



Wrocław, 27 stycznia 2023 r.

**Opinia**  
**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji**  
**Krajowej Rady Radców Prawnych**  
**na temat zgodności z Konstytucją RP i standardami międzynarodowymi**  
**postanowień ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych**  
**innych ustaw (druk 2870 z 13 grudnia 2022 r.- ustawa uchwalona przez Sejm**  
**w dniu 13 stycznia 2023 r.)<sup>1</sup>**

**Spis treści:**

1. Cele uchwalenia ustawy i ich powiązanie z decyzją wykonawczą Rady (UE) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski
2. Zakres przedmiotowy regulacji zawarty w projekcie i w uchwalonej następnie przez Sejm w dniu 13 stycznia 2023 r. ustawie o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw
3. Ocena merytoryczna uchwalonych przez Sejm rozwiązań
  - 3.1. Weryfikacja wprowadzanych rozwiązań normatywnych z perspektywy ochrony praworządności oraz poszanowania wolności i praw jednostki wynikających z dotychczasowego orzecznictwa TSUE i międzynarodowych organów ochrony wolności i praw jednostki

---

<sup>1</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2870>;  
[http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/2870\\_u/\\$file/2870\\_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/2870_u/$file/2870_u.pdf)



3.2. Standardy konstytucyjne a rozwiązania przyjęte w ustawie uchwalonej przez Sejm w dniu 13 stycznia 2023 roku

3.2.1. Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego i wybrane kwestie proceduralne w sprawach dotyczących badania spełniania przez sędziego sądu powszechnego, sądu wojskowego lub Sądu Najwyższego wymogów niezawisłości i bezstronności

3.2.2. Sprawy dyscyplinarne i inne kompetencje przekazane do właściwości NSA

4. Konkluzja

**1. Cele uchwalenia ustawy i ich powiązanie z decyzją wykonawczą Rady (UE) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski**

W ocenie projektodawcy krajowego przedłożony projekt ustawy ma na celu:

- „dokonanie niezbędnych zmian w organizacji Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, związanych z przypisaniem Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu zadań związanych ze sprawowaniem funkcji sądu dyscyplinarnego dla sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych:

- doprecyzowanie „zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych, w celu usunięcia wszelkich ewentualnych wątpliwości dotyczących stosowania przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1259, zwaną dalej „ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r.”) w zakresie w jakim przepisy te zapewniają, że nie może stanowić przewinienia dyscyplinarnego zachowanie sędziego znajdujące odzwierciedlenie w treści wydanego przez niego orzeczenia sądowego. Projektowana ustawa przesądza również, że deliktu dyscyplinarnego nie może stanowić badanie spełniania przez sędziego wymogów



niezależności, bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy, niezależnie od tego w jakiej prawnie określonej procedurze weryfikowane są te wymogi”<sup>2</sup>.

Uchwalenie ustawy w proponowanej wersji ma docelowo służyć też wyeliminowaniu „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 (zwanej dalej „decyzją wykonawczą Rady (UE)”), na mocy której zatwierdzony został tzw. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), przewidujący realizację, w drodze odpowiednich zmian legislacyjnych, reformy wzmocniającej 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 F1G oraz F2G)”<sup>3</sup>.

Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, iż chodzi tu jedynie o tę część decyzji wykonawczej, w której wskazuje się na konieczność wzmocnienia niezależności i bezstronności sądów. Podkreśla się w niej bowiem, że:

- „W celu zapewnienia, by sądy były bezstronne, niezależne i ustanowione ustawą, a sędziowie bezstronni, niezawisli i powołani na podstawie ustawy zgodnie z art. 19 TUE, każdy sędzia powinien być w stanie – na wniosek strony postępowania lub z urzędu – przeprowadzić weryfikację w celu ustalenia czy sąd spełnia wymogi niezależności, bezstronności i „ustanowienia ustawą”, przy czym weryfikacji tej nie można uznać za przewinienie dyscyplinarne. Oznacza to, że w przypadku podniesienia tej kwestii w konkretnej sprawie żaden sędzia nie powinien być poddany postępowaniu dyscyplinarnemu ani pozbawiony immunitetu z powodu przeprowadzenia oceny zgodności z tymi wymogami, w tym poprzez uwzględnienie okoliczności, w jakich doszło do powołania innego sędziego. Żadne przepisy prawa krajowego nie mogą podważać tej zasady”;

<sup>2</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2870>

<sup>3</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2870>



- ocena spełnienia wskazanych wyżej gwarancji opierać się ma na ocenie zgodności konkretnych rozwiązań prawodawczych nie tylko ze standardem określonym w treści art. 19 TUE, ale i „odpowiednim dorobkiem prawnym UE”.

W decyzji wykonawczej definiuje się również czytelne kierunki rozwiązań, które wskazanym wyżej celom i standardom mają służyć, tj.:

- (...) wyznaczanie na zasadzie uznaniowej sądów dyscyplinarnych właściwych do rozpoznawania spraw dotyczących sędziów powinno zostać ograniczone i oparte na obiektywnych kryteriach”, co w konsekwencji ma doprowadzić - co najmniej – do ograniczenia uprawnień dyskrecyjnych „w zakresie wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego w pierwszej instancji w sprawach dotyczących sędziów sądów powszechnych”;

- „we wszystkich sprawach dotyczących sędziów, w tym sprawach dyscyplinarnych i dotyczących uchylenia immunitetu sędziowskiego, określony zostanie zakres właściwości Izby Sądu Najwyższego, innej niż istniejąca Izba Dyscyplinarna, spełniającej wymogi wynikające z art. 19 ust. 1 Traktatu UE”;

- dojdzie do wyeliminowania ograniczeń prawa polskich sądów do składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do TSUE z jednoczesnym potwierdzeniem, iż wniosek taki nie mógł stanowić podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko danemu sędziemu;

- nastąpi potwierdzenie jednego z podstawowych standardów państwa demokratycznego, zgodnie z którym sędziowie mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za wykroczenie zawodowe, w tym za oczywiste i rażące naruszenia prawa, z tym, że treści orzeczeń sądowych nie uznaje się za przewinienie dyscyplinarne;

- uda się doprowadzić do tego, aby właściwy sąd miał możliwość przeprowadzenia w ramach postępowania sądowego weryfikacji, czy dany sędzia spełnia wymogi niezawisłości, bezstronności i jest powołany „na mocy ustawy” zgodnie z art. 19 Traktatu UE, przy czym weryfikacji takiej nie będzie można uznać za przewinienie dyscyplinarne.



Ponadto konieczne staje się jednocześnie i równoległe doprowadzenie do wzmocnienia gwarancji proceduralnych i uprawnień stron w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów poprzez:

- zapewnienie, aby sprawy dyscyplinarne przeciwko sędziom sądów powszechnych były rozpoznawane w rozsądnym terminie;
- uściślenie przepisów dotyczących właściwości miejscowej sądów rozpoznających sprawy dyscyplinarne, tak aby zapewnić możliwość bezpośredniego ustalenia właściwego sądu zgodnie z aktem ustawodawczym; oraz
- zagwarantowanie, aby wyznaczenie obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym dotyczącym danego sędziego odbywało się w rozsądnym terminie, a także poprzez zagwarantowanie czasu na merytoryczne przygotowanie się obrońcy do wykonywania jego funkcji w danym postępowaniu. Gwarancja ta obejmować ma niezbędną zawieszenia przez sąd postępowania w przypadku należycie uzasadnionej nieobecności oskarżonego sędziego lub jego obrońcy.

W dalszej kolejności, w treści decyzji wykonawczej, podnosi się konieczność - w ramach przeprowadzonej i gruntownej niezbędnej reformy - zapewnienia „sędziom, których dotyczą decyzje Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego”, dostępu do ponownego rozpoznania ich spraw. Sprawy natomiast już rozstrzygnięte przez Izbę Dyscyplinarną mają podlegać rozpatrzeniu przez sąd spełniający wymogi art. 19 ust. 1 Traktatu UE zgodnie z przepisami, które zostaną przyjęte na podstawie powyższej reformy. Akt ustawodawczy stanowi, że pierwsza rozprawa sądu orzekającego w tych sprawach odbywa się w terminie trzech miesięcy od otrzymania wniosku sędziego o ponowne rozpoznanie, a sprawy rozstrzyga się w terminie dwunastu miesięcy od otrzymania takiego wniosku. Sprawy, które obecnie nadal są rozpatrywane przez Izbę Dyscyplinarną, zostaną przekazane do dalszego rozpoznania sądowi, zgodnie z zasadami określonymi w ramach wyżej wymienionego postępowania”.





*Summa summarum*, w sposób czytelny i to w kilku odrębnych częściach decyzji wykonawczej podkreśla się, że zmiany mają dotyczyć węzłowych dla władzy sadowniczej zagadnień, identyfikowanych z dwoma obszarami, których sprecyzowanie służyć ma:

- zwiększeniu niezależności i bezstronności sądów w związku ze stwierdzonymi już wcześniej naruszeniami praworządności i uznanych standardów demokratycznych;
- poprawie „sytuacji sędziów, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych i dotyczących immunitetu sędziowskiego”.

Przedmiotowe reformy miały zostać przeprowadzone w II kwartale 2022 r., a ich rzeczywista realizacja powinna „nastąpić przed przedłożeniem Komisji pierwszego wniosku o płatność i stanowią warunek wstępny każdej płatności na podstawie art. 24 rozporządzenia w sprawie RRF”.

Obok fundamentalnych kwestii dotyczących respektowania standardu niezależnego i niezawisłego sądu w treści decyzji wskazuje się na konieczność przyjęcia przez prawodawcę krajowego szeregu innych zmian normatywnych m.in. dotyczących:

- usprawnienia procesu stanowienia prawa – i w tym zakresie modyfikacji postanowień Regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów – a w ich konsekwencji do wprowadzenia obowiązkowej oceny skutków i konsultacji publicznych „w odniesieniu do projektów ustaw proponowanych przez posłów i senatorów. Reforma obejmie również ograniczenie stosowania przyspieszonych procedur do ściśle określonych i wyjątkowych przypadków”;

- utworzenia komitetu monitorującego składającego „się z głównych zainteresowanych stron i partnerów społecznych zaangażowanych w realizację tego planu. Zadaniem komitetu monitorującego będzie nadzorowanie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności”. Komitet taki ma zostać stworzony w drodze aktu ustawodawczego i zawierać „przepis wprowadzający wymóg prawny konsultowania się z komitetem monitorującym podczas realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności. Reforma obejmie również przyjęcie wytycznych ustanawiających zasady



udziału zainteresowanych stron i partnerów społecznych w programowaniu, realizacji, monitorowaniu i ocenie KPO”;

- wprowadzenia „systemu repozytorium zgodnie z art. 22 ust. 2 lit. d) rozporządzenia (UE) 2021/241, aby umożliwić gromadzenie, przechowywanie i monitorowanie danych dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych, w tym na poziomie odbiorców końcowych”, co miało zostać zrealizowane do dnia 30 czerwca 2022 r.;

- skonkretyzowanych i odpowiednio opisanych obszarów sektorowych wymagających podjęcia właściwych działań przez prawodawcę krajowego.

## **2. Zakres przedmiotowy regulacji zawarty w projekcie i w uchwalonej przez Sejm w dniu 13 stycznia 2023 r. ustawie o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw**

Porównując zakres regulacji zawartej w projekcie ustawy (obecnie już ustawy uchwalonej przez Sejm) a wskazaniem (dyrektywami) ujętymi w treści decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. *w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski* nie może budzić wątpliwości, że uchwalone przez Sejm postanowienia stanowią jedynie drobny „fragment” tego, co już dawno powinien przyjąć polski ustawodawca, docelowo po to, aby można było skutecznie zainicjować procedurę służącą potwierdzeniu, iż państwo członkowskie spełnia warunki umożliwiające pozytywne rozpatrzenie wniosku i ostatecznie wypłatę środków z KPO.

Zmiany, które zostały przyjęte w ustawie z 13 stycznia 2023 r. dotyczą bowiem:

- modyfikacji przepisów ustawy o SN w zakresie zdefiniowania (ograniczenia) właściwości i zakresu jego kompetencji jako sądu dyscyplinarnego;

- modyfikacji treści przepisów ustawy o SN w zakresie zredefiniowania „głębokości” testu bezstronności sądu i niezawisłości sędziego;



- konkretyzacji sądu właściwego do przeprowadzania postępowania weryfikującego służącego ustaleniu czy konkretny sędzia spełnia wymogi niezawisłości i bezstronności;

- modyfikacji treści przepisów ustawy o SN w odniesieniu do sprecyzowania uprawnionego do zainicjowania procedury weryfikującej;

- zmiany przepisów ustawy o SN określających kwestie proceduralne w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego prowadzonego względem (wyłącznie) sędziego i asesora sędziowskiego dedykowane właściwości NSA;

- modyfikacji identyfikacji przesłanek (okoliczności), które nie stanowią przewinienia dyscyplinarnego;

- modyfikacji przepisów poszczególnych ustaw ustrojowych (ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych także w powiązaniu ze zmianami przepisów ustawy o SN; ustawy dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych) w obszarze definiowania charakteru i zakresu testu bezstronności sądu i niezawisłości sędziego; odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów; uchylenia immunitetu sędziego;

- skonkretyzowania przepisów intertemporalnych (w odniesieniu do postępowań wszczętych i niezakończonych przez Izbę Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego);

- skonkretyzowania prawa do wznowienia postępowania w odniesieniu do spraw prawomocnie zakończonych - gwarantuje się sędziom, „którzy do dnia wejścia w życie ustawy nie złożyli do Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego wniosku o wznowienie postępowania na podstawie art. 18 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r., albo wobec których Izba Odpowiedzialności Zawodowej wydała już prawomocne orzeczenie w sprawie dotyczącej wznowienia postępowania, złożenie stosownego wniosku bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Do postępowania toczącego się w sprawie wniosku odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 18 ust. 3-6 oraz ust. 8 ustawy





z dnia 9 czerwca 2022 r., co zapewni m.in., że pierwsze posiedzenie w sprawie wniosku o wznowienie postępowania powinno nastąpić nie później niż w terminie 3 miesięcy, licząc od dnia złożenia wniosku, zaś orzeczenie kończące postępowanie powinno zostać wydane przez Naczelny Sąd Administracyjny w terminie 12 miesięcy, licząc od dnia złożenia wniosku o wznowienie postępowania”. Natomiast w treść art. 7 ustawy wskazuje się, że: „W należących do właściwości Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy sprawach dyscyplinarnych, o których mowa w art. 5, Naczelny Sąd Administracyjny, z urzędu, na pierwszym posiedzeniu w sprawie, rozpatruje orzeczone przez Izbę Odpowiedzialności Zawodowej albo Izbę Dyscyplinarną, zniesioną na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, zawieszenie w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne albo wobec którego została wydana uchwała zezwalająca na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i obniżenie wynagrodzenia lub uposażenia sędziego na czas trwania zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych albo postępowania dyscyplinarnego”<sup>4</sup>.

Mając powyższe na uwadze, proponowane zmiany mają charakter dalece złożony, redefiniując fundamentalnie istniejące rozwiązania ustrojowe i deformując jednocześnie obowiązujące normy materialne oraz proceduralne i to wbrew pozorom nie tylko dotycząc kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (asesorów sędziowskich), ponieważ pośrednio – w zakresie, w którym nie przewidują propozycji zmian – prowadzą do ukształtowania złożonego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej z jednej strony dotycząc sędziów (oraz asesorów sędziowskich), z drugiej inne osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Ponadto proponowany system przybrać ma postać systemu niejako „kaskadowego”, łącząc w sobie funkcjonowanie sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sądu dyscyplinarnego

---

<sup>4</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2870>



pierwszej i drugiej lub tylko drugiej instancji. Jak podkreśla się w uzasadnieniu do projektu: „w przypadku sędziów sądów powszechnych oraz wojskowych Naczelny Sąd Administracyjny będzie pełnił funkcję sądu dyscyplinarnego drugiej instancji, orzekając w składzie trzech sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (odpowiednio art. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie projektu oraz art. 3 pkt 4 lit. a tiret drugie projektu). W konsekwencji przypisania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu funkcji sądu dyscyplinarnego w sprawach dotyczących sędziów, sąd ten stanie się również właściwy w sprawach dotyczących zezwolenia na pociągnięcie sędziów bądź asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej lub do zezwolenia na ich tymczasowe aresztowanie. Tzw. sprawy immunitetowe rozstrzyga bowiem właściwy sąd dyscyplinarny, co wynika z przepisów art. 55 ustawy o SN oraz z przepisów art. 80 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, z późn. zm., zwanej dalej „PUSP”). Zmiany przewidziane w art. 1 pkt 1 projektu mają charakter wynikowy i porządkujący. W przepisie tym doprecyzowuje się właściwość rzeczową Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego w rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy sprawach dyscyplinarnych prowadzonych na podstawie ustaw wskazanych w art. 27a § 1 pkt 1 lit. b tiret 1-5, 7 i 8 oraz 10-15 ustawy o SN, oraz w sprawach dotyczących zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie prokuratorów i asesorów prokuratury”<sup>5</sup>.

Z perspektywy nowych kompetencji, które zostały przyznane Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Prezes NSA wskazał, że projekt ten dotyczy rozszerzenia orzekania przez Naczelny Sąd Administracyjny w zakresie:

„1) badania spełniania przez sędziego sądu powszechnego, sądu wojskowego lub Sądu Najwyższego wymogów niezawisłości i bezstronności;

2) odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego w pierwszej i drugiej instancji oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego sądu powszechnego,

---

<sup>5</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2870>



asesora sądowego albo sędziego sądu wojskowego w pierwszej instancji w określonych przypadkach i w drugiej instancji w każdej sytuacji;

3) uchylecia immunitetu sędziego sądu powszechnego, asesora sądowego albo sędziego sądu wojskowego, w pierwszej i w drugiej instancji” (*Spotkanie Prezesa NSA z Prezydentem RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* – 16 grudnia 2022 r., <https://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/spotkanie-prezesa-nsa-z-prezydentem-rp-w-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-oraz-niektorych-innych-ustaw.news,24,923.php>).

13 stycznia 2023 roku ustawa została uchwalona przez Sejm RP. Nie doszło do istotnych modyfikacji treści postanowień projektu, poza wydłużeniem okresu *vacatio legis* z 14 do 21 dni (art. 11). Wszystkie inne zgłoszone merytoryczne poprawki zostały odrzucone<sup>6</sup>.

Po zmianach wynikających z uchwalenia przez Sejm ustawy z 13 stycznia (i ewentualnego wejścia jej w życie bez zmian) Izba Odpowiedzialności Zawodowej SN:

- nie jest właściwa w zakresie orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego (po uwzględnieniu zmian dokonanych w treści art. 27a § 1; 3 i 4 oraz art. 73 § 1 i 97 ustawy o Sądzie Najwyższym);

- przestaje też być sądem właściwym w zakresie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów oraz asesorów sądowych (po uwzględnieniu zmian związanych z modyfikacją treści art. 27a § 1 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym);

- przestaje też być sądem właściwym do przeprowadzania postępowania weryfikującego czy sędzia SN lub sędzia delegowany do pełnienia czynności w tym sądzie

---

<sup>6</sup> Zob. Dodatkowe Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2870) <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7BFB43EA86DF5F93C12589350073A688/%24File/2925-A.pdf> i wyniki głosowania [https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=9&nrposiedzenia=70&nr\\_glosowania=37](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=9&nrposiedzenia=70&nr_glosowania=37)



spełnia wymogi niezawisłości i bezstronności (po uwzględnieniu zmian dokonanych w treści art. 29 § 5 i ustawy o Sądzie Najwyższym oraz uchycieniem § 4 tego artykułu);

- przestaje być sądem właściwym do rozpatrywania spraw o wznowienie postępowania na podstawie art. 18 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1259).

Mając na względzie treść art. 5 ust. 1 ustawy z 13 stycznia 2023 roku wiemy również, że sprawy:

1) dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego,

2) rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie ustaw zmienianych w art. 2 i art. 3,

3) o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego,

4) o wznowienie postępowania na podstawie art. 18 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1259)

- wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie tej ustawy, należące do właściwości Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, przejąć i prowadzić ma Naczelny Sąd Administracyjny. Czynności, które zostały w tym sprawach dokonane mają pozostać w mocy, ale NSA może postanowić inaczej (ust. 2).

NSA ma też rozpatrywać wnioski o:

- wznowienie postępowania o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o SN, jeśli wniosek taki nie został złożony przed dniem wejścia w życie ustawy z 13 stycznia 2023 r., a sędzia uprawniony do złożenia takiego wniosku - zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o SN złoży go do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 3 miesięcy liczonym od ewentualnej daty wejścia w życie ustawy z 13 stycznia 2023 r.



- wznowienie postępowania w sprawach, o których mowa w art. 5 ust. 1, które zostały prawomocnie zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy z 13 stycznia 2023 r. przez Sąd Najwyższy w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej. Sędzia, w stosunku do którego wydane zostało orzeczenie Sądu Najwyższego może złożyć taki wniosek do NSA, w terminie 3 miesięcy liczonym od ewentualnej daty wejścia w życie ustawy z 13 stycznia 2023 r. (art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z 13 stycznia 2023 r.). Do wniosków takich art. 18 ust. 3–6 oraz 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw mają być stosowane odpowiednio.

Równolegle NSA, zgodnie z treścią art. 7 ustawy z 13 stycznia 2023 roku, z urzędu, na pierwszym posiedzeniu w sprawie, rozpatruje orzeczone przez Izbę Odpowiedzialności Zawodowej albo Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, zniesioną na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, zawieszenie w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne albo wobec którego została wydana uchwała zezwalająca na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej i obniżenie mu wynagrodzenia lub uposażenia na czas trwania tego zawieszenia albo tego postępowania dyscyplinarnego – dotyczy to spraw dyscyplinarnych należących do właściwości Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego (w zakresie wyznaczonym w treści art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 analizowanej ustawy) przed dniem wejścia w życie ustawy z 13 stycznia 2023 r.

W treści ustawy z 13 stycznia 2023 r. nie dochodzi do uchylecia obowiązywania postanowień art. 26 ustawy o SN, zgodnie z którym:

*§ 2. 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 niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem*





*nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przekazanie wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania.*

*§ 3. Wniosek, o którym mowa w § 2, pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.*

*§ 4. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie.*

*§ 5. Do postępowania w sprawach, o których mowa w § 4, stosuje się odpowiednie przepisy o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń, a w sprawach karnych przepisy o wznowieniu postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Nie jest konieczne uprawdopodobnienie ani wyrządzenie szkody, spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy.*

*§ 6. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w § 4, można wnieść do Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, z pominięciem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, a także w razie nieskorzystania przez stronę z przysługujących jej środków prawnych, w tym skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego.*

jak i np.:

*§ 24. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek wniosku oraz postępowania odwoławczego stosuje się odpowiednio przepisy o zażaleniu obowiązujące w postępowaniu, którego wniosek dotyczy.*



SN pozostaje sądem jedynie „wytykającym” ze względu na zmianę treści art. 97 § 3 ustawy i inicjującym jedynie (ewentualnie) postępowanie dyscyplinarne przed NSA (w pewnym zakresie spraw jako sąd I instancji). Trudno jednocześnie ustalić jak ma wyglądać ta procedura, ponieważ nie wprowadzono w tym zakresie dodatkowych zmian uzupełniających i jednocześnie eliminujących lukę proceduralną, która może okazać się dość istotna.

Zgodnie natomiast z treścią art. 101. § 1. ustawy o SN Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego w dalszym ciągu wykonuje w szczególności zadania związane z pełnieniem przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Sąd Najwyższy funkcji związanych z pieczęcią nad zgodnością z prawem i jednolitością orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych oraz oceną spójności i jednolitości prawa stosowanego przez sądy, w tym w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego.

Uchwalona 13 stycznia 2023 roku przez Sejm ustawa zawiera istotne postanowienia, które służą urealnieniu pewnych gwarancji praw indywidualnych oraz mechanizmów systemowych. Nie wszystkie zawarte w tym akcie rozwiązania mogą być jednak uznane za prawidłowe i kompletne, tak z punktu widzenia poszanowania standardów konstytucyjnych, jak i tych, których ochrona przesądziła o negatywnej ocenie rozwiązań krajowych przez kompetentne organy międzynarodowej ochrony wolności i praw jednostki.



### **3. Ocena merytoryczna uchwalonych przez Sejm rozwiązań**

#### **3.1. Weryfikacja wprowadzanych rozwiązań normatywnych z perspektywy ochrony praworządności oraz ochrony wolności i praw jednostki wynikających z orzecznictwa TSUE i międzynarodowych organów ochrony wolności i praw jednostki**

Od kilku dobrych lat polski system prawa dotknięty jest różnego rodzaju „reformami”, które w istotny sposób podważyły demokratyczny standard, który charakteryzować powinien funkcjonowanie konstytucyjnych organów, instytucji, jak i reprezentujących je funkcjonariuszy publicznych, w szczególności (ale nie tylko) dotyczący władzy sądowniczej. Rzeczypospolita Polska jest – co do zasady - demokratycznym państwem prawa (art. 2 Konstytucji RP), które przestrzega wiążącego go prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) i opiera rozstrzygnięcie kolizji między normami prawa krajowego a normami prawa międzynarodowego (w tym stanowionymi przez organizację, której jest członkiem) na konstytucyjnie potwierdzonej zasadzie pierwszeństwa (art. 91 Konstytucji RP), zgodnie z którą:

- Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2);

- Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3).

To krótkie wprowadzenie ma fundamentalny związek z sumą rozstrzygnięć, jak i zaleceń, które w kontekście wprowadzanych przez polskiego prawodawcę zmian dotyczących funkcjonowania władzy sądowniczej, jak i podejmowanych na ich podstawie aktów stosowania prawa podejmowane były przez właściwe organy oraz instytucje międzynarodowe. Warto tu jedynie przykładowo wskazać na:



- Opinię Komisji Weneckiej w sprawie nowelizacji ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej ([https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2016/02/Opinia-Komisji-Weneckiej\\_11032016.pdf](https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2016/02/Opinia-Komisji-Weneckiej_11032016.pdf));

- Opinię Komisji Weneckiej dotyczącą ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym - Poland - Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session, Venice, 14-15 October 2016 (venice.coe.int), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e);

- Opinię Komisji Weneckiej (nr 904/2017) w sprawie projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (venice.coe.int), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e);

- Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (europarl.europa.eu), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0123\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0123_PL.html);

- Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (europarl.europa.eu), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0344\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0344_PL.html);

- Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (europarl.europa.eu), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0442\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0442_PL.html);

- Zalecenie Komisji 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. dotyczące praworządności w Polsce (Dz.U. 2018 L 17/50);

- Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (europarl.europa.eu), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0225\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0225_PL.html);



- usunięcie KRS z ESRS w związku z niespełnianiem standardu określonego w art. 6 ust. 1 Statutu Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa – 28 października 2021 r.;
- Wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r., sprawa C-619/18;
- Wyrok TSUE z 5 listopada 2019 r., sprawa C-192/18;
- Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r – sprawy połączone C-585, C – 624/18 i C – 625/18;
- Postanowienie tymczasowego TSUE z 8 kwietnia 2020 r., sprawa C-791/19;
- Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r., sprawa C – 824/18;
- Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r., w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, wniosek nr 4907/18;
- Postanowienie TSUE z 14 lipca 2021 r., dotyczące zastosowania środków tymczasowych, w sprawie C-204/21;
- Wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r., sprawa C-791/19;
- Wyrok ETPC w sprawie Broda i Bojara przeciwko Polsce - skarga nr 26691/18 i 27367/18;
- Wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19;
- Wyrok TSUE z 6 października 2021 r, sprawa C-487/19;
- Postanowienie TSUE z 27 października 2021 r., w sprawie C-204/21;
- Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 oraz 57511/19;
- Wyrok ETPC z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20;
- Wyrok TSUE z 16 lutego 2022 r., w sprawie C – 157/21;
- Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda przeciwko Polsce - skarga nr 43572/18;
- Wyrok ETPC z 16 czerwca 2022 r. w sprawie Żurek przeciwko Polsce – skarga nr 39650/18 z uwzględnieniem odrzucenia przez ETPC złożonego przez państwo polskie odwołania w październiku 2022 r. - zob. w tym zakresie analizę i całościowo





przedstawione orzecznictwo ETPC i TS UE w: *Opinii Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej do projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* autorstwa M. Haczkowskiej, s. 1 i n.

[https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane\\_pliki/file-nra12-sm-1302022-sn-prezydent-rp-33047.pdf](https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-nra12-sm-1302022-sn-prezydent-rp-33047.pdf) (orzecznictwo w przypisach 3 i n.);

- Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-204/21 z 15 grudnia 2022 r. i w sprawach połączonych C-181/21 oraz C-269/21.

Nie ma potrzeby rozpisywania się szerzej o wszystkich kwestiach podniesionych we wskazanych wyżej rozstrzygnięciach oraz dokumentach (w znacznej części zostały one przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich - *Biała księga RPO. Praworzędność jest dla ludzi*

[https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/biala\\_ksiega\\_RPO\\_praworzadnosc\\_jest\\_dla\\_lu\\_dzi.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/biala_ksiega_RPO_praworzadnosc_jest_dla_lu_dzi.pdf), trzeba jednak wspomnieć, że dotyczyły one zdefiniowaniu szeregu naruszeń dotyczących:

- procesu powoływania sędziów, który jako upolityczniony nie zapewnia należytej gwarancji niezależności sądu;
- zasady nieusuwalności sędziów, niezawisłości i niezależności sądów;
- statusu Izby Dyscyplinarnej;
- systemu środków dyscyplinarnych stosowanych wobec sędziów w Polsce;
- statusu KRS;
- odwołań sędziów od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego;
- zapewnienia prawa do sądu członkom KRS w związku z ochroną ich kadencji;
- respektowania praw podmiotów, których sprawy rozpatrywane były przez wadliwy „sąd”;

ale także generalnie roli i znaczenia polskich sądów działających również jako sąd unijny, w sposób zgodny ze standardami, które powinny charakteryzować zasady



funkcjonowania w UE państwa członkowskiego – por. A. Pacholska, M. Ujma, *Pięć lat zmian w polskim sądownictwie z perspektywy bezpieczeństwa prawnego*, Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia de Securitate 10(1) (2020), s. 133 i n. <https://studiadeseuritate.up.krakow.pl/wp-content/uploads/sites/43/2020/07/9.pdf>;

P. Kapusta, *Sąd krajowy jako sąd unijny*, [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015, s. 228 i n. wraz ze wskazaną tam literaturą.

Warto jednak podkreślić, że w dotychczasowym orzecznictwie i to już 19 listopada 2019 r. TSUE - wyrok w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 - *de facto* podważył niezależność funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, odwołując się jednocześnie do wskazania szeregu standardów wypracowanych w dotychczasowym orzecznictwie ETPC. Istotne staje się przypomnienie, że w odniesieniu do KRS TSUE stwierdził, m.in. że:

„Stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe jako organowi, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może mieć bowiem znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 karty praw podstawowych.

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

- Sąd odsyłający powołuje się na szereg czynników, które jego zdaniem mogą wzbudzać wątpliwości co do niezależności KRS.

- W tym względzie, o ile pojedynczo każdy z wyróżnionych w ten sposób przez ten sąd czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może



jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie.

- Przyjąwszy takie zastrzeżenie, należy wskazać, że wśród czynników wymienionych przez sąd odsyłający istotne do celów takiej całościowej oceny mogą okazać się następujące okoliczności: po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu; po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez grupę 2000 obywateli lub 25 sędziów, co sprawia, że taka reforma prowadzi do zwiększenia liczby członków KRS z nadania sił politycznych lub przez nie wybranych do 23 z 25 członków, których liczy ten organ; a także, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie – nieprawidłowości, o których wspomina sąd odsyłający i których weryfikacji sąd ten będzie zobowiązany dokonać, jeśli zajdzie tego potrzeba.

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

- Ponadto i z uwagi na to, że – jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał – decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy sposób, w jaki ustawa o KRS określa w swym art. 44 ust. 1 i 1a zakres odwołania, które przysługuje od uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu, umożliwi zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że



nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie (zob. podobnie orzeczenie ETPC z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Thiam przeciwko Francji, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 25, 81)”- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0585>

W rozstrzygnięciu tym wskazany został jednocześnie mechanizm przeprowadzania testu niezależności i niezawisłości oraz stanowczo podkreślono, że organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim musi być zgodna z prawem UE.

W wyroku ETPC w sprawie Advance Pharma Sp. z o.o. przeciwko Polsce stwierdza się natomiast:

„Trybunał nie widzi w swoim orzecznictwie żadnej podstawy dla dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny interpretacji standardów niezawisłości i bezstronności sądu na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, zgodnie z którą wykluczili oni uprawnienie „innych sędziów” do kwestionowania co do zasady „prawo sędziego do orzekania” lub do weryfikacji „prawidłowości postępowania poprzedzającego powołanie sędziego przez Prezydenta”, co doprowadziło do wniosku, że uchwała interpretacyjna Sądu Najwyższego była niezgodna z tym przepisem. Konsekwentnie, podobnie jak w wyroku w sprawie Reczkowicz, należy uznać ocenę Trybunału Konstytucyjnego za arbitralną i jako taka nie może ona mieć żadnego znaczenia co do wniosku Trybunału odnośnie istnienia oczywistego naruszenia, obiektywnie i rzeczywiście możliwego do zidentyfikowania jako takiego, prawa krajowego mającego zastosowanie w procedurze powoływania nowych sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (...).

(...) w związku z działaniami Trybunału Konstytucyjnego związanymi ze stosowaniem i interpretacją Konwencji, Trybunał nie może nie odnotować niedawnego orzeczenia TK z dnia 24 listopada 2021 r. (zob. paragrafy 69-70 powyżej), które stanowi próbę uniemożliwienia wykonania wyroku ETPCz w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce na podstawie artykułu 46 Konwencji oraz do ograniczenia jurysdykcji Trybunału



na podstawie artykułów 19 i 32 Konwencji w odniesieniu do Polski. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 6 ust. 1 Konwencji i zawarte w nim prawo do rzetelnego procesu sądowego za niezgodne z art. 8 ust. 2 (Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej), art. 10 ust. 2 (zasada podziału władzy), art. 173 (zasada niezależności sądownictwa), art. 175 ust. 1 (wymiar sprawiedliwości należy do Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych) oraz art. 194 ust. 1 (wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego przysługujące Sejmowi) Konstytucji „w zakresie, w jakim użyte w tym przepisie pojęcie „sąd” obejmuje Trybunał Konstytucyjny” oraz „w zakresie, w jakim nadaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencje do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.”

Do celów pierwszego etapu testu Ástráðsson Trybunał uznał, że doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego ze względu na to, że procedura powoływania sędziów z udziałem KRS, ustanowiona na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., była sprzeczna z prawem i normami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału”

„(...) zarówno ingerencja ustawodawcy w toczącą się sądową kontrolę legalności uchwały KRS nr 330/2018, jak i powołanie przez Prezydenta RP siedmiu sędziów do Izby Cywilnej na podstawie zaskarżonej uchwały, pomimo że jej wykonanie zostało wstrzymane do czasu rozpoznania odwołań kwestionujących jej legalność, stanowiło oczywiste naruszenie prawa krajowego. Zachowanie najwyższego organu władzy wykonawczej państwa, który poprzez celowe działania lekceważące wiążące orzeczenie sądowe i poprzez *faits accomplis* ingeruje w bieg postępowania sądowego, aby zniweczyć i pozbawić znaczenia toczącą się kontrolę sądową mianowania sędziów, można określić jedynie jako rażące naruszenie zasady państwa prawa”.

W sprawie rozstrzyganej przez Wielką Izbę ETPC z 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda przeciwko Polsce - skarga nr 43572/18, Trybunał przeprowadził wnikliwą i pogłębioną ocenę istniejących w Polsce rozwiązań (w tym orzecznictwa) z perspektywy standardów systemu Rady Europy. Stwierdził m.in., że:





„W wiodącej uchwale trzech połączonych izb z dnia 23 stycznia 2020 r., Sąd Najwyższy w pełni poparł pogląd, że nowa KRS nie była organem niezależnym, lecz podporządkowanym władzom politycznym. Stwierdził, między innymi, że sędziowie wybrani do KRS przez Sejm nie mieli legitymacji jako przedstawiciele środowiska sędziowskiego i, że fakt ten znacznie osłabiał rolę KRS jako strażnika niezawisłości sędziowskiej (...).

Ponadto, w wyroku z dnia 6 maja 2021 r. (nr II GOK 2/18), Naczelny Sąd Administracyjny, mając na uwadze orzeczenia wstępne TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. i 2 marca 2021 r. (...) doszedł do tego samego wniosku co do braku niezależności KRS (...). Uznał, że zasady i procedura określania składu osobowego KRS były podyktowane zamiarem poddania go pewnej formie nadzoru ze strony władzy wykonawczej, a więc większości parlamentarnej. Zauważył ponadto, że skład KRS określony w ustawie zmieniającej z 2017 r. niweczy możliwość skutecznego wypełniania przez nią funkcji ochrony niezawisłości sądów (...).

Uwzględniając dwa wspomniane powyżej orzeczenia Sądu Najwyższego oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunał stwierdza, że zasadnicza zmiana w sposobie wyboru członków sędziów KRS, rozpatrywana łącznie z wcześniejszym zakończeniem kadencji poprzednich członków sędziów (...), oznaczała, że jej niezależność nie jest już gwarantowana (zob. podobnie wyrok w sprawie Reczkowicz, cyt. powyżej, §§ 265 i 269; zob. również, w odniesieniu do analogicznego ustalenia, wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r. w sprawie Komisja przeciwko Polsce (reżim dyscyplinarny dla sędziów). Polska (System dyscyplinarny dla sędziów), zob. paragrafy 160-161 powyżej). Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (nr K 25/07), niezależność KRS została określona właśnie przez zasadę, że jej członkowie są wybierani przez sędziów na określoną konstytucyjnie kadencję”.

ETPC w wyroku w sprawie Żurek przeciwko Polsce (16 czerwiec 2022 rok) odwołał się do wcześniejszych swoich orzeczeń, ponownie potwierdzając, że doszło do naruszenia postanowień Konwencji (zob. pkt 147 i n. uzasadnienia). Podniósł



jednocześnie konieczność zapewnienia ochrony autonomii rady sądownictwa, zwłaszcza w sprawach dotyczących nominacji sędziowskich, przed ingerencją organów pozostałych władz. Oceniał również skutki przeprowadzonych „reform” sądownictwa, które uznał za deprecjonujące fundamentalne gwarancje niezależności i niezawisłości sądów z punktu widzenia skutecznej możliwości realizacji prawa do sądu.

Pomijając w tym miejscu szerszą analizę wszystkich rozstrzygnięć i stanowisk konieczne jest podniesienie, iż jedynie fragmentaryczne (wycinkowe) „modyfikowanie” krajowych rozwiązań nie wyeliminuje praktyki kierowania do ETPC skarg indywidualnych, których zasadność opierać się będzie m.in. na negowaniu niezależności KRS i tym samym permanentnym podważaniu spełniania przez sąd krajowy odpowiednich gwarancji odpowiadających standardowi europejskiemu. Jak wskazuje się w literaturze wadliwość funkcjonowania KRS „(...) jest prawną przyczyną problemów władzy sądowniczej. Zgodnie z art. 179 Konstytucji RP, sędziowie są w Polsce powoływani przez Prezydenta na wniosek Rady, której skład, co oczywiste, musi odpowiadać warunkom opisanym w Konstytucji RP. Z konstytucyjnego punktu widzenia Prezydent nie ma uprawnienia do powołania sędziego, bez złożenia odpowiedniego wniosku przez właściwie obsadzony organ konstytucyjny. Funkcjonowanie KRS w niekonstytucyjnym składzie od 2018 r. powoduje, że wszystkie nominacje sędziowskie, dokonane na wniosek takiego ciała, są dotknięte istotną wadą prawną” K. Grajewski, *Nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym z 9 czerwca 2022 r. – zmiana prawdziwa czy pozorna?*, PPK 2022 nr 5 (69), s. 34 z uwzględnieniem uwag dotyczących szeregu wątpliwości – por. s. 30 i n.

W ustawie z 13 stycznia 2023 roku nie uwzględnia się zmiany przepisów o Krajowej Radzie Sądownictwa, co prowadziłoby do wyeliminowania fundamentalnych wątpliwości dotyczących respektowania demokratycznych standardów charakteryzujących procedurę powoływania sędziego. W konsekwencji sytuacja taka skutkować może kształtowaniem się permanentnego i powtarzalnego następczego procesu „testowania” sędziów, jak i ewentualnego podważania rozstrzygnięć



wydawanych przez sąd – np. także wtedy, gdy sędzia NSA, który nie przeszedł pozytywnie takiego testu w konkretnej wcześniejszej sprawie z obszaru „klasycznych” rozstrzyganych przez ten sąd, zostanie następnie wylosowany jako członek składu orzekającego NSA w sprawie przekazanej do jego właściwości na podstawie zmienionych ustawą z 13 stycznia 2023 roku przepisów ustaw i będzie w niej orzekał (nie wspominając o sytuacjach, w jakich dopiero któryś z kolei „test” jego dotyczący doprowadzi do stwierdzenia, iż nie spełnia on wymogów niezawisłości i bezstronności).

### **3.2. Standardy konstytucyjne a rozwiązania przyjęte w ustawie uchwalonej przez Sejm w dniu 13 stycznia 2023 roku**

#### **3.2.1. Zagadnienie właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego i wybrane kwestie proceduralne w sprawach dotyczących badania przez NSA spełniania przez sędziego sądu powszechnego, sądu wojskowego lub Sądu Najwyższego wymogów niezawisłości i bezstronności**

Z perspektywy postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku podstawową kwestią jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie - czy Naczelny Sąd Administracyjny jest władny do rozstrzygania w sprawach, które zostały mu przekazane w zakresie sprecyzowanym w postanowieniach ustawy uchwalonej przez Sejm w dniu 13 stycznia 2023 r.

Analiza ta musi opierać się na systemowym uwzględnieniu obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych i nie może przybierać postaci wycinkowego i funkcjonalnego odwoływania się do jednego akurat – jak mogłoby się wydawać – pasującego przepisu konstytucyjnego. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu Konstytucję RP należy traktować „jako akt stanowiący określoną, systemową całość” a nie jako „zbiór zatomizowanych przepisów” (A. Frankiewicz-Bodynek, *W sprawie zgodności z Konstytucją RP powoływania sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm*, PPK 2022 nr 6 (70), s. 144.).



Zgodnie z treścią art. 176 ust. 2 Konstytucji ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Nie budzi wątpliwości, że ustrojodawca potwierdza w tym przepisie fundamentalną gwarancję, zgodnie z którą wyłącznie ustawodawca (a nie np. organ władzy wykonawczej) ma prawo decydować o kształcie przepisów konkretyzujących właściwość sądów i zasady postępowania przed nimi. W żadnym razie nie oznacza to jednak, iż analiza treści tego postanowienia może pomijać łączne uwzględnienie innych regulacji zwartych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Sumarycznie bowiem one stanowią podwaliny identyfikacji sądu właściwego, także z perspektywy pojęcia i odróżnienia od siebie sprawy sądowej, jak i precyzują gwarancje zapewniające odpowiednie odseparowanie władzy sądowniczej od innych władz przy jednoczesnym sprecyzowaniu właściwości poszczególnych sądów.

Logiczne jest więc:

- po pierwsze, potwierdzenie, iż to sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów (art. 177 Konstytucji RP). Te domniemanie konstytucyjne eliminuje sytuację, w której okazałoby się, że do naruszenia prawa do sądu (art. 45 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP) doszłoby w związku z zaprzeczeniem domniemaniu funkcjonowania racjonalnego ustawodawcy;

- po drugie, uznanie, że inne sądy niż sądy powszechne będą uprawnione do orzekania w sprawach, które zostaną zdefiniowane przez ustawodawcę, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, iż ustawodawca nie jest w tym zakresie zupełnie swobodny, ponieważ wiążą go pozostałe postanowienia rozdziału dedykowanego sądom oraz trybunałom, a także zasady i wartości określające m.in. ograniczanie konstytucyjnych wolności i praw (art. 30 i n. Konstytucji RP).

W innych postanowieniach Konstytucji RP wskazuje się jednoznacznie na to, iż:

- wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (art. 175 ust. 1);

- to Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1);



- natomiast Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji RP).

Nie może budzić wątpliwości, że wskazana wprost kompetencja Sądu Najwyższego dotycząca sprawowania nadzoru w zakresie orzekania – w odniesieniu wprost i jednocześnie wyłącznie do sądów powszechnych i wojskowych – z istoty musi również obejmować kompetencję do rozstrzygania o tym, czy sąd wykonuje w sposób zgodny ze standardami konstytucyjnymi swoje obowiązki i czy w ogóle mamy do czynienia w zakresie orzekania z właściwym sądem (ostatecznie z wyrokiem sądu). Jak wskazuje się w literaturze „Przedmiotem nadzoru Sądu Najwyższego pozostaje wyłącznie sfera orzekania, którą interpretować należy przez pryzmat pojęcia sprawy i jej rozpatrzenia, jak również konstytucyjnej kategorii wymierzania sprawiedliwości (...)” – B. Naleziński, *Komentarz do art. 183 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, 2021 r. W takim ujęciu chodzi nie tylko o potwierdzenie funkcji Sądu Najwyższego jako sądu prawa, ale również uświadomienie sobie, że interpretacja konstytucyjnego zwrotu „w zakresie orzekania” musi być identyfikowana „z pojęciem rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz pojęciem sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) (L. Garlicki, Artykuł 183, w: Garlicki, *Konstytucja*, t. 4, s. 4). Skoro nadzór sprawowany przez Sąd Najwyższy określony jest przez odwołanie do czynnościowego zwrotu "w zakresie orzekania", to w konsekwencji przyjmować należy, że niedopuszczalne jest wprowadzanie przez ustawodawcę rozwiązań prawnych prowadzących do ingerencji w tę sferę kompetencji Sądu Najwyższego.” – P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 183*, [w:] *Konstytucja RP. Tom 2. Komentarz do art. 87 – 243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 r., Legalis.





Natomiast pojęcie kontroli „działalności administracji publicznej” jest oczywiście szerokie, ale gdybyśmy chcieli nawet rozumieć je „globalnie”, to w aspekcie zewnętrznym nakierowanym na sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością sądów, czy odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów innych sądów niż sądy administracyjne, przyjęcie takiego modelu nie może znajdować uzasadnienia konstytucyjnego, ponieważ z jednej strony kompetencja SN w zakresie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych jest wprost zdefiniowana w treści Konstytucji RP, po drugie, już samo weryfikowanie spraw z zakresu niezależności i bezstronności sędziego innego - niż sądu administracyjnego - sądu nie mieści się po prostu w ramach właściwości NSA skonkretyzowanej przecież wprost w treści Konstytucji RP. W literaturze podkreśla się też w odniesieniu do kognicji sądów administracyjnych, że arbitralne i ustrojowo nieuzasadnione przekazywanie pewnych kompetencji – tu np. NSA – może stanowić naruszenie prawa do sądu właściwego, tj. również takiego, który nie tylko nie jest merytorycznie przygotowany do rozpatrywania konkretnych spraw, ale i również takiego, który nie dysponuje właściwymi i mu bezpośrednio dedykowanymi „instrumentami proceduralnymi” – zob. szerzej kompleksowe opracowanie dotyczące rozumienia treści art. 184 Konstytucji RP autorstwa M. Wiącka, *Komentarz do art. 184*, [w:] *Konstytucja RP. Tom 2. Komentarz do art. 87 – 243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 r., Legalis.

Ponadto należy w tym zakresie wziąć pod uwagę, że pomimo braku „jednolitej definicji pojęcia „postępowanie administracyjne”, ani określenia w sposób jednoznaczny zakresu tego postępowania” (...) pojęcie to używane jest zarówno w szerokim, jak i ścisłym tego słowa znaczeniu. Przez postępowanie administracyjne w znaczeniu szerokim należy rozumieć całokształt przepisów proceduralnych prawa administracyjnego, stosownie do których działają organy administracji; z kolei przez postępowanie administracyjne w znaczeniu wąskim – kompleks przepisów prawnych, regulujących działalność organów administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej (por. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T.



Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 132), który jest określany jako proces administracyjny, procedura administracyjna, prawo formalne, czy postępowanie administracyjne (por. H. Knysiak-Molczyk, Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos, [w:] Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2014, s. 33)” – Wyrok TK z 15 grudnia 2020 r., SK 12/20.

W sposób subtelny, w istocie jednak jednoznaczny, wątpliwości konstytucyjne dotyczące propozycji zawartych w projekcie podniesione zostały przez samego Prezesa NSA, który stwierdził: „W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że kognicja NSA i sądów administracyjnych ogranicza się do kontroli działalności administracji publicznej. Przekazanie sądom administracyjnym do rozpoznania innych spraw jest możliwe z uwzględnieniem określonych kryteriów (wyrok z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18).

Kryteria te wynikają z:

- rodzaju spraw (por. wyroki z: 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30; 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50 oraz postanowienie z 8 marca 2000 r., sygn. akt K 32/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 64) albo ich charakteru (por. wyrok o sygn. akt P 12/01 oraz wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109);

- charakterystyki ustrojowej danego typu sądu; sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania – ze względu na jego specjalizację lub miejsce w strukturze sądownictwa (wyrok z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78);

- procedury stosowanej przez konkretny rodzaj sądu: Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury (powołany wyrok o sygn. akt SK 17/07);



- konieczności zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową, przy czym w razie milczenia ustawodawcy należy uznać dopuszczalność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny (por. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143, odwołujący się do wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50)” - (*Spotkanie Prezesa NSA z Prezydentem RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* – 16 grudnia 2022 r., <https://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/spotkanie-prezesa-nsa-z-prezydentem-rp-w-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-oraz-niektorych-innych-ustaw,news,24,923.php>, s. 2).

Z perspektywy konstytucyjnego testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3) powinniśmy dowiedzieć się też o tym, dlaczego uchwalana regulacja jest rzeczywiście konieczna w demokratycznym państwie, jakie przesłanki uzasadniają wprowadzenie konkretnych rozwiązań i czy nie naruszają one istoty gwarantowanych jednostce praw – zob. szerzej: J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008; A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 23 i n.

Wkroczenie w sferę materii ustawowej, szczególnie wtedy, gdy dotyczy to realizacji prawa do sądu musi pozostawać w zgodzie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Badanie tej zgodności odbywa się w oparciu o trzy kryteria:

- przydatności, ocena dotyczy tego, czy wprowadzana regulacja może w praktyce doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu, w tym, czy dane unormowanie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela - por. np. wyroki TK: z 29 czerwca 2001 r., K 23/00; K 20/07;

- konieczności (efektywności), ocena następuje w oparciu o wykazanie niezbędności ingerencji ustawodawcy w określoną sferę. W tym zakresie stawia się przed ustawodawcą - np. wyrok TK z 22 września 2005 r., Kp 1/05) – „z jednej strony (...) wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym



ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów”;

- proporcjonalności *sensu stricto* - ocena ma na celu stwierdzenie czy nałożone ograniczenia (stopień i zakres ingerencji) są proporcjonalne do osiągniętych (lub dopiero w przyszłości mających nastąpić) celów oraz korzyści. W praktyce więc „chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu” - wyrok TK z 3 października 2000 r., K. 33/99.

Z treści uzasadnienia do projektu ustawy wiemy jedynie, że projektodawcy chodzi o: „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 (zwanej dalej „decyzją wykonawczą Rady (UE)”), 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 F1G oraz F2G)” – uzasadnienie do projektu ustawy, s. 1 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2870>.

Uwzględniając powyższe, warto podnieść, że po pierwsze, z perspektywy rozstrzygnięć organów unijnych nie mamy do czynienia z „potencjalnymi wątpliwościami” tylko z jednoznacznie stwierdzonymi naruszeniami demokratycznych standardów (naruszenia praworządności), po drugie chodzi tu przecież nie tylko o naruszenie standardów unijnych, ale i tych, które charakteryzują członkostwo Polski



w systemie Rady Europy. O tych drugich, które wiążą się już przecież z sumą wydanych orzeczeń przez ETPC, zupełnie się nie wspomina, co jest o tyle zastanawiające, iż każde z nich wiąże się również z konsekwencjami finansowymi dla Polski. Domniemywać jedynie można, iż ich wysokość jest zdecydowanie niższa niż tych, które wiążą się z nałożonymi na Polskę przez TSUE karami pieniężnymi związanymi ze stosowaniem przepisów ustawy z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (od 3 listopada 2021 r. to już ponad 2 mld złotych, według kursu NBP z 20 stycznia 2023 roku) – szerzej na ten temat zob.: S. Patyra, *Sądownictwo konstytucyjne w kontekście ograniczeń konstytucyjnych*, PPK Nr 4 (56)/2020, s. 113 i n.

Ponadto treść uzasadnienia projektu, jak i dyskusja parlamentarna nie dostarczają jednocześnie argumentów uzasadniających, dlaczego to właśnie NSA ma zostać sądem właściwym do rozpatrywania spraw w zakresie zdefiniowanym w uchwalonej ustawie. Nie uzasadnia się racjonalności uznania przekazywanych do właściwości NSA spraw jako spraw dotyczących „kontroli działalności administracji publicznej”, czy i dlaczego pojęcie nadzoru sprawowanego przez Sąd Najwyższy ma być rozumiane w sposób odmienny od już ukształtowanego, wreszcie nie doszło też do jednoznacznego zweryfikowania proceduralnych możliwości wywiązania się NSA z nałożonych na niego obowiązków w odniesieniu do wykazania realnej skuteczności stosowania przyjętych rozwiązań, także w powiązaniu z poszanowaniem konstytucyjnej zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji RP – zob. szerzej: Wyroki TK: z 7 stycznia 2004 r., K 14/03; z 18 lutego 2004 r., K 12/03; z 7 listopada 2005 r., P 20/04; z 22 września 2006 r., U 4/06; z 15 stycznia 2009 r., K 45/07; czy z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08).

Fundamentalnym założeniem towarzyszącym demokratycznemu procesowi stanowienia prawa jest to, aby ustawodawca nie przyjmował takich regulacji, których efektem będzie „obniżenie dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej” - Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, a w szczególności przyjmowania takich rozwiązań, które są w oczywisty sposób





sprzeczne z Konstytucją RP. Jednocześnie wymóg sprawności działania instytucji publicznych wyklucza również przyjmowanie rozwiązań, których celem samym w sobie jest spowolnienie owego działania bądź uzależniania jego tempa od przypadkowych okoliczności” - Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15.

Im szersze i głębsze jest konstytucyjne definiowanie gwarancji niezależności konkretnych organów tym ważniejsze – konieczne z punktu widzenia konstytucyjności konkretnych rozwiązań ustawowych – jest stworzenie mechanizmów, które spełniałyby przesłanki uznania ich za procedury tożsame z tymi, które zapewniają warunki takiej współpracy. W projekcie brak było tego rodzaju uzasadnienia.

Jak jednocześnie wskazuje Prezes NSA „Proponowane rozwiązanie ustrojowe, zgodnie z którym NSA miałyby rozpatrywać sprawy z zakresu niezależności i bezstronności każdego sędziego sądu powszechnego, wiąże się z wysokimi kosztami społecznymi. Do Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyłane byłyby akta spraw z obszaru całego kraju. Ze względu na charakter przywołanej procedury i jej ścisłe powiązanie z konkretną sprawą sądową, zasadne jest, by wnioski te rozpatrywane były przez te sądy, w których sprawa jest rozpatrywana albo odpowiednie sądy wyższych instancji. Angażowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego w rozpoznawanie spraw dotyczących niezależności i bezstronności sędziów sądów rejonowych i okręgowych wpłynie znacząco na sprawność postępowania i przedłużenie toczących się postępowań z zakresu kontroli działalności administracji publicznej. Jednocześnie nałożony na sądy powszechne obowiązek przysyłania akt do sądu mającego siedzibę w Warszawie przedłuży postępowania w tych sądach i istotnie zwiększy koszty sprawowania wymiaru sprawiedliwości” (*Spotkanie Prezesa NSA z Prezydentem RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* – 16 grudnia 2022 r., <https://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/spotkanie-prezesa-nsa-z-prezydentem-rp-w-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-oraz-niektorych-innych-ustaw.news,24,923.php>, s. 3).



Powyższe uwagi należy powiązać z rozważaniami dotyczącymi szczegółowych zagadnień związanych z procedurą postępowania, które ma toczyć się przed NSA.

Np. zgodnie z treścią art. 29 § 16 ustawy o Sądzie Najwyższym NSA ma wydawać rozstrzygnięcie w terminie 2 tygodni od dnia złożenia wniosku (w tym oddalić wniosek, jeśli jest on bezzasadny), a jednocześnie w terminie tym ma obowiązek:

- zweryfikować wymagania o których mowa w § 9 tego artykułu;
- zweryfikować zasadność (możliwość) połączenia wniosków w celu ich łącznego rozpatrzenia, jeżeli uprawniony złożył wnioski wobec więcej niż jednego sędziego wyznaczonego do składu rozpoznającego sprawę lub wnioski zostały złożone w tej samej sprawie przez kilku uprawnionych (art. 29 § 14);
- rozpoznać wniosek po wysłuchaniu sędziego, którego wniosek dotyczy (lub sędziów, jeśli dotyczy on kilku sędziów składu orzekającego), „chyba, że wysłuchanie jest niemożliwe lub bardzo utrudnione” (art. 29 §15).

Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że wniosek składa się do NSA za pośrednictwem sądu rozpoznającego sprawę (art. 29 § 8), a termin 14 dniowy biegnie od daty złożenia wniosku, to albo osiągnięty zostanie zupełnie nowy standard sprawności działania sądu - przy jednoczesnym uwzględnieniu czynności, które temu mają towarzyszyć (w tym wezwaniu zainteresowanych sędziów na wysłuchanie, które nie do końca wiadomo jak się ma odbywać) - albo mamy do czynienia z zupełnie pozornym zdefiniowaniem procedury „na pokaz”, służącej jedynie „symulacji” mechanizmu gwarantującego poszanowanie prawa do sądu nie tylko sędziemu, którego sprawa będzie rozpatrywana, ale i temu czyją sprawę ma on później rozpatrywać (jednoosobowo lub jako członek składu orzekającego).

Trudno też z perspektywy zasad prawidłowej legislacji ustalić na czym polegać ma identyfikacja zwrotów niedookreślonych, których użyto w uchwalonej ustawie, np.: „chyba że wysłuchanie jest niemożliwe lub bardzo utrudnione” (art. 29 § 15). Nie wiadomo nawet czy ziszczenie się tych przesłanek należy odnieść do samego sądu czy do sytuacji sędziego i w drodze jakiego aktu następuje zindywidualizowana ich konkretyzacja.



W świetle ugruntowanego już orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością”, „jasnością” oraz „przewidywalnością” - zob. szerzej: T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 128 i n. Poprawność odnosi się do warstwy językowej, jak i struktury logicznej przepisu natomiast jasność przepisu Trybunał wiąże z jego zrozumiałością dla adresatów, rozumiejąc pod tym pojęciem nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień - por. np. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 1998 r., U 22/97, z 21 marca 2001 r., K 24/00. Z kolei precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie - por. np. Wyroki TK: z 17 października 2000 r., SK 5/99, z 13 lutego 2001 r., K 19/99, z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, z 12 czerwca 2002 r., P 13/01. Wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny podnosił też, że „niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, oceniać należy jako naruszenie wymagań konstytucyjnych. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą, Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności (...)” - Wyrok TK z 20 czerwca 2005 r., K 4/04.



Takie doprecyzowanie musi nastąpić w treści uzasadnień konkretnych rozstrzygnięć organów (podmiotów) zarówno administracyjnych, jak i sądowych. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny „Wymaganie prawidłowego uzasadnienia rozstrzygnięcia jest niewątpliwie jednym z elementów składających się na sprawiedliwość proceduralną. Jak już powiedziano, uzasadnienie pozwala kontrolować orzeczenia, zwłaszcza wtedy, gdy ich podstawą były pojęcia ocenne. Zapobiega to dowolności i arbitralności. Uzasadnienie pełni ważną rolę nawet wówczas, gdy orzeczenie nie podlega kontroli. Dzięki informacjom zawartym w uzasadnieniu uczestnicy postępowania, a także potencjalne strony przyszłych postępowań, mogą uzyskać obraz funkcjonowania pewnych mechanizmów procesowych i ocenić szanse powodzenia w konkretnej sprawie. W ten sposób realizuje się kolejny wymóg sprawiedliwości proceduralnej, a mianowicie – przewidywalność rozstrzygnięć sądowych” Wyrok TK z 2 października 2006 r., SK 34/06.

W analizowanym przypadku, przy jednoczesnym uwzględnieniu terminu wydania przez NSA rozstrzygnięcia i spraw, które dotyczyć mają sędziów trudno ustalić jak charakteryzować się mają choćby podstawowe gwarancje poszanowania nie tylko ich praw, ale i przecież tych, którzy inicjują postępowanie w ich sprawie – por. Wyrok TK z 8 maja 2006 r., P 18/05; Wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05. Nie można też zapominać, że ustawodawca zasadniczo potwierdził, iż chodzi o wysłuchanie osobiste sędziego, wskazując, iż może ono nastąpić na piśmie, co oznacza, że najpierw zapewniona ma być możliwość osobistego wysłuchania, ewentualnie - być może (tak można jedynie przypuszczać) - z jednoczesnym zaproponowaniem złożenia jego treści na piśmie. To z kolei oznacza, że w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku ma dojść do szeregu działań, w tym być może właśnie złożenia „wysłuchania” na piśmie przez zainteresowanego sędziego. Oczywiście pytaniem jest także to, jak ziszczenie się okoliczności szczególnych – np. sędzia chce zostać wysłuchanym, ale z przyczyn obiektywnych nie dojedzie (np. skutek zdarzenia losowego) - będzie wpływało na realizację tego uprawnienia. Czy będzie to równoznaczne, że nie ma on możliwości złożenia „wysłuchania” na piśmie?.



Kolejna kwestia dotyczy obiektywnego i znajdującego merytoryczne oparcie w zgromadzonym materiale wydania rozstrzygnięcia przez NSA (w sprawie badania spełniania przez sędziego sądu powszechnego, sądu wojskowego lub Sądu Najwyższego wymogów niezawisłości i bezstronności). Jeśli np. we wniosku podane są określone fakty i odwołania np. do dokumentów znajdujących się w posiadaniu KRS (czy kancelarii Prezydenta RP), ale nie dołączonych przez wnioskodawcę z powodów obiektywnych - to jak ma nastąpić wydanie przez sąd odpowiedniego rozstrzygnięcia w terminie, który został wskazany w ustawie zmieniającej? Przy tej okazji warto wskazać, że w różnego rodzaju orzeczeniach sądowych podkreślano, iż: „(...) znaczny stopień niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko poszczególne przepisy powinny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu (por. wyroki TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04; z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99 publik. OTK-A 2003, nr 8, poz. 83). Ponadto przepisy prawne nie mogą dawać organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela, łamać ustalonych reguł postępowania, czy zastawiać pułapek (por. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu, wyd. 9, Warszawa 2005 r., s. 63). Zasada przyzwoitej legislacji najczęściej jest powoływana w kontekście stanowienia prawa, jednak należy zwrócić uwagę także na aspekt stosowania prawa i kwestię zaufania do interpretacji sądowej. Za przykład może posłużyć wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 1997 r., sygn. akt U 11/97, w którym wskazano, że określając treść zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, nie można lekceważyć faktu, że dla obywateli treść prawa przejawia się przede wszystkim w sposobie jego stosowania przez organy państwowe.” – Uchwała NSA z 17 listopada 2014 r., II FPS 3/14.





Mając powyższe na uwadze analiza przepisów ustawy z 13 stycznia 2023 roku w przedstawnym zakresie pozwala na potwierdzenie istnienia uzasadnionych wątpliwości konstytucyjnych, co do zgodności treści art. 1 pkt 1 lit a-c; pkt 2 lit e-j; pkt 4 i 5, a w konsekwencji pozostałych przepisów tej ustawy definiujących wyłączną lub tylko częściową właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach przekazywanych do jego kompetencji z:

- art. 183 ust. 1 w związku art. 184 i 175 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 Konstytucji RP w odniesieniu do respektowania zasady rozdzielenia ustrojowego i kognicyjnego sądów i jego skutków w sferze prokonstytucyjnego definiowania sądu właściwego;

- zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (preambuła i art. 2 Konstytucji) oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że stanowią naruszenie zasad poprawnej legislacji przy określaniu statusu prawno-ustrojowego właściwości NSA i z perspektywy wskazanych wyżej przepisów Konstytucji RP prowadzą jednocześnie do powstania realnego zagrożenia doprowadzenia do dysfunkcjonalności funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości, przy jednoczesnym osłabieniu możliwości skutecznej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, przez jedynie pozorne zapewnienie każdemu uprawnionemu (w tym również samemu sędziemu) poszanowania jego uprawnień procesowych;

- zasadami poprawnej legislacji (zasada określoności przepisów - art. 2 Konstytucji RP) w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie sposobu „definiowania” przez prawodawcę szczegółowych rozwiązań proceduralnych i istoty gwarancji przysługujących uprawnionemu w związku z postępowaniem, które miałyby być prowadzone przez NSA.

### **3.2.2. Sprawy dyscyplinarne i inne kompetencje przekazane do właściwości NSA**

Z perspektywy standardu wynikającego z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego a dotyczącego: rodzaju spraw; charakterystyki ustrojowej danego typu



sądu, czy wreszcie stosowanej przed tym sądem procedury trudno jednocześnie zaaprobować racjonalność i konstytucyjność przyjętych rozwiązań w odniesieniu do „rozszerzenia” kompetencji NSA i objęcia nimi spraw dyscyplinarnych sędziów innych niż sędziowie sądów administracyjnych, ale i spraw „immunitetowych” wszystkich sędziów sądów powszechnych, wojskowych i SN (tu także z perspektywy poszanowania art. 183 ust. 1 w związku art. 184 i 175 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 Konstytucji RP w odniesieniu do respektowania zasady rozdzielenia ustrojowego i kognicyjnego sądów i jego skutków w sferze prokonstytucyjnego definiowania sądu właściwego).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Prawo do rozpoznania sprawy przez sąd znaczy między innymi, że kompetencje sądów powinny być tak ukształtowane, by zawsze jakiś sąd był właściwy do rozpatrzenia sprawy dotyczącej wolności i praw jednostki. Takie określenie gwarantuje dostęp do sądu, nie jest jednak wystarczające z punktu widzenia prawa do sądu właściwego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Konieczne jest zatem określenie w obowiązujących przepisach, który sąd jest właściwy do rozpoznania sprawy. W związku z powyższym przepisy określające właściwość sądu mają nie tyle charakter porządkowy, co gwarancyjny. Charakter ten wynika z konstytucyjnego prawa do bycia sądzonym przez sąd właściwy. Prawo do sądu właściwego ma być gwarancją prawidłowego rozpoznania sprawy i sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Dlatego 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. Innymi słowy sama Konstytucja wyznacza w dużej mierze zakres przedmiotowy prawa do sądu właściwego. Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury. Zarzut naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy powinien opierać się na wskazaniu, iż sprawa została rozpoznana przez sąd, którego zasady i tryb postępowania są nieadekwatne do charakteru stosunku prawnego stanowiącego przedmiot sprawy, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienie z 6 lipca



2004 r., sygn. Ts 59/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 176)” – wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., SK 17/07.

Naczelny Sąd Administracyjny ze względu na konstytucyjne jego zdefiniowanie, jak i zakres swoich dotychczasowych kompetencji nie wydaje się być - jako sąd dyscyplinarny właściwy dla spraw wszystkich sędziów – odpowiednio merytorycznie przygotowany do ich rozpoznawania i to właśnie ze względu na swą specjalizację, jak i miejsce w strukturze sądownictwa. Jak zauważał to sam Prezes NSA „(...) sędziowie sądów administracyjnych w zdecydowanej większości nie mają doświadczenia w rozpatrywaniu spraw z zakresu prawa karnego” (*Spotkanie Prezesa NSA z Prezydentem RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* – 16 grudnia 2022 r., <https://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/spotkanie-prezesa-nsa-z-prezydentem-rp-w-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-oraz-niektorych-innych-ustaw,news,24,923.php>, s. 3).

TSUE w swoim postanowieniu z 14 lipca 2021 w sprawie C – 204/21 podkreślał, że „(...) normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretne mające zastosowanie kary, normy, które przewidują udział niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony, oraz normy, które przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych na drodze sądowej, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności wymiaru sprawiedliwości (wyrok z dnia 18 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 198 i przytoczone tam orzecznictwo)”.

Postanowienia ustawy z 13 stycznia 2023 roku nie tworzą w pełni odpowiednich gwarancji dostępu uprawnionego do sądu właściwego, tj. takiego, którego cechy, właściwości, jak i odpowiednie „proceduralne” obudowanie stwarzają pewność jego realnego funkcjonowania. Świadczy o tym wiele szczegółowych przykładów



„skorelowania” dotychczas obowiązujących przepisów z tymi, które (potencjalnie) miałyby dopiero rozpocząć swoje obowiązywanie.

W przypadku sędziów (i asesorów sądowych) właściwe regulacje dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej zawarte są w ustawach szczegółowych, w tym w ustawie o Sądzie Najwyższym, choć sądem dyscyplinarnym jest przecież Naczelny Sąd Administracyjny. Co więcej, w samej ustawie z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w odniesieniu do norm ustrojowo-proceduralnych zasadniczo zmienia się wyłącznie treść art. 9 poprzez dodanie ust. 2:

„Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem dyscyplinarnym sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego na zasadach określonych w odrębnych ustawach”. Jednocześnie nie dochodzi do zmiany treści art. 48 tej ustawy.

Łatwo w związku z tym zauważyć, że projektodawca nie zastanawiał się nawet nad tym, jak w zestawieniu z ukształtowaną już wcześniej ustawowo organizacją NSA wyglądać ma rzeczywiste realizowanie przez ten sąd nałożonych na niego zadań i jak mogą one wpłynąć na sprawność i rzetelność jego funkcjonowania z perspektywy realizacji prawa do sądu osób, które przed nim prawo to realizują. Trudno też dostrzec – co jak się wydaje byłoby konieczne z punktu widzenia zakresu i charakteru wprowadzanych zmian – dążenie prawodawcy do wzmocnienia pozycji Prezesa NSA z perspektywy działań zewnętrznych podejmowanych przez niego w związku z potencjalnym (jeszcze) stosowaniem przepisów ustawy uchwalonej przez Sejm 13 stycznia 2023 r. Jedynie tytułem przykładu można wskazać na pozostawienie w treści ustawy o SN art. 75 § 2. *Sąd podaje prawomocny wyrok dyscyplinarny do wiadomości publicznej poprzez zamieszczenie go na stronie internetowej Sądu Najwyższego.* NSA, jak i jego Prezes nie ma jakiegokolwiek władztwa do zarządzania internetową stroną własną SN. Jednocześnie warto porównać kompetencje Pierwszego Prezesa SN, które dedykowane były postępowaniu dyscyplinarnemu, aby zrozumieć, że rola i znaczenie Prezesa NSA w tożsamym zakresie jest zupełnie znikoma. W rzeczywistości okazuje się



też, że ustawa o SN staje się *de facto* ustawą o Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W akcie, który systemowo ma dotyczyć ustroju i specyfice funkcjonowania Sądu Najwyższego dochodzi więc do stworzenia swoistej hybrydy systemowej, w ramach której mamy do czynienia z pomieszaniem właściwości i kompetencji różnych od siebie a jednak jednoznacznie konstytucyjnie wskazanych sądów tak pod względem ustrojowym, jak i kompetencyjnym.

Specyfika przyjętych w ustawie z 13 stycznia 2023 roku rozwiązań prowadzi oczywiście do wniosku, iż NSA staje się – w zależności od tego, kogo dotyczy sprawa – sądem dyscyplinarnym I i II instancji lub sądem dyscyplinarny wyłącznie II instancji. I tak np. zgodnie ze zmienioną treścią art. 110 § 2a ustawy o ustroju sądów powszechnych (art. 3 pkt 4 ustawy z 13 stycznia 2023 r.) do rozpoznawania spraw, o których mowa w art. 37 § 5 i art. 75 § 2 pkt 3, właściwy miejscowo jest sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem. Natomiast w sprawach, o których mowa w art. 80 i art. 106zd, orzeka w pierwszej instancji Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 1 sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w drugiej instancji – Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zgodnie natomiast z treścią art. 80 § 2da. ustawy o ustroju sądów powszechnych sąd dyscyplinarny podejmuje uchwałę w przedmiocie wniosku niezwłocznie, nie później niż przed upływem 24 godzin od jego wpłynięcia do sądu dyscyplinarnego. Uchwała zezwalająca na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziego jest natychmiast wykonalna. Rozumieć w związku z tym należy, że jednoosobowo działający sąd będzie wydawał uchwałę, co jest niewątpliwie dość istotnym, ale jakże ciekawym rozwiązaniem systemowym.

O ile w przypadku rozstrzygnięcia w pierwszej instancji przez 3 osobowy skład NSA w stosunku do sędziego SN jest to rozwiązanie do przyjęcia – sąd taki „kolegialnie” może podjąć uchwałę, to już jednoosobowe „uchwały” sądu podejmowane na podstawie przepisów np. ustawy o ustroju sądów powszechnych wydają się raczej „istotne





systemowo” (jak i na podstawie art. 39 § 2a ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych).

Systemowo mamy też do czynienia z dość trudną do wytłumaczenia sytuacją pojawienia się zjawiska „schizofrenii” sądownictwa dyscyplinarnego, przyjmującą postać kombinowanego modelu identyfikacji właściwości i procedury postępowania przed sądem dyscyplinarnym w odniesieniu do sędziów i asesorów sądowych i innych przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, o prokuratorach nie zapominając. Tu pojawia się pytanie czy takie zróżnicowanie sytuacji sędziów (asesorów sądowych) i innych przedstawicieli zawodów, a także prokuratorów jest zgodne z treścią art. 32 Konstytucji RP (równe traktowanie). Nie budzi przecież wątpliwości, że poza samymi sędziami (asesorami) pozostałe osoby objęte dyspozycją treści art. 27a ustawy o SN nie będą mogły skorzystać z uprawnień, które sprecyzowane zostały przez przepisy ustawy z 13 stycznia 2023 r. Niewątpliwie takie zróżnicowanie ich praw, także z perspektywy choćby wznowienia postępowania odbiega od rozumienia klasycznego standardu równego traktowania. W tym bowiem przypadku liczy się nie tylko status takich osób i przysługujące im szczególne gwarancje konstytucyjne, ale to, jakie organy i w jakiej procedurze wydawały konkretne rozstrzygnięcia. W tym też przypadku ocena równego traktowania powinna być powiązana z oceną przesłanek przywilejujących bądź dyskryminujących w odniesieniu do prawa każdego do sądu (art. 45 Konstytucji RP), w powiązaniu z konsekwencjami wynikającymi z dotychczasowego orzecznictwa TSUE i ETPC. Nie może budzić wątpliwości, że kwestia ta może budzić wątpliwości z punktu widzenia zakazu arbitralnego wyznaczenia przez prawodawcę podmiotowego i przedmiotowego zakresu prawa, czyli jednego z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Jego respektowanie identyfikowane jest z nakazem tworzenia przez prawodawcę prawa tak, aby definiowanie podmiotowego i przedmiotowego jego zakresu (treści) nie było dokonywane w sposób arbitralny, tzn. w sposób naruszający demokratyczne (w tym oczywiście konstytucyjne) wartości, zasady i reguły stanowienia prawa, w szczególności zaś - systemowo



eliminujący dopuszczalność tworzenia prawa w sposób przypadkowy, intencjonalny i/lub pozbawiony rzeczywistych i obiektywnych przesłanek.

Trybunał Konstytucyjny zwracał wielokrotnie uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na którego podstawie dokonano zróżnicowania, bowiem wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Argumenty te muszą:

– po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzone zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;

– po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

– po trzecie, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Mając jednocześnie na względzie istotę przepisów zawartych w art. 5 – 10 ustawy z 13 stycznia 2023 roku, a w szczególności wydłużenie terminu przedawnienia w sprawach należących uprzednio do właściwości Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego (art. 8), przekazanie przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Odpowiedzialności Zawodowej Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego akt spraw, w których właściwość przejmuje Naczelny Sąd Administracyjny – co ma nastąpić w ciągu 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy (art. 9) oraz przerwanie i liczenie od nowa z pierwszym dniem po przekazaniu akt do Naczelnego



Sądu Administracyjnego terminów procesowych przewidzianych w ramach procedury tzw. testu niezależności i bezstronności sędziego (art. 10) musi spowodować istotny wpływ na funkcjonowanie NSA. Obok spraw nowych, zasadniczo niezwłocznie po wejściu w życie tej ustawy NSA stanie się dysponentem szeregu spraw, które – oczywiście w zależności od ich charakteru – będzie musiał rozstrzygnąć. Warto zauważyć, że z Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego do NSA (oczywiście w tej chwili jeszcze jedynie potencjalnie) przekazanych zostanie kilkaset samych spraw dyscyplinarnych.

Jeżeli uwzględnimy dodatkowo fakt wydłużenia okresu *vacatio legis* z 14 do jedynie 21 dni (co jest wyłącznie kosmetycznym zabiegiem i w żadnym razie nie gwarantującym organizacyjnie możliwości przygotowania się na łączne rozpatrywanie dotychczasowych spraw i nowych, które miałyby wpłynąć do NSA), to przede wszystkim racjonalny prawodawca powinien wykazać – że całość przyjmowanych regulacji ma rzeczywiście charakter kompletny, a służąc poszanowaniu konstytucyjnej zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej zapewni jednocześnie należyte respektowanie prawa każdego do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki (preambuła do Konstytucji i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Trudno jednak jakiegokolwiek gwarancje tego typu dostrzec. Co więcej sam Prezes NSA podniósł, że brak zmian treści art. 48 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych oznacza, „Utrzymanie zasad wyłaniania składów orzekających w sprawach dyscyplinarnych także dla sędziów sądów powszechnych wymagać będzie bardzo częstego, permanentnego zwoływania posiedzeń Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego w celu wyznaczenia składu sądu dyscyplinarnego do każdej ze spraw w drodze losowania” - (*Spotkanie Prezesa NSA z Prezydentem RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* – 16 grudnia 2022 r., <https://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/spotkanie-prezesa-nsa-z-prezydentem-rp-w-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-oraz-niektorych-innych-ustaw.news,24,923.php>, s. 3. Warto jednocześnie zauważyć, że nie podniósł tego w jaki



sposób zagwarantowane zostanie szybkie i sprawne rozpoznanie tych spraw przez sąd, który zasadniczo (poza sprawami sędziów administracyjnych) się nimi nie zajmował.

Wszystkie te kwestie budzą uzasadnione wątpliwości co do respektowania zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (preambuła i art. 2 Konstytucji) oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że stanowią naruszenie zasad poprawnej legislacji przy określaniu statusu prawno-ustrojowego właściwości NSA i z perspektywy wskazanych wyżej przepisów Konstytucji RP prowadzą jednocześnie do powstania realnego zagrożenia doprowadzenia do dysfunkcyjności funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości, przy jednoczesnym osłabieniu możliwości skutecznej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, przez jedynie pozorne zapewnienie każdemu uprawnionemu (w tym również samemu sędziemu) poszanowania jego uprawnień procesowych

Dodatkowo należy podnieść, że:

- brak jest szczegółowych przepisów proceduralnych dedykowanych specyficie postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez NSA w odniesieniu do spraw, które mają zostać przekazane w sytuacji ostatecznego uchwalenia ustawy nowelizującej – w chwili obecnej w zasadzie nie ma jasnych, czytelnych i dotyczących tej właśnie problematyki przepisów zarówno w odniesieniu do sprecyzowania kompetencji szczegółowych Prezesa NSA, jak i identyfikacji w obszarze organizacyjnego funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego;

- brak jest czytelnych przepisów proceduralnych dotyczących określenia skonkretyzowanych zasad i mechanizmów dedykowanych przekazywaniu dokumentacji przez ogół sądów;

- ze względu na dotychczasowy charakter sądownictwa administracyjnego i brak odpowiednich przepisów szczegółowych definiujących odpowiednie gwarancje proceduralne dotyczące funkcjonowania NSA jako sądu dyscyplinarnego dla ogółu sędziów zagrożone jest permanentnym formułowaniem obiektywnych zarzutów arbitralności i dowolności, co z zasadą demokratycznego państwa prawa, legalizmu i z prawem do sądu niewiele ma wspólnego.



Niewątpliwie problemem systemowym jest również dookreślenie skutków ewentualnego uznania, iż konkretny sędzia NSA nie spełnia wymogu niezawisłości i bezstronności w kontekście jego udziału w składzie sądu dyscyplinarnego rozpatrującego przeciw sprawie przekazane do NSA na mocy art. 5-8 ustawy z 13 stycznia 2023 r. Chodzi tu również o sytuację, w której negatywny test dotyczył zupełnie innej sprawy (klasycznej sprawy z zakresu właściwości sądu administracyjnego) i miał miejsce przed wylosowaniem sędziego do składu orzekającego jako sąd dyscyplinarny I bądź II instancji, ale także sytuacji, w której określone fakty i/lub okoliczności ujawniają się dopiero w późniejszym okresie. Przyjęte postanowienia ustawowe nie odnoszą się do tego rodzaju sytuacji i skutków, także w kontekście kierowania skarg do międzynarodowych organów ochrony wolności i praw jednostki. Kwestia ta dotyczy również przeprowadzania testu niezależności i niezawisłości sędziego w związku z brakiem uchylenia tak postanowień ustawy o SN – por. art. 29 § 24 ustawy o SN, jak i regulacji poszczególnych ustaw sądowych. Z perspektywy ewentualnego oczywiście funkcjonowania NSA oznacza to przeniesienie (bądź nawet spotęgowanie) szeregu problemów proceduralnych, których przyjęta przez Sejm regulacja w ogóle nie rozwiązała.

#### **4. Konkluzja**

1. Zaprezentowana powyżej analiza i wskazane w jej treści szczegółowe argumenty nie pozwalają na uznanie, iż wszystkie postanowienia uchwalonej przez Sejm 13 stycznia 2023 roku ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw pozostają w zgodzie z zasadami poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP), przepisami ustrojowymi (175 ust. 1 w związku z art. 183 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP), jak i ochroną konkretnych wolności i praw (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji). Zarówno projektodawca, jak i ustawodawca sejmowy podejmując próbę





wyeliminowania jedynie części potwierdzonych już przez międzynarodowe, w tym unijne organy, naruszeń ochrony wolności i praw jednostki oraz gwarancji niezależności i niezawisłości sądów - nie tylko nie osiągnął pożądanego z perspektywy zadośćuczynienia tym standardom efektu, ale dodatkowo po raz kolejny w ogóle nie zważał na obowiązujące postanowienia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Skutkiem tym może stać się doprowadzenie do dysfunkcjonalności funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości, przy jednoczesnym osłabieniu możliwości skutecznej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, przez jedynie pozorne zapewnienie każdemu uprawnionemu (w tym również samemu sędziemu) poszanowania jego uprawnień procesowych

Rozwiązania przyjęte w ustawie z 13 stycznia 2023 roku nie spełniają potwierdzonych w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego standardów (m.in. rozdzielenia ustrojowego i kognicyjnego sądów i jego skutków w sferze prokonstytucyjnego definiowania właściwego sądu), jednocześnie - przynajmniej w części - pozostają stale *a contrario* do treści nie tylko samej decyzji wykonawczej (wskazuje się w niej na właściwość konkretnej Izby SN), ale i w dalszym ciągu nie wydają się realnie eliminować wszystkich stwierdzonych już wcześniej naruszeń podniesionych w wyrokach wydanych przez TSUE jak i - co nie mniej przecież ważne - także w orzecznictwie ETPC.

***Opracował prof. dr hab. Mariusz Jabłoński***