



**SĄD NAJWYŻSZY**  
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 21 marca 2022 r.

BSA IV.021.4.2022

**Pan**  
**Dariusz Salamończyk**

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

**SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS**

L.dz. **DS-175-185-2022**

Data wpływu **22.03.2022**

*Szanowny Panie Ministrze,*

w odpowiedzi na pismo z 15 lutego 2022 r., SPS-WP.020.43.4.2022, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1904), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów.*

*Z poważaniem,*

dr hab. Małgorzata Manowska  
/pismo podpisane podpisem elektronicznym/

**WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU**

L.dz. **SPS-WP.020.43.9.2022**

Data wpływu **22.03.2022**



## UWAGI Sądu Najwyższego

### do poselskiego projektu ustawy o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów

Przedmiotem opinii jest poselski projekt ustawy o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów (druk sejmowy nr 2013; dalej jako „projekt”). W uzasadnieniu stwierdza się, że projekt realizuje dwa cele. Pierwszy z nich to „wzmocnienie konstytucyjnej ochrony niezawisłości sędziowskiej w taki sposób, by prowadzone w niezbędnych sytuacjach postępowania karne i dyscyplinarne wobec sędziów, nie naruszając niezawisłości sędziowskiej gwarantowały zarazem możliwość reagowania na zachowania sędziów stanowiące rażące naruszenie prawa”. Drugi zaś to realizacja przez Rzeczpospolitą Polską wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 15 lipca 2021 r., C-791/19, w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, w zakresie dotyczącym zgodności systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z prawem Unii Europejskiej.

Realizując wymienione cele, przedstawiony projekt przewiduje pozostawienie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego jako organu odwoławczego w sprawach odpowiedzialności zawodowej innych niż sędziowie grup zawodowych. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów ma zostać wyłączona z właściwości Izby Dyscyplinarnej, lecz pozostać we właściwości Sądu Najwyższego, przy czym sprawy dyscyplinarne sędziów mają być rozpoznawane w składach losowanych spośród wszystkich sędziów Sądu Najwyższego. Nadto Projektodawcy zmiernają do wyraźnego wyłączenia odpowiedzialności sędziów za treść wydawanych orzeczeń. Projekt reguluje ponadto sytuację prawną sędziów, wobec których prowadzone jest postępowanie dyscyplinarne o sprawy związane z orzekaniem. Co do zasady sprawy te mają podlegać umorzeniu.

Założenia obecnego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów zostały zakwestionowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako „TSUE”) w wyroku z 15 lipca 2021 r., C-791/19. W wyroku tym TSUE stwierdził, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej m.in. przez:

- niezapewnienie niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach

<sup>1</sup> ECLI:EU:C:2021:596.

dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów; dopuszczenie, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne;

- przyznanie Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego prawa do dyskrecjonalnego wyznaczenia właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych; niezapewnienie poszanowania prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych w postępowaniach dyscyplinarnych;
- dopuszczenie, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Po wydaniu przytoczonego orzeczenia Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wydał zarządzenie nr 90/2021, którym stworzył organom władz warunki do wprowadzenia do polskiego systemu prawnego rozwiązań umożliwiających efektywne funkcjonowanie systemu odpowiedzialności zawodowej sędziów w Rzeczypospolitej Polskiej. Doprowadzenie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów do stanu zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz standardami formułowanymi na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wymaga bowiem przemyślanych zmian ustawowych. Inicjatywa zmierzająca do wyeliminowania wad systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a tym samym uniknięcia paraliżu tego systemu, zasługuje więc na aprobatę. Rozwiązania przyjęte w przedstawionym projekcie nasuwają jednak zasadnicze wątpliwości. Tym samym powstaje ryzyko, że projektowane zmiany nie są wystarczające dla wyeliminowania rozwiązań prawnych, które stoją na przeszkodzie sprawnemu funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości.

W pierwszej kolejności należy odnotować, że przedstawiony projekt został skonstruowany wadliwie pod względem techniki legislacyjnej. Przede wszystkim brak w nim przepisów zmieniających regulacje postępowań dyscyplinarnych zawartych w innych ustawach, z którymi projektowane rozwiązania pozostają w sprzeczności. Projektodawca zdaje się mieć tego świadomość, skoro w art. 6 zawarł normę, zgodnie z którą przepisy wymienionych w nim ustaw stosuje się do postępowań dyscyplinarnych, „o ile dotyczą kwestii nieuregulowanych w niniejszej ustawie i nie są sprzeczne z przepisami niniejszej ustawy”. Przyjęta metoda regulacji nie odpowiada jednak podstawowym zasadom techniki prawodawczej, ponieważ prowadzi do pominięcia przepisów zmieniających, których celem jest eliminacja sprzeczności w systemie prawa wynikających z ustanowienia nowych norm prawnych regulujących kwestie już wcześniej uregulowane. Niezbędne jest zatem wyraźne określenie zakresu zmian dokonywanych w innych ustawach oraz zawarcie przepisów uchylających, zastępujących lub uzupełniających dotychczasowe uregulowania. Brak takich postanowień w istocie uniemożliwi stosowanie projektowanych rozwiązań.

Niezależnie od uchybień pod względem zastosowanej techniki legislacyjnej, wątpliwości nasuwa również przyjęte w projekcie założenie o utrzymaniu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Projektodawca przyjmuje za właściwe pozostawienie Izby Dyscyplinarnej w

dotychczasowym organizacyjno-ustrojowym kształcie, mimo wyłączenia z właściwości tej Izby spraw dyscyplinarnych sędziów. W myśl opiniowanego projektu Izba Dyscyplinarna nadal ma utrzymywać samodzielność organizacyjną, funkcjonalną i finansową, chociaż odpadną przyczyny, które stały pierwotnie za takim ukształtowaniem jej struktury, które *notabene* także zostały zakwestionowane w wyroku TSUE z 15 lipca 2021 r., C-791/19.

Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że w roku 2021 r. do Izby Dyscyplinarnej na łączną liczbę 467 spraw wpłynęło 151 spraw przedstawionych z kasacją od orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. – o radcach prawnych oraz ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, ustawy z dnia 22 marca 2018 r. – o komornikach sądowych oraz 11 spraw przedstawionych ze skargą na orzeczenie sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania oraz dla spraw ze skargi o wznowienie postępowania w sprawach dyscyplinarnych – zarówno sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, jak i prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników, asesorów sądowych i asesorów prokuratury. Jakkolwiek w tym okresie istotne znaczenie dla funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej SN miało postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r., C-791/19 R, dotyczące zawieszenia stosowania przepisów stanowiących podstawę jej właściwości zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji w sprawach dyscyplinarnych sędziów, to łączna liczba spraw innych niż sprawy dotyczące sędziów nie była znacząca także w roku 2020, kiedy to do Izby Dyscyplinarnej SN wpłynęło łącznie 228 takich spraw. Mając na uwadze również określoną w Regulaminie Sądu Najwyższego obsadę etatową tej Izby wynoszącą 16 stanowisk sędziego, do której zmniejszania przedmiotowy projekt w żaden sposób się nie odnosi, zasadnicze wątpliwości budzi racjonalność przyjętego założenia o utrzymaniu Izby Dyscyplinarnej, skoro projektuje się jednocześnie wyłączenie spraw dyscyplinarnych sędziów z zakresu jej właściwości. W tym kontekście odnotowania wymaga, że wpływ spraw do pozostałych izb pozostaje znacząco większy. Tytułem przykładu można wskazać na Izbę Cywilną, do której w roku 2021 r. wpłynęło 7017 spraw, czy Izbę Karną, do której wpłynęło 3900 spraw. Kwestia efektywności projektowanego systemu dyscyplinarnego, przy założeniu czynionych nań nakładów oraz potencjalnej liczby rozpoznawanych przez Izbę Dyscyplinarną spraw przedstawicieli zawodów prawniczych, nie została, jak się wydaje, należycie rozważona.

Funkcjonowanie Sądu Najwyższego w wymiarze organizacyjnym utrudniłoby również wejście w życie art. 10 projektu ustawy, zgodnie z którym pomimo zmiany właściwości rzeczowej Izby Dyscyplinarnej, postępowania dyscyplinarne wobec sędziów sądów powszechnych oraz sędziów sądów wojskowych wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy, toczyłyby się w dotychczasowym trybie, tj. w Izbie Dyscyplinarnej.

W powyższym kontekście wątpliwe jest również pominięcie przez Projektodawcę finansowych skutków zakładanych zmian. Projekt zdaje się nie uwzględniać bowiem samodzielności finansowej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Zgodnie z art. 7 § 4 ustawy o SN, w zakresie wykonywania budżetu Sądu Najwyższego związanego z funkcjonowaniem izby

Dyscyplinarnej, uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych przysługują Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej. Zarazem przeniesienie wydatków skutkujące ich zmniejszeniem w zakresie związanym z funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej wymagają zgody Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej (art. 7 § 5 ustawy o SN). Projekt zakładający przeniesienie określonej kategorii spraw z właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego do właściwości Sądu Najwyższego powinien zatem uwzględniać konieczność dokonania zmian w planie dochodów i wydatków Izby Dyscyplinarnej oraz całego Sądu Najwyższego.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt w niewystarczającym stopniu normuje ponadto rozpoznanie spraw dyscyplinarnych sędziów zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną, które mają zostać rozpoznane przez cały Sąd Najwyższy. Projekt nie przenosi bowiem tych spraw do właściwości rzeczowej którejkolwiek z istniejących Izb, lecz zakłada, że „Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zapewni rozpoznanie tych spraw przez Sąd Najwyższy oraz warunki obsługi administracyjnej tych spraw”. Przyjęta technika legislacyjna pozostaje sprzeczna z ogólnie przyjętym standardem regulacji właściwości rzeczowej zarówno Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych. Nie uwzględnia ponadto, że zadania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dotyczą kierowania pracami Sądu Najwyższego i reprezentowania Sądu Najwyższego na zewnątrz, a czynności związane z obiegami spraw podejmują przewodniczący wydziałów powołanych w poszczególnych Izbach Sądu Najwyższego. Odejście od tego rozwiązania stanowi nieuzasadnioną ingerencję w tok działalności Sądu Najwyższego, którą można by zastąpić przez przekazanie spraw dyscyplinarnych sędziów do właściwości jednej z istniejących izb Sądu Najwyższego.

Pewne wątpliwości budzi treść art. 2 projektu, zakładającego wyłączenie możliwości pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej oraz dyscyplinarnej za czyn polegający na wydaniu orzeczenia. Projektowany przepis zakłada wprowadzenie swoistej przeszkody procesowej w zakresie odpowiedzialności karnej za działalność orzeczniczą sędziów. Jednocześnie brzmienie art. 2 projektu nie przewiduje ingerencji w materialnoprawny charakter czynów mogących stanowić podstawę do poniesienia odpowiedzialności karnej. Czyn polegający na wydaniu orzeczenia noszący znamiona przestępstwa pozostawałby tym samym przestępnym, tyle tylko, że jego popełnienie nie mogłoby zostać stwierdzone w ramach stosownej procedury.

W kontekście projektowanego uregulowania warto podkreślić, że w obecnym stanie prawnym przewinienie dyscyplinarne polegające na oczywistej i rażącej obrazie prawa może być popełnione wyłącznie w ramach postępowania sądowego i – co warto podkreślić – stanowić może w zasadzie wynik naruszenia przepisów postępowania, niewiążących się z samym orzekaniem, lecz mających na celu zapewnienie sprawnego przebiegu postępowania (zob. postanowienie SN z 26 kwietnia 2005 r., SNO 18/05). Tym samym projektowane ograniczenia (art. 2 projektu) w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów miałyby znaczenie przede wszystkim dla odpowiedzialności sędziego w przypadku rażącego naruszenia przepisów postępowania.

Jakkolwiek wprowadzenie dodatkowych przeszkód procesowych jako uzupełnienie (formalnego) immunitetu sędziowskiego jest godne rozważenia, treść oraz konstrukcja analizowanego art. 2 budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z zasadami konstytucyjnymi. Przepis ten nie spełnia wymogów wynikających ze standardu określoności przepisów prawa. W warstwie językowo-semantycznej zawiera wyrażenia istotnie odbiegające od klasycznej terminologii prawniczej, których treść nie mogłaby zostać jednoznacznie ustalona za pomocą powszechnie przyjmowanych metod wykładni tekstu prawnego. Projekt ustawy posługuje się m.in. następującymi wyrażeniami: całkowicie niewybaczalne zachowania; zaniedbania wynikające ze złej wiary; wyjątkowo poważne i rażące zaniedbania; pogwałcenie przepisów; arbitralne szafowanie wyroków; odmowa wymiaru sprawiedliwości. Zakres semantyczny przytoczonych wyrażeń jest niejasny. Nie znajdują konkretyzacji zarówno w prawie powszechnie obowiązującym, jak i w praktyce sądowej. Przyznanie waloru normatywnego tak nieostrym sformułowaniom, obok sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej, doprowadziłoby do przyznania organom stosującym prawo dyskrecjonalności wychodzącej poza granice ich ustrojowej pozycji, mogącej przybrać wręcz postać dowolności. Takie ukształtowanie relacji pomiędzy władzą ustawodawczą z jednej strony a sądowniczą i wykonawczą z drugiej, byłoby niedopuszczalne z punktu widzenia konstytucyjnie zarysowanego podziału władzy (tak TK m.in. w wyrokach z: 17 maja 2006 r., K 33/05; 7 listopada 2007 r., SK 39/06; 13 września 2005 r., K 38/04; 3 grudnia 2002 r., P 13/02). Powyższych wad nie konwaliduje również to, że sformułowania te znalazły się w polskiej wersji przytoczonego wcześniej wyroku TSUE w sprawie C-791/19 (zob. pkt nr 137). Charakter prawny oraz cele, jakim uzasadnienia orzeczeń TSUE służą, sprawia, że ich fragmenty nie mogą być przenoszone wprost do treści przepisów prawa.

W świetle projektu ustawy postępowania (karne lub odpowiednio dyscyplinarne) wszczęte w okolicznościach wskazanych w art. 2 projektu ulegają umorzeniu, o ile nie zachodzą wyżej przytoczone okoliczności faktyczne (art. 7 projektu). Z samego projektu oraz uzasadnienia do niego nie wynika, dlaczego powyższa treść została umieszczona w jednostce redakcyjnej innej niż art. 2. Wątpliwa jest ponadto normatywna doniosłość projektowanej treści normy. Oczwistą konsekwencją zaistnienia negatywnej przesłanki procesowej bowiem jest umorzenie postępowania karnego.

Niezależnie od przedstawionych powyżej uwag, w zakresie zasad odpowiedzialności sędziów konieczne jest uwzględnienie szerszego kontekstu normatywnego, m.in. poprzez uwzględnienie treści art. 80 i n. oraz 107 i n. ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2001 nr 98 poz. 1070 ze zm.), art. 48 i n. ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2002 Nr 153 poz. 1269 ze zm.); art. 27 i n. ustawy o SN.