



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych  
Naczelnej Rady Adwokackiej**

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

Warszawa, dnia 15 grudnia 2022 r.

NRA.12-SM-1.220.2022

**OPINIA PRAWNA**

**DOTYCZĄCA WNIESIONEGO PROJEKTU ZMIANY USTAWY O ZMIANIE USTAWY  
O SĄDZIE NAJWYŻSZYM ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW**

(złożona w dniu 13.12.2022 r. druk sejmowy nr 2870)

W dniu 13.12.2022 r. złożono do Sejmu kolejny już projekt mający na celu zmianę kontrowersyjnej - obowiązującej ustawy o SN w zakresie funkcjonowania oraz bytu prawnego Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego. Należy uznać, że intencją projektodawcy miała być reakcja na dotychczasowe orzeczenia ETPCZ oraz pozostałe organy wykonawcze UE jak chociażby Komisja Europejska w zakresie, którym izba ta nie jest uznawana za Sąd w rozumieniu prawa unijnego oraz Konstytucji RP. W uzasadnieniu projektu czytamy, że *„Projektowana ustawa, poprzez wprowadzenie zmian w organizacji Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, będzie miała pozytywne skutki społeczne, gospodarcze i prawne, w tym dla sytuacji mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, poprzez wyeliminowanie wszelkich ewentualnych wątpliwości prawnych na tle zgodności rozwiązań dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz spraw immunitetowych sędziów z prawem Unii Europejskiej”*. Nie ma zatem wątpliwości, że przedmiotowa zmiana ustawy ma głównie na celu doprowadzenie do odmrożenia funduszy unijnych, które przekazane zostaną Polsce wyłącznie w przypadku realizacji dotychczasowych postulatów związanych z funkcjonowaniem dotychczasowej Izby Dyscyplinarnej, a która od lipca 2022 r. nosi

nazwę Izba Odpowiedzialności Zawodowej SN (pomimo, że formalnie Izba Dyscyplinarna zakończyła działalność, jej kompetencje i prerogatywy w zasadniczej części przejęła właśnie ta druga izba). Ja wiadomo, zmiana ta ograniczyła się praktycznie do nazwy i w dalszym ciągu nie spełniała wymogów UE.

Z tego względu zaprezentowany został przedmiotowy projekt z dnia 13 grudnia 2022 r. Rzecz jednak w tym, że projekt ten został od razu złożony do Sejmu z pominięciem jakichkolwiek konsultacji społecznych i natychmiast skierowano go do pierwszego czytania, choć dotyczy on kluczowych spraw ustrojowych. Co istotne zawiera on bardzo krótkie jak na tak poważną i skomplikowaną materię 14 dniowe *vacatio legis*. Jak wynika z uzasadnienia projektu ma to na celu „*umożliwić adresatom projektowanych rozwiązań zapoznanie się z nimi i przygotowanie do właściwego ich stosowania*”. Nie sposób uznać, by tak krótki termin dał jakkolwiek szanse na dogłębne przeanalizowanie zaproponowanych zmian w kontekście systemowym całej ustawy, a co dopiero wyciągnięcie z nich rzetelnych i realnych wniosków merytorycznych.

Jeszcze bardziej zastanawiająca jest zmiana wprowadzona przepisami z art. 8-10 projektu wedle których dochodzi do przerwania biegu terminu przedawnienia spraw uprzednio wszczętych i rozpoczęcie biegu na nowo od momentu ich przekazania do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powyższa zmiana z całą stanowczością nie prowadzi do pewności prawa i faktycznego zupełnie bezzasadnego przedłużenia terminów przedawnienia deliktów dyscyplinarnych.

Podstawową jednak kwestią jest niezgodność zaproponowanych przepisów z Konstytucją RP, w zakresie przekazania kompetencji Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN do Naczelnego Sądu Najwyższego. Zmiana ta jest w oczywisty sposób sprzeczna z art. 184 Konstytucji zgodnie z którym „*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*”.

Oczywistym jest zatem, że do prerogatyw i kompetencji NSA zgodnie z przepisami Konstytucji RP nie należy rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych sędziów. Przepis zatem nie pozostawia wątpliwości, że do zadań Naczelnego Sądu Administracyjnego należy

kontrola nad działalnością sądów administracyjnych, aktów prawnych administracji rządowej.

W tym kontekście zastosowanie przepisów projektu doprowadziłoby to sprzeczności norm prawnych zawartych w akcie niższego rzędu jakim jest ustawa z normami prawnymi z aktu wyższego rzędu jakim jest Konstytucja RP. Taki zabieg legislacyjny doprowadziłby zatem do właściwego „obejścia” przepisów Konstytucji celem realizowania, założeń politycznych. Takiego założenia jednak nie sposób nie krytykować, skoro z założenia projekt ma być projektem o charakterze „sanacyjnym”. Nie można zatem dokonywać zmian, które mają uzdrowić system sądownictwa, wprowadzając kolejne zmiany w sposób niezgodny z Ustawą Zasadniczą. Powyższe założenie nie może w kontekście prawa unijnego doprowadzić do pozytywnych rezultatów i zapewne znów spotka się krytyką. Proponowane zmiany po raz kolejny konsekwentnie pomijają również znajdującą się w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP odrębność pionów sądownictwa powszechnego i administracyjnego „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Z przedmiotowego przepisu wynika, że Konstytucja dzieli jako odrębne piony sądy powszechne i administracyjne. Proponowana ustawa natomiast w efekcie rozróżnienie to pomija.

Należy również mieć na uwadze, że obecnie około 30 % składu Naczelnego Sądu Administracyjnego to sędziowie Neo-Krs czyli sędziowie powołani w sposób niezgodny z założeniami Konstytucji RP oraz Komisji Europejskiej, co stanowiło przecież istotę problemu w zablokowaniu KPO środków unijnych dla Polski. Proponowana zmiana zatem w istocie niczego nie zmienia, albowiem w dalszym ciągu sprawy dyscyplinarne sędziów rozpoznawać będą sędziowie Neo-krs. Nie można przecież zapominać o podjętej Uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., w myśl której:

1. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie

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

2. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3), jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.
3. Wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. przyjęta w punktach 1 i 2 niniejszej uchwały nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem sądu.
4. punkt 1 niniejszej uchwały ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.) bez względu na datę wydania tych orzeczeń.

Oczywiście swoistym problemem pozostaje obecny skład Sądu Najwyższego w którym blisko 50% sędziów zostało powołanych właśnie w trybie niezgodnym z cytowaną Uchwałą. Naczelna Rada Adwokacka oraz inne instytucje wskazywała jednak już wcześniej prawne rozwiązania pozwalające na sanacje tych powołań poprzez „test niezależności”.

Zmiany projektowe pozostają również w sprzeczności z założeniami art. 45 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji Praw Człowieka zgodnie z którymi każdy ma **prawo** do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i

obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Wobec faktu, iż Izba Odpowiedzialności Zawodowej SN nie może być uznana jako niezależny sąd, proponowana zmiana legislacyjna w zakresie w jakim pozostawia sprawy zawodów zaufania publicznego do kognicji tej izby, jest zatem również sprzeczna z Konstytucją RP. Znamienne przy tym jest, że wiele zasadniczych gwarancji praw jednostki materializuje się właśnie na etapie postępowania przed Sądem Najwyższym. W poprzednio obowiązujących przepisach gwarancje te były w pełni realizowane poprzez udział Sądu Najwyższego pod postacią Izby Karnej (np. rozpoznawanie kasacji od orzeczeń sądów dyscyplinarnych konkretnych samorządów). Wobec barku jakichkolwiek wątpliwości co do statutu dotychczasowego Sądu Najwyższego, jedynym logicznym rozwiązaniem jest by zakres kompetencji powszechnie już krytykowanej Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN przekazać właśnie do Izby Karnej SN, jak to było dotychczas. Taki zabieg legislacyjny z całą pewnością stanowiłby emanację założeń Komisji Europejskiej w zakresie niezależności Sądu Najwyższego i zapewnienia rzetelnego procesu przed niezależnym sądem ustanowionym ustawą, w składzie, którego są niezawisli sędziowie, a który został ukształtowany bez udziału czynnika politycznego. Istotnym aspektem również w tym kontekście jest prawo każdego obywatela do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Należy tu mieć na uwadze prawa osoby pokrzywdzonej w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych przez samorzady zawodów zaufania publicznego, podobnie z resztą jak osobę obwinioną. W tym kontekście również brak jest realizowania prawa do sądu, ponieważ Izba Odpowiedzialności Zawodowej SN nie jest sądem w rozumieniu przepisów Konstytucji oraz stanowisk wyrażonych w orzeczeniach ETPCZ czy też Komisji Europejskiej. Pozostawienie więc rozpoznawania spraw określonego szczebla właśnie Sądowi Najwyższemu rozwiąże zatem podstawowy problem, tj. zagwarantowanie obywatelowi prawa do niezależnego sądu, ustanowionego ustawą, składającego się z niezawisłych sędziów, powołanych bez udziału czynnika politycznego.

Wobec postulowanych zmian raz jeszcze należy przypomnieć orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Marzanna Piekarska-Drażek, Ewa Gregajtys i Ewa Leszczyńska-Furtak c/a Polska. Było to precedensowe orzeczenie zabezpieczające, na mocy którego doszło do natychmiastowego wstrzymania decyzji o przeniesieniu w/w sędziów z wydziału karnego do wydziałów pracy i ubezpieczeń

społecznych tylko dlatego, że stosowały się one bezpośrednio do uprzednio wydanych orzeczeń ETPCZ i TSUE. Sentencja brzmiała: *Trybunał (izba, której przydzielono sprawy) postanowił, w interesie stron i dla prawidłowego toku postępowania przed nim, wskazać Rządowi RP, [...], aby pozwane Państwo zawiesiło skutki decyzji o przeniesieniu skarżących z Wydziału Karnego do Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Apelacyjnego w Warszawie oraz zapewniło, że [nie zapadnie] żadna decyzja o przeniesieniu skarżących do innego wydziału Sądu Apelacyjnego w Warszawie wbrew ich woli [...] do czasu ostatecznego rozpatrzenia zarzutów skarżących przez Trybunał. Zwraca się uwagę stron na fakt, że niezastosowanie się przez Umawiające się Państwo do wskazanego środka [...] pociągać za sobą naruszenie art. 34 Konwencji. W związku z tym odsyła się do paragrafów 128 i 129 wyroku Wielkiej Izby z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji (skargi nr 46827/99 i 46951/99) [...].*

To właśnie w kontekście tego orzeczenia miało dojść do zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym, które miały zapewnić transparentność, niezależność składu orzekającego oraz bezstronność sędziowską. Co najistotniejsze Komisja Europejska uzależniła wypłatę środków pieniężnych z KPO właśnie od podjęcia inicjatyw ustawodawczych, które „uzdrowią system”, czego wspomniany projekt złożony w dniu 13.12.2022 r. absolutnie nie spełnia.

Zasadniczo jedynym pozytywnym aspektem projektu jest wyeliminowanie z deliktów dyscyplinarnych czynów związanych z badaniem, w ramach wszelkich prawnie obowiązujących procedur, spełniania przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności. Wobec jednak pozostawienia wśród deliktów dyscyplinarnych deliktu „odmowy wykonywania wymiaru sprawiedliwości”, zmiana ta ma raczej charakter iluzoryczny, albowiem wskazany delikt może być interpretowany sensu largo bez określenia konkretnych przesłanek. Budzi również wątpliwości pozostawienie uprawnień Prezydentowi RP do powoływania nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego z bardzo szerokimi uprawnieniami co do możliwości wszczęcia postępowań dyscyplinarnych. Podobnie pozostawiono Ministrowi Sprawiedliwości – prawo do powoływania rzecznika sądów powszechnych, co pozostawia władzy wykonawczej istotny wpływ na możliwość wszczynania postępowań dyscyplinarnych w stosunku do konkretnych sędziów.

Warto jeszcze poruszyć jedną znamioną kwestię. Z jednej strony projektodawca de lege ferenda proponując zmiany faktycznie uznaje, że Izba Odpowiedzialności Zawodowej SN nie spełnia kryteriów niezależności i bezstronności w stosunku do sędziów (co wynika z samego faktu przeniesienia spraw dyscyplinarnych do zupełnie innego organu sądowego – Naczelnego Sądu Administracyjnego). Z drugiej natomiast uznaje, że w stosunku do pozostałych zawodów zaufania publicznego już spełnia. Jest to oczywista sprzeczność i nielogiczność, której nie da się w żaden racjonalny sposób wytłumaczyć, skoro wątpliwości co do jej niezależności wynikają ze sposobu powołania sędziów i składu izby. Można więc wysnuć wrażenie, że zawody zaufania publicznego w kontekście legalności działania Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN, mogą zdaniem projektodawcy w dalszym ciągu pozostawać w niepewności prawnej – co należy z całą stanowczością skrytykować w kontekście cytowanych już wcześniej art. 45 Konstytucji RP oraz art. 6 Konwencji Praw Człowieka i obywatela. Nie można zatem w żadnym razie zgodzić się z taką arbitralną decyzją projektodawcy. Skutek zmian winien więc rozciągać nie tylko w stosunku do sędziów, ale również na takich samych transparentnych zasadach dotyczyć zawodów zaufania publicznego, które muszą mieć gwarancje Konstytucyjności co do wyboru składu sądu orzekającego. Skoro Izba Odpowiedzialności Zawodowej SN nie jest Sądem w rozumieniu przepisów unijnych w stosunku do Sędziów, to analogicznie nie może być za nią uznana w stosunku do zawodów zaufania publicznego.

Wobec powyższego przedmiotowy projekt w zakresie w jakim przekazuje szereg kompetencji Izby do Naczelnego Sądu Administracyjnego z jednoczesnym pozostawieniem spraw zawodów zaufania publicznego w dotychczasowym modelu należy ocenić krytycznie, postulując o jego zasadniczą modyfikację. Należy uznać, że w istocie proponowane zmiany nie doprowadzą do ich pozytywnego zaopiniowania przez Komisję Europejską i doprowadzenia do odblokowania środków z KPO.

**Autor: adwokat Francesco Goldoni**  
członek Zespołu „Wymiar Sprawiedliwości  
– Adwokatura dla przyszłości” Instytutu Legislacji  
i Prac Parlamentarnych NRA

  
Dyrektor  
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych  
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej  
adw. Dorota Kulińska