



Marcin Wiącek

VII.510.49.2022/JRO

**Szanowny Pan
Prof. Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP**

Szanowny Panie Marszałku,

działając na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) przedstawiam opinię na temat rozpatrywanej przez Senat ustawy z 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat ustawy z 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 722)

Spis treści

1. Uwagi ogólne.....	2
2. Uwagi szczegółowe	3
2.1. Likwidacja Izby Dyscyplinarnej i utworzenie w jej miejsce Izby Odpowiedzialności Zawodowej	3
2.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów za treść orzecznictwa.....	5
2.3. Test bezstronności sędziego zamiast mechanizmu weryfikacji	5
2.4. Właściwość miejscowa sądów dyscyplinarnych	9
2.5. Przepisy przejściowe	10
2.6. Pozytywnie oceniane zmiany	11
3. Konkluzje.....	11

Przedmiotem niniejszej opinii jest uchwalona przez Sejm RP ustawa z dnia 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 722), obecnie rozpatrywana przez Senat, zwana dalej „ustawą”.

1. Uwagi ogólne

Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw stanowi zespół przepisów nowelizujących przepisy odnoszące się do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, w tym zwłaszcza ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (dalej: ustawa o SN)¹, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (dalej: pusw)², ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: pusp)³ oraz ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej: pusa)⁴.

Opiniowana ustawa jedynie częściowo wykonuje wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*⁵ i *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*⁶ oraz wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*⁷, uznające, że orzekanie przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów stanowi naruszenie prawa do niezależnego sądu „ustanowionego ustawą”, zagwarantowanego w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE oraz w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Ustawa likwiduje Izbę Dyscyplinarną jako autonomiczną i uprzywilejowaną jednostkę organizacyjną wewnątrz Sądu Najwyższego, a w jej miejsce tworzy Izbę Odpowiedzialności Zawodowej, mającą tym razem równą pozycję względem pozostałych Izb SN.

Zmiany proponowane w ustawie ograniczają się do statusu Izby Dyscyplinarnej i zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. **Ustawa nie wykonuje wyroku TSUE w sprawie *Żurek*⁸, jak również trzech wyroków ETPC w sprawach *Grzęda*, *Dolińska-Ficek* i *Advance Pharma*⁹ - w których wskazywano na generalną wadliwość procedury powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy**

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 1754 ze zm.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 137.

⁵ Wyrok Wielkiej Izby TSUE z dnia 15 lipca 2021 r., C-791/19.

⁶ Wyrok Wielkiej Izby TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

⁷ Wyrok Izby ETPC z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz v. Polska*

⁸ Wyrok Wielkiej Izby TSUE z dnia 6 października 2021 r., C-487/19 (*Żurek*)

⁹ Wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 15 marca 2022 r., *Grzęda v. Polska*; wyrok Izby ETPC z dnia 8 listopada 2021 r., *Dolińska-Ficek i Ozimek v. Polska*; wyrok Izby ETPC z dnia 3 lutego 2022 r., *Advance Pharma sp. z o.o. v. Polska*

z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa¹⁰. Kwestia statusu około 2000 sędziów powszechnych, administracyjnych, asesorów i sędziów Sądu Najwyższego powołanych po 6 marca 2018 r. z inicjatywy nowej KRS, która w świetle orzecznictwa europejskiego nie daje wystarczających gwarancji niezawisłości od władzy wykonawczej i ustawodawczej, pozostaje nierozstrzygnięta. Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał już uwagę Senatowi na tę kwestię w opinii na temat senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 477)¹¹.

Na obecnym etapie procedury legislacyjnej Senat nie ma kompetencji do wprowadzenia do opiniowanej ustawy poprawek modyfikujących sposób wyboru Krajowej Rady Sądownictwa. Wykraczałyby one bowiem poza zakres przedmiotowy ustawy uchwalonej przez Sejm, która dotyczy wyłącznie Izby Dyscyplinarnej i kwestii związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów. Rzecznik Praw Obywatelskich czuje się jednak w obowiązku zasygnalizować ten problem, aby podkreślić, że **dla pełnego wykonania wyroków ETPC i TSUE konieczna jest interwencja ustawodawcy polegająca na zmianie zasad wyłaniania członków KRS. Wadliwość ukształtowania składu KRS jest zasadniczym problemem polskiego sądownictwa i podstawowym źródłem zarzutów formułowanych przez europejskie trybunały względem składów orzekających, obejmujących sędziów powołanych od 2018 r.**

2. Uwagi szczegółowe

2.1. Likwidacja Izby Dyscyplinarnej i utworzenie w jej miejsce Izby Odpowiedzialności Zawodowej

Co do kierunku zmian pozytywnie należy ocenić likwidację Izby Dyscyplinarnej jako autonomicznej i uprzywilejowanej jednostki organizacyjnej wewnątrz Sądu Najwyższego – wyłączonej spod nadzoru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, posiadającej odrębną administrację sądową (biuro kadr, biuro finansowe, biuro informatyki itd.), własny budżet oraz wyższe wynagrodzenia dla sędziów. Utworzona w jej miejsce Izba Odpowiedzialności Zawodowej zachowuje natomiast równą pozycję względem pozostałych Izb, bez nieuzasadnionych przywilejów. Szczegółowe rozwiązania budzą jednak pewne wątpliwości, bo ustawa nie zawiera wystarczających gwarancji niezależności Izby Odpowiedzialności Zawodowej od władzy wykonawczej i

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

¹¹ Pismo RPO z dnia 24 sierpnia 2021 r. nr VII.510.84.2021.PF, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20RPO%20ws%20druku%20senackiego%20477%2023.08.2021.pdf> (31.5.2022).

ustawodawczej z punktu widzenia wymagań art. 6 EKPC, art. 47 KPP oraz art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP.

Po pierwsze, kandydaci do Izby Odpowiedzialności Zawodowej mają być co prawda wyłaniani w drodze losowania przeprowadzanego przez Przewodniczącego Kolegium Sądu Najwyższego spośród sędziów SN, ale ustawa dodatkowo angażuje w tę procedurę Prezydenta RP. Zgodnie z art. 22a § 1 i 2 ustawy o SN w brzmieniu ustaloną opiniowaną ustawą, Prezydent RP wyznacza 11 sędziów nowej Izby spośród 33 wylosowanych kandydatów. Przepis nie określa żadnych kryteriów decyzji Prezydenta RP, co czyni jego rozstrzygnięcie uznaniowym. Osłabia to gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Co więcej, zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, decyzja Prezydenta RP w przedmiocie wyznaczenia sędziego orzekającego w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej będzie wymagała kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, angażując w procedurę powoływania sędziów kolejny organ władzy wykonawczej. Prezes Rady Ministrów stanie się więc organem współdecydującym o składzie osobowym Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Należy podkreślić, że chodzi o Izbę, której kompetencje będą miały fundamentalne znaczenie z punktu widzenia gwarancji niezawisłości sędziowskiej (odpowiedzialność dyscyplinarna, zgoda na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, zgoda na tymczasowe aresztowanie sędziego). W konsekwencji zaproponowane rozwiązanie budzi poważne wątpliwości co do zgodności z zasadą odrębności władzy sądowniczej od innych władz (art. 173 Konstytucji).

Po drugie, w losowaniu będą uczestniczyli również sędziowie Sądu Najwyższego powołani po 6 marca 2018 r., na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa złożonej w większości z przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z uwagi na wady prawne powołań tych sędziów, stwierdzone w przytoczonym wyżej orzecznictwie TSUE i ETPC, orzekanie przez nich w sprawach dyscyplinarnych będzie mogło zostać w przyszłości ocenione jako naruszenie prawa stron postępowania do sądu ustanowionego ustawą (art. 6 EKPC, art. 47 KPP).

Niezależnie od powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na konieczność uzupełnienia regulacji o techniczne reguły przeprowadzenia losowania. Obecnie przepisy ograniczają się jedynie do stwierdzenia, że losowanie odbywa się na posiedzeniu Kolegium Sądu Najwyższego (art. 22a § 5 ustawy o SN), natomiast nie precyzują, jak konkretnie ma ono zostać przeprowadzone. Co prawda w uzasadnieniu projektu opiniowanej ustawy zapowiedziano „uzupełnienie przepisów Regulaminu Sądu Najwyższego w zakresie odnoszącym się do Kolegium Sądu Najwyższego o regulacje o charakterze technicznym, uzupełniające przepisy projektu ustawy, w kwestiach dotyczących przeprowadzania losowania kandydatów do orzekania w Izbie Odpowiedzialności

Zawodowej na posiedzeniu Kolegium Sądu Najwyższego”¹². Opiniowana ustawa powinna jednak określić wytyczne wskazujące główne reguły przeprowadzania takiego losowania. Organ władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent RP, nie powinien mieć pozostawionej całkowitej swobody w regulacji zasad losowania kandydatów na sędziów Izby, którą ostatecznie również ma obsadzać sam Prezydent RP.

2.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów za treść orzecznictwa

Opiniowana ustawa ustanawia nowe reguły odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, nie modyfikując reguł aktualnie obowiązujących, poważnie komplikując stan prawny, który będzie wywoływał wątpliwości interpretacyjne i pogłębiał poczucie niepewności. Z jednej strony ustawa wyraźnie przewiduje, że nie może być podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej „okoliczność, że orzeczenie sądowe wydane z udziałem danego sędziego obarczone jest błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego lub prawa Unii Europejskiej lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów” (nowy art. 72 § 6 pkt 1 ustawy o SN, art. 37 § 4 pkt 1 pusz, art. 107 § 3 pkt 1 pusp, art. 48 § 6 pkt 1 pusa). Z drugiej strony ustawa wprowadza nowy, niezdefiniowany delikt w postaci „odmowy wykonywania wymiaru sprawiedliwości” (nowy art. 72 § 1 pkt 1a ustawy o SN, art. 37 § 2 pkt 1a pusz, art. 107 § 1 pkt 1a pusp), który będzie mógł stanowić podstawę pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść orzecznictwa. Wobec braku definicji legalnej tego pojęcia, o jego interpretacji w praktyce będą decydowali rzecznicy dyscyplinarni powoływani w przypadku sądów powszechnych przez Ministra Sprawiedliwości. Rodzi to zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej, na które zwracał uwagę już TSUE w przytoczonych wyżej orzeczeniach. Jednocześnie utrzymane w mocy zostają przepisy przewidujące odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego za „oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa” (art. 107 § 1 pkt 1 pusp i podobne regulacje w odniesieniu do sędziów wojskowych i administracyjnych), „działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości” (art. 107 § 1 pkt 2 pusp i podobne regulacje w odniesieniu do sędziów wojskowych i administracyjnych) oraz „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 107 § 1 pkt 3 pusp i podobne regulacje w odniesieniu do sędziów wojskowych i administracyjnych).

Po wejściu w życie opiniowanej ustawy będą więc istniały cztery odrębne podstawy prawne do pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej za wydawane orzeczenia sądowe. To oznacza, że w tym zakresie niewykonany pozostaje wyrok Wielkiej Izby TSUE z

¹² Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2011, w pliku brak numeracji stron.

2021 r. uznający, że możliwość kwalifikowania treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego stanowi naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej.

Należy z całą mocą podkreślić, że – poza wyjątkowymi i rażącymi przypadkami – **możliwość pociągnięcia sędziego do osobistej, w tym dyscyplinarnej, odpowiedzialności za treść wydanego orzeczenia jest nie do pogodzenia z istotą niezależności sędziowskiej.** Opiniowana ustawa ryzyka takiego nie usuwa.

2.3. Test bezstronności sędziego zamiast mechanizmu weryfikacji

Opiniowana ustawa wprowadza tzw. test bezstronności sędziego, czyli szczególną procedurę wyłączenia sędziego z rozpatrzenia konkretnej sprawy z powodu niespełniania przez niego „wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu” (nowy art. 29 § 4-25 ustawy o SN, art. 42a § 3-14 pusp, art. 23a § 3-15 pusu i art. 5a pusa).

Dla prawidłowego wykonania wyroków ETPC i TSUE, poza wyżej wspomnianą reformą Krajowej Rady Sądownictwa, konieczne jest utworzenie przez ustawodawcę procedury umożliwiającej weryfikację statusu sędziów i asesorów powołanych po 6 marca 2018 r., a także wydanych przez nich orzeczeń¹³. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich omawiany mechanizm powinien:

- z jednej strony uwzględniać konieczność zagwarantowania każdej jednostce prawa do niezależnego sądu ustanowionego ustawą (art. 47 KPP, art. 6 ust. 1 EKPC, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), a z drugiej strony zasadę pewności prawa i poszanowania stabilności stosunków prawnych ukształtowanych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi (art. 2 Konstytucji, art. 6 ust. 1 EKPC);
- prowadzić do naprawienia wad prawnych towarzyszących powołaniu sędziów i asesorów powołanych po 6 marca 2018 r. poprzez potwierdzenie przez niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej organ, że posiadają oni ustawowe kwalifikacje oraz spełniają wymagania w zakresie niezawisłości;

¹³ Zob. np. wyrok ETPC w sprawie *Reczkowicz*, § 278-279 i wyrok TSUE w sprawie *Žurek*, pkt 126-134.

- umożliwić wznowienie postępowań i uchylenie orzeczeń w sprawach rozstrzygniętych z udziałem tych sędziów i asesorów, w których wadliwość powołania danego sędziego bądź asesora wpłynęła negatywnie na wynik sprawy (zgodnie z logiką uchwały trzech izb SN¹⁴).

Wprowadzenie takiego mechanizmu w określonym przez ustawodawcę okresie przejściowym, pozwoliłoby w relatywnie krótkim czasie doprowadzić do uzdrowienia skutków naruszeń prawa towarzyszących powołaniom sędziów i asesorów po 6 marca 2018 r.

Zaproponowany w opiniowanej ustawie test bezstronności nie spełnia powyższych wymagań. Po pierwsze, nie pozwala na uzdrowienie wad prawnych powołań sędziowskich, wręcz przeciwnie, utrzymane zostają przepisy zakazujące takiej weryfikacji pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 42a i art. 107 § 1 pkt 3 pusp, art. 5a pusa, art. 23a i art. 37 § 2 pkt 3 pusw, art. 29 § 2-3 i art. 72 § 1 pkt 3 ustawy o SN). Po drugie, nie pozwala na weryfikację orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych od 2018 r. Na etapie prac sejmowych z pierwotnego projektu ustawy usunięto nawet symboliczną formę zadośćuczynienia (art. 7 projektu opiniowanej ustawy, który obecnie dotyczy innej kwestii). Po trzecie, opiniowana ustawa utrzymuje w obrocie również orzeczenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, które w przeciwieństwie do orzeczeń wydanych przez innych sędziów powołanych po 6 marca 2018 r., zostały uznane w cyt. wyżej uchwale trzech izb Sądu Najwyższego za *ex lege* nieważne.

Niezależnie od powyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę, że test bezstronności został skonstruowany bez należytych gwarancji dla stron postępowania oraz w sposób budzący zastrzeżenia legislacyjne, powodujący pewien zamęt pojęciowy i rodzący kolizje z innymi przepisami.

Po pierwsze, w ramach testu bezstronności o wyłączeniu sędziego będzie mógł decydować sędzia, który sam został powołany na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o KRS, co jest niezgodne z zasadą *nemo iudex in causa sua*. Ustawa powinna wprost wyłączać taką możliwość.

Po drugie, procedura testu bezstronności, w ramach której ocenia się spełnianie przez sędziego „wymogów niezawisłości i bezstronności” wchodzi w kolizję z dwoma innymi procedurami

¹⁴ Przypomnijmy, że w uchwale tej Sąd Najwyższy nie uznał za nieważne wszystkich orzeczeń wydanych z udziałem powołanych sędziów od 2018 r., a dopuścił stwierdzenie nieważności danego postępowania „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” – zob. uchwałę Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 23 stycznia 2020 r. nr BSA I-4110-1/20.

wyłączenia sędziego – tj. z procedurą wprowadzoną ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r.¹⁵, w ramach której do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego 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” (art. 26 § 2-3 ustawy o SN), a także ze zwykłą procedurą wyłączenia sędziego, w ramach której ocenia się, „czy istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie” (art. 49 kpc, art. 41 § 1 kpk, art. 19 ppsa). Nie jest jasne, na czym polega różnica między oceną „wymogów niezawisłości i bezstronności” w rozumieniu nowych przepisów, oceną „braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego” w rozumieniu art. 26 § 2 ustawy o SN, a oceną „bezstronności sędziego” w rozumieniu art. 49 kpc, art. 41 § 1 kpk, art. 19 ppsa. Tymczasem w każdej z tych trzech procedur właściwy jest inny sąd – w pierwszym przypadku właściwy jest co do zasady sąd nadrzędny (w przypadku SN i NSA właściwy jest ten sam sąd, przy czym jego skład jest losowany spośród wszystkich sędziów SN bądź NSA), w drugim przypadku właściwa jest Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, a w trzecim przypadku właściwy jest inny skład tego samego sądu, który rozpoznaje daną sprawę. Pojęcia niezawisłości, bezstronności i niezależności nie posiadają ugruntowanej definicji w orzecznictwie, brak jest wyraźnych granic między nimi, co powoduje, że niezwykle utrudnione może być ustalenie, który sąd będzie właściwy do rozpoznania danego wniosku o wyłączenie. Wejście nowych przepisów w życie bez ich doprecyzowania wywoła zamęt pojęciowy, skutkujący wątpliwościami interpretacyjnymi i sporami kompetencyjnymi, które przy dużej liczbie wniosków o wyłączenie przyczynią się do wydłużenia postępowań sądowych.

Po trzecie, nowy art. 29 § 13 ustawy o SN przewiduje, że złożenie wniosku o wyłączenie nie wstrzymuje dopuszczalności wydania orzeczenia „w sprawie, o której mowa w § 6 pkt 3”, czyli sprawę o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury. Omawiane rozwiązanie, pozwalające sędziemu, którego niezawisłość budzi wątpliwości, na wydanie orzeczenia w przedmiocie nietykalności i wolności innego sędziego, asesora bądź prokuratora, zanim jeszcze zostanie rozpoznany wniosek o jego wyłączenie, jest niezgodne z prawem do niezawisłego sądu zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 EKPC i art. 47 Karty Praw Podstawowych.

¹⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190).

Po czwarte, ustawa nie określa reguł losowania składów orzekających w procedurze testu bezstronności. Ustawa nie zawiera też żadnych wytycznych co do sposobu uregulowania zasad losowania sędziów administracyjnych i powszechnych w tego typu sprawach. Z przepisów odrębnych wynika, że zasady losowania składów w przypadku sędziów administracyjnych określa Prezydent RP (art. 23 § 2 pkt 5 pusa), a w przypadku sędziów powszechnych – Minister Sprawiedliwości (art. 41 § 1 pkt 2 lit. a pusp).

Z tych względów Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że lepszym rozwiązaniem problemu byłoby **wprowadzenie kompleksowego mechanizmu weryfikacji sędziów**, o którym mowa była powyżej. Ewentualnie obecne rozwiązanie w postaci testu bezstronności powinno zostać gruntownie poprawione poprzez:

- 1) uchylenie odrębnej procedury wyłączenia sędziego wprowadzonej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., rezerwującej ocenę „braku niezależności sądu” lub „braku niezawisłości sędziego” Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (art. 26 § 2-3 ustawy o SN);
- 2) doprecyzowanie przesłanek testu bezstronności – zamiast odwoływania się do niezbyt klarownych „wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu”, bardziej precyzyjnym byłoby wskazanie, że w omawianej procedurze sąd będzie badał „czy wadliwość procesu powołania danego sędziego prowadzi do uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności w danej sprawie”. Ta zmiana wraz z uchyleniem odrębnej procedury wyłączenia sędziego, o której była mowa wyżej, pozwoliłaby uniknąć zamętu pojęciowego, trzymając się już wyjaśnionego w orzecznictwie pojęcia bezstronności;
- 3) usunięcie z art. 1 pkt 24 opinowanej ustawy § 13, który ma zostać dodany do art. 29 ustawy o SN;
- 4) wykluczenie *ex lege* z losowania do składu orzekającego tych sędziów, których dotyczą podobne wątpliwości co do okoliczności towarzyszących ich powołaniu, w szczególności fakt powołania na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o KRS;
- 5) nadanie terminowi na złożenie wniosku o wyłączenie charakteru procesowego, tak aby w uzasadnionych przypadkach istniała możliwość jego przywrócenia. W obecnej wersji termin ten ma charakter materialny – prawo do złożenia wniosku bezpowrotnie wygasa po upływie tygodnia od dnia zawiadomienia strony o składzie rozpatrującym sprawę;
- 6) określenie w ustawie reguł losowania sędziów w tego typu sprawach, względnie określenie wytycznych dla Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie.

2.4. Właściwość miejscowa sądów dyscyplinarnych

Opiniowana ustawa wprowadza dwie istotne modyfikacje w zakresie określania właściwości miejscowej sądów dyscyplinarnych.

Po pierwsze, odbiera Prezesowi Izby Dyscyplinarnej dyskrecjonalną kompetencję do wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego w sprawach dyscyplinarnych sędziów (aktualnie obowiązujące art. 110 § 3 i art. 114 § 7 pusp). W tym miejscu należy przypomnieć, że obecnie obowiązujące rozwiązanie zostało wprost zakwestionowane przez Wielką Izbę Trybunału Sprawiedliwości UE w wyroku z 2021 r.¹⁶

Po drugie, opiniowana ustawa przewiduje, że do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej sędziego właściwy miejscowo będzie sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem. Jeżeli jednak sprawa dotyczy sędziego sądu apelacyjnego albo sędziego sądu okręgowego, właściwy będzie inny sąd dyscyplinarny wyznaczony, na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, przez Sąd Najwyższy – Izbę Odpowiedzialności Zawodowej spośród sądów dyscyplinarnych właściwych dla obszarów apelacji sąsiadujących z obszarem apelacji, w którym znajduje się sąd, w którym pełni służbę sędzia objęty postępowaniem (nowe brzmienie art. 110 § 3 pusp). To rozwiązanie budzi wątpliwości, bo z niejasnych przyczyn różnicuje właściwość miejscową w zależności od statusu sędziego – w przypadku sędziów rejonowych właściwość miejscowo jasno określa ustawa, a w przypadku sędziów apelacyjnych i okręgowych decydować będzie Izba Odpowiedzialności Zawodowej, i to nie samodzielnie, ale na wniosek rzecznika dyscyplinarnego. Izba Odpowiedzialności Zawodowej nie będzie mogła więc sama wybrać właściwego sądu, lecz będzie musiała wybrać sąd wskazany przez rzecznika dyscyplinarnego, ewentualnie w ogóle odmówić uwzględnienia wniosku, co by jednak skutkowało niemożliwością rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej. W ocenie RPO rodzi to zagrożenie dla sprawności postępowania, a także dla niezależności sądu wyznaczonego w tak uregulowanej procedurze, ponieważ niezależnie od wątpliwości co do statusu samej Izby Odpowiedzialności Zawodowej (w której będą mogli orzekać sędziowie powołani po 6 marca 2018 r.), swoboda tej Izby będzie poważnie ograniczona stanowiskiem rzecznika dyscyplinarnego powołanego przez Ministra Sprawiedliwości.

Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich sugeruje uregulowanie właściwości miejscowej sądów dyscyplinarnych wprost w ustawie. Niezrozumiałe jest, dlaczego w sprawach dyscyplinarnych sędziów sąd dyscyplinarny miałby być wyznaczany uznaniowo przez określony organ, skoro w sprawach innych zawodów zaufania publicznego właściwość miejscowa sądów dyscyplinarnych określona jest właśnie w ustawie (np. adwokatów, radców prawnych, lekarzy).

¹⁶ Pkt 1 tiret 2 wyroku Wielkiej Izby TSUE z dnia 15 lipca 2021 r., C-791/19, *Komisja Europejska przeciwko Polsce*.

2.5. Przepisy przejściowe

Opiniowana ustawa przewiduje wykrojenie z właściwości Izby Karnej spraw dyscyplinarnych nieprawniczych zawodów zaufania publicznego (tzn. lekarzy, weterynarzy, farmaceutów, rzeczników patentowych, diagnostów laboratoryjnych, pielęgniarek, położnych i fizjoterapeutów) i przekazanie ich do właściwości Izby Odpowiedzialności Zawodowej (nowy art. 27a § 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN). Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że brak jest przepisu przejściowego określającego zasady procedowania ze sprawami dyscyplinarnymi nieprawniczych grup zawodowych zawisłymi przed Izbą Karną, a które ma przejąć Izba Odpowiedzialności Zawodowej. Istnieje jedynie odpowiedni przepis przejściowy odnoszący się do spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną, które ma przejąć Izba Odpowiedzialności Zawodowej (art. 9 ust. 2 ustawy).

Oprócz tego zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzi przewidziane w art. 17 ust. 1 ustawy wydłużenie terminu przedawnienia przewinień dyscyplinarnych „o bieg przedawnienia” w okresie od dnia:

- 1) 15 lipca 2021 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli sprawa została wniesiona do Sądu Najwyższego przed dniem 15 lipca 2021 r.,
- 2) wniesienia sprawy do Sądu Najwyższego do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli sprawa została wniesiona do Sądu Najwyższego od dnia 15 lipca 2021 r.

Ponadto art. 17 ust. 1 ustawy wydłuża termin przedawnienia przewinień dyscyplinarnych z mocą wsteczną, co narusza konstytucyjny zakaz retroakcji regulacji niekorzystnych dla jednostki (art. 2 Konstytucji).

2.6. Pozytywnie oceniane zmiany

Rzecznik Praw Obywatelskich pozytywnie ocenia zmiany wykonujące częściowo wyrok TSUE w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, to jest:

- 1) odebranie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do wyznaczania własnego rzecznika dyscyplinarnego (zwanego Rzecznikiem Dyscyplinarnym Ministra Sprawiedliwości), która aktualnie może uniemożliwiać rozpoznanie spraw dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych w rozsądnym terminie (art. 4 pkt 7 opiniowanej ustawy uchyla zdanie drugie w art. 112b § 5 pusp);
- 2) uchylenie przepisu wyłączającego wstrzymanie biegu postępowania dyscyplinarnego w czasie czynności związanych z wyznaczeniem dla sędziego obrońcy z urzędu i podjęciem przez niego obrony (art. 4 pkt 9 ustawy uchyla art. 113a pusp);

3) zniesienie reguły pozwalającej sądowi dyscyplinarnemu na prowadzenie postępowania dyscyplinarnego pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy (art. 4 pkt 13 ustawy uchyla § 3 w art. 115a pusp);

4) wyłączenie możliwości pociągania sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za kierowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 1 pkt 34 lit. b dodający § 6 do art. 72 ustawy o SN; art. 2 pkt 2 lit. b dodający § 4 do art. 37 pusz; art. 4 pkt 4 dodający § 3 do art. 107 pusp; art. 5 pkt 3 dodający § 6 do art. 48 pusa).

3. Konkluzje

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przedłożona Senatowi do rozpatrzenia ustawa z dnia 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw stanowi krok w dobrym kierunku, ale niewystarczający dla wypełnienia zobowiązań wynikających dla Rzeczypospolitej Polskiej z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

RPO pozytywnie ocenia likwidację Izby Dyscyplinarnej jako uprzywilejowanej struktury wyłączonej spod nadzoru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a także usunięcie przepisów wprost zakwestionowanych przez TSUE (uchylenie zdania drugiego w art. 112b § 5 pusp, art. 113a pusp oraz § 3 w art. 115a pusp).

Opiniowana ustawa utrzymuje jednak inne rozwiązania niezgodne z prawem unijnym i europejskim, do których należy możliwość pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść orzecznictwa, a także procedurę powoływania sędziów z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa złożoną w większości z przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej. Rozwiązanie tych problemów w ramach opiniowanej ustawy nie jest możliwe ze względu na konstytucyjne granice co do szerokości poprawek senackich, ale Rzecznik wspomina o nich, aby przypomnieć o konieczności kolejnej interwencji ustawodawcy.

W granicach poprawek senackich mieści się jednak:

- usunięcie z procedury powoływania sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej organów władzy wykonawczej (Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów), względnie określenie precyzyjnych przesłanek wyznaczania sędziów tej Izby spośród wylosowanych kandydatów;
- uzupełnienie ustawy o przepisy precyzujące reguły losowania kandydatów na sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej;

- wykluczenie z losowania sędziów Sądu Najwyższego powołanych od 2018 r., w tym zwłaszcza sędziów byłej Izby Dyscyplinarnej;
- korekta testu bezstronności sędziego przez doprecyzowanie przesłanek oceny wyłączenia sędziego oraz usunięcie kolizji z procedurą wyłączenia wprowadzoną ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r.;
- usunięcie z art. 1 pkt 24 opiniowanej ustawy § 13, który ma zostać dodany do art. 29 ustawy o SN, a który pozwala orzec sędziemu, którego niezawisłość budzi wątpliwości, o uchyleniu immunitetu bądź zezwoleniu na zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie innego sędziego, asesora czy prokuratora, przed rozpatrzeniem przez właściwy sąd wniosku o wyłączenie takiego sędziego;
- uchylenie przepisu przewidującego wprowadzenie deliktu dyscyplinarnego o niejasnych znamionach, jakim jest „odmowa wykonywania wymiaru sprawiedliwości”, który stanowić będzie dodatkową, już czwartą, podstawę prawną do ścigania sędziów za treść orzecznictwa;
- uzupełnienie opiniowanej ustawy o reguły losowania sędziów wybieranych w skład Izby Odpowiedzialności Zawodowej, a także losowania sędziów mających orzekać w procedurze testu bezstronności sędziego;
- uzupełnienie opiniowanej ustawy o przepis przejściowy w zakresie wszczętych i niezakończonych spraw dyscyplinarnych nieprawniczych zawodów zaufania publicznego, które mają zostać przekazane z Izby Karnej do Izby Odpowiedzialności Zawodowej;
- uchylenie niezgodnego z konstytucyjnym zakazem retroakcji wydłużenia z mocą wsteczną terminu przedawnienia dla przewinień dyscyplinarnych.

Z wyrazami poważania

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Sz.P. Senator Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
- Sz.P. Senator Aleksander Pociąg
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji