

**Małgorzata Wróblewska**

**Uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 2870)**

W dniu 13 grudnia 2022 r. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Sejmu RP) wpłynął poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* (projekt ustawy).

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, ma on 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.”

Poza tym jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy zmiany określone w projekcie ustawy polegają na doprecyzowaniu zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego (SN) oraz sędziów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych, w celu usunięcia 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), 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 też, że „deliktu dyscyplinarnego nie może stanowić badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezależności, bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy, niezależnie od tego w jakiej prawnie określonej procedurze weryfikowane są te wymogi.”

**Uwagi główne**

Odnosząc się do regulacji dotyczących ustanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) jako sądu dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów wojskowych oraz sędziów SN wskazania wymaga, że regulacje te budzą wątpliwości.

Wątpliwości te wynikają z tego, że zgodnie z przepisem art. 183 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucji RP) SN sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. SN wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach. Ustrój i właściwości Sądu najwyższego określa *ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1904 oraz z 2022 r. poz. 480, 1259, 2280 i 2600). Zgodnie z zakresem przedmiotowy ustawy o Sądzie Najwyższym ustawa określa kompetencje i zadania SN a nie zadania i kompetencje Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Po drugiej wątpliwości budzi to, że *ustawa o Sądzie Najwyższym* nie odsyła do przepisów ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, natomiast odsyła w art. 10 ustawy, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do stosowania odpowiednio przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072 oraz z 2021 r. poz. 1080 i 1236) oraz odsyła w zakresie nieuregulowanym w ustawie do pracowników SN niebędących sędziami do stosowania odpowiednio przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 537), a w zakresie nieuregulowanym także w tej ustawie - przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 oraz z 2021 r. poz. 1162).

Odnosząc się do NSA zauważyć należy, że zgodnie z art. 184 Konstytucji RP NSA 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. Ustrój i właściwości NSA określa *ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych.* Zgodnie z tą ustawą NSA sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (art.1). Poza tym NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy innych ustaw (art. 3 § 2).

Mając na uwadze powyższy podział kompetencji ww. sądów, gdzie NSA realizuje prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej a SN sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania, to wydaje się, że NSA nie powinien

być sądem dyscyplinarnym również dla sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego gdyż wykracza to poza jego kompetencje (zgodnie z art. 9 ustawy *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych jest NSA). Przemawia za tym również art. 177 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Powyższe oznacza, jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny (TK) w swoim orzeczeniu P 26/11, że należy „domniemywać, iż w sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane będzie przez sądownictwo administracyjne (...), czyli że w uzasadnionych wypadkach sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym obszarze może być powierzone sądom powszechnym (...)”. Zauważyć należy, że ustawodawca konstytucyjny nie przewidział jednak możliwości wykonywania spraw SN przez NSA, tak jak uczynił w przypadku art. 177 Konstytucji RP. W związku z tym, jeżeli Konstytucja RP określa kompetencje danego organu, to ich rozszerzenia w drodze ustawy może dokonać tylko wówczas, gdy wyraźny przepis Konstytucji na to zezwala. W przedmiotowej kwestii wydaje się, że Konstytucja RP nie zezwala na wykonywanie kompetencji SN przez NSA w zakresie przekazania spraw dyscyplinarnych sędziom NSA. W przypadku pozostawienia przedmiotowej regulacji może budzić ona wątpliwości w kontekście zgodności z art. 184 Konstytucji RP.

Wątpliwość ta dotyczy równie NSA właściwości w sprawach o przeprowadzenie badań wymagań niezawisłości i bezstronności w związku powierzonymi NSA zadaniami.

W uzasadnieniu projektu ustawy, wskazano, że intencją projektowanych zmian jest wyeliminowanie potencjalnych wątpliwości 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 zwiększenia odporności dla Polski (...) na mocy której zatwierdzony został tzw. Krajowy Plan Odbudowy i Zatwierdzenia Odporności (KPO), przewidujący realizację w drodze odpowiednich zmian legislacyjnych, reformy wzmacniającej niezależność i bezstronność sądownictwa oraz zapewniającej odpowiednie środki prawne umożliwiające ponowne rozpoznanie spraw rozstrzyganych uprzednio przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (co odzwierciedlone jest w zawartych w KPO kamieniach milowych F1G oraz F2G).”.

Odnosząc się do tego wyjaśnienia zauważyć należy, że zgodnie z częścią II. A. Część granatowa KPO, Komponent lit. F pt „*Poprawa klimatu inwestycyjnego i stworzenie warunków dla skutecznej realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności*” w F.1.1. lit.

a wskazano, że wejście w życie reformy „we wszystkich sprawach dotyczących sędziów, w tym dotyczących dyscyplinarnego i uchylenia immunitetu sędziowskiego, określi zakres jurysdykcji Izby Sądu Najwyższego, innej niż istniejąca Izba Dyscyplinarna, spełniająca wymogi wynikające z art. 19 ust. 1 TUE.”.

Wskazane w części F.1.1. lit. a KPO postanowienia różnią się od proponowanych w projektowanej ustawie regulacji. W przypadku przyjęcia wskazanych propozycji z KPO zauważyć należy, że propozycje wprowadzające zmiany w zakresie jurysdykcji SN nie naruszałaby przepisów Konstytucji RP (art. 183 i 184). Niewątpliwie wskazać należy, że dostosowanie wymogów określonych w KPO nie może naruszać Konstytucji RP, a tym samym suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej.

Zatem mając na uwadze, że zawarte w uzasadnieniu ww. wyjaśnienie nie odpowiada postanowieniom zawartym w KPO (F.1.1. lit. a) oraz brak jest szczegółowego omówienia proponowanych regulacji w przedmiotowym zakresie proponuje się ponownie rozważyć *ratio legis* proponowanych zmian oraz zgodnie z wymogami formalnymi wynikającymi z art. 34 ust. 2 *Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) szczegółowo je omówić w uzasadnieniu projektu ustawy. W szczególności wyjaśnienia wymaga rozróżnienie podmiotowe spraw dyscyplinarnych należących odpowiednio do Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego oraz do NSA. Zauważenia wymaga, że zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przysługuje każdemu. Zgodnie z proponowanym przepisem art. 1 pkt 2 lit. c projektu ustawy (zmieniany art. 29 § 7) uprawnionym do złożenia wniosku w tych sprawach będzie strona lub uczestnik postępowania przed SN w sprawach, o których mowa w § 6, a także właściwy sąd, jeżeli zachodzi w tym względzie poważna wątpliwość. Mając powyższe na względzie istotnym jest aby wyjaśnić dlaczego w projektowanej ustawie dokonano takiego rozróżnienia podmiotowego w kontekście zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP.

Przy podejmowaniu decyzji co do przeniesienia przedmiotowych kompetencji do NSA należy zwrócić uwagę przykładowo na orzeczenie TK SK 63/12. TK stwierdził że zadaniem SN jest „dbałość o jednolitość oraz jakość orzecznictwa.”. Jednak jak wskazuje dalej TK realizacja tego zadania uwarunkowana jest jednak wyselekcjonowanym (ilościowym i jakościowym) charakterem spraw, które mają być przedmiotem jego rozpoznania. W świetle regulacji konstytucyjnej, prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (...). Rozpoznanie sprawy – na zasadzie wyjątku – przez Sąd Najwyższy ma za zadanie nie tylko zadośćuczynienie konieczności wymierzenia sprawiedliwości w konkretnej sprawie, ale przede wszystkim, przez jej rozpoznanie, ujednoczenie orzecznictwa,

wyjaśnienie skomplikowanego zagadnienia prawnego lub też rozstrzygnięcie innej kwestii, która będzie miała istotne znaczenie dla stabilności systemu prawnego oraz jednolitości orzecznictwa sądów niższych instancji. Wszystkie te wartości są w demokratycznym państwie prawnym konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego, które następnie znajduje swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w sferze zagwarantowania porządku publicznego oraz ochrony praw i wolności innych osób – w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy również zwrócić uwagę, że rozpatrywane zagadnienie nie dotyczy limitowania dostępu do jurysdykcji Sądu Najwyższego w odniesieniu do sprawy głównej, a jedynie – choć relatywnie istotnego – zagadnienia o charakterze akcesoryjnym, które jednak, mimo wszystko, ma charakter poboczny względem kwestii głównej.”.

Niezależnie od powyższego odnosząc się do materii objętej prawem Unii Europejskiej należy wskazać art. 19 ust. 1 akapit drugi zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący tego, że państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Zgodnie z orzeczeniem<sup>1</sup> Trybunału Sprawiedliwości UE *„każde państwo członkowskie jest zobowiązane zapewnić, by system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów przestrzegał zasady niezawisłości sędziowskiej, także poprzez zagwarantowanie, by orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych wszczynanych wobec sędziów tych sądów podlegały kontroli organu, który sam spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymóg niezależności.”*. Zauważenia wymaga, że o ile oczywistym jest, że należy zapewnić, by system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów przestrzegał zasady niezawisłości sędziowskiej, także przez zagwarantowanie, by orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych wszczynanych wobec sędziów tych sądów podlegały kontroli organu, to nie jest już takie oczywiste czy postępowania dyscyplinarne wszczynane wobec sędziów tych sądów mogą podlegać kontroli NSA w związku z ww. wątpliwościami konstytucyjnymi.

### **Uwagi szczegółowe**

1. Przepis art. 1 pkt 2 lit b projektu ustawy (zmieniany art. 29 § 5) stanowi, że *„w uzupełnieniu możliwości badania przez Sąd Najwyższy z urzędu zapewnienia prawa do sądu niezależnego, bezstronnego i ustanowionego na podstawie ustawy, dopuszczalne jest również badanie spełnienia przez sędziego Sądu Najwyższego lub sędziego*

---

<sup>1</sup> Wyrok TSUE w sprawie C 791/19, pkt 80.

*delegowanego do pełnienia czynności sędziowskich w Sądzie Najwyższym wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy, z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, na wniosek uprawnionego, o którym mowa w § 7, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości, bezstronności lub ustanowienia na podstawie ustawy.”. Mając na względzie proponowaną regulację oraz regulacje dotyczące składania wniosków dotyczących tych badań (przykładowo art. 1 pkt 2 lit. c projektu ustawy (zmieniany art. 29 § 7)), niejasnym jest, czy przedmiotowe badania będą przeprowadzane z urzędu czy na wniosek. W związku z tym przedmiotowa regulacja wymaga przerehabrowania w taki sposób aby nie budziła wątpliwości interpretacyjnych.*

2. Mając na uwadze proponowany przepis art. 1 pkt 2 lit. c projektu ustawy (zmieniany art. 29 § 7), który stanowi, że *„uprawnionym do złożenia wniosku w tych sprawach będzie strona lub uczestnik postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach, o których mowa w § 6, a także właściwy sąd, jeżeli zachodzi w tym względzie poważna wątpliwość”* zauważenia wymaga, że również ten przepis jest niejasny. Niejasność tego przepisu wynika z określenia, że *„jeżeli zachodzi w tym względzie poważna wątpliwość”* uprawnionym do złożenia wniosku oprócz strony lub uczestników postępowania przed SN w sprawach, o których mowa w § 6, jest także właściwy sąd. Nie jest wiadomym jakie to są „poważne wątpliwości”. Wydaje się właściwe wskazanie przykładowo katalogu tych „wątpliwości”, przynajmniej zakresowo. W związku z tym proponowany przepis wymaga dookreślenia w taki sposób aby nie budził wątpliwości interpretacyjnych a tym samym nie naruszał zasady określoności (będącej jedną z zasad prawidłowej legislacji) wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.
3. Odnosząc się do przepisów przejściowych zauważenia wymaga, że:
  - 1) określona regulacja w przepisie art. 5 ust. 2 projektu ustawy stanowiąca, że *„czynności dokonane w postępowaniach, o których mowa w ust. 1 przed dniem wejścia w życie ustawy pozostają w mocy, chyba, że Naczelny Sąd Administracyjny postanowi inaczej”* budzi wątpliwości z uwagi na to, że niejasnym jest kiedy NSA może postanowić inaczej w zakresie czynności dokonanych w postępowaniach, o których mowa w art. 5 ust. 1 projektu ustawy. Projektowany przepis wymaga doprecyzowania aby nie budził wątpliwości interpretacyjnych, przykładowo wskazując kryteria kiedy NSA może postanowić inaczej. Zauważenia wymaga, że brak określenia tych kryteriów może mieć wpływ na naruszenie zasady równości (art. 32 Konstytucji RP);

2) przepis art. 10 projektu ustawy dotyczący biegu terminów proponuje się przeredagować w taki sposób aby określał sprawy jakich dotyczą te terminy, w szczególności, że bieg terminu rozpoczyna się na nowo po przekazaniu spraw do NSA. Poza tym zauważa się przepisy odsyłające do terminów są niekompletne. Przykładowo w art. 10 pkt 1 projektu ustawy brak jest odesłania do art. 29 § 21 i 22 ustawy o Sądzie Najwyższym, w art. 10 pkt 2 projektu ustawy brak jest odesłania do art. 23a § 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – *Prawo o ustroju sądów wojskowych* (Dz. U. z 2022. poz. 2250), z kolei w art. 10 pkt 3 projektu ustawy brak jest odesłania do art. 42a § 12 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, z późn. zm.).

3. Odnosząc się do przepisu końcowego dotyczącego wejścia projektowanej ustawy tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia” wskazania wymaga, że budzi on wątpliwości. Wątpliwości te związane są w szczególności z proponowanym wejściem w życie regulacji związanych z przypisaniem NSA zadań związanych ze sprawowaniem funkcji sądu dyscyplinarnego dla sędziów SN oraz sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych. Przyjęcie przedmiotowych regulacji niewątpliwie wymaga czasu na odpowiednie przygotowanie się przez ten sąd do wykonywania nowych zadań powierzonych w projektowanej ustawie. Wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśnienie wejścia w życie projektowanej ustawy, dotyczące tego, że 14-dniowy termin wejścia w życie projektowanej ustawy umożliwi adresatom projektowanych rozwiązań zapoznanie się z nimi i przygotowanie do właściwego ich stosowania nie wydaje się wystarczające.

Należy podkreślić, że podstawowe wskazówki interpretacyjne zasad ustalania odpowiedniego *vacatio legis* zostały zawarte w orzecznictwie TK. Zasada odpowiedniej *vacatio legis* jest elementem demokratycznego państwa prawnego, opiera się na zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji, której stosowanie jest obowiązkiem prawodawcy (wyroki TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04 i 28 października 2009 r., K 32/08). (...) „odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych (wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09).

