

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 17 marca 2023 r.

**w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz
niektórych innych ustaw**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, przedstawionym przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z 14 listopada 2022 r. (znak SPS-WP.020.299.5.2022) na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, opiniuje projekt negatywnie jako sprzeczny z podstawowymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącymi sądownictwa, a w szczególności zasadami kształtowania jego ustroju.

I. Zagadnienia wstępne

Przedstawiony Radzie projekt stanowi w swojej istocie bezpośrednią próbę niezgodnego z obowiązującym prawem, zarówno polskim, jak i standardami europejskimi podważenia statusu sędziów powołanych na stanowiska sędziowskie. Projektowane rozwiązania zmierzają do naruszenia konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziów i są nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, co uniemożliwia pozytywną ocenę przedmiotowego projektu i stanowi o konieczności zgłoszenia następujących uwag.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że zawiera on spójne regulacje tworzące gwarancje niezależności instytucji odpowiedzialnej za egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i innych zawodów zaufania publicznego. Opiniowany projekt zmierza do uznania za nieważne i pozbawione skutków prawnych orzeczeń wydanych w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, z mocy ustaw, z dniem jej wejścia w życie (art. 7 projektu). Projekt zakłada utworzenie Izby Odpowiedzialności dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym w miejsce funkcjonującej obecnie Izby Odpowiedzialności Zawodowej (art. 10 projektu). Proponowana nowelizacja rozwiązuje stosunek służbowy sędziów byłej Izby Odpowiedzialności Dyscyplinarnej, którzy na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.

1259) złożyli oświadczenie o przejściu na inne stanowisko w Sądzie Najwyższym (art. 9 ust. 1 projektu). Projektodawca zakłada, że z dniem wejścia w życie projektowanej nowelizacji wygaśnie prawo do stanu spoczynku byłych sędziów Izby Dyscyplinarnej (art. 9 ust. 2 projektu) zaś członkowie byłej Izby Dyscyplinarnej nie będą mogli być na nowo powołani na stanowiska sędziowskie w normalnej procedurze (art. 9 ust. 3 projektu).

Rada stwierdza, analogicznie do uwag wyrażonych w opinii Krajowej Rady Sądownictwa z 24 lipca 2020 r. w przedmiocie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 50), że przedmiotowy poselski projekt należy traktować jako niebezpieczny eksperyment prawny, obcy kulturze prawnej państw europejskich i naruszający fundamentalne zasady ustrojowe. Już tylko na marginesie należy podkreślić, że projekt ten całkowicie pomija, iż wprowadzanie zmian w systemie wymiaru sprawiedliwości nie może przebiegać w sposób nagły, albowiem kłóci się to z zasadą bezpieczeństwa prawnego i godzi w prawa zarówno obywateli polskich, jak i innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Także z tego względu niemożliwe jest pozytywne zaopiniowanie tego projektu przez Krajową Radę Sądownictwa.

II. Nieważność orzeczeń

W pierwszej kolejności, o konieczności negatywnej oceny przedstawionego Radzie projektu świadczy treść art. 7: *z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy orzeczenia wydane w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego uznaje się za nieważne i pozbawione skutków prawnych.*

Określenie pojęcia i rodzajów nieważności wyroków sądowych na tle różnych ustawodawstw nastroczało i nastrocza poważne trudności praktyce i doktrynie. Chodziło bowiem o ustalenie, jakie przyczyny powodują nieważność wyroków sądowych oraz jakie ona skutki powinna rodzić. Zgodnie z poglądami przyjętymi w literaturze, wyrok sądowy jest czynnością procesową sądu, musi więc odpowiadać pojęciowym znamionom czynności procesowej.

W literaturze można się spotkać z określeniem nieistniejącej czynności procesowej także wobec orzeczeń sądowych. Aby można było mówić o istnieniu orzeczenia, musi być ono wydane w istniejącym postępowaniu przez sąd na piśmie, określać strony procesowe, zawierać rozstrzygnięcie przedmiotu sporu, zostać wydane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w końcu być ogłoszone lub – jeżeli ustawa tak przewiduje – tylko podpisane. O nieistnieniu orzeczenia możemy mówić w dwóch sytuacjach: po pierwsze – gdy w ogóle nie zostało

wydane, po drugie – gdy mamy do czynienia z tzw. orzeczeniem nieistniejącym, a więc faktycznie wydanym, ale dotkniętym wadami, które pozbawiają go bytu prawnego. Z orzeczeniami nieistniejącymi nie mamy zatem do czynienia zawsze, gdy nastąpią jakieś wady tego orzeczenia, ale tylko wówczas, gdy wady te są na tyle poważne, że pozbawiają to orzeczenie znaczenia prawnego. Musi dojść do niewystąpienia jednego z zasadniczych elementów konstytutywnych orzeczenia, co prowadzi do niemożliwości nadania mu znaczenia prawnego¹.

Orzeczenia nieistniejące są całkowicie bezskuteczne i nie wywołują żadnych skutków prawnych (np. nie podlegają zaskarżeniu). Jako przykłady wyroków nieistniejących wskazuje się między innymi sytuacje, w których brak jest pisemnej formy orzeczenia lub gdy pisemnie sentencja została spisana dopiero po jego ustnym ogłoszeniu, gdy sąd pominął w pewnym zakresie rozstrzygnięcie w sentencji, a dopiero później ustosunkował się do tego żądania, ogłaszając wyrok lub tylko w uzasadnieniu orzeczenia, gdy strona toczy spór sama ze sobą, czy w sytuacji wydania wyroku w imieniu własnym, a nie w imieniu państwa lub przez podmiot nie będący sądem, a także wtedy, gdy wyrok dotknięty jest tak daleko idącymi wadami, że nie można stwierdzić powagi rzeczy osądzonej². Innych przykładów dostarcza orzecznictwo Sądu Najwyższego: „wyrok podlegający ogłoszeniu, a nieogłoszony, jest wyrokiem nieistniejącym w znaczeniu prawnoprocesowym”³, „wyrok, którego sentencji skład sądu nie podpisał, nie istnieje w znaczeniu prawnoprocesowym także wówczas, gdy został ogłoszony”⁴.

Warto wskazać na historyczne rozwiązania legislacyjne dotyczące ważności kwestionowanych prawnie orzeczeń sądów, a związane z okresem II Wojny Światowej. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1946 r. o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. U. R. P. Nr 18 poz. 123) uregulowano moc obowiązującą orzeczeń wydanych przez sądy niemieckie na obszarze Ziemi Odzyskanych. W rozporządzeniu określono, że wykonaniu podlegają orzeczenia wydane w postępowaniu spornym i niespornym oraz ugody, pod warunkiem, że uzyskają klauzulę wykonalności według

¹ P. Sławicki, Katalog czynności prawnych nieistniejących na gruncie polskiego porządku prawnego, *Roczniki Nauk Prawnych*, t. XXI, nr 2 (2011), s. 126

² Tamże, s. 128

³ Postanowienie SN z 17 listopada 2005 r. (I CK 298/05), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2006, nr 9, poz. 152; jednak brak protokołu ogłoszenia wyroku nie wyłącza możliwości ustalenia, że wyrok w rzeczywistości został ogłoszony – zob. uchwałę SN z 17 października 1978 r. (III CZP 62/78), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1979, nr 5, poz. 88.

⁴ Uchwała SN z 26 września 2000 r. (III CZP 29/00), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2001, nr 2, poz. 25; odmiennie Czepita: *Zagadnienie orzeczeń nieistniejących w postępowaniu cywilnym w świetle koncepcji czynności konwencjonalnych*, [w:] *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, red. S. Czepita, Szczecin 2006, s. 148

przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Kwestią, która wymagała po wojnie szczególnego unormowania, była także ważność orzeczeń wydanych na obszarze Polski w czasie okupacji niemieckiej. W dekrete z dnia 6 kwietnia 1945 r. o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych, wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej odróżniono orzeczenia sądów niemieckich od tych, jakie wydały sądy polskie na obszarze tzw. Generalnego Gubernatorstwa. Uznano, że orzeczenia sądów niemieckich wydane na obszarze państwa polskiego są nieważne i pozbawione skutków prawnych.

W rzeczywistości projektodawcy stawiają znak równości między orzeczeniami Izby Dyscyplinarnej a orzeczeniami sądów niemieckich wydanymi podczas okupacji w czasie II Wojny Światowej. Nadto opiniowany projekt zawiera rozwiązania, które dotychczas nie były stosowane w sądownictwie polskim i stanowiłyby przekroczenie swobody ustawodawcy do stanowienia prawa, gdyż w swojej istocie wprost wpływałyby na konkretne postępowania sądowe, co stanowiłoby naruszenie zasady podziału władz w zakresie przypisanym władzy sądowniczej. Podkreślić także należy, że proponowane rozwiązania są dalej idące niż te, które wprowadzono na ziemiach okupowanych w czasie II Wojny Światowej, gdyż nawet prawodawstwo niemieckie wskazywało, że „sędzia niemiecki może wyroki prawomocne sądu polskiego poddać sprawdzeniu” – nie wprowadzało zaś instytucji uznania za nieważne i pozbawione skutków prawnych orzeczeń sądów polskich (zob. § 3 Rozporządzenia o odbudowie wymiaru sprawiedliwości w Generalnym Gubernatorstwie z dnia 26 października 1939 r., wydanego na podstawie § 5 ust. 1 Dekretu Fürhera i Kanclerza Rzeszy Niemieckiej o Administracji okupowanych obszarów z dnia 12 października 1939 r.).

W uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano, z jakiego powodu orzeczenia Izby Dyscyplinarnej miałyby zostać uznane za nieważne i pozbawione skutków prawnych. Jak podniesiono powyżej nawet wyroki sądów polskich zapadłe w czasie okupacji uznano za ważne. Nie nastąpiła ich nieważność z mocy samego prawa.

III. Rozwiązanie stosunku służbowego i wygaśnięcie prawa do stanu spoczynku

W odniesieniu do art. 9 projektowanej ustawy, aktualne pozostają uwagi wyrażone w opinii Krajowej Rady Sądownictwa z 24 lipca 2020 r. w przedmiocie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 50), o niedopuszczalności przedstawionych przez projektodawców regulacji. Przewidują one rozwiązanie, z mocy prawa, stosunku służbowego sędziów, którzy zajmowali stanowisko sędziowskie w Izbie Dyscyplinarnej SN, przeniesionych przez Pierwszego Prezesa

Sądu Najwyższego, na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1259), na stanowisko w Izbie Cywilnej, Izbie Karnej, Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych albo Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz wygaśnięcie uprawnienia do stanu spoczynku i uposażenia.

W obecnie obowiązującej ustawie o SN art. 36 reguluje wygaśnięcie stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego. Zgodnie z ww. przepisem stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego wygasa w przypadku: śmierci; zrzeczenia się pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego lub statusu sędziego w stanie spoczynku; prawomocnego wyroku skazującego sędziego za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego; prawomocnego orzeczenia przez sąd środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych lub zakazu zajmowania stanowiska sędziego; prawomocnego orzeczenia sądu dyscyplinarnego o złożeniu sędziego z urzędu; utraty obywatelstwa polskiego; nabycia obywatelstwa obcego państwa, chyba że sędzia zrzekł się tego obywatelstwa w terminie 30 dni od dnia jego nabycia oraz stwierdzenia, że pełnił służbę, pracował lub był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Krajowa Rada Sądownictwa ponownie stwierdza, że projektodawcy, określając konsekwencje zmian systemowych w ustroju Sądu Najwyższego nie uwzględnili zasadniczych uwarunkowań polskiego systemu prawnego w tym względzie wynikających z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP. Zasada nieusuwalności wyrażona w tym przepisie zapewnić ma maksymalną (choć nie absolutną) stabilizację urzędu sędziego. Zakazane konstytucyjnie jest zarówno arbitralne pozbawienie sędziego urzędu, jak też pozbawienie go możliwości orzekania, przy formalnym pozostawieniu na stanowisku. Tak rozumiana zasada nieusuwalności adresowana jest do wszystkich organów władzy publicznej, w tym również do ustawodawcy, który nie jest uprawniony do kreowania aktów prawnych arbitralnie usuwających sędziów z mocy samego prawa⁵.

Projektodawcy dostrzegają, że z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP wynika, iż „surowe sankcje dyscyplinarne mogą być stosowane tylko przez sądy, a zatem instytucję mającą

⁵ B. Naleziński [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 180

przymiot niezależności, bezstronności i spełniającą kryterium profesjonalizmu”, jednakże jednocześnie proponują zastosowanie, względem sędziów Sądu Najwyższego zajmujących w przeszłości stanowisko w zniesionej Izbie Dyscyplinarnej, sankcji z natury dyscyplinarnych na podstawie projektowanego art. 9 ust. 1-3 ustawy zmieniającej. Projektowane zmiany ustawowe dotknęłyby istotnej grupy sędziów Sądu Najwyższego sankcją stanowiącą faktycznie najcięższą karę dyscyplinarną wskazaną w art. 75 § 1 ust. 5 ustawy o SN.

Podnieść należy, że w postępowaniu dyscyplinarnym, przed właściwym sądem, sędzia dysponowałby wszystkimi gwarancjami procesowymi, jakie przysługują obwinionemu. Sąd dysponowałby pełnym katalogiem kar dyscyplinarnych, a także mógłby korzystać z instytucji prawnych modyfikujących ustawowy wymiar kary, czy też po prostu badać okoliczności wpływające na wymiar winy. Natomiast poselski projekt ustawy nie zakłada jakiegokolwiek udziału właściwego sądu w jakiegokolwiek procedurze, a przewiduje zaistnienie omawianego skutku z mocy samego prawa. Rozwiązanie projektowane w art. 9 ust. 1 polega na faktycznym usunięciu sędziego z mocy ustawy oraz unieważnieniu legalnego powołania do pełnienia urzędu sędziego przez Prezydenta RP, korzystającego ze swojej konstytucyjnej prerogatywy, po wygranym konkursie, w transparentnym procesie nominacyjnym, a zatem narusza uprawnienie Głowy Państwa, pozbawiając wydane przez niego postanowienia bytu prawnego, a więc wprowadza instytucję nieważności decyzji Prezydenta RP, która nie jest znana polskiemu porządkowi prawnemu. Projektodawcy tym samym, w sposób demonstracyjny zlekceważyli jeden z podstawowych elementów wymienionych w uzasadnieniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C 585/18, C 624/18 i C 625/18 (zob. także postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 grudnia 2022 r. w sprawach połączonych od C 491/20 do C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20), pozostając głęboko niekonsekwentni w realizowaniu deklarowanych celów zamierzonej nowelizacji.

Art. 9 projektowanej poselskiej ustawy należy uznać za jaskrawo niezgodny z art. 180 ust 1 oraz 2 i art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz niezgodny z art. 6, 13, 14 Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i niezgodny z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Przepis ten tworzy mechanizm nieznanym kulturze prawnej państw, które kierują się zasadą rządów prawa, bowiem pozwala na usuwanie w dowolny sposób sędziego z urzędu.

Zaznaczyć jednocześnie należy, że projektodawcy mogliby rozważyć możliwość skonstruowania norm prawnych odpowiadających dyspozycji art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, dopuszczającej, między innymi w razie zmiany ustroju sądów, przeniesienie sędziego w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 7 listopada 2005 r. sygn. P 20/04) oraz kolizji projektowanego art. 9 projektu z art. 60 Konstytucji RP, albowiem ograniczałyby dostęp obywatela polskiego korzystającego z pełni praw publicznych do służby publicznej na jednakowych zasadach.

IV. Uwagi końcowe

Opiniując aktualnie przedstawiony Radzie projekt wskazać należy na analogiczne mankamenty rozwiązań proponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 50), które spotkały się z negatywną oceną szeregu podmiotów opiniujących ten projekt:

Jak wskazał **Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego**, opiniując rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 50), akt powoływania sędziego jest konstytucyjnym i ustawowym uprawnieniem Prezydenta, nie wymagającym kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji). Ustawodawca zwykły nie może zmieniać oraz rozszerzać tak określonych zasad w akcie wyższego rzędu, stąd zaproponowaną ingerencję ustawodawcy w konstytucyjnie ukształtowany system powoływania i nieusuwalności sędziów będący gwarancją niezawisłości sędziowskiej należy uznać za niedopuszczalną, przekraczającą granice swobody ustawodawcy. Uzasadnienie automatycznego usunięcia sędziów ze względu na wadliwie umocowany organ wnioskujący o jego powołanie może być postrzegane jako niedopuszczalne przerzucenie negatywnych konsekwencji decyzji ustawodawcy na sędziów i naruszać konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nią prawa.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, w opinii dotyczącej analogicznych rozwiązań prawnych do obecnie projektowanych, a zawartych także w projekcie z druku senackiego nr 50, wyraziła podobny pogląd, zauważając, że każde odstępstwo od zasady nieusuwalności sędziów, a w szczególności próba ustawowego obejścia wynikających z niej nakazów i zakazów, może w przyszłości posłużyć jako pretekst dla przyszłych większości parlamentarnych do weryfikacji sędziów i dokonania wśród nich czystki personalnej. Fundacja

jednocześnie wskazała na zasadność postawienia Projektodawcy pytania, jak można osobom zajmującym stanowiska sędziowskie w takiej sytuacji przypisać winę. Gdzie doszukiwać się społecznej naganności tego, że działali oni w zaufaniu do państwa?

Konferencja Rektorów Uniwersytetów Polskich podniosła, że ewentualne złożenie z urzędu może nastąpić wyłącznie na mocy orzeczenia sądu, wydanego po spełnieniu przesłanek ustawowych, zaś projektodawcy mają świadomość konstytucyjnej gwarancji nieusuwalności sędziów, jednakże regulacja zawarta w projektowanych przepisach jest niezgodna z art. 180 ust. 1 Konstytucji. Sens regulacji konstytucyjnej polega na zagwarantowaniu sędziemu możliwości wykonywania czynności wiążących się z powołaniem na urząd sędziego. Jak podkreśla się w literaturze zarówno arbitralne pozbawienie sędziego urzędu, jak też arbitralne pozbawienie go możliwości orzekania przy formalnym pozostawieniu na stanowisku byłoby usunięciem sędziego, o którym mowa w art. 180 ust. 1 Konstytucji RP.