

**OPINIA**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 23 czerwca 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 dnia 20 stycznia 2023 r. (znak: SPS-WP.020.43.7.2023), na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, opiniuje projekt negatywnie, stwierdzając, że propozycja legislacyjna zawarta w jego treści, dotycząca zasadniczej wewnętrznej struktury Sądu Najwyższego, jest sprzeczna z podstawowymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącymi sądownictwa, a w szczególności zasadami kształtowania jego ustroju, podobnie do wcześniej opiniowanych projektów: ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 50), przedstawionego przy piśmie Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu z dnia 21 stycznia 2020 r. (BPS.DKS.KU.0401.4.2020) oraz ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw przedstawionego przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z 14 listopada 2022 r. (znak SPS-WP.020.299.5.2022).

**I. Zagadnienia wstępne**

Przekazany Radzie do zaopiniowania projekt jest bezpośrednią próbą naruszenia konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziów, co stanowi sprzeczność z obowiązującym prawem polskim i standardami europejskimi oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego. Projektowane rozwiązania, w tym uznawanie za nieważne uchwał w sprawie powołania sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Dyscyplinarnej oraz orzeczeń wydanych w tej Izbie, stanowią zagrożenie dla podstawowych zasad ustrojowych i wymiaru sprawiedliwości. Dodatkowo, zaproponowane zmiany nie są zgodne z zasadą bezpieczeństwa prawnego i godzą w prawa obywateli polskich i jednocześnie innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

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 wychodzi on naprzeciw postulatom i krytyce sformułowanym pod adresem przepisów, na mocy których w Sądzie Najwyższym utworzono Izbę Dyscyplinarną, zamienioną później na Izbę Odpowiedzialności Zawodowej. Jednakże proponowane zmiany, w tym zniesienie Izby Odpowiedzialności Zawodowej oraz rozwiązanie stosunku służbowego sędziów Izby Dyscyplinarnej, stoją w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego i stanowią poważne zagrożenie dla niezawisłości sędziów.

Opiniowany projekt zmierza do uznania za nieważne uchwał w sprawie powołania sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Dyscyplinarnej (art. 7 ust. 1 projektu) oraz orzeczeń wydanych w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (art. 8 ust. 2 projektu). Projekt zakłada zniesienie Izby Odpowiedzialności Zawodowej (art. 9 projektu). Ponadto proponowana nowelizacja „uznaje za niezawiązany” stosunek służbowy sędziów Izby Dyscyplinarnej (art. 7 ust 2 projektu).

W opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 17 marca 2023 r. dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (znak WO 420.126.2022), Rada uznała niemal tożsame do przedstawionych obecnie propozycji legislacyjnych, za niebezpieczny eksperyment prawny, który narusza fundamentalne zasady ustrojowe i jest obcy kulturze prawnej państw europejskich.

Rada stwierdza, analogicznie do uwag wyrażonych w opinii Krajowej Rady Sądownictwa z 17 marca 2023 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, że przedmiotowy poselski projekt należy traktować jako niebezpieczny eksperyment prawny, obcy kulturze prawnej państw europejskich i naruszający fundamentalne zasady ustrojowe. Projekt całkowicie pomija konieczność wprowadzania zmian w systemie wymiaru sprawiedliwości w sposób stopniowy i zgodny z zasadą bezpieczeństwa prawnego, co jest kluczowe dla ochrony praw obywateli. Z tego względu niemożliwe jest pozytywne zaopiniowanie przedmiotowego projektu przez Krajową Radę Sądownictwa.

## **II. Nieważność orzeczeń**

Z treści art. 8 ust. 2, zakładającego, że *Orzeczenia wydane przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego uznaje się za nieważne*, wynika konieczności negatywnej oceny przedstawionego Radzie projektu.

Warto ponownie zwrócić uwagę na historyczne rozwiązania prawne dotyczące ważności kwestionowanych orzeczeń sądów, szczególnie związane z okresem II Wojny Światowej – uwarunkowania te opisano w opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 17 marca 2023 r. dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (znak WO 420.126.2022). Proponowane przez projektodawców obecnie rozwiązania są bardziej radykalne niż te, które obowiązywały na terenach okupowanych podczas II wojny światowej, ponieważ nawet niemieckie prawo umożliwiało sędziom niemieckim poddanie wyroków polskich sądów sprawdzeniu, a nie uznawało orzeczeń polskich sądów za nieważne i pozbawione skutków prawnych. W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono, dlaczego orzeczenia Izby Dyscyplinarnej powinny być uznane za nieważne, gdyż nawet wyroki wydane przez sądy polskie w czasie okupacji były uznawane za ważne.

Stabilność orzeczeń sądowych jest bardzo ważna w prawie europejskim, ponieważ stanowi podstawę zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości UE zwracają na to uwagę. Pewność prawa jest jedną z podstawowych zasad rządów prawa i wymaga, aby ostateczne orzeczenia sądowe nie były kwestionowane. Zasada *rei iudicatae* mówi, że żadna ze stron nie ma prawa żądać ponownego rozstrzygnięcia sprawy po wydaniu ostatecznego orzeczenia. Kompetencja rewizyjna wyższych sądów ma na celu korygowanie błędów sądowych i niesprawiedliwości. Trybunał Sprawiedliwości UE zauważa, że nie można podważać znaczenia zasady powagi rzeczy osądzonej. Orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne, muszą być niepodważalne, aby zapewnić stabilność prawa i stosunków prawnych oraz prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości.

## **III. Nieważność uchwał powołaniowych**

Krajowa Rada Sądownictwa utrzymuje swoje dotychczasowe uwagi odnoszące się do projektu ustawy, które zostały wyrażone w opinii 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) oraz w opinii z 17 marca 2023 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Projektodawcy zaproponowali regulacje, które mają prowadzić do uznania za nieważne uchwał

w sprawie powołania sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i w konsekwencji do uznania za nienawiązany stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego orzekającego w tej izbie. Obecnie obowiązująca ustawa o Sądzie Najwyższym reguluje wygaśnięcie stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego na podstawie określonych przyczyn (zob. art. 36 ustawy o SN). Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla, że projektodawcy nie uwzględnili zasadniczych uwarunkowań polskiego systemu prawnego wynikających z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, który zapewnia maksymalną stabilizację urzędu sędziego poprzez zasadę nieusuwalności. Usuwanie sędziów z urzędu lub pozbawienie ich możliwości orzekania bez uzasadnionej przyczyny jest niezgodne z konstytucyjną zasadą nieusuwalności i jest zakazane.

W obecnie obowiązującej ustawie o SN przewidziano, że wygaśnięcie stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego następuje 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 Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 36 ustawy o SN).

Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla, że projektodawcy nie uwzględnili zasadniczych uwarunkowań polskiego systemu prawnego wynikających z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi podwaliny dla zasady stabilizacji urzędu sędziego poprzez zasadę nieusuwalności. Usuwanie sędziów z urzędu lub pozbawienie ich możliwości orzekania bez uzasadnionej przyczyny jest niezgodne z konstytucyjną zasadą nieusuwalności i jest zakazane.

Zaakceptować należy pogląd, że z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP wynika, iż „surowe sankcje dyscyplinarne mogą być stosowane tylko przez sądy, a zatem instytucję mającą przymiot niezależności, bezstronności i spełniającą kryterium profesjonalizmu”, który został wyrażony w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy, będącego przedmiotem opinii Rady z 17 marca 2023 r. (mimo, że przedstawiony projekt osłabiał konstytucyjnie określone gwarancje stabilizujące urząd sędziowski). Konsekwentne proponowanie, wbrew



przywoływanym przez projektodawców wzorcom konstytucyjnym, w kolejnych formułowanych projektach, zastosowania względem sędziów Sądu Najwyższego zajmujących w przeszłości stanowisko w zniesionej Izbie Dyscyplinarnej, sankcji z natury dyscyplinarnych na podstawie projektowanego art. 7 ust. 1-3 ustawy zmieniającej. Projektowane zmiany ustawowe dotknęłyby istotnej grupy sędziów Sądu Najwyższego sankcją stanowiącą środek zasadniczo tożsamy z najcięższą karą dyscyplinarną wskazaną w art. 75 § 1 ust. 5 ustawy o SN.

Rozwiązanie projektowane w art. 7 ust. 1, podobnie do wcześniej przedstawianych, polega na faktycznym usunięciu sędziego z mocy ustawy oraz unieważnieniu („uznaniu za niezawiązany”) 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 przesłanek 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.

Mając powyższe na uwadze Rada negatywnie ocenia art. 7 ust. 1-3 przedstawionego projektu i wyraża pogląd, że należy uznać tą propozycję legislacyjną za jaskrawie niezgodną z art. 180 ust 1 oraz 2 i art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz niezgodną z art. 6, 13, 14 Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i niezgodną z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Przepisy te tworzą mechanizm nieznaną kulturze prawnej państw, które kierują się zasadą rządów prawa, bowiem przewidują one usunięcie, w niekonstytucyjny sposób, sędziego z urzędu.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa projektodawcy powinni 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).

Odsunięcie od orzekania całej grupy sędziów (jednej, kompletnej Izby Sądu Najwyższego) stanowi bardzo istotną zmianę ustroju sądów – zdaniem Rady miałyby ona zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania Sądu Najwyższego, w tym funkcjonowania sędziowskich postępowań dyscyplinarnych. Zmiana ustroju sądów może nastąpić tylko w drodze ustawy, co wynika wprost z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP i jest to zatem uprawnienie przysługujące wyłącznie prawodawcy, to jednak korzystanie z niego powinno czynić zadość wielu zasadom ustrojowym polskiego państwa.

Negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa wynika z poszanowaniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz potrzeby ochrony legalnie powołanych sędziów, którzy uzyskali nominacje sędziowskie od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i realizują obowiązki orzecznicze w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawowaniu powinności sędziowskich winien towarzyszyć szacunek, a nie poniżające i upokarzające „piętno” lub status „podejrzanych” sędziów, którzy nie powinni dalej orzekać, lub mają być stygmatyzowani ograniczeniami wykonywania jurysdykcji, choćby *pro futuro* od daty podjęcia kontestowanej uchwały (por. zdanie odrębne sędziego Sądu Najwyższego Zbigniewa Myszki od Uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego - Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20).

Projektowana ustawa bezpodstawnie, poniżająco i upokarzająco (wbrew art. 40 Konstytucji RP) blokuje lub ogranicza nowych sędziów w konstytucyjnie niezawisłym orzekaniu (art. 178 ust. 1 w związku z art. 179 i 180 ust. 1 Konstytucji RP). Już konstytucyjna konstrukcja oraz istota niezależnego, bezstronnego i niezawisłego orzekania przez każdego sędziego legalnie powołanego (mianowanego) przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wyklucza wprowadzanie do systemu prawa ogólnikowych norm destabilizujących urząd sędziowski odnośnie do konkretnych grup i w konsekwencji wszystkich ogółem sędziów.

Szereg konstytucyjnych zasad wyklucza ustawowe blokowanie lub ograniczanie nowo powołanych sędziów w konstytucyjnym i ustrojowym obowiązku pełnienia służby orzeczniczej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej jako sędziów nieusuwalnych, którzy w prawem określonych indywidualnych procedurach sądowych nie zostali złożeni z urzędu ani zawieszeni w urzędowaniu. Przedstawiony projekt nie może derogować przepisów ani zasad Konstytucji RP, w tym unieważniać faktu powołania sędziów zgodnie z najwyższym aktem prawnym Rzeczypospolitej Polskiej.

#### **IV. Uwagi końcowe**

Konkludując należy wyrazić stanowczy pogląd, że zarówno arbitralne pozbawienie sędziego urzędu, arbitralne pozbawienie go możliwości orzekania przy formalnym pozostawieniu na stanowisku (będącym faktycznie usunięciem sędziego, o którym mowa w art. 180 ust. 1 Konstytucji RP) oraz unieważnienie z mocy przepisu ustawy wskazanej w niej grupy orzeczeń nie odpowiadają ramom wyznaczonym w tym zakresie przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej.