

Analiza

projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawy o Sędziu Najwyższym oraz niektórych innych ustaw ogłoszonego przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich "IUSTITIA"

Autorzy:

r.pr. Miłostawa Zagłoba
Stanisław Zakroczyński
Instytut Strategie 2050

Współpraca merytoryczna:

dr Michał Gramatyka
adw. dr Marcin Radwan-Röhrenscheff
adw. Jacek Trela

Główne tezy:

- Analizowany projekt stanowi kompleksową propozycję przywrócenia praworządności w zakresie niezawisłości sędziowskiej i ustroju polskich sądów, co zasługuje na uznanie i aprobatę.
- Zgadzamy się z celem projektu – przywrócenie praworządności w Polsce w tym, i w innych zakresach (takich jak: sądownictwo konstytucyjne oraz funkcjonowanie prokuratury i organów ścigania) jest jednym z głównych postulatów zgłaszanych od dawna przez Instytut Strategie 2050 oraz Ruch Polska 2050.
- Aprobujemy propozycje zawarte w projekcie dotyczące reformy powoływania i trybu funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, szczególnie zaś demokratyzacji wyborów do tego konstytucyjnego organu oraz utworzenia przy nim Rady Społecznej.
- Popieramy także, propozycje w zakresie reformy sądownictwa dyscyplinarnego, w tym przede wszystkim likwidację Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

- Mamy istotne wątpliwości w odniesieniu do przepisów przejściowych dotyczących sytuacji tzw. "neosędziów" czyli osób powołanych do służby sędziowskiej przy udziale tzw. "neoKRS". Projekt zakłada uznanie nominacji ok. 1000 "neosędziów" za nieważne z mocy prawa (przy czym ponad 200 z nich zasiada w sądach rejonowych - niewliczając b. asesorów, zatem całkowicie "wypadłaby z systemu"). Do czasu następnych wyborów liczba takich nominacji może objąć nawet 15-20% sędziów. Lepszym rozwiązaniem, według nas, jest weryfikacja indywidualnych przypadków powołań. Usunięcie z zawodu powinno dotyczyć tych, którzy nie dają rękojmi niezawisłości sędziowskiej. Proponujemy dwie, alternatywne metody rozwiązania tego projektu. Obie, od dawna obecne w debacie publicznej z udziałem najwybitniejszych polskich prawników. Pierwsze z rozwiązań opiera się na weryfikacji sędziów w drodze procesowej, drugie - przy udziale prawidłowo wybranej KRS i zgromadzeń ogólnych sądów.
- Jesteśmy przeciwnikami wstecznego odbierania wynagrodzeń "neosędziom" orzekającym w SN i NSA za lata, które spędzili orzekając, niezależnie od wątpliwości dotyczących trybu ich powołania. Naszym zdaniem, takie rozwiązanie jest niezgodne z zasadami praworządności i humanitaryzmu.
- Wszystkie osoby, których sprawy rozstrzygane były przy udziale "neosędziów" powinny mieć uprawnienie do złożenia wniosku o wznowienie postępowania. Konieczną przesłanką wznowienia musi być wykazanie, że konkretny "neosędzia" nie dawał gwarancji niezawisłego rozpatrzenia konkretnej sprawy. Naszym zdaniem w ten sposób zapewnimy realizację prawa obywatela do niezawisłego sądu wynikającego z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 45 Konstytucji RP. W analizowanym projekcie ta materia nie jest uregulowana.

I. Wprowadzenie

Analizowany projekt ustawy wraz z uzasadnieniem został ogłoszony przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia na konferencji prasowej przed Sejmem RP dnia 15 listopada 2021 roku¹. Stanowi on kolejną, cenną propozycję systemowego podejścia do problemu przywrócenia w Rzeczypospolitej Polskiej konstytucyjnego porządku i praworządności po okresie tzw. "reform sądownictwa" autorstwa obecnej większości parlamentarnej, która doprowadziła do jego upolitycznienia m.in. poprzez niekonstytucyjne obsadzenie Krajowej Rady Sądownictwa sędziami wybranymi przez Sejm²; wprowadzenie upolitycznionego i arbitralnego systemu dyscyplinarnego z nielegalną tzw. Izbą Dyscyplinarną, spełniającą wszelkie znamiona sądu specjalnego na czele³.

Jako motyw naczelnym wystąpienia z analizowanym projektem ustawy, autorzy słusznie wskazali konieczność przywrócenia gwarancji niezależności KRS od organów władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów, a także zapewnienie niezależności, bezstronności oraz prawa do obrony w ramach systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Jako istotną podstawę dla założeń projektu wskazali bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)⁴.

Podkreślić należy, że jest to kolejny projekt ustawy "sanacyjnej" w zakresie wymiaru sprawiedliwości zgłaszany w sferze publicznej w ostatnich latach. Nie miejsce tu na wymienianie wszystkich inicjatyw w tym zakresie (autorzy przypominają na marginesie, że sami są współautorami koncepcji reform systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce ogłoszonych na niniejszych łamach w lipcu 2021 roku⁵). Za bardzo ważny punkt odniesienia powinien służyć również projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz

¹ pełen tekst projektu jest dostępny pod niniejszym linkiem: https://www.iustitia.pl/images/pliki/IUSTITIA_-_projekt_ustawy_o_przywracaniu_praworzadnosci.pdf

zaś pełen tekst uzasadnienia do niego pod niniejszym linkiem:

https://www.iustitia.pl/images/pliki/IUSTITIA_-_uzasadnienie_projektu_o_przywracaniu_praworzadnosci.pdf

² Dalej w tekście dla ułatwienia Krajowa Rada Sądownictwa wybrana na podstawie art. 9a ust. 1 obecnej ustawy o KRS, tj. Rada, w której skład wchodzi sędziowie wybrani przez Sejm będzie nazywana zgodnie z przyjętym w dyskursie publicznym nazewnictwem "neokRS" dla odróżnienia od KRS, o której mowa w Konstytucji RP.

³ Cenne, kompleksowe opisy kryzysu konstytucyjnego wokół praworządności i niezawisłości sądownictwa przedstawili m.in. W. Sadurski, "Polski kryzys konstytucyjny", Łódź 2020 oraz S. Sękowski i T. Pułról, "Upadła praworządność. Jak ją podnieść?", Warszawa 2021.

⁴ Uzasadnienie projektu, s. 1-11.

⁵ "System kontroli konstytucyjności prawa w Polsce. Jak wyjść z zapaści?" M. Radwan-Röhrenshef, D. Sześciło, M. Zagłoba, S. Zakroczymski.

niektórych innych ustaw, przyjęty przez senackie komisje, ustawodawczą oraz sprawiedliwości, praw człowieka i petycji dnia 5 lutego 2021 roku, po wcześniejszym przeprowadzeniu wysłuchania publicznego⁶.

Między projektem zgłoszonym przez "Iustitię", a projektem senackim istnieją istotne punkty zbieżne lub daleko idące podobieństwa, w szczególności odnoszące się do przepisów dotyczących składu i trybu wyboru KRS, a także postępowania dyscyplinarnego w sądownictwie i prokuraturze. W tym zakresie, autorzy analizy uważają projekt za w pełni słuszny i dobrze uzasadniony, przede wszystkim zaś – przywracający ład konstytucyjny i niezawisłość sędziowską.

Istotne różnice między projektem senackim, a projektem ogłoszonym przez "Iustitię" występują w zakresie przepisów przejściowych odnoszących się do statusu osób powołanych na stanowiska sędziowskie przez tzw. neoKRS oraz statusu orzeczeń wydanych przez tzw. neosędziów. Nie ulega wątpliwości, że przyjęte w projekcie Iustitii rozwiązania, opierające się na uznaniu wszystkich stanowisk sędziowskich obsadzonych od 2018 roku przy udziale "neoKRS" za wolne jest znacznie bardziej radykalnym rozwiązaniem, niż proponowana w projekcie senackim procedura weryfikacyjna. Dyskusyjnym z punktu widzenia jasności i pewności prawa oraz zagwarantowania obywatelom prawa do niezawisłego sądu założeniem jest również rezygnacja z ustanowienia szczególnego trybu wznowieniowego postępowań zakończonych orzeczeniem wydanym przy udziale tych osób.

W kolejnych częściach niniejszej analizy, zostaną omówione poszczególne zagadnienia, których dotyczy projekt ustawy Iustiti wraz z proponowanymi przez ekspertów Instytutu Strategii 2050 poprawkami do projektu.

⁶ Druk senacki nr 50s, zob: <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/record,11285.html>, dalej jako "projekt senacki"

II. Rozwiązania dotyczące wyboru i składu Krajowej Rady Sądownictwa

Mechanizm wyboru sędziów opisany w projekcie Iustitii jest przejrzysty i spójny, a także uwzględnia niezbędny postęp techniczny i organizacyjny w postaci możliwość korzystania z nowoczesnych technologii (por. art. 11d ust. 2 projektowanej ustawy) w formie głosowania elektronicznego, co powinno być już standardem w instytucjach polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Szczególnie pozytywnie ocenić należy propozycję włączenia do KRS sędziów z każdego rodzaju sądów, a wyłączenia z niego przedstawicieli ministerstwa sprawiedliwości. Już w 2019 roku Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę, że „konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 Konstytucji RP), na którego straży stoi RPO, nie może być realizowane, gdy wpływ na obsadę stanowisk sędziowskich ma władza ustawodawcza lub władza wykonawcza.”⁷

W tym kontekście warto też przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wykonując orzeczenie TSUE z dnia 2 marca 2021 r. 6 maja 2021 r. orzekł w sprawie o sygn. akt II GOK 2/18⁸, że wśród sędziów członków neoKRS znajdują się prezesi oraz wiceprezesi sądów powszechnych powołani przez władzę wykonawczą, co świadczy o ścisłym funkcjonalnym podporządkowaniu tych członków Rady władzy wykonawczej, reprezentowanej na tym forum przez Ministra Sprawiedliwości, przez co podporządkowanie neoKRS ma również charakter instytucjonalny⁹.

NSA stwierdził również w orzeczeniach z 21 września 2021 r. w sprawach II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18 i II GOK 14/18, wydanych w następstwie wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, że segment władzy wykonawczej, ale również i władzy ustawodawczej (zważywszy na swoistą fuzję tych władz wynikającą z logiki przyjętego systemu rządów), a więc władze, które ze swej natury mają charakter polityczny, istotnie zyskały na znaczeniu oraz wpływie w organie (neoKRS), którego podstawową funkcją jest strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. NSA wskazał, że zasady i tryb kreowania składu personalnego neoKRS wyraźnie były motywowane intencją poddania jej swoistego rodzaju kuratelii władzy wykonawczej, a więc tym samym większości parlamentarnej, co w kontekście trybu wyboru członków neoKRS oraz wymaganej do tego większości, a także

⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wedlug-tk-sejm-moze-wyberac-czlonkow-krs-bedacych-sedziami>

⁸ oraz identycznie w sprawach o sygn. II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 2021 r. sygn. akt II GOK 2/18 dostęp: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3FF92D5BB1>

w relacji do wskazanego funkcjonalnego oraz instytucjonalnego podporządkowania neoKRS akcentuje również znaczenie czynnika (politycznej) lojalności kandydatów wobec podmiotu dokonującego wyboru, co niweczy możliwość efektywnego realizowania przez neoKRS podstawowej funkcji, a mianowicie strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów¹⁰.

Postulowany w projekcie powszechny wybór członków KRS przez wszystkich sędziów, poprzedzony publicznym wysłuchaniem kandydatów to krok w stronę utrwalonej w wielu państwach transparentności procesów wyłaniania organów publicznych¹¹.

Na zdecydowaną aprobatę także zasługuje postulat powołania Rady Społecznej przy KRS. Jest to rozwiązanie dotychczas niespotykane w polskim systemie sądownictwa, które niesie istotny spory potencjał pozytywnego wpływu na funkcjonowanie sądów. Konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu obejmujące prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust 1 Konstytucji RP) i publiczne ogłaszanie wyroków (art. 45 ust. 2 Konstytucji RP)¹² nie jest jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych¹³.

Podstawową funkcją sądów jest zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, co stanowi wyłączną kompetencję sądów, ale sądy wykonują także inne zadania z zakresu ochrony prawnej (por. art. 1 § 3 prawa o ustroju sądów powszechnych), co oznacza, że jednostce przysługuje możliwość skorzystania z drogi sądowej również w innych – niespornych – sytuacjach¹⁴. Z tego względu społeczne postrzeganie sądów ma kluczowe znaczenie dla efektywności wymiaru sprawiedliwości.

Ostatnich kilka lat społecznych protestów wyrażających poparcie dla sędziów oraz sprzeciw wobec systemowych naruszeń praworządności wskazuje, że obywatele i organizacje społeczne są zainteresowani aktywnym udziałem w systemie sądownictwa, który wykracza poza rolę obserwatorów w sądzie.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 2021 r. w sygn. akt II GOK 8/18, dostęp: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DD4B9D1087>

¹¹ W Wielkiej Brytanii proces powołania sędziów obejmuje także niezależną ocenę kompetencji kandydatów, prowadzoną przez ewaluatorów wyłonionych z różnych środowisk profesjonalnych, w oparciu o publicznie dostępny schemat kompetencji oraz predyspozycji – por.: <https://judicialappointments.gov.uk/independent-assessments-for-candidates/>

¹² Art. 45 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997 Nr 78 poz.483,

¹³ Postanowienie TK z 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 32/01, dostęp: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=3263&dokument=1474&cid=1>

¹⁴ Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Warszawa 2016 Dostęp: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587744255/541695/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-ii-wyd-ii?cm=URELATIONS>

Jednocześnie trwająca od 2 lat pandemia skutkuje ograniczeniem dostępu publiczności i mediów do rozpraw, pomimo braku ustawowej podstawy dla takich restrykcji. Nowelizacją¹⁵ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, z późniejszymi zmianami) wprowadzono zasadę, że sąd może przeprowadzić posiedzenie niejawne, gdy uzna, że niekonieczne jest przeprowadzenie posiedzenia w budynku sądu, bez możliwości sprzeciwu stron. Zdaniem Fundacji Court Watch Polska, która przeprowadziła badanie społecznego odbioru skutków reform wymiaru sprawiedliwości w latach 2017–2020, takie działania przekładają się na poważne zagrożenie dla społecznej kontroli sądownictwa¹⁶.

Rozpatrywanie kandydatur na stanowiska sędziowskie i asesorskie z głosem doradczym przedstawicieli organizacji zawodowych (Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Krajowej Rady Notarialnej), a także Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Prokuratorów stworzy możliwość uwzględnienia cennej perspektywy praktyków prawa, zaś udział przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazanych przez Prezydenta RP rzeczywiście może zwiększyć obiektywizm procesu monitorowania funkcjonowania systemu sądownictwa. Można zastanawiać się jedynie nad tym, czy wskazywanie przez Prezydenta RP spełnia przesłankę zapewnienia „otwartego” udziału organizacji obywatelskich, jak zakładają autorzy projektu, ale może też stanowić element kształtowania na nowo roli Prezydenta RP w ochronie sądów przed politycznymi naciskami.

W tym zakresie nie rekomendujemy zgłaszania poprawek ani zastrzeżeń do projektu ustaw

¹⁵ Dz. U z 2021 r. poz. 1990,

¹⁶ B. Kociołowicz-Wiśniewska, B. Pilitowski „Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań vol. 3. Bilans efektów reform polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 2017–2020” dostęp: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8267859,ocena-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci-raport-fundacji-court-watch-polska.html>

III. Rozwiązania dotyczące procedury dyscyplinarnej sędziów

Niewątpliwie mocną stroną projektu ustawy iustitii jest koncepcja uregulowania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, która w kompleksowy sposób eliminuje niekonstytucyjne i niezgodne z prawem unijnym instytucje wprowadzone tzw. reformami wymiaru sprawiedliwości autorstwa rządowej większości.

W konsekwencji wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18)¹⁷ oraz wyroku Sądu Najwyższego Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18)¹⁸ nie ma żadnych wątpliwości, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego.

W postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r. (C-204/21)¹⁹ wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zobowiązała z kolei Polskę do:

- zawieszenia stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, zmienionej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest właściwa do orzekania w pierwszej i w drugiej instancji w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziów i asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej, na ich tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie lub przymusowe doprowadzenie oraz do zawieszenia skutków wydanych już na podstawie tego artykułu uchwał Izby Dyscyplinarnej zezwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego zatrzymanie, a także do powstrzymania się od przekazania spraw określonych w wyżej wskazanym artykule do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności (wskazanych w szczególności w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18));
- zawieszenia stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o Sądzie

¹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 r. dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0585>

¹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r. sygn. akt III PO 7/18 dostęp: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20po%207-18-2.pdf>

¹⁹Postanowienie Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 14 lipca 2021 r. sygn. akt C-204/21 dostęp: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=EFE432B007F02667121B436C4870500D?text=&docid=244199&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8225900>

Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest właściwa do orzekania w sprawach dotyczących statusu sędziów Sądu Najwyższego i pełnienia przez nich urzędu, w szczególności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku oraz do powstrzymania się od przekazania wyżej wymienionych spraw do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności, wskazanych w szczególności w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18);

- zawieszenia stosowania przepisów art. 107 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r.

Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw i art. 72 § 1 pkt 1-3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art.19 ust.1 TUE w związku z art.47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej;

- zawieszenia stosowania przepisów art. 42a §§ 1 i 2 i art. 55 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3, a także art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, oraz art. 5 §§ 1a i 1b ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, jak również art. 8 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim uznają za niedopuszczalne, aby sądy krajowe badały spełnienie wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art.19 ust.1 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych;
- zawieszenia stosowania art. 26 §§ 2, 4-6 i art. 82 §§ 2-5 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, jak również art. 10 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu.

Następnie, w wyroku z dnia 15 lipca 2021 r. (C-791/19) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art.19 ust.1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej:

- nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów,
- dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne,
- przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych, a tym samym nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne rozstrzygał sąd ustanowiony na mocy ustawy,
- nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych zostały rozpoznane w rozsądnym terminie, a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego oraz, że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy, a tym samym nie zapewniając poszanowania prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych,

TSUE orzekł także, że dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE.

Bezdiskusyjna jest podstawowa teza zawarta w uzasadnieniu projektu Iustitii, że postępowanie dyscyplinarne jest objęte konstytucyjną i europejską zasadą prawa do sądu, co oznacza konieczność usunięcia z systemu polskiego prawa regulacji wskazanych w przywołanych wyżej orzeczeniach TSUE, szczególnie z dnia 14 i 15 lipca 2021 r.

Na aprobatę zasługuje propozycja zmiany definicji legalnej przewinienia dyscyplinarnego w oparciu o kryterium „szkodliwości wyższej niż znikoma”. Słusznym rozwiązaniem jest odwołanie się do trzech podstaw odpowiedzialności

– uchybienia godności urzędu, obowiązkom służbowym lub oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa, które znajdują odzwierciedlenie w wielu orzeczeniach Sądu Najwyższego²⁰.

Odpowiedzialność za popełnienie tzw. deliktu orzeczniczego ograniczająca możliwość wszczęcia postępowania do sytuacji związanych z „oczywistym i rażącym” naruszeniem przepisów, w odróżnieniu od sytuacji, w których każde naruszenie przepisów mogłoby stanowić powód wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego z uwagi na uchybienie godności urzędu wydaje się również słusznym postulatem z punktu widzenia zasady niezawisłości sędziów w zakresie orzekania.

Odpowiedzialności sędziego przed objęciem przez niego urzędu zdaniem projektodawców powinna pozostać jednym z ustawowych kryteriów, z modyfikacją w stosunku do obowiązujących przepisów w postaci usunięcie "uchybienia piastowanego wówczas urzędu" dlatego, że mieści się to w zakresie weryfikacji czy sędzia jest godny sprawowania tego urzędu.

Zasady odpowiedzialności za wykroczenia nie ulegają zmianom w proponowanych przez Iustitię rozwiązaniach, przy czym na aprobatę zasługuje propozycja skrócenia terminu przedawnienia do 3 lat (od popełnienia czynu do wszczęcia postępowania) i do 5 lat w razie wszczęcia postępowania oraz eliminacja wstrzymywania biegu terminu przedawnienia z powodu wszczęcia postępowania wobec braku przesłanek.

Postulat przedawnienia karalności po upływie roku od powzięcia informacji o przewinieniu przez rzecznika, przy obecnych doświadczeniach z rzecznikami uniemożliwi trwanie „stanu zawieszenia” sprawy u rzecznika, co również jest rozwiązaniem słusznym.

Zmiana w hierarchii kar pomiędzy usunięciem z zajmowanej funkcji, jako mniej dolegliwym niż obniżenie uposażenia, jest logicznym postulatem, a wprowadzenie zakazu objęcia funkcji przewodniczącego wydziału i rzecznika prasowego w przypadku ukarania i pozostawienie Sądowi Dyscyplinarnemu uprawnienia do wskazania miejsca służbowego w razie orzeczenia kary przeniesienia wydaje się równie uzasadnione.

Nowe środki karne w postaci obowiązku przeproszenia pokrzywdzonego czy zakazu prowadzenia pojazdów przy wykroczeniach drogowych niewątpliwie mogą korzystnie wpłynąć na poprawę społecznego odbioru postępowań dyscyplinarnych.

Strukturalna zmiana w postaci likwidacji odrębnych sądów dyscyplinarnych przy Sądach Apelacyjnych na rzecz powiązania sądownictwa dyscyplinarnego

²⁰ Por. wyrok SN 7 lipca 2004 r., SNO 26/04 OSNSD 2004, nr 2, poz. 36

z sądami apelacyjnymi zdecydowanie uporządkowałaby strukturę organizacyjną sądownictwa dyscyplinarnego i możliwości przymusowego powierzania obowiązków sędziów sądów dyscyplinarnych. W połączeniu z likwidacją stanowisk rzeczników dyscyplinarnych przy Sądach Okręgowych i wykluczeniem możliwości wszczynania postępowania dyscyplinarnego wobec każdego sędziego przez rzeczników „głównych”, powoływanych przez Krajową Radę Sądownictwa, a nie Ministra Sprawiedliwości, wzmocniłoby system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Wprowadzenie zasady rozpoznawania sprawy przez trzyosobowy zawodowy skład sądu, wybierany w drodze losowania spośród sędziów tego samego wydziału oraz pozostałych wydziałów pod przewodnictwem sędziego z wydziału karnego, zgodnie z intencjami projektodawców, ma potencjał zapewnienia bezstronności, przy odpowiednim zasobie wiedzy i doświadczenia orzekających. Zrównanie uprawnień obwinionych z uprawnieniami, jakie posiada każdy obywatel oskarżony w procesie powszechnym wydaje się oczywistością w każdym postępowaniu, jednak dopiero dzięki projektowi *lustracji* ma szansę na praktyczną realizację.

Projektowana możliwość ustanowienia przez sędziego, wobec którego prowadzone są czynności wyjaśniające pełnomocnika spośród sędziów, prokuratorów, adwokatów lub radców prawnych, rezygnacja z zasady prekluzji dowodowej, czy oparcie postępowania odwoławczego na zasadach analogicznych, jak w Kodeksie postępowania

Karnego powinny funkcjonować w systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów już od dawna.

Ogólną zasadą nowoukształtowanej procedury dyscyplinarnej jest postulowane przez *lustrację* przeniesienie decyzji w sprawach dyscyplinarnych z Ministra Sprawiedliwości na I Prezesa Sądu Najwyższego, jako organ zachowujący należyłą bezstronność i odpowiedzialność, co po doświadczeniach ostatnich kilku lat sprawowania władzy wykonawczej przez Ministra Sprawiedliwości jest rozwiązaniem niezbędnym dla przywrócenia możliwości realizacji fundamentalnego prawa do sądu.

Pewną wątpliwość aksjologiczną w projekcie budzić może postulat eliminacji czynnika społecznego z procedury rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów, przy jednoczesnym wprowadzeniu przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych do Rady Społecznej przy KRS.

Postulowana pełna jawność postępowania, w tym publikacja treści orzeczeń, przywodzi raczej na myśl przesłanki realizacji konstytucyjnie gwarantowanego –

także sędziom jako obywatelom – prawa do sądu, którego realizacja poprzez jawność postępowania i publikację orzeczeń mieści się w już obowiązujących dyrektywach konstytucyjnych. Nie stanowi więc postulatu o przymiocie nowości, ani postulatu stanowiącego ekwiwalent dla udziału czynnika społecznego. Propozycja zawiadomienia pokrzywdzonego o terminie pierwszej rozprawy z oczywistych względów powinna być wprowadzona do przepisów.

Umożliwienie udziału przedstawiciela społecznego w postępowaniu – prawdopodobnie wyłącznie w charakterze obserwatora – pozostaje w projekcie ustawy niedookreślone i powinno podlegać dalszym dyskusjom w toku prac legislacyjnych, tak by społeczna kontrola wymiaru sprawiedliwości w tym obszarze nie pozostała iluzoryczna.

W tym zakresie nie rekomendujemy zgłaszania poprawek ani zastrzeżeń do projektu ustawy.

IV. Rozwiązania dotyczące statusu osób powołanych na stanowiska sędziowskie przy udziale tzw. “neoKRS”.

Jak wskazano we wstępie, najbardziej doniosłą różnicą między projektem zaproponowanym przez “Iustitię” i projektem senackim jest sposób rozwiązania problemu dotyczącego statusu osób powołanych na stanowiska sędziowskie przy udziale tzw. “neoKRS” (tzw. “neosędziów”). Mamy do czynienia z klasycznym dylematem z zakresu “sprawiedliwości okresu transformacji”.²¹ **Autorzy niniejszego opracowania podzielają bowiem stanowisko autorów projektu, jak również TSUE oraz ETPC, a także zdecydowanej większości przedstawicieli polskiej doktryny prawa konstytucyjnego, że tzw. neoKRS nie spełnia konstytucyjnych i europejskich standardów i nie stoi właściwie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Konieczność przywrócenia tych standardów po latach ich nieprzestrzegania równa się *de facto* przeprowadzeniu transformacji ustrojowej w tym zakresie. Jednocześnie nie sposób zignorować faktu, że zgodnie z danymi, które przekazali autorom analizy, autorzy projektu, na podstawie uchwał neoKRS Prezydent RP powołał na stanowiska sędziowskie 1293 osoby.** Jeśli wyjąć z tej liczby 317 asesorów sądowych powołanych na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego, którzy na mocy art. 11 ust. 3 projektu byłiby wyjęci spod działania normy uznającej uchwałę, na mocy której zostali powołani za nieważną, pozostaje 976 stanowisk sędziowskich (tj. ok. 10% wszystkich stanowisk sędziowskich w Polsce), które zostałyby opróżnione z dnia na dzień, a ich piastuni zostaliby zdegradowani (jeśli wcześniej zajmowali stanowisko w sądzie niższej instancji) lub całkowicie usunięci z systemu wymiaru sprawiedliwości.

Założywszy, że ustawa w kształcie proponowanym przez “Iustitię” weszłaby w życie kilka miesięcy po następnych wyborach parlamentarnych, tj. np. na początku 2024 roku, trzeba przyjąć, że takich stanowisk będzie jeszcze co najmniej o kilkaset więcej, co oznacza, że nawet 20% polskich sędziów będzie powołanych przy udziale neoKRS. Nawet gdyby przyjąć, że znaczna część zdegradowanych sędziów będzie mogła czasowo pełnić dalej obowiązki w wyższych instancjach na zasadzie delegacji, wymiar sprawiedliwości czeka co najmniej kilkumiesięczny wstrząs o trudnych do przewidzenia rozmiarach. Liczne postępowania zostaną przerwane (w sprawach karnych) lub przynajmniej wydłużone, co może skutkować jeszcze większym odruchem społecznego

²¹ ang. *transitional justice*.

niezadowolenia oraz spadkiem i tak już niskiego poziomu zaufania do sądownictwa. **W tym miejscu godzi się wskazać, że proponowane w projekcie zasady delegacji nie wprowadzają żadnego automatyzmu w zakresie delegowania “neosędziów” dotychczas pełniących swoje funkcje na podstawie nominacji przy udziale neoKRS na dotychczasowe stanowiska do czasu rozstrzygnięcia przez prawidłową KRS konkursu na wakujące stanowisko. Co więcej, już dziś przy udziale neoKRS obsadzono ponad 200 stanowisk w Sądach Rejonowych obsadzono w inny sposób niż poprzez przekształcenie etatów asesorskich. Tych ponad 200 neosędziów (a ich liczba zapewne do 2024 roku nawet się podwoi) w myśl projektu ustawy całkowicie “wypadnie z systemu”, gdyż nie będą mogli być czasowo delegowani z innego sądu, bowiem nominacja do SR była ich pierwszą w karierze.** Biorąc pod uwagę, że sędziowie tych sądów mają w referatach po kilkaset, a nawet tysiąc spraw, spowoduje to przerwanie lub przedłużenie ponad 100 tysięcy zwykłych, ludzkich spraw.

W naszej opinii w poszukiwaniu finalnych, odpowiednich rozwiązań należy kierować się maksymą Nelsona Mandeli, który wskazał, że głównym zagadnieniem sprawiedliwości okresu transformacji jest “poszukiwanie odpowiednich równowag” (ang. *search for appropriate equilibria*)²². W tym przypadku, między ścisłą wykładnią konstytucyjnych zasad – trójpodziału władzy i niezawisłości sądownictwa oraz pewnością prawa i stabilności obrotu. Ramy tych poszukiwań wyznaczają, rzecz jasna, zobowiązania międzynarodowe Polski zinterpretowane w orzeczeniach europejskich trybunałów.

Według naszej najlepszej interpretacji z orzeczeń sądów europejskich wynika – w interesującym nas zakresie – zatem przede wszystkim:

- bezwzględna konieczność likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i reformy systemu dyscyplinarnego dla sędziów²³,
- konieczność reformy neoKRS która, na gruncie bogatego orzecznictwa TSUE, SN i NSA, nie chroni niezawisłości sędziów i nie zapewnia ich apolityczności w procedurze nominacyjnej.

Jednocześnie należy wskazać, że:

- NSA w orzeczeniu z 21 września 2021 roku²⁴, w następstwie wyroku TSUE z 2 marca 2021 roku, uchylił szereg uchwał neoKRS przedstawiających

²² por. N. Mandela, “Foreword” [w:] “Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes,” Tom 3, red. N.J. Kritz, p. xiii.

²³ Orzeczenie TSUE z 15.7.2021 r., C-791-19.

²⁴ por. np. wyrok NSA o sygn akt II GOK 2/18.

Prezydentowi kandydatów na sędziów SN, biorąc pod uwagę upolitycznienie neoKRS.

- ETPC w orzeczeniu z dnia 8 listopada 2021 roku w sprawie Dolińska-Ficek, Ozimek przeciwko Polsce wskazał, że upolitycznienie neoKRS ma wpływ na naruszenie prawa do sądu, o którym mowa w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Jednakże wymaga mocnego podkreślenia, że zarówno NSA, jak i ETPC, wypowiedziały się również w kwestii skutków swoich, cytowanych wyżej, orzeczeń dla stanu prawnego, jak i ustawodawstwa. NSA jednoznacznie wskazał, powołując się na orzecznictwo TSUE że “skutki wydanego w sprawie orzeczenia nie odnoszą się do ustrojowej ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na urząd sędziego Sądu Najwyższego dokonanych na podstawie rekomendacji przedstawionych przez KRS kontrolowaną uchwałą. W aktualnym stanie prawnym akty te bowiem, nie podlegają sądowej weryfikacji i nie są wzruszalne.” Z kolei ETPC wskazując na konieczność podjęcia systemowych działań przez Państwo Polskie jednocześnie sam postanowił “powstrzymać się od udzielania takich konkretnych wskazówek i ograniczyć swoje rozważania do ogólnych wytycznych.”²⁵ W ramach tych ogólnych wytycznych Trybunał uznał za właściwe, aby “w interesie zasad praworządności oraz rozdziału władzy oraz niezależności sądownictwa” państwo polskie podjęło “szybkie działanie naprawcze”. Nie skonkretyzował jednak, na czym miałyby ono polegać. W szczególności zaś nie powiedział, że jedynym możliwym rozwiązaniem jest usunięcie z systemu wszystkich aktów nominacyjnych wydanych na podstawie uchwał neoKRS.

W tym kontekście konieczne wydaje się przywołanie obficie cytowanej w orzeczeniu Ficek Ozimek sprawy Astradsson przeciwko Islandii, w której ETPC orzekł, że pomimo stwierdzenia nieprawidłowości w powołaniu składu sądu wydającego wyrok w sprawie skarżącego, która prowadziła do naruszenia art. 6 EKPC, nie stanowi to samo w sobie przyczyny nałożenia na państwo zobowiązania do powtórnego rozpatrzenia sprawy oraz podobnych spraw, które zostały już obarczone powagą rzeczy osądzonej (*res iudicata*) na podstawie prawa krajowego.

W kontekście powyższego nie mamy wątpliwości, że zasadna jest likwidacja Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, a stwierdzenie nieważności *ex lege* orzeczeń wydanych przez tę Izbę jest słuszne i niezbędne. Jednakże naszym zdaniem orzecznictwo europejskie nie obliguje Rzeczypospolitej Polskiej do

²⁵ Dolińska-Ficek, Ozimek przeciwko Polsce, 227, s.71.

podjęcia tak radykalnego kroku, jak uznanie *ex lege* wszystkich nominacji sędziowskich dokonanych na podstawie uchwał neoKRS za nieważne.

Obowiązkiem polskiego ustawodawcy w toku przywracania rządów prawa jest niewątpliwie zagwarantowanie obywatelom prawa do niezawisłego, bezstronnego i wolnego od nacisków politycznych sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji czy art. 6 EKPC. Nie ma wątpliwości, że niektóre (prawdopodobnie – liczne) osoby powołane na stanowiska sędziowskie przez neoKRS nie dają takiej gwarancji, z uwagi na swoje powiązania polityczne lub brak kwalifikacji zawodowych. Jest jednak jasne, że nie sposób takiego stwierdzenia wywieść o wszystkich osobach rekomendowanych prezydentowi przez neoKRS. Wiele z nich zdecydowało się po prostu, po wieloletniej służbie, na złożenie wniosku o awans. Wiele osób ubiegało się o pierwsze w karierze stanowisko sędziowskie.

Na konieczność dokonania rozróżnień w tym zakresie wskazywali wybitni polscy prawnicy. M.in. prof. Adam Strzembosz, były pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i jeden z pierwszych sędziów wydalonych z zawodu w stanie wojennym 1981 r. stwierdził w wywiadzie dla “Nowej Konfederacji”, że pomimo ewidentnych wad procedury powołania przed neoKRS konieczne jest rozwiązanie kompromisowe, polegające na systemowej weryfikacji tej procedury i jej efektów. Jego zdaniem takim rozwiązaniem mogłaby być weryfikacja neosędziów przez prawidłowo wyłonioną KRS przy udziale zgromadzeń ogólnych sądów²⁶.

Również prof. Ewa Łętowska wypowiedziała się w jednym z wywiadów przeciwko masowemu “odkręcaniu wszystkich awansów” sędziowskich z czasu funkcjonowania neoKRS²⁷. Swoje argumenty podtrzymała w artykule na portalu konstytucyjny.pl, gdzie wskazała również na brak automatyzmu w stosowaniu orzeczeń TSUE (konieczność zajęcia stanowiska przez sąd pytający) oraz ETPCz (konieczność dokonania sanacji systemowego uchybienia bez wskazania jednego trafnego rozwiązania)²⁸. Jej zdaniem tryb weryfikacji tzw. neosędziów powinien mieć charakter “procesowy i zindywidualizowany.”

Także obecny prezes SN kierujący pracami Izby Karnej, głośny krytyk zmian w sędziownictwie ostatnich lat, sędzia Michał Laskowski wskazał jednoznacznie:

²⁶ Zob. rozmowa S. Sękowskiego z prof. Adamem Strzemboszem z 20.12.2021 roku, 42-47 minuta. <https://www.youtube.com/watch?v=kBnVF9-Qo0&t=2857s>

²⁷ Zob. rozmowa M. Sutowskiego z prof. Ewą Łętowską z 3.5.2021 roku, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/michal-sutowski-ewa-letowska-panstwo-prawa-panstwo-policyjne-wywiad/>

²⁸ E. Łętowska, “Gniew – nawet słuszny – jest fatalnym doradcą”, konstytucyjny.pl <https://konstytucyjny.pl/gniew-nawet-sluszny-jest-fatalnym-doradca/>

“Zdaję sobie sprawę z tego, że sędziów, którzy zostali wskazani przez obecną KRS, jest już w tej chwili ponad tysiąc, w samym SN jest ich przecież bardzo wielu i że sędziowie ci wydali już kilka tysięcy orzeczeń. I dlatego ja bym nie postulował, aby ich wszystkich usuwać, wyrzucać z zawodu, a wydane przez nich orzeczenia uznawać za nieważne. Uważam, że ze względów społecznych jest to nie do przeprowadzenia. Szukałbym raczej jakiegoś rozwiązania, które pozwalałoby w ściśle określonym czasie podnosić zastrzeżenia wobec tych osób przed nową, ukształtowaną w zgodzie z konstytucją KRS. Ten okres na zgłaszanie zastrzeżeń nie powinien być zbyt długi, a po jego upływie osoby te stawałyby się takimi samymi sędziami jak wszyscy inni.”²⁹

Przychylamy się do wyżej cytowanych głosów wybitnych polskich prawników. Naszym zdaniem przeprowadzenie takiej procedury przez niezawisłe sądy powinno w wystarczającym stopniu zabezpieczać realizację prawa do sądu, a tym samym również znaleźć uznanie ETPC.

Dlatego proponujemy, aby do projektu iustitii wprowadzić następujące poprawki:

POPRAWKA 1

Art. 11 otrzymuje brzmienie:

“Art. 11.

1. Sędziowie Sądu Najwyższego, sędziowie sądów powszechnych, sędziowie sądów wojskowych i sędziowie sądów administracyjnych powołani przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa w skład której wchodził członek wybrani na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 zostali wybrani w procedurze obciążonej istotną wadą prawną związaną z brakiem należytej gwarancji dla ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
2. Strona lub prokurator w toku postępowania, w którym w składzie orzekającym bierze udział sędzia, o którym mowa w ust.1. może złożyć wniosek o ustalenie, że okoliczność, o której mowa w ust.1. 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. Przepisy

²⁹ “Laskowski: Opcja zero nie wchodzi w grę [WYWIAD]”, M. Kryszkiewicz, “Dziennik Gazeta Prawna” <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8239796,michal-laskowski-sn-praworzadnosc-izba-karna-sn.html>

art. 49 ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku kodeks postępowania cywilnego lub art. 41 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku kodeks postępowania karnego stosuje się odpowiednio .

3. Sąd rozpatrując wniosek, o którym mowa w ust. 2 bierze pod uwagę w szczególności:
 - a. okoliczności związane z prawidłowością trybu przeprowadzenia postępowania przed Krajową Radę Sądownictwa, o którym mowa w ust. 1;
 - b. dotychczasową praktykę orzeczniczą sędziego, w tym zwłaszcza ewentualne rażące naruszenia prawa procesowego i materialnego.
4. Sąd uwzględniając wniosek strony postępowania lub prokuratora, wyłącza sędziego, którego dotyczy wniosek, od rozpoznawania sprawy, zawiesza go w czynnościach służbowych oraz występuje do właściwego sądu o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego.
5. Przepisów niniejszego artykułu nie stosuje się do członków Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.
6. Ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości sąd, o którym mowa w ust. 2 może wnioskować do Sądu Najwyższego o przekazanie sprawy do rozstrzygnięcia innemu równorzędnemu sądowi.
7. Wnioski, o których mowa w ust.2. można składać w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie niniejszej ustawy.”

KOMENTARZ:

Proponujemy, aby weryfikacja sędziów wyłonionych przez tzw. neoKRS była dokonywana w trybie dwuetapowym (połączenie koncepcji obecnych w uchwale trzech izb SN z 23.1.2020 roku i tzw. “projekcie senackim”).

Pierwszym etapem byłaby weryfikacja przez innych sędziów zasiadających w tym samym sądzie czy dany sędzia daje gwarancję niezawisłości.

Drugim zaś – postępowanie dyscyplinarne. Taka procedura byłaby zainicjowana wnioskiem strony postępowania przed sądem lub przez prokuratora.

Wydaje się, że takie ukształtowanie procedury pozwoliłoby na bardziej elastyczne branie pod uwagę także późniejszego dorobku orzeczniczego sędziego i w ten sposób mogłoby być uznane za silniej uwzględniającą perspektywę ochronę praw podsądnych.

Dopuszczamy również możliwość ukształtowania postępowania weryfikacyjnego w modelu zaproponowanym niezależnie przez prof. Adama Strzembosza i sędziego Michała Laskowskiego tj. w postępowaniu sanującym

przed nową KRS przy udziale zgromadzeń ogólnych sądów. Oba tryby mogą się również uzupełniać.

POPRAWKA 2

Skreśla się art. 12

Uzasadnienie:

Poprawka jest konsekwencją poprawki nr 1. Skoro proponuje się rezygnację z uznawania uchwał neoKRS za nieważne ex lege, to zbędny jest artykuł stanowiący o konieczności uznawania stosunków służbowych sędziów za nienawiązane. Stosunki takie będą rozwiązywane w przypadku orzeczenia złożenia sędziów z urzędu w trybie art. 11 ust. 6 ustawy (z uwzględnieniem poprawki nr 1).

POPRAWKA 3

Skreśla się art. 13

Uzasadnienie:

Poprawka jest konsekwencją poprawki nr 1. Skoro proponuje się rezygnację z uznawania uchwał neoKRS za nieważne ex lege, to zbędny jest artykuł dotyczący powrotu sędziów na zajmowane wcześniej stanowiska. Należy uznać, że jeśli w odpowiedniej procedurze, o której mowa w poprzednich poprawkach sędzia zostanie złożony dyscyplinarnie z urzędu, to sędzia taki nie powinien pełnić dalszej funkcji sędziowskiej w żadnym sądzie.

POPRAWKA 4

Skreśla się art. 14

Uzasadnienie:

Zdaniem autorów poprawki proponowany przepis uznający wynagrodzenia sędziów zasiadających w SN i NSA powołanych przy udziale tzw. „neoKRS” za świadczenia nienależne może być niezgodny z zasadami nieretroaktywności prawa oraz zasady humanitaryzmu. Dodatkowo nie istnieje logiczny związek między uchwałą SN z 23.1.2020 roku, która odnosiła się do przymiotów procesowych sędziego nie zaś do jego stosunku służbowego. Jak wskazano w uzasadnieniu uchwały „Zagadnienie prawne rozstrzygane przez skład połączonych Izb Cywilnej, Karnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych nie zmierza do rozwiązania problemów ustrojowych z określeniem statusu osób, które po przeprowadzeniu postępowań ukształtowanych ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r.

o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zostały powołane na urzędy sędziowskie przez Prezydenta RP, gdyż niewątpliwie osoby te uzyskały formalnie status sędziów. Tego statusu Sąd Najwyższy 20 niniejszą uchwałą i w wykonaniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. nie jest w stanie nikomu ani przyznać, ani odebrać, i z tego między innymi powodu nie pozostaje w jakimkolwiek sporze kompetencyjnym z Prezydentem RP.”³⁰

³⁰ s.19-20 Uchwały Trzech Izb SN

V. Rozwiązania dotyczące statusu orzeczeń wydanych przy udziale osób powołanych na stanowiska sędziowskie przy udziale tzw. "neoKRS"

Uważamy za niezasadną zmianę rozwiązań zawartych w projekcie senackim w zakresie statusu orzeczeń wydanych przy udziale tzw. "neosędziów". Projekt tamten w art. 14 zakładał, że orzeczenia wydane przy udziale neosędziów pozostaną w mocy, jednakże przewidywał możliwość jego wzruszenia w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy sanacyjnej. Projekt zgłoszony przez "Iustitię" nie przewiduje takiego rozwiązania, pozostawiając de facto możliwość "załatwiania" tego typu spraw na drodze trybów określonych w k.p.c., k.p.k. i p.p.s.a. Naszym zdaniem tego typu sytuacja prowadzi będzie do licznych niejasności i rozbieżności w orzecznictwie. M.in. przebieg tzw. afery reprivatyzacyjnej powinien stanowić *memento*, że w sprawach mieszczących się w zakresie tzw. sprawiedliwości transformacyjnej nie należy stosować klasycznych rozwiązań procesowych i materialnoprawnych, ale ustanawiać *leges speciales*. W naszej opinii obywatele i osoby prawne, których sprawy zostały rozstrzygnięte przy udziale tzw. neosędziów powinny mieć pełną jasność co do tego, jakie środki prawne im przysługują i prawo do dokonania weryfikacji tych wyroków przy jasno wyrażonych w ustawie kryteriach. Naszym zdaniem dodanie takich regulacji będzie też ważnym systemowym argumentem dla Rzeczypospolitej w razie kolejnych postępowań przed ETPCz.

Co więcej, niezrozumiała jest naszym zdaniem logika, w której z orzeczenia Dolińska-Ficek, Ozimek przeciwko Polsce wyciąga się wniosek, że obowiązkiem polskiego ustawodawcy jest eliminacja aktów powołania wszystkich neosędziów, bez jednoczesnego tworzenia odpowiedniego mechanizmu dla obywateli podważania ich wyroków. Orzeczenie to oparte było bowiem na przepisie art. 6 EKPCz, który gwarantuje każdemu prawo do niezawisłego sądu. Skoro zatem uznajemy, że procedura powołania neosędziów była nieprawidłowa, powinniśmy pozostawić ich podsądnym możliwość (ograniczoną przedmiotowo i czasowo) do weryfikacji ich orzeczeń. W przeciwnym razie projekt naraża się na zarzut, że jest pisany z perspektywy przede wszystkim praw sędziów, nie zaś obywateli. Dlatego proponujemy następujące poprawki:

POPRAWKA 5

Art. 15 otrzymuje brzmienie:

1. Orzeczenia wydane w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego są nieważne i pozbawione skutków prawnych.
2. Postępowania zakończone orzeczeniami, o których mowa w ust. 1, podlegają powtórzeniu.
3. Postępowania, o których mowa w punkcie 2. podlegają umorzeniu, jeżeli wydanie orzeczenia stało się zbędne lub orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne.
4. Naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w ust. 1 można żądać bez stwierdzenia jego niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu.

Uzasadnienie:

Krytycznie oceniamy ideę powołania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, nie godzimy się jednak (przynajmniej na obecnym etapie) na zrównanie w niniejszym przepisie orzeczeń ID i IKNiSP.

Zwracamy uwagę na dwie istotne okoliczności:

Po pierwsze, konieczność zawieszenia działalności, a w zasadzie, likwidacji Izby Dyscyplinarnej wynika wprost z orzeczenia TSUE z 15 lipca 2021 roku, które wiąże Rzeczypospolitą Polską systemowo i wymaga abstrakcyjnej i generalnej implementacji do naszego systemu prawnego. Z kolei wobec IKNiSP tego rodzaju orzeczenie nie zostało wydane. Ostatnie orzeczenie ETPCz w sprawie Ficek i Ozimek przeciwko Polsce owszem zawiera daleko idącą krytykę tej instytucji, jednakże nie należy zapominać, że zostało wydane w określonym stanie faktycznym i jego bezpośrednie skutki dotyczą wyłącznie konkretnej sprawy sędziów ubiegających się o awans zawodowy i pozbawionych efektywnej kontroli sądowej uchwały tzw. neoKRS.

Po drugie, trzeba wskazać, że ETPC wskazując na konieczność podjęcia systemowych działań przez Państwo Polskie jednocześnie sam postanowił "powstrzymać się od udzielania takich konkretnych wskazówek i ograniczyć swoje rozważania do ogólnych wytycznych" (Ficek, Ozimek, 227, s. 71). W ramach tych ogólnych wytycznych Trybunał uznał za właściwe, aby "w interesie zasad praworządności oraz rozdziału władzy oraz niezależności sądownictwa" państwo

Polskie podjęło "szybkie działanie naprawcze". Nie skonkretyzował jednak, na czym miałyby ono polegać.

W tym kontekście konieczne wydaje się przywołanie obficie cytowanej w orzeczeniu Ficek Ozimek sprawy Astradsson przeciwko Islandii, w której ETPC stwierdził, że pomimo stwierdzenia nieprawidłowości w powołaniu składu sądu, który wydał wyrok na skarżącego, która prowadziła do naruszenia art. 6 Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka, nie jest samo w sobie przyczyną do nałożenia na państwo zobowiązania do powtórnego rozpatrzenia sprawy oraz podobnych spraw, które zostały już obarczone powagą rzeczy osądzonej (*res iudicata*) na podstawie prawa krajowego.

Po drugie należy wskazać, że o ile Izba Dyscyplinarna była od początku zaprojektowana i "używana" jako instrument bezprecedensowego, politycznego i bezprawnego nacisku na sędziów i jej orzeczenia, wymierzone w sędziów otwarcie sprzeciwiających się naruszaniu ich niezawisłości, są rażąco niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa, o tyle IKNiSP została powołana do sądzienia spraw obywateli i osób prawnych. W jej skład weszli prawnicy z uznanym dorobkiem, zaś w powszechnym odbiorze doktryny prawa nie dochodziło w niej do powtarzających się naruszeń prawa (co nie znaczy, że takie przypadki się nie zdarzały - dlatego zakładamy możliwość wznowienia takich spraw w trybie, o którym mowa w poprawce 6). Z kolei uznanie jej orzeczeń za pozbawione skutków prawnych może dodatkowo skomplikować sytuację prawną licznych obywateli i osób prawnych, których skargi konstytucyjne zostały przez IKNiSP rozpatrzone.

POPRAWKA 6

Art. 16 otrzymuje brzmienie:

"Art. 16. 1. Orzeczenia wydane przez sądy, w składzie których uczestniczył sędzia Sądu Najwyższego orzekający w innej izbie niż Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, sędzia sądu powszechnego, sędzia sądu wojkowego, sędzia sądu administracyjnego albo asesor sądowy w sądzie administracyjnym, powołany na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której wchodził członek wybrani na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, pozostają w mocy.

2. Okoliczność, że orzeczenie zostało wydane przez sąd, w składzie którego uczestniczył sędzia albo asesor sądowy, o których mowa w ust. 1, stanowi podstawę do wniesienia środka zaskarżenia, a także wniosku albo skargi o wznowienie postępowania.

3. Wniosek albo skargę o wznowienie postępowania opartą na podstawie, o której mowa w ust. 2, można wnieść w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Terminów, o których mowa w art. 407 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, 1578 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 11) oraz art. 277 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z 2020 r. poz. 2299 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 54 i 159) nie stosuje się.

4. Sąd uwzględnia środek zaskarżenia, wniosek lub skargę, o których mowa w ust. 2 w przypadku gdy zostanie wykazane, że na skutek rozpatrywania sprawy przy udziale sędziego, o którym mowa w ust. 1 w konkretnych okolicznościach danej sprawy naruszony został standard niezawisłości i bezstronności sądu 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. Uwzględnienie przez sąd środka zaskarżenia, wniosku lub skargi, o których mowa w ust. 2 stanowi podstawę do natychmiastowego zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych oraz wszczęcia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego.

5. W przypadku uwzględnienia środka zaskarżenia, wniosku albo skargi o wznowienie z powodu okoliczności, o której mowa w ust. 2, koszty postępowania obciążają Skarb Państwa.”

Uzasadnienie:

Wnioskodawcy poprawki stoją na stanowisku, że konieczne jest uregulowanie ustawowe specjalnej procedury weryfikacji wyroków wydanych przez tzw. “neosędziów”. Uważamy, że nie jest właściwą praktyką pozostawianie rozstrzygania tak wrażliwej i szczególnej kwestii związanej ze “sprawiedliwością tranzycyjną” wyłącznie orzecznictwu sądowemu na gruncie “zwykłych” przepisów proceduralnych. Tego typu praktyki w historii prawa III RP nie prowadziły do fortunnych rozstrzygnięć (vide - brak odpowiedniej ustawy reprivatyzacyjnej).

Wnioskodawcy nie zgadzają się również z kategorycznym i jednoznacznym przesądzeniem, że orzeczenia SN wydane w składzie, w którym zasiadał tzw. neosędzia powodują nieważność postępowania lub stanowią bezwzględną przyczynę odwoławczą - prowadziłoby to, zgodnie z wyliczeniami przedstawionymi przez projektodawców do wyeliminowania do początku 2024 roku nawet 10 tys. orzeczeń, w tym m.in. ważnych uchwał w sprawach proceduralnych i materialnoprawnych.

Proponowana przez nas procedura opiera się na kryteriach zaproponowanych w uchwale trzech izb Sądu Najwyższego z 23.1.2020 roku. Konieczne będzie wykazanie, że w konkretnym przypadku orzekanie w sprawie przez tzw. "neosędziego" prowadziło do naruszenia standardu prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu.

VI. Podsumowanie. Wnioski.

Podsumowując, autorzy niniejszej analizy wyrażają wdzięczność autorom projektu ustawy za kompleksowe ujęcie legislacyjne problemu przywracania praworządności w Polsce w zakresie ustroju sądów i statusu sędziów. Autorzy zgadzają się z kierunkiem zaproponowanych zmian, a także z większością konkretnych rozwiązań, w tym zwłaszcza związanych z procedurami dyscyplinarnymi w sądach (w tym zwłaszcza rozwiązaniem Izby Dyscyplinarnej) oraz przepisami dotyczącymi powoływania prawidłowej KRS. Rozbieżności dotyczą rozwiązań przejściowych związanych ze statusem tzw. "neosędziów" oraz ich orzeczeń i możliwością ich podważania przez potencjalnie poszkodowanych obywateli. Zdaniem autorów projekt powinien być procedowany w Sejmie a poprawki zaproponowane w analizie (być może poddane korekcie lub uzupełnieniom) powinny być poddane pod rozagę procedujących posłów.

Autorzy i współpracownicy:

Michał Gramatyka – poseł na Sejm RP, doktor nauk prawnych, radca prawny, wieloletni wykładowca m.in. Uniwersytetu Śląskiego, zdał egzamin prokuratorski, w przeszłości m.in. przewodniczący Rady Miasta Tychy oraz radny sejmiku województwa śląskiego.

Marcin Radwan–Röhrenscheff – adwokat, od lat rekomendowany jest w licznych rankingach i publikacjach, m.in. Chambers Europe, Legal500 czy dziennika „Rzeczpospolita” jako ekspert w dziedzinie rozwiązywania sporów i prawnik procesowy. Doktor nauk prawnych, absolwent Międzynarodowego Wydziału Prawa Porównawczego w Strasburgu, sędzia Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Adwokatury. Zasiada jako arbiter w postępowaniach toczących się przed Sądem Arbitrażowym przy Krajowej Izbie Gospodarczej i ad hoc.

Jacek Trela – adwokat, w latach 2016–2021 prezes Naczelnej Rady Adwokackiej, w latach 2001–2007 dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie, mediator Sądu Arbitrażowego przy Krajowej Izbie Gospodarczej, od 2017 roku członek Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej, w Stanie Wojennym działał w ramach Prymasowskiego Komitetu Pomocy Osobom Pozbawionym Wolności i Ich Rodzinom.

Miłostawa Zagłoba– radca prawny, przygotowuje doktorat z prawa międzynarodowego publicznego na Uniwersytecie Gdańskim. Stypendystka Foreign & Commonwealth Office i Stefan Batory Trust w Oxfordzie. Wykłada prawo dla studentów Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego. Od ponad dwudziestu lat działa na rzecz organizacji pozarządowych.

Stanisław Zakroczymski– członek Zarządu Instytutu Strategii 2050, prawnik, historyk, na Uniwersytecie Warszawskim przygotowuje doktorat z prawa administracyjnego. Autor wywiadu–rzeki z prof. Adamem Strzemboszem, „Między prawem i sprawiedliwością”.