

OPINIE I ANALIZY



ORDO IURIS



**OPINIA W SPRAWIE NIEKTÓRYCH ROZWIĄZAŃ
PREZYDENCKIEGO PROJEKTU
O PRZYWRÓCENIU PRAWA DO SĄDU ORAZ ROZPOZNANIA
SPRAWY BEZ NIEUZASADNIONEJ ZWŁOKI**

ŁUKASZ BERNACIŃSKI, JĘDRZEJ JABŁOŃSKI



WWW.ORDOIURIS.PL

Spis treści

Główne tezy	4
Wstęp	5
Uwagi do tytułu	5
Uwagi do Preambuły	6
Uwagi do przepisów Rozdziału 1	7
Uwagi do przepisów Rozdziału 2	7
<i>Superflua</i> ustawowe	7
Uznanie orzeczeń za nieważne z mocy prawa	8
Odmowa wykonywania wymiaru sprawiedliwości i jej skutki	9
Przepisy karne	11
Kwestie pominięte w projekcie	12
Podsumowanie	14
Biogramy autorów	15

Główne tezy

- Projekt wychodzi naprzeciw istotnym problemom dotyczącym polski wymiar sprawiedliwości. Wątpliwości budzi jednak systematyka projektu, który przewiduje utworzenie nowej ustawy szczegółowej, podczas gdy zakresowo w dużej mierze pokrywa się on z ustawami już obowiązującymi. Poprawy wymaga zwłaszcza tytuł ustawy oraz jej zakres określony w Rozdziale 1.
- Niektóre przepisy projektu mogą budzić wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP, w związku z czym należy przyjęte rozwiązania szerzej uzasadnić.
- Należy rozważyć uzupełnienie projektowanego art. 10 o mechanizm kontroli sądowej, tak by czynił on zadość wymogom wynikającym m.in. z art. 180 Konstytucji RP.
- Zasadne byłoby również rozważanie uzupełnienia projektu o inne rozwiązania, postulowane w raporcie Instytutu Ordo Iuris *Jak wyjść z kryzysu praworządności. Możliwe kierunki działań i reform*, takie jak daleko idąca reforma systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów czy uniemożliwienie rządowi blokowania publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dziennikach urzędowych.
- Rekomenduje się przygotowanie i złożenie przez wnioskodawcę autopoprawki w trybie art. 36 ust. 1a Regulaminu Sejmu, która wychodziłaby naprzeciw problemom opisanym w niniejszej opinii.

Wstęp

Prezydencki projekt ustawy o przywróceniu prawa do sądu oraz rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki¹ wychodzi naprzeciw szeregu istotnych problemów prawnych związanych z polskim wymiarem sprawiedliwości. Zasadnicze wątpliwości, zwłaszcza z punktu widzenia Zasad techniki prawodawczej², budzi systematyka projektu, który podejmuje szereg kwestii uregulowanych już, przynajmniej częściowo, w ustawach ustrojowych: przede wszystkim w Prawie o ustroju sądów powszechnych³, ale również o sądach wojskowych⁴, administracyjnych⁵ i Sądzie Najwyższym⁶. Zamiast znowelizować te akty w pełnym wymiarze, odnoszącym się do zakresu projektu przewiduje on wprowadzenie ustawy szczegółowej. Tymczasem regulacje zawarte w zasadniczej części projektu nie stanowią na tyle samodzielnej i całościowej materii⁷, by należało uznać za zasadne wprowadzenie ustawy szczegółowej. Tym bardziej, że przepisy projektu – wbrew temu, co może sugerować jego nazwa – w zdecydowanej większości nie mają charakteru przepisów temporalnych, odnoszących się *stricte* do konkretnych realiów i zdarzeń, które wymagają działań restytucyjnych, obowiązujących w ograniczonym czasie, lecz przeciwnie – przepisy te mają w zdecydowanej większości charakter abstrakcyjny i, w odniesieniu do sędziów, generalny.

Uwagi do tytułu

Na samym początku należy wskazać, że już sam tytuł ustawy jest nieprecyzyjny i ma charakter publicystyczny, przez co wprowadza w błąd. Posłużono się w nim bowiem sformułowaniem „przywrócenie prawa do sądu”, co sugeruje, że zostało ono całkowicie utracone. Nie jest to prawda, na co zresztą projektodawca wprost zwraca uwagę w uzasadnieniu. Najpierw precyzuje, że „[p]rojekt ustawy ma na celu zapewnienie pełnej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu”⁸, a następnie wskazuje, że obecny spór dotyczący reform wymiaru sprawiedliwości prowadzi do „pozbawienia jednostki prawa do sądu bezstronnego i niezawisłego”. To ostatnie stanowi jednak tylko jeden z wielu elementów (choć fundamentalny) składających się na prawo do sądu – co

1 Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o przywróceniu prawa do sądu oraz rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, zarejestrowany pod sygnaturą RPW/6078/2026 (oczekuje na nadanie numeru druku), [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-RPW-6078-2026/\\$file/10-RPW-6078-2026.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-RPW-6078-2026/$file/10-RPW-6078-2026.pdf), dostęp: 30.04.2026, dalej: projekt.

2 Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.), dalej: zasady techniki prawodawczej.

3 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.), dalej: Prawo o ustroju sądów powszechnych.

4 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1614).

5 Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267).

6 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2024 r. poz. 622), dalej: ustawa o SN.

7 Por. § 2 zasad techniki prawodawczej.

8 Uzasadnienie projektu, s. 1.

zresztą projektodawca dostrzeża⁹. Ponadto, jak się wydaje, projektodawca nie kwestionuje, że nie każdemu składowi sędziowskiemu można na podstawie podejmowanych przez niego decyzji procesowych przypisać cechy stroniczości czy zależności od innych władz. Stąd należy raczej wskazać na stopniowalne naruszenie prawa do sądu niż przesądzać o całkowitym i powszechnym pozbawieniu jednostki istoty tego prawa.

Podobnie sprawa się ma w odniesieniu do drugiego członu tytułu, to jest rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Jak zostanie dalej wykazane, projekt nie aspiruje do tego, by stanowić kompleksową regulację zapewniającą sprawność postępowania sądowego, stąd też mówić można co najwyżej o próbie naprawy niektórych aspektów prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Powyższe skłania do konstatacji, że projektowi należałoby nadać tytuł, który w pełniejszy sposób odpowiadałby ugruntowanym zasadom techniki prawodawczej.

Uwagi do Preambuły

Umieszczenie Preambuły na początku projektu ustawy znajduje swoje uzasadnienie w doniosłości problemu, którego rozwiązanie uczyniono celem projektu. Niemniej należy zwrócić uwagę na dwa budzące wątpliwości szczegóły jej tekstu.

Pierwszy z nich stanowi sformułowanie „i to do Narodu”, którym posłużono się w pierwszym akapicie Preambuły. Może ono świadczyć albo o chęci podkreślenia słusznie stawianej tezy, albo o przeciwstawieniu poglądu wynikającego wprost z art. 4 Konstytucji RP¹⁰ jakiemuś innemu pogładowi, natomiast nie wiadomo jakiemu, bowiem nie został on wyrażony w tekście Preambuły. Proponuje się zatem usunięcie słowa „to”¹¹.

Drugą wątpliwość budzi powtórzenie leksemu „gwarantowane” w ostatnim akapicie Preambuły. Konieczność zagwarantowania przez Rzeczpospolitą praw, które są już gwarantowane w Konstytucji RP, nawiązuje zasadnie do znanego podziału na „prawo w książkach” i „prawo w działaniu”, lecz pozostaje językową niezręcznością. Jak rozumiemy, w zdaniu pierwszym trzeciego akapitu Preambuły *in initio* chodzi o poszanowanie konieczności „ureczywistnienia” przez Rzeczpospolitą Polską wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji RP i innych aktach normatywnych.

9 Ibidem, s. 2.

10 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

11 Na marginesie należy wskazać, że po omawianym sformułowaniu projektodawca niepotrzebnie wstawił przecinek. Projekt zawiera także liczne literówki (np. w art. 1 pkt 2 projektu – jest „przed sąd”, a winno być „przez sąd”), lecz nie będą one odnotowywane w niniejszej opinii.

Uwagi do przepisów Rozdziału 1

Rozdział 1 zatytułowany *Przepisy ogólne* zawiera przepisy określające zakres przedmiotowy i cel ustawy oraz definicje legalne. Odnotować należy, że w optyce projektodawcy ustawa reguluje prawo do sądu we wszystkich sprawach rozpoznawanych przez sądy i Trybunały, a więc przez Trybunał Konstytucyjny oraz Trybunał Stanu, choć nie sprawują one wymiaru sprawiedliwości¹². Niecelowe wydaje się uwzględnianie w tym miejscu Trybunału Stanu, bowiem nie pojawia się on w dalszym tekście projektu. Liczbę mnogą „Trybunały” należy więc zastąpić wskazaniem *eo nomine* Trybunału Konstytucyjnego. Definicja sędziego zamieszczona w projekcie obejmuje sędziów sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego¹³. Słusznie nie wymieniono w tym miejscu Trybunału Stanu, bowiem Konstytucja RP przesądza, że składa się on z „członków”, a nie „sędziów”, co ma swoje skutki normatywne.

W tym miejscu należy wskazać na niezgodność projektowanego art. 4 § 1 z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP. Projektowany przepis stwierdza, że „[s]ędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Wprowadzenie w art. 3 pkt 3 projektu definicji legalnej sędziego obejmującej sędziów Trybunału Konstytucyjnego przesądza o niezgodności komentowanego przepisu (art. 4 § 1 projektu) z normą konstytucyjną wskazującą klarownie, że „[s]ędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji”.

Wreszcie odnotować należy brak uzasadnienia sformułowania przepisów rozdziału 1, które – jak widać – jest jednak konieczne.

Uwagi do przepisów Rozdziału 2

Superflua ustawowe

Przepisy art. 4–6 projektu nakładają szereg obowiązków na sędziów i asesorów. Znaczna jednak większość norm zawartych w tych przepisach stanowi powtórzenie, czy to wprost przepisów Konstytucji RP, czy przepisów zawartych w innych ustawach, co jest sprzeczne z dyspozycją zawartą w § 4 zasad techniki prawodawczej. Przykładowo art. 4 § 1 projektu („Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”) stanowi powtórzenie

¹² Art. 1 pkt 1 projektu. Por. art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

¹³ Art. 3 pkt 3 projektu.

treści art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Z kolei przepisy kolejnych paragrafów projektowanego art. 4 stanowią niemal identyczne powtórzenie przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych: § 2 – art. 82 § 1; § 3 – art. 82 § 3; § 4 – art. 104 § 1 i 2; § 5 – art. 106j § 1. Zakazy, o których mowa w art. 5 i 6 projektu, pokrywają się z kolei w istotnej mierze z zakazami, o których mowa w art. 42a Prawa o ustroju sądów powszechnych, art. 5 ust. 1a–1c Prawa o ustroju sądów administracyjnych, a także art. 29 § 2–4 ustawy o SN. O ile w przypadku zakazów, o których mowa w art. 5 i 6 projektu, projekt przewiduje uchylenie odpowiednich przepisów ustawy o SN i Prawa o ustroju sądów powszechnych, o tyle w odniesieniu do obowiązków, o których mowa w art. 4 projektu – nie ma takiego założenia.

W projekcie ustawy konieczne jest opowiedzenie się za jednym z rozwiązań. Można rozważyć nowelizację obowiązujących ustaw – i wówczas przepisy zawarte w art. 4 powinny zostać w całości wykreślone, a normy zawarte w art. 5 i 6 przekształcone w odpowiednią nowelizację art. 42a Prawa o ustroju sądów powszechnych i art. 29 ustawy o SN. Alternatywnie można przyjąć nową ustawę szczegółową. W tym ostatnim wypadku zakres takiego projektu powinien być jednak szerszy – mógłby na przykład szczegółowo regulować prawa i obowiązki sędziów sądów wszystkich rodzajów i szczebli, a więc tym samym odpowiedzialność za złamanie tych obowiązków – przede wszystkim dyscyplinarną, ale – być może – również karną i finansową. W sytuacji, gdy zakres projektu jest jednak bardziej wycinkowy, powinien przyjąć on formę nowelizacji przepisów ustaw już obowiązujących.

Uznanie orzeczeń za nieważne z mocy prawa

Artykuł 7 projektu przewiduje uznanie za nieważne z mocy prawa i pozbawione skutków prawnych orzeczenia (i inne akty oraz czynności sędziów), których podstawę stanowi kwestionowanie lub ocena statusu osoby powołanej na urząd sędziego albo mianowanej na stanowisko asesora sądowego lub które zostały wydane z naruszeniem ustaw regulujących właściwość izb Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przepis ten – zwłaszcza w odniesieniu do jego pierwszej przesłanki – budzi jednak poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady niezawisłości sędziowskiej, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, oraz zasady podziału władz wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP. W istocie przepis projektu stanowi ingerencję władzy ustawodawczej w sferę działalności władzy sądowniczej, polegającą na pozbawieniu orzeczeń mocy prawnej ze względu na ich treść.

Tego typu rozwiązania są obce polskiemu porządkowi prawnemu. Przykładowo, o ile ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego¹⁴ w swoim art. 1

¹⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 442).

stwierdza, że określone w nim orzeczenia „uznaje się za nieważne”, to jednak w art. 2 stwierdza, że do uznania takiego orzeczenia za nieważne właściwy jest odpowiedni sąd. Tymczasem projekt nie przewiduje, kto i w jakim trybie miałby stwierdzać, że dane orzeczenie i czynność są nieważne. Co więcej, projekt nie określa również wprost skutków uznania danego orzeczenia lub czynności za nieważne, w tym dalszego biegu postępowania w sprawie, co może prowadzić do poważnych wątpliwości zwłaszcza w wypadku orzeczeń wydanych w postępowaniu odwoławczym, stwierdzających uchylenie wyroku pierwszej instancji. Norma przewidziana w art. 7 ust. 1 projektu powinna więc zostać uzupełniona o określenie właściwości oraz trybu, w jakim odpowiedni sąd mógłby stwierdzić zaistnienie tejże przesłanki. Bez tego uzupełnienia zasada zaufania do władz państwowych, wywodzona z art. 2 Konstytucji RP, doznawałaby znaczącego uszczerbku, gdyż obywatel nie byłby w stanie stwierdzić, kto i w jakim trybie ostatecznie będzie orzekał o jego prawach i obowiązkach.

Zwrócić uwagę należy także na fakt, że taka niedoznająca wyjątków regulacja – jakkolwiek spójna z aksjologią projektu – może w indywidualnych, wyjątkowych przypadkach wywoływać negatywne skutki dla obywatela. Jest to szczególnie widoczne w sferze prawa karnego, w której stosowanie normy projektowanego art. 7 może pogorszyć sytuację oskarżonego bądź nieprawomocnie skazanego. W związku z przyjętą konstrukcją prawną projektowanego rozwiązania zważenie interesu publicznego oraz dobra wymiaru sprawiedliwości z indywidualnym prawem podsądnego domaga się wnikliwego uzasadnienia i wykazania powodów przyznania pierwszeństwa tym pierwszym. Nie uchybia to wyżej wskazanym argumentom przemawiającym za rozważeniem drogi sądowej pozbawienia orzeczenia mocy – co najmniej na zarzut strony. Projekt na sztandar bierze przywrócenie prawa do sądu, nie powinien go zatem odmawiać w uzasadnionych przypadkach.

Mniejsze wątpliwości budzi natomiast przesłanka określona w art. 7 ust. 2 projektu, czyli dotycząca wydania orzeczenia lub podjęcia innej czynności z naruszeniem ustaw regulujących właściwość izb Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Takie oczywiście naruszenie właściwości może w istocie być uznane za działanie bez podstawy prawnej, a więc sprzeczne z art. 7 Konstytucji RP i tym samym niewywołujące żadnych skutków prawnych. Wątpliwości nie budzi skutek takiego uznania – odpowiednie czynności muszą zostać podjęte przez właściwą od początku izbę.

Odmowa wykonywania wymiaru sprawiedliwości i jej skutki

Pewne wątpliwości konstytucyjne budzić może, przewidziane w art. 10 projektu, przekształcenie jednego z obecnie obowiązujących deliktów dyscyplinarnych – „odmowy wykonywania wymiaru sprawiedliwości” (art. 107 § 1 pkt 1a Prawa o ustroju sądów powszechnych i art. 72 § 1 pkt 1a ustawy o SN) – w okoliczność skutkującą wygaśnięciem stosunku służbowego sędziego z mocy prawa. Projektowany art. 10 §1 wprowadza materialne domniemanie niewzruszalne, zgodnie z którym „[u]myślna odmowa wykonywania wymiaru sprawiedliwości jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziowskiego”. Kolejna jednostka redakcyjna zawiera zamknięty

katalog okoliczności faktycznych (działań sędziego lub asesora sądowego), których wystąpienie oznacza zrzeczenie się stanowiska sędziego poprzez umyślną odmowę wykonywania wymiaru sprawiedliwości.

Projektowane rozwiązanie jest niewątpliwie spójne z aksjologią projektu, lecz jednocześnie nie sposób nie podnieść, że jest to rozwiązanie budzące wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej gwarancji nieusuwalności sędziego. Artykuł 180 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że „[z]łożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie”. Oczywiście jest, że złożenie sędziego z urzędu i uznanie, że sam się go zrzekł, to dwie różne rzeczywistości prawne. Wątpliwości budzi jednak kwestia, czy są to różne rzeczywistości faktyczne, bowiem ustawa wprowadza karę za określone zachowanie (czyn). Problem ten wybrzmiewa w uzasadnieniu projektu, w którym projektodawca podnosi dyscyplinujący charakter projektowanej regulacji¹⁵, co rezonuje z najcięższą karą *nomen omen* dyscyplinarną – złożeniem sędziego z urzędu.

Nie negując naganności i niedopuszczalności czynów opisanych w art. 10 § 2 projektu, należy wskazać, że w świetle przywołanej wyżej zasady nieusuwalności sędziowskiej nie jest dopuszczalne wprowadzenie domniemania, zgodnie z którym naruszenie nawet istotnych obowiązków sędziego jest równoznaczne z dobrowolnym zrzeczeniem się urzędu sędziego. Złożenie sędziego z urzędu z mocy ustawy nie jest dopuszczalne nawet w wypadku schwytania go na gorącym uczynku podczas popełnienia najcięższej zbrodni czy też w sytuacji całkowitego, faktycznego porzucenia wykonywania pracy. Tym bardziej nie może być dopuszczalne w przypadku częściowej odmowy wykonywania tejże pracy lub podjęcia czynności z przekroczeniem kompetencji. Zgodnie z Konstytucją RP do złożenia sędziego z urzędu zawsze konieczne jest orzeczenie właściwego sądu. Bez poszanowania tejże gwarancji nie sposób mówić o rzeczywistej niezawisłości sędziowskiej, co zostało wprost podkreślone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12¹⁶.

Mając na uwadze, że w uzasadnieniu do projektu wskazano, że przedmiotowy przepis „stanowi reakcję ustawodawcy wobec postępującej destrukcji wymiaru sprawiedliwości”¹⁷, przejawiającej się zwłaszcza „kwestionowaniem konstytucyjnych organów państwa, nieuznawaniem i pomijaniem obowiązujących przepisów i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”¹⁸, niezrozumiałe wydaje się zupełne pominięcie w zakresie, którego dotyczy omawiany art. 10 projektu, odniesienia do

15 Uzasadnienie projektu, s. 25.

16 „Unormowania zawarte w art. 180 Konstytucji wyznaczają podstawowe cechy statusu sędziowskiego, a ich celem jest zapewnienie niezawisłości i bezstronności sędziów. Niezawisłość i bezstronność sędziego to zaś nie tylko kategorie prawne, ale również – a może przede wszystkim – kategorie etyczne, gdyż wymierzanie sprawiedliwości w sposób nieuchronny wiąże się z potrzebą dokonywania przez sędziego wyborów o zabarwieniu aksjologicznym. Nie jest zatem możliwe sprawiedliwe orzekanie przez sędziego, który nie jest niezawisły i bezstronny” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12 (Dz.U. z 2013 r. poz. 448).

17 Uzasadnienie projektu, s. 25.

18 Ibidem, s. 26.

art. 180 Konstytucji RP. Projektowane rozwiązanie domaga się zatem należytego uzasadnienia jego niesprzeczności z normą zawartą w art. 180 Konstytucji RP.

Rozważyć należałoby również przyjęcie procedury, w której sąd potwierdzałby zajęcie przesłanek „umyślnej odmowy sprawowania wymiaru sprawiedliwości” i składał sędziego z urzędu w miejsce proponowanego wygaśnięcia stosunku służbowego z mocy prawa.

Polskiemu systemowi prawnemu znane są regulacje, które miały na celu uporządkowanie kwestii związanych z wymiarem sprawiedliwości, w tym tych dotyczących stanu sędziowskiego po okresie, w którym w szczególny sposób naruszana była niezawistość sędziowska. Przykładem pozostają przepisy ustawy z dnia 3 grudnia 1998 r. o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy w latach 1944–1989 sprzeniewierzyli się niezawistości sędziowskiej¹⁹. W art. 3 tej ustawy przewidziano, że w wypadku popełnienia przez sędziego czynów określonych w art. 1 tej ustawy (sprzeniewierzenie się niezawistości sędziowskiej poprzez orzekanie lub wywieranie wpływu na wydawanie przez innych sędziów orzeczeń w indywidualnych sprawach w latach 1944–1989 w procesach będących formą represji za działalność niepodległościową, polityczną, obronę praw człowieka lub korzystanie z podstawowych praw człowieka) wyłącznie sąd dyscyplinarny orzeka karę wydalenia ze służby sędziowskiej.

Dodać warto, że projektowany art. 13 ustanawia szczegółowy katalog deliktów dyscyplinarnych związanych zwłaszcza z kwestionowaniem statusu innych sędziów, Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa. O ile sam ten katalog nie budzi wątpliwości, to w istocie w dużej mierze (wyjąwszy punkty 8 i 9) stanowi on swoiste doprecyzowanie i uszczegółowienie deliktu, o którym mowa między innymi w art. 107 § 1 pkt 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz w art. 72 § 1 pkt 3 ustawy o SN. Konieczne byłoby bardziej precyzyjne nakreślenie relacji między tym katalogiem deliktów a katalogami ujętymi w ustawach ustrojowych. Ponadto, właściwym zabiegiem byłoby związanie sądu dyscyplinarnego koniecznością orzeczenia najsurowszej kary dyscyplinarnej w określonych ustawowo przypadkach, w miejsce uznania, że stosunek służbowy sędziego wygasa z mocy prawa.

Przepisy karne

Artykuły 15 i 16 projektu przewidują przepisy karne penalizujące uporczywe kwestionowanie przez funkcjonariuszy publicznych konstytucyjnych lub ustawowych uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Trybunału Stanu lub wydawanych przez te organy aktów i orzeczeń lub dokonywanych przez nie

¹⁹ Ustawa z dnia 3 grudnia 1998 r. o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy w latach 1944–1989 sprzeniewierzyli się niezawistości sędziowskiej (Dz.U. z 1999 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.).

innych konstytucyjnych lub ustawowych czynności, jak również uporczywe kwestionowanie obowiązywania Konstytucji RP lub ustaw w zakresie regulującym ustrój sądów i Trybunałów oraz procedurę powołania sędziego lub mianowania asesora sądowego lub pomijanie albo odmowę stosowania tych norm. Jakkolwiek samo dodanie przepisów penalizujących tego typu zachowania – jako wypełniających swoistą lukę między wyjątkowo wąskim zakresem hipotezy zawartej w art. 128 Kodeksu karnego²⁰ a, z kolei, bardzo szerokim, acz zagrożonym relatywnie niską karą, zakresem art. 231 Kodeksu karnego – wydaje się uzasadnione, o tyle samo sformułowanie zarówno proponowanych norm karnych, jak też kontratypów ujętych w § 3 art. 15 i art. 16 projektu, jest zdecydowanie za mało dookreślone i może w praktyce prowadzić do poważnych trudności związanych ze stosowaniem tych regulacji. Wątpliwości może również, ponownie, budzić umieszczenie projektowanych przepisów w ustawie szczegółowej, a nie w Kodeksie karnym.

Wskazaniem rozwiązaniem byłoby bardziej szczegółowe określenie zagrożonych czynów. Rozważyć należy również dodanie innych przepisów, penalizujących szczególnie poważne nadużycia, do jakich dochodzi w ostatnich latach, obejmujące między innymi niepublikowanie aktów urzędowych innych organów (zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego oraz Prezydenta RP) w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim czy też orzekanie przez sędziego pomimo przejścia w stan spoczynku (w związku z nieuzyskaniem zgody Krajowej Rady Sądownictwa na dalsze zajmowanie stanowiska po ukończeniu 65. roku życia).

Kwestie pominięte w projekcie

Projekt przewiduje również pewne pożądane zmiany w ustawach ustrojowych, które należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Należą do nich: uchylene instytucji tzw. testu niezawisłości sędziego (regulacje zawarte m.in. w art. 18 pkt. 4 i 5 projektu oraz w art. 21 pkt. 1–2 i 4–5 projektu), która istotnie nie zdała egzaminu, czy też przekazanie Prezydentowi RP obowiązku, który obecnie spoczywa na Ministrze Sprawiedliwości, informowania o wolnych stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych (art. 18 pkt. 1–2 projektu). Powyższe zmiany wychodzą naprzeciw postulatом zgłoszonym przez Instytut Ordo Iuris w raporcie *Jak wyjść z kryzysu praworządności. Możliwe kierunki działań i reform*²¹.

Zarazem jednak należy wskazać, że przy okazji tej drugiej zmiany projekt wprowadza pewną lukę prawną. Jak wskazano wyżej, obowiązek obwieszczenia o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich i asesorskich przewidzianych do objęcia w poszczególnych sądach, spoczywający obecnie na Ministrze Sprawiedliwości, ma zgodnie z projektem zostać przekazany Prezydentowi RP. Projekt nie przyznaje natomiast nikomu innej kompetencji Ministra, o której mowa w (uchylanym przez

20 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.), dalej: Kodeks karny.

21 Zob. *Jak wyjść z kryzysu praworządności. Możliwe kierunki działań i reform*, red. Ł. Bernaciński, Warszawa 2026, https://ordoiuris.pl/wp-content/uploads/2026/03/raport_pl.pdf, s.18-19, dostęp: 30.04.2026.

projekt) art. 20a Prawa o ustroju sądów powszechnych (konkretnie w jego § 1) – przydzielania nowych stanowisk sędziowskich oraz asesorskich poszczególnym sądom. Powyższa luka powinna zostać uzupełniona.

W ślad za uchyleniem instytucji tzw. testu niezawisłości sędziego projekt przewiduje również uchylenie kontratypu dyscyplinarnego od zakazu kwestionowania istnienia stosunku służbowego sędziego, skuteczności powołania sędziego lub umocowania konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej, który to kontratyp dotyczy właśnie skorzystania z omawianej instytucji testu (mowa o nim m.in. w art. 20a Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz w art. 29 § 2 i n. ustawy o SN). Przy tej okazji warto byłoby jednak również rozważyć – co postulowane jest we wspomnianym raporcie Instytutu Ordo Iuris²² – uchylenie kolejnego kontratypu, o którym mowa w art. 107 § 3 pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych czy w art. 72 § 6 pkt 1 ustawy o SN, zgodnie z którym nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego okoliczność, że orzeczenie sądowe wydane z udziałem danego sędziego obciążone jest błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego lub prawa Unii Europejskiej lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów. Przepis ten w praktyce może być wykorzystany do unikania odpowiedzialności przez sędziów, którzy obchodzą zakazy kwestionowania statusu innych sędziów, lub wręcz jako środek do legalizacji wyroków po prostu sprzecznych z prawem.

Ponadto projekt nie adresuje szeregu innych problemów związanych z ograniczeniem prawa do sądu w ostatnim okresie (zostały one szczegółowo omówione w przywoływanej wyżej publikacji Instytutu Ordo Iuris *Jak wyjść z kryzysu praworządności. Możliwe kierunki działań i reform*). Projektodawca powinien zatem rozważyć, czy nie uzupełnić projektu o propozycje uwzględniające na przykład: daleko idącą reformę systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, odchodzącą od obecnie obowiązującego modelu korporacyjnego, w którym sędziowie sprawujący funkcje dyscyplinarne są uwikłani w różne układy zawodowe mogące skutecznie ich zniechęcać do podejmowania działań źle widzianych w środowisku sędziowskim, zwłaszcza lokalnym²³, czy też uregulowanie kwestii związanych z publikowaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego – w taki sposób, by niemożliwe było powtórzenie praktyki obecnego rządu w tym zakresie, jak również uchwalenie przepisów zawieszających bieg terminów maksymalnych na wznowienie postępowań na kanwie wyroków TK, które nie zostały opublikowane²⁴.

22 Ibidem, s. 16.

23 Zob. ibidem, s. 30–31.

24 Zob. ibidem, s. 35–37.

Podsumowanie

Projekt ustawy o przywróceniu prawa do sądu oraz rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wychodzi naprzeciw realnym problemom dotyczącym polski wymiar sprawiedliwości. Należy z uznaniem odnieść się do diagnozy sytuacji, w jakiej obecnie znajduje się wymiar sprawiedliwości, a także do podjęcia próby zażegnania kryzysu. Wątpliwości budzi jednak fakt, że projekt nie rozwiązuje problemu stanowiącego jego *ratio legis* w sposób wyczerpujący. W tym aspekcie zasadne byłoby uzupełnienie go o inne rozwiązania postulowane w raporcie Instytutu Ordo Iuris *Jak wyjść z kryzysu praworządności. Możliwe kierunki działań i reform*.

Projekt wymaga doprecyzowania i szerszego uzasadnienia. Niektóre z projektowanych przepisów mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP, w tym zwłaszcza z zasadą nieusuwalności sędziowskiej (art. 180 Konstytucji RP). Poprawy wymaga także systematyka projektu, bowiem w obecnym kształcie projekt powinien nowelizować ustawy już obowiązujące, nie zaś stanowić zbioru norm w dużej mierze powielających rozwiązania funkcjonujące w innych ustawach, bez odniesienia do tychże innych ustaw. Poprawy wymaga również tytuł ustawy oraz jego zakres określony w rozdziale 1.

Wobec powyższego rekomenduje się przygotowanie i złożenie przez wnioskodawcę autopoprawki w trybie art. 36 ust. 1a Regulaminu Sejmu.

Biogramy autorów

Łukasz Bernaciński

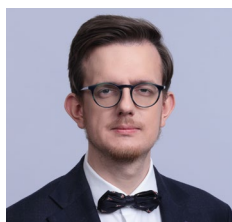
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3491-8675>



Doktor nauk prawnych. Wiceprezes Ośrodka Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego, członek zarządów Fundacji Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris oraz Fundacji Centrum Wspierania Inicjatyw dla Życia i Rodziny. Zastępca redaktora naczelnego czasopiisma naukowego „Kultura Prawna”. Czterokrotny stypendysta stypendium Rektora Uniwersytetu Łódzkiego. Dysertację doktorską pt. *Obywatelski odpis podatkowy jako potencjalne źródło finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce. Perspektywa prawnowyznaniowa* obronił z jednogłośnym wyróżnieniem. Prelegent ponad dwudziestu międzynarodowych i ogólnopolskich konferencji naukowych. Autor lub współautor ponad dwudziestu publikacji naukowych, w tym trzech monografii, a także kilkunastu projektów ustaw, ponad sześćdziesięciu analiz, opinii prawnych, raportów i poradników oraz ponad pięćdziesięciu komentarzy popularnonaukowych. Absolwent programów leaderskich z zakresu prawa, zarządzania oraz funkcjonowania organizacji pozarządowych. W pracy naukowo-badawczej koncentruje się na prawie wyznaniowym, prawie konstytucyjnym i prawach człowieka.

Jędrzej Jabłoński

 ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-2206-9373>



Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (dyplom z wyróżnieniem) i studiów podyplomowych „Polskie kadry dla UE”. Starszy analityk w Instytucie Ordo Iuris, koordynuje program „Wolność i praworządność”, w tym witrynę Obserwator Praworządności. Wcześniej pracował jako Główny Specjalista w Biurze Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od początku działalności tego organu w 2018 roku do końca kadencji pierwszego Rzecznika. W swoich publikacjach naukowych podejmuje głównie tematykę zasady pomocniczości.

Autorzy

Łukasz Bernaciński
Jędrzej Jabłoński

Redakcja językowa

Monika Radecka

Korekta

Agnieszka Bernacińska

Opracowanie graficzne, skład i łamanie

Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych
www.ursines.pl

Zdjęcie na okładce

Gmach Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim (fragment, zmodyfikowane) –
Wikimedia Commons, Witia, CC BY-SA 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Wydawca

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
Plac Bankowy 2, 00-095 Warszawa
www.ordoiuris.pl

ISBN ebook 978-83-68888-03-4

ISBN druk 978-83-68888-02-7

CIP – Biblioteka Narodowa

Opinia w sprawie niektórych rozwiązań
prezydenckiego projektu o przywróceniu
prawa do sądu oraz rozpoznania sprawy
bez nieuzasadnionej zwłoki / Łukasz
Bernaciński, Jędrzej Jabłoński. - Warszawa :
Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz
Kultury Prawnej Ordo Iuris, copyright 2026. -
(Opinie i Analizy Ordo Iuris)

Copyright 2026 by Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris



WWW.ORDOIURIS.PL



ISBN 978-83-68888-03-4



9 788368 888034

WWW.ORDOIURIS.PL