



FUNDACJA  
BATOREGO

IM.STEFANA

ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. 22 536 02 00  
fax 22 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Warszawa, 23 stycznia 2023

## **Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego dotyczące nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym z 13 grudnia 2022 r.**

### *Podstawowe konkluzje:*

- *tempo prac nad nowelizacją ustaw o Sądzie Najwyższym nie spełnia standardów rzetelnej legislacji;*
- *uchwalone zmiany nie usuwają istoty naruszeń w zakresie niezależności sądownictwa;*
- *uchwalone zmiany nie spełniają również nawet minimalnych wymogów przewidzianych w decyzji wykonawczej Rady (kamieni milowych);*
- *Test niezależności w formie przewidzianej w nowelizacji nie pozwala na stwierdzenie niezgodności z prawem powołania sędziego, lecz jedynie rozszerza katalog podstaw wyłączenia sędziego od rozpoznania danej sprawy;*
- *mimo iż nowelizacja wydaje się wyłączać odpowiedzialność dyscyplinarną za przeprowadzenie testu niezależności, to w zmienianych ustawach pozostaje zakaz badania zgodności z prawem powołania sędziego oraz przewinienie dyscyplinarne (i to zagrożone karą usunięcia z zawodu) w postaci „działania kwestionującego istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”;*
- *przekazanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów jest niezgodne z wymogami zawartymi w decyzji wykonawczej Rady – preambułą i kamieniem milowym FG1.*

W Sejmie zakończyły się pospieszne prace nad nowelizacją ustaw o Sądzie Najwyższym, o ustroju sądów powszechnych, sądów administracyjnych i wojskowych (druk nr 2870).

### Podstawowe zmiany dotyczą:

- przekazania do Naczelnego Sądu Administracyjnego spraw dyscyplinarnych i dotyczących zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów,
- przekazania do NSA spraw dotyczących przeprowadzania testu niezależności i bezstronności sędziów,
- rozszerzenie tego testu poprzez dodanie możliwości badania powołania na podstawie ustawy,
- możliwości inicjowania testu również (oprócz stron postępowania) przez właściwy sąd, jeśli zachodzi w tym względzie poważna wątpliwość.

Zmiany mają na celu, zgodnie z uzasadnieniem projektu, wyeliminowanie potencjalnych wątpliwości związanych z wykonaniem przez Polskę zobowiązań wynikających z decyzji wykonawczej Rady 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski, na mocy której zatwierdzony został tzw. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Zapewnienie realizacji kamieni milowych F1G oraz F2G dotyczących zwiększenia niezależności i bezstronności sądów oraz mających na celu poprawę sytuacji sędziów, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych i odnoszących się do immunitetu sędziowskiego jest wstępnym warunkiem wypłaty środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

W pierwszej kolejności **Zespół Ekspertów zauważa, że zmiany procedowane są w sposób naruszający cel kamienia milowego F4G, który przewiduje ograniczenie stosowania przyspieszonych procedur legislacyjnych do ściśle określonych i wyjątkowych przypadków.** Przyjęte tempo procedowania – pierwsze czytanie 11 stycznia, a drugie 13 stycznia, uniemożliwiające dyskusję nad nowelizacją, nie znajduje żadnego uzasadnienia w okolicznościach zewnętrznych, gdyż problem istnienia naruszeń niezależności polskiego sądownictwa jest doskonale znany od lat, a same kamienie milowe zawarte w decyzji wykonawczej Rady od ponad pół roku.

Odnosnie do wprowadzanych reform, o ile każda rzeczywista chęć poprawy sytuacji w zakresie sądownictwa powinna być doceniona, to **Zespół z całą stanowczością stwierdza, że przewidziane zmiany są niewystarczające do przywrócenia stanu praworządności w sądownictwie.** Podstawową troską rządzących powinno być doprowadzenie polskiego prawa do stanu zgodności z Konstytucją, prawem unijnym i Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. **Podejmowane reformy powinny zapewniać wykonanie orzeczeń TSUE – wyroków w trybie prejudycjalnym, stwierdzających naruszenie zobowiązań unijnych i postanowień o środkach tymczasowych – oraz orzeczeń ETPCz.**

Przyjęte zmiany nie realizują tego celu, lecz stanowią jedynie próbę dostosowania się do wymagań umożliwiających wypłatę środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Jednak nie spełniają one nawet tych minimalnych wymogów. **Zmiany odchodzą od wyraźnie określonych zobowiązań (kamieni milowych), ponadto są wyrывkowe i powodujące niespójność wewnętrzną zmienianych ustaw, przez co nie są w stanie zrealizować celów kamieni milowych.**

Ponadto, nowelizacja nie realizuje kamienia milowego FG1 d) (dookreślonego w motywie 46 decyzji wykonawczej Rady), w myśl którego Polska zapewni, aby – w przypadku pojawienia się poważnych wątpliwości w tym zakresie – każdy właściwy sąd miał możliwość przeprowadzenia w ramach postępowania sądowego weryfikacji, czy dany sędzia spełnia wymogi niezawisłości, bezstronności i „bycia powołanym na mocy ustawy” zgodnie z art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej, przy czym przeprowadzenia tej weryfikacji nie można uznać za przewinienie dyscyplinarne.

Nowelizacja co prawda przewiduje możliwość przeprowadzenia testu niezależności i bezstronności sędziego, a nawet dodaje możliwość zbadania jego „ustanowienia na podstawie ustawy”, jednak nie pozwala na uczynienie tego zgodnie z art. 19 TUE. **Z orzecznictwa TSUE wynika, że w Polsce istnieje systemowy problem związany z brakiem niezależności organu dokonującego wyboru kandydatów na sędziów, czyli Krajowej Rady Sądownictwa (np. wyrok w sprawie C-791/19, pkt 108) oraz w jego konsekwencji uzasadnione wątpliwości co do**

niezawisłości i bezstronności osób powołanych na stanowiska sędziowskie przy udziale tego organu.

Również Sąd Najwyższy w uchwale trzech izb z 23.01.2020 r. przesądził, że udział w składzie sądu osoby powołanej na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek nowej KRS powoduje nienależytą obsadę sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.

Podobnie Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreśla w licznych już wyrokach (w sprawach Reczkowicz, Advance Pharma, Dolińska-Ficek i Ozimek), że taki udział stanowi naruszenie prawa strony postępowania do rzetelnego procesu sądowego przed sądem niezawisłym i obsadzonym zgodnie z prawem.

### **Rozwiązanie przyjęte w omawianej ustawie nie usuwa zasadniczej przyczyny tych naruszeń.**

W zmienianych ustawach pozostaje zakaz badania zgodności z prawem powołania sędziego (art. 29 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 42a § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 5 § 1b Prawa o ustroju sądów administracyjnych). Test niezależności natomiast dotyczy tylko konkretnej sprawy, a rezultatem negatywnego wyniku postępowania jest jedynie wyłączenie sędziego od jej rozpoznania. W ustawie stwierdza się wprost, że wyłączenie sędziego od udziału w danej sprawie nie może stanowić podstawy do wyłączenia tego sędziego od udziału w innych sprawach rozpoznawanych z jego udziałem.

Podobnie, nowelizacja – choć wyłącza możliwość prowadzenia postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów za przeprowadzanie testów niezależności, niezawisłości i powołania na podstawie ustawy – to czyni to jedynie poprzez stwierdzenie, że takie postępowanie nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego. **Pozostawia jednak jako przewinienie dyscyplinarne (i to zagrożone najsurowszą karą usunięcia z zawodu) „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”**. Postanowienie te albo są wewnętrznie sprzeczne, albo oznaczają, że zakres badania w ramach testu niezależności jest bardzo wąski i nie obejmuje rozwiązania problemu wadliwych powołań sędziów stwierdzonego przez Sąd Najwyższy, TSUE i ETPCz.

**Przekazanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów jest niezgodne z wymogami zawartymi w decyzji wykonawczej Rady - preambułą i kamieniem milowym FG1 a).** Zgodnie z treścią tego ostatniego, we wszystkich sprawach dotyczących sędziów, w tym sprawach dyscyplinarnych i dotyczących uchylecia immunitetu sędziowskiego, określony zostanie zakres właściwości Izby Sądu Najwyższego, innej niż istniejąca Izba Dyscyplinarna, spełniającej wymogi wynikające z art. 19 ust. 1 Traktatu UE. Również motyw 45 preambuły decyzji wykonawczej stwierdza, że sprawy te powinny być przekazane innej izbie Sądu Najwyższego. Ponadto **rozwiązanie polegające na wskazaniu jako właściwego ww. sprawach NSA budzi poważne wątpliwości konstytucyjnoprawne ze względu na możliwość naruszenia art. 45 konstytucji, w myśl którego każdy ma prawo m.in. do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd i art. 184 konstytucji RP**, zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej.

Na zakończenie **Zespół przypomina, że kamienie milowe nie są wyznacznikiem praworządności, lecz jedynie absolutnym minimum koniecznym do uruchomienia wyplat.** Sama decyzja wykonawcza precyzuje, że „pozostaje [ona] bez uszczerbku dla wszelkich

toczących się lub przyszłych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz, w ogólniejszym ujęciu, dla obowiązku przestrzegania przez Polskę prawa Unii, a w szczególności orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości.”

W związku z tym **apelujemy, zwłaszcza do Senatu, o przyjęcie systemowych rozwiązań prawnych dotyczących statusu sędziów powołanych przez niespełniającą wymogów niezależności KRS**, które sprawią, że wykonane zostaną w duchu lojalności zobowiązania międzynarodowe dotyczące niezależności sądownictwa, którymi Polska jest związana.

Nieusunięcie naruszeń naraża państwo polskie na ryzyko dalszych postępowań przed sądami międzynarodowymi.

### **Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego**

dr hab. **Piotr Bogdanowicz**, adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

**Łukasz Bojarski**, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS, były członek Krajowej Rady Sądownictwa

**Jacek Czaja**, prezes Towarzystwa Prawniczego w Lublinie, były wiceminister sprawiedliwości

dr hab. **Monika Florczak-Wątor**, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ

dr hab. **Agnieszka Frąckowiak-Adamska**, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii

**Jarosław Gwizdak**, prawnik, działacz społeczny, członek zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS

dr hab. **Wojciech Jasiński**, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, Inkubator Doskonałości Naukowej – Digital Justice, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

dr **Piotr Kładoczny**, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, sekretarz zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

mec. **Magda Krzyżanowska-Mierzewska**, radca prawny, od 1993 do 1998 prawniczka w Sekretariacie Europejskiej Komisji Praw Człowieka, od 1998 do 2018 – w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

prof. dr hab. **Marcin Matczak**, profesor uczelni w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

dr hab. **Sławomir Patyra**, profesor UMCS w Lublinie, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, radca prawny

dr hab. **Tomasz Pietrzykowski**, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, dyrektor Centrum Badawczego Polityki Publicznej i Problemów Regulacyjnych

dr hab. **Anna Rakowska**, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokat

dr hab. **Anna Śledzińska-Simon**, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Wrocławski

dr hab. adw. **Maciej Taborowski**, profesor w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Hoffman ,Taborowski i Wspólnicy Adwokacka Spółka Partnerska

dr **Tomasz Zalasiński**, członek zarządu Stowarzyszenia im. prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k., sędzia Trybunału Stanu

dr hab. **Fryderyk Zoll**, Katedra Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Uniwersytetu w Osnabrück