



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei



Ustawa o Sądzie Najwyższym po poprawkach Senatu: Polska bliżej środków z KPO? Komentarz

Maciej Taborowski

Senat przyjął zmianę ustawy o Sądzie Najwyższym¹ z poprawkami, które mają przybliżyć Polskę do wypełniania sądowych „kamieni milowych” i uzyskania środków zgodnie z Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Poprawki senackie idą w pożądanym kierunku, choć nie niwelują wszystkich problemów. W odniesieniu do rozwiązań w obszarze wymiaru sprawiedliwości Polsce nadal grożą postępowania przed TSUE oraz kary finansowe. Dodatkowo przed Sądem Unii Europejskiej zawisła skarga, której efektem może być unieważnienie całego KPO.

¹ Ustawa z 13 stycznia 2023 roku w sprawie zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2870) – dalej „ustawa o SN”.

Poprawki Senatu: bliżej „kamieni milowych”

W stosunku do wersji sejmowej poprawki wniesione do procedowanej ustawy o SN uchwałą Senatu z 31 stycznia 2023 roku (druk senacki nr 2991) zwiększają prawdopodobieństwo uznania przez Komisję Europejską, że spełnione zostały wymogi „kamieni milowych” odnoszących się do „Systemu wymiaru sprawiedliwości” z punktu F. załącznika do decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 9728/22 z 14 czerwca 2022 roku w sprawie zatwierdzenia polskiego KPO.

Po pierwsze, uelastyczniono i zbliżono do wymogów prawa UE tzw. test bezstronności sędziego (test), określony w „kamieniu” F.1.1.d. Sejm usunął wprowadzić przepis, zgodnie z którym „okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego” nie

mogłyby być w ogóle badane, ale pozostawił w ustawie zakaz ustalenia, czy sędzia został powołany zgodnie z prawem. Stworzył zarazem dziwną konstrukcję, na mocy której naruszenie tych przepisów nie stanowiło przewinienia dyscyplinarnego. Senat słusznie uchylił więc zakaz ustalenia albo oceny „zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości” oraz kwestionowania „umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa”, co umożliwia pełną realizację standardów europejskich. Odpowiednio dostosowane zostały również przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej, zgodnie z „kamieniem” F.1.1.c, by sędziowie nie mogli zostać pociągnięci do odpowiedzialności za weryfikację wymogów bezstronności, niezawisłości i ustanowienia na mocy ustawy, a także za treść orzeczeń sądowych poza wyjątkowymi przypadkami oczywistego i rażącego naruszenia prawa. Ponadto pożądanym uzupełnieniem jest to, że każdy członek składu orzekającego będzie mógł wnioskować o przeprowadzenie testu, co ułatwi procedowanie przy składach wieloosobowych.

Możliwość oceny zgodności powołania sędziego z prawem jest w świetle wymogów orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) niezbędna do ustalenia, czy sąd jest bezstronny i niezawisły oraz ustanowiony ustawą. O ten ostatni element ustawowy test został zasadnie, już na etapie sejmowym, uzupełniony. Senat usunął dodatkowo zastrzeżenie, że zagrożenie dla bezstronności sędziego należy badać wyłącznie w kontekście okoliczności danej sprawy. Standard europejski odwołuje się w tym względzie do obiektywnych kryteriów związanych, w świetle orzeczeń Simpson (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-I) / Astradsson (26374/18), z rażącym naruszeniem podstawowych norm dotyczących procesu powoływania sędziego (sąd ustanowiony ustawą) albo, w świetle orzeczenia A.K. (C-585/18, C-624/18 i C-625/18), z wystąpieniem tzw. efektu kumulacji (sąd bezstronny i niezawisły). Zakłada się, że jeżeli próg przewidziany dla tych testów

został osiągnięty, wystarcza to do stwierdzenia, że sędzia nie może być uznawany za bezstronnego w społeczeństwie demokratycznym opartym na prawie. Relacja sędziego do konkretnej zawisłej przed nim sprawy również może mieć wpływ na jego bezstronność, ale w świetle standardów europejskich nie może to być jedyny sposób oceny.

Po drugie, Senat przekazał kwestie związane ze stosowaniem testu Izbie Karnej Sądu Najwyższego (SN), tak jak i zresztą sprawy dyscyplinarne oraz immunitetowe sędziów oraz pozostałych zawodów prawniczych. Taki ruch przybliży wypełnienie „kamienia” F.1.1.a, zgodnie z którym we „wszystkich sprawach dotyczących sędziów” właściwa powinna być izba SN, która spełnia wymogi zasady skutecznej ochrony sądowej z art. 19 ust. 1 TUE. Zastrzeżenie, że w sprawach testu albo sprawach dyscyplinarnych (immunitetowych) mogą orzekać jedynie sędziowie mający co najmniej siedmioletni staż w SN, eliminuje, choć jedynie prowizorycznie, niebezpieczeństwo orzekania w tych sprawach tzw. neo-sędziów, nominowanych do SN po 2018 roku. Ze względu na wady w procesie ich powoływania ci sędziowie nie spełnialiby wymogów art. 19 ust. 1 TUE, a ponadto, jako dotknięci problemem wadliwych powołań, orzekaliby niejako we własnej sprawie. W zakresie spełnienia wymogów „kamienia” F.1.1.a leży również wykreślenie przez Senat przepisów przyznających Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (IKNiSP) SN właściwość w sprawach oceny braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Zmiana ta realizuje dodatkowo niewykonane dotychczas zabezpieczenie TSUE w sprawie C-204/21 R, co do tej pory kosztuje polskich podatników już ponad 2 mld złotych. Pozytywnie należy też ocenić przekazanie spraw pracowniczych sędziów SN do rozpatrywania przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN, co mieści się w zakresie postulowanym przez „kamień” F.1.1.a.

Po trzecie, usunięcie wskazanego przez Sejm Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), jako właściwego w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych sędziów, jak i testu, nie tylko przybliży spełnienie

„kamienia milowego” F.1.1.a („inna izba SN”), ale może również przyczynić się do uniknięcia naruszenia wymogów „kamienia” F.1.1.e(i), zgodnie z którym sprawy dyscyplinarne, w szczególności dotyczące sędziów powszechnych, powinny być rozpoznawane w rozsądnym terminie. Wskazywano bowiem, że liczba spraw, którymi zostałyby obciążony NSA, mogłaby znacząco spowolnić ich rozpatrywanie albo wręcz sparaliżować działanie orzecznicze NSA. Taki ruch eliminuje również wskazywaną przez wielu ekspertów potencjalną niekonstytucyjność tego rozwiązania. W sprawie K 12/18 Trybunał Konstytucyjny (TK) stwierdził już niekonstytucyjność przepisów określających właściwość NSA w odniesieniu do kontroli sądowej uchwał KRS w procesie nominacji sędziów do SN. Za bardziej właściwy ustrojowo do wykonywania takiej kontroli uznany został SN. Ryzyko powtórzenia podobnego rozstrzygnięcia byłoby znaczące. Natomiast derogacja przepisów implementujących „kamienie milowe” stanowiłaby problem. Z uwagi na horyzontalny charakter „kamieni sądowych” powinny one być bowiem spełnione przez cały okres wypłaty środków na mocy KPO.

Po czwarte, poprawki senackie unieważniają z mocy prawa wszystkie orzeczenia wydane przez Izbę Dyscyplinarną SN. Wprawdzie punkt F.1.2 wymaga w tym względzie jedynie, by sprawy już rozstrzygnięte przez zlikwidowaną Izbę Dyscyplinarną SN zostały ponownie rozpoznane przez sąd spełniający wymogi europejskie, jednak w orzecznictwie TSUE coraz częściej pojawia się wskazówka, że orzeczenia pochodzące od organu sądowego, który nie spełnia wymogów bezstronności, niezawisłości i ustanowienia na mocy ustawy, powinny pozostać prawnie bezskuteczne. Poprawki Senatu wpisują się w ten nurt, a dodatkowo wzmacniają również skutki uchwały trzech połączonych izb SN z 20 stycznia 2020 roku. Z kolei zlikwidowanie Izby Odpowiedzialności Zawodowej (IOZ) SN i danie stronom możliwości weryfikacji jej orzeczeń pozwoli na uniknięcie w przyszłości konieczności odwracania skutków bardzo prawdopodobnego naruszenia standardów europejskich, nie tylko zresztą w odniesieniu do sędziów. Odpowiednie postępowania przed

ETPC już się toczą, a wobec IOZ zostały wydane pierwsze zabezpieczenia, które podają w wątpliwość, czy IOZ, ze względu na jej ukształtowanie i udział neo-sędziów, spełnia wymogi sądu ustanowionego ustawą na mocy art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

Co może mieć wpływ na pozytywną ocenę spełnienia wymogów „kamieni milowych”?

Oprócz ryzyka cofnięcia poprawek Senatu w Sejmie, co oddalałoby Polskę od spełnienia wymogów niezbędnych do wypłaty środków z KPO, w kontekście „kamieni milowych” można zauważyć dodatkowo szereg obiektywnych problemów mogących ograniczyć skuteczność rozwiązań proponowanych w ustawie o SN.

Po pierwsze, sposób, w jaki Sejm pracował nad ustawą o SN, nie spełnia „kamienia milowego” F.2.1. Poselskie źródło projektu i przyjęte tempo prac legislacyjnych (od pierwszego czytania do przyjęcia ustawy minęły dwa dni) w zasadzie uniemożliwiają przeprowadzenie szerokich konsultacji publicznych i rzetelną ocenę skutków. Przyspieszone tempo procedowania nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach tej sprawy. Zresztą zmiana regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów w tym względzie nadal nie nastąpiła, choć jest to wymóg „kamienia” F.2.1.

Po drugie, badanie w ramach testu bezstronności odbywa się, także w wersji senackiej, z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących powołaniu sędziego i jego postępowania po powołaniu. Użycie spójnika „i” w tym względzie oznacza duże ryzyko, że nadal same okoliczności dotyczące powołania sędziego nie wystarczą do tego, by uznać, że sędzia nie spełnia standardów europejskich. Jest to wprost sprzeczne z orzecznictwem ETPC i TSUE. Sądy krajowe mogą jednak taki brak zniwelować w procesie stosowania prawa poprzez użycie zasady pierwszeństwa i prounijnej wykładni w kontekście art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, który spełnia wymogi bezpośredniego skutku.

Po trzecie, jeżeli weźmiemy pod uwagę orzecznictwo TK zapadłe w kontekście wyłączenia sędziego w takich sprawach, jak P 13/19, P 10/19, P 22/19, a ponadto eliminujące orzeczenia TSUE i ETPC orzeczenia TK w sprawach P 7/20, K 3/21, K 6/21 oraz K 7/21, to niezależnie od tego, jak byśmy nie oceniali statusu i skutków prawnych orzeczeń TK, badanie okoliczności towarzyszących wadliwemu powołaniu sędziego jest z poziomu Konstytucji całkowicie wyłączone. Istnieje więc znaczące ryzyko, że otoczenie prawne procedowanej ustawy nie będzie dawało możliwości przeprowadzenia testu w sposób wymagany „kamieniem” F.1.1.d. Pojawia się również ryzyko, że przyjęte rozwiązania zostaną usunięte z porządku prawnego przez TK, co otworzyłoby problem w odniesieniu do obowiązku kontynuacji spełniania horyzontalnych „kamieni milowych” przez cały okres obowiązywania KPO.

„Kamienie milowe” – lek na całe zło?

„Kamienie milowe”, będące owocem negocjacji pomiędzy Komisją i polskim rządem, nie mają na celu wdrożenia wszystkich zobowiązań międzynarodowych Polski odnoszących się do wymiaru sprawiedliwości, a KPO nie jest co do zasady instrumentem ochrony praworządności. Wymogi dotyczące sądów pojawiły się tu w dwóch kontekstach. Po pierwsze, z powodu konieczności skutecznej kontroli realizacji KPO i ochrony interesów finansowych UE. Po drugie, w celu „poprawy klimatu inwestycyjnego”, czego wymagają, uwzględniane przy ocenie KPO, zalecenia z tzw. semestru europejskiego dla Polski. By spełnić te wymogi, niezbędne jest wzmocnienie mechanizmów skutecznej ochrony sądowej. Zarazem jednak obie płaszczyzny pozostawiają Komisji i Radzie UE szeroki zakres uznania. „Kamienie milowe” stanowią więc autorski, polityczny wybór Komisji i wyrażają jedynie oczekiwanie, że Polska wykona w tym względzie określone minimum. Także późniejsza ocena prawidłowości wypełnienia konkretnych wymagań ma charakter uznaniowy. Oznacza to, że wskazane w niniejszym tekście ryzyka i problemy dotyczące „kamieni”, jak też ewentualne cofnięcie poprawek senackich przez Sejm mogą ostatecznie nie stanowić przeszkody

do wypłaty środków z KPO z przyczyn wyłącznie politycznych, a nie prawnych.

Należy też pamiętać o tym, że polski system sędziowski, poza okolicznościami wskazanymi w „kamieniach milowych”, jeszcze w innych aspektach nie spełnia wymogów europejskich. Dotyczy to przede wszystkim połowy składu SN powoływanego od 2018 roku bez uwzględnienia orzeczeń trybunałów międzynarodowych. Nowi sędziowie nie spełniają w świetle orzeczeń: Reczkowicz (43447/19), Advance Pharma (1469/20) oraz Dolińska-Ficek i Ozimek (49868/19 i 57511/19) wymogów sądu ustanowionego ustawą na mocy art. 6 ust. 1 EKPC. TSUE zasygnalizował taką ocenę również na tle prawa unijnego w wyroku C-487/19 W.Ż. w odniesieniu do sędziów IKiSP SN na tle art. 19 ust. 1 TUE. Wprowadzony test nie gwarantuje, że w zakresie zastosowania EKPC albo prawa UE nie będą orzekali sędziowie niespełniający standardów europejskich. Z tego powodu, niezależnie od ewentualnej (politycznej) akceptacji rozwiązań w ustawie o SN na potrzeby KPO, istnieje ryzyko, że Komisja będzie nadal prowadziła przeciwko Polsce postępowania w trybie art. 258 i 260 TFUE, co może skutkować dalszymi karami pieniężnymi i utrzymaniem się stanu niepewności prawnej co do rozwiązań przyjętych w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Postępowania te mogą dotyczyć braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, wadliwego procesu nominacji sędziów, ale także TK, wobec którego postępowanie Komisji znajduje się już w zaawansowanej fazie przedsądowej.

Deus ex machina: **unieważnienie całego KPO?**

Istnieje jeszcze inne ryzyko. Nawet jeżeli Komisja, działając w trybie politycznym, proponowane rozwiązania legislacyjne zaakceptuje, należy mieć świadomość, że cztery europejskie stowarzyszenia sędziowskie wniosły do Sądu UE skargę na nieważność (art. 263 TFUE) decyzji wykonawczej Rady UE zatwierdzającej polski KPO (T-530 do 533/22). Stowarzyszenia te twierdzą, że wynegocjowane przez Komisję „kamienie milowe” nie spełniają wymogów orzecznictwa TSUE. Uważają również, że w pewnym zakresie kwestie niezależności sądownictwa, jako wchodzące w zakres

„tożsamości unijnego porządku prawnego” (C-157/21), nie są w ogóle do negocjacji. Ponieważ „kamienie sądowe” mają charakter horyzontalny, od ich spełnienia uzależniona jest realizacja całego KPO. Dlatego w razie przyznania racji skarżącym otwiera to możliwość unieważnienia polskiego KPO w całości. Skargi te mają również swoją słabą stronę. Jest bowiem wątpliwe, czy skarżące stowarzyszenia posiadają legitymację czynną w tej sprawie. Skarga zawiera jednak szereg nowych argumentów opartych na roli sądów krajowych i wartości praworządności (art. 2 TUE)

jako elementu tożsamości UE. Sąd UE będzie miał więc okazję, tak jak zresztą w niedawno rozstrzygniętej precedensowej sprawie T-791/19 (na tle prawa konkurencji UE), by zinterpretować przepisy unijne, także te dotyczące legitymacji do wniesienia skargi na nieważność decyzji wykonawczej Rady UE, w nowatorski sposób w świetle wartości unijnych. Na razie postępowaniu w tej sprawie nadano tryb przyspieszony. I choć ryzyko unieważnienia KPO na skutek tej skargi należy uznać za niskie, to jednak nie można go na obecnym etapie wykluczyć.

Maciej Taborowski – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Instytucie Nauk Prawnych PAN, adwokat (Hoffman, Taborowski & Wspólnicy), zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 2019–2022, członek Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2023
ISBN 978-83-66544-98-7