

Warszawa, 14 grudnia 2022 r.

BAS-WAPEiM-2466/22
TRYB PILNY

Pani Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

SEKRETARIAT ZŁOY SZEPANIS

L. dz. DS. 1120.543.2022(2)

Data wpływu 14.12.2022

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Anna Milczanowska)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 185, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw zmierza do nowelizacji czterech ustaw: (1) z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹ (dalej: ustawa o SN), (2) z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych² (dalej: ustawa u.s.w.), (3) z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³ (dalej: ustawa u.s.p.), (4) z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴ (dalej: ustawa u.s.a.).

Zmiany przywołanych ustaw polegają na powierzeniu Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (dalej: NSA) zadań związanych ze sprawowaniem funkcji sądu dyscyplinarnego dla sędziów Sądu Najwyższego (dalej: SN) oraz sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych. Zgodnie z projektem sądem dyscyplinarnym dla sędziów SN będzie w pierwszej instancji NSA w składzie 3 sędziów NSA, a w drugiej instancji – NSA w składzie 5 sędziów NSA. W przypadku sędziów sądów powszechnych oraz wojskowych NSA będzie pełnił funkcję sądu pierwszej instancji w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, umyślnych przestępstw skarbowych lub w sprawach, w których SN zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wraz z wytknięciem uchybienia oraz sprawach działań kwestionujących istnienie

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1904, ze zm.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1754, ze zm.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 137, ze zm.

stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej oraz funkcję sądu drugiej instancji.

Projekt doprecyzowuje procedurę badania spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy. Ponadto projekt ma na celu doprecyzowanie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów SN oraz sędziów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych w szczególności w zakresie, w jakim przewiduje się wyłączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego za zachowanie znajdujące odzwierciedlenie w treści wydanego przez niego orzeczenia sądowego. Projekt stanowi także, że deliktu dyscyplinarnego nie może stanowić badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezależności, bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy, niezależnie od tego w jakiej prawnie określonej procedurze weryfikowane są te wymogi.

W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że „intencją projektowanych zmian jest wyeliminowanie potencjalnych wątpliwości związanych z wykonaniem przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań wynikających z decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 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), przewidujący realizację, w drodze odpowiednich zmian legislacyjnych, reformy wzmacniającej niezależność i bezstronność sądownictwa oraz zapewniającej odpowiednie środki prawne umożliwiające ponowne rozpoznanie spraw rozstrzygniętych uprzednio przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (co odzwierciedlone jest w zawartych w KPO kamieniach milowych F1G oraz F2G)”.

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych państw, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa UE (wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) w sprawie C-619/18, pkt 52). Nawet jeżeli, w przypadku braku uregulowań UE w danej dziedzinie, to prawo wewnętrzne każdego państwa członkowskiego powinno wskazywać właściwe organy sądowe i określać zasady postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę praw jednostki wynikających z prawa Unii, to jednak państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej tych praw, zagwarantowanego w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (wyrok TSUE w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18,

pkt 115). Z brzmienia art. 47 akapit 2 KPP wynika, że określone w nim prawo podstawowe do skutecznego środka prawnego oznacza w szczególności przysługujące każdemu prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd (wyrok TSUE w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 pkt 119).

Wymóg niezawisłości sędziowskiej wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony prawnej (art. 19 ust. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej) oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 47 KPP), które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego (wyrok TSUE w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 120). Aspekt zewnętrzny niezawisłości wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (wyrok TSUE w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 121).

Zgodnie z orzecznictwem TSUE na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie jest zobowiązane zapewnić, by system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów przestrzegał zasady niezawisłości sędziowskiej, także poprzez zagwarantowanie, by orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych wszczynanych wobec sędziów tych sądów podlegały kontroli organu, który sam spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymóg niezależności (wyrok TSUE w sprawie C 791/19, pkt 80), działającego zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 KPP (wyrok TSUE w sprawie C 791/19, pkt 164).

Wymóg niezawisłości zakłada, iż przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych – a w rezultacie możliwość usunięcia z urzędu – dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, będą przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym kontekście należy wskazać, że normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności władzy sądowniczej (wyrok TSUE w sprawie C-619/18, pkt 76).

Zasada pierwszeństwa wymaga, aby sąd krajowy, którego zadaniem jest stosowanie, w ramach swojej właściwości, przepisów prawa Unii, w braku możliwości dokonania wykładni uregulowania krajowego zgodnej z wymogami

prawa Unii, zapewnił pełną skuteczność wymogów tego prawa w zawistym przed nim sporze, odstępując w razie potrzeby od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, także późniejszych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylene. Art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest jasny i precyzyjny i nie jest obwarowany żadnym warunkiem, wobec czego jest bezpośrednio skuteczny (wyrok TSUE w sprawach C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, pkt 252-253). Orzecznictwo TSUE wymaga w konsekwencji, aby wszystkie organy państw członkowskich zapewniły pełną skuteczność norm prawa Unii, przy czym prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym normom unijnym w obrębie terytorium tych państw. Może to dotyczyć oceny czy organ orzekający jest niezawistym i bezstronnym sądem ustanowionym na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii (wyrok TSUE w sprawie C-487/19, pkt 156-160). Na gruncie traktatowym za podstawę prawną takiego stanowiska można uznać art. 4 ust. 3 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Przepis ten może więc być interpretowany jako nakładający obowiązki nie tylko na krajowego ustawodawcę (środki ogólne), ale również na organy stosujące prawo (wszelkie środki szczególne), w tym przede wszystkim sądy krajowe.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych państw, zaś w przypadku braku uregulowań UE w danej dziedzinie to prawo wewnętrzne każdego państwa członkowskiego powinno wskazywać właściwe organy sądowe i określać zasady postępowania. Co do zasady przedmiot projektu nie jest więc objęty prawem Unii Europejskiej. Weryfikacji podlega natomiast, czy zaproponowane rozwiązania nie doprowadzą do naruszenia standardów skutecznej ochrony sądowej określonych w pkt. 2 niniejszej opinii, w szczególności poprzez podważenie gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

Ocena projektu w tym kontekście prowadzi do wniosku, że nie wprowadza on rozwiązań podważających powyższe standardy. Zgodnie z projektowanym art. 5a § 1 u.s.a. w uzupełnieniu możliwości badania przez sąd z urzędu zapewnienia prawa do sądu niezależnego, bezstronnego i ustanowionego na podstawie ustawy, dopuszczalne jest również badanie spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia czynności sędziowskich w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy, z uwzględnieniem

okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości, bezstronności lub ustanowienia na podstawie ustawy. W myśl projektowanego art. 5a § 3 u.s.a. w postępowaniu dyscyplinarnym obwiniony jest uprawniony do złożenia wniosku w celu przeprowadzenia oceny, o której mowa w projektowanym art. 5a § 1 u.s.a. Ponadto projekt zmierza do uchylecia art. 5 § 1c u.s.a., zgodnie z którym okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego sądu administracyjnego nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności. Przepisy te będą miały zastosowanie również do spraw rozpatrywanych przez NSA, w tym spraw dyscyplinarnych. Projekt określa więc środki prawne mające służyć zapewnieniu prawa do sądu niezależnego, bezstronnego i ustanowionego na podstawie ustawy.

4. Konkluzja

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marek Jaśkowski

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski

Przemysław Sobolewski

Warszawa, 14 grudnia 2022 r.

BAS-WAPEiM-2467/22
TRYB PILNY

SECRETARIAT Z-CY SZEFALIS
Lp. DS. 1120. 540. 2022
Data wpływu 14.12.2022

Pani Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Anna Mileczanowska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw zmierza do nowelizacji czterech ustaw: (1) z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (dalej: ustawa o SN), (2) z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (dalej: ustawa u.s.w.), (3) z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: ustawa u.s.p.), (4) z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej: ustawa u.s.a.).

Zmiany przywołanych ustaw polegają na powierzeniu Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (dalej: NSA) zadań związanych ze sprawowaniem funkcji sądu dyscyplinarnego dla sędziów Sądu Najwyższego (dalej: SN) oraz sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych. Zgodnie z projektem sądem dyscyplinarnym dla sędziów SN będzie w pierwszej instancji NSA w składzie 3 sędziów NSA, a w drugiej instancji – NSA w składzie 5 sędziów NSA. W przypadku sędziów sądów powszechnych oraz wojskowych NSA będzie pełnił funkcję sądu pierwszej instancji w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, umyślnych przestępstw skarbowych lub w sprawach, w których SN zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wraz z wytknięciem uchybienia oraz sprawach działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej oraz funkcję sądu drugiej instancji.

Projekt doprecyzowuje procedurę badania spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy. Ponadto projekt ma na celu doprecyzowanie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów SN oraz sędziów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych w szczególności w zakresie, w jakim przewiduje się wyłączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego za zachowanie znajdujące odzwierciedlenie w treści wydanego przez niego orzeczenia sądowego. Projekt stanowi także, że deliktu dyscyplinarnego nie może stanowić badanie

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-WP.020.342.6.2022
Data wpływu 14.12.2022

spełniania przez sędziego wymogów niezależności, bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy, niezależnie od tego w jakiej prawnie określonej procedurze weryfikowane są te wymogi.

W zakresie, w jakim projekt

- uchyla przepisy przewidujące, że okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności,
- stanowi, że w uzupełnieniu możliwości badania przez sąd z urzędu zapewnienia prawa do sądu niezależnego, bezstronnego i ustanowionego na podstawie ustawy, dopuszczalne jest również badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy, z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości, bezstronności lub ustanowienia na podstawie ustawy
- przewiduje, że nie stanowią przewinienia dyscyplinarnego
 - treść orzeczenia sądowego lub okoliczność, że orzeczenie sądowe wydane z udziałem danego sędziego obarczone jest błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego lub prawa Unii Europejskiej lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów,
 - badanie spełniania przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy,

zmierza on do wykonania prawa Unii Europejskiej i może zostać uznany przez Marszałka Sejmu za projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Marek Jaśkowski

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski

Przemysław Sobolewski