



KRAJOWA IZBA  
RADCÓW PRAWNYCH



03980200281772  
RPW/496/2020 P  
2020-01-07

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2  
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. 6 /OBSiL/2020

Warszawa, dnia 3 stycznia 2020 r.



**Sz. P. Krzysztof Kwiatkowski**  
**Przewodniczący**  
**Komisji Ustawodawczej Senatu RP**

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

W związku z uchwaloną przez Sejm ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (*druk senacki Nr 30*) przekazuję w załączeniu dwie opinie oraz raport przygotowane w Ośrodku Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych:

- 1) opinię z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie projektu ustawy z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw;
- 2) opinię z dnia 3 stycznia 2020 r. w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw;
- 3) raport z dnia 31 grudnia 2019 r. w przedmiocie oceny, w świetle prawa Unii Europejskiej, ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

*Z poważaniem,*

**Kierownik**  
**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji**  
**Krajowej Rady Radców Prawnych**  
**Rafał Stankiewicz**



Warszawa, 18 grudnia 2019 r.

**Opinia**  
**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji**  
**Krajowej Rady Radców Prawnych**  
**w sprawie projektu ustawy z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo**  
**o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych**  
**innych ustaw**

**I. Wprowadzenie**

12 grudnia 2019 r. grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencji wniosła do Izby projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Druk sejmowy nr 69). Zgodnie z intencją wyrażoną przez wnioskodawców w Uzasadnieniu do projektu, zasadniczym celem przedłożenia jest, cyt. „uporządkowanie zagadnień ustrojowych związanych ze statusem sędziego Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, wojskowych oraz administracyjnych, a także organów samorządu sędziowskiego oraz organów sądów”.

Abstrahując od oczywistej konstatacji, iż jest to kolejny – na przestrzeni ostatnich czterech lat – projekt ustawy reformującej wymiar sprawiedliwości, nie sposób jest nie zauważyć, że przedmiotowy projekt nie tyle porządkuje, co dewastuje wymiar sprawiedliwości. Ujęte w nim propozycje w zasadniczy sposób podważają bowiem podstawowe standardy niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów, wynikające zarówno z postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [dalej: Konstytucja]<sup>1</sup>, jak i wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa europejskiego –

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.



---

w szczególności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>2</sup>, jak i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

Naruszenia wskazanych standardów ujawniają się w pięciu obszarach regulacji:

- 1 – autonomia samorządu sędziowskiego;
- 2 – sfera orzecznicza sądów;
- 3 – konstytucyjne wolności i prawa sędziów;
- 4 – odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów;
- 5 – procedura wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

## **II. Autonomia samorządu sędziowskiego**

W części projektu dotyczącej zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych [dalej: p.u.s.p.] proponuje się między innymi dodanie art. 9c w brzmieniu: „Ilekcroć przepis ustawy przewiduje zasięgnięcie opinii kolegium albo zgromadzenia ogólnego bez wskazania terminu, w razie niewyrażenia opinii w dniu, na które zostało zwołane posiedzenie w celu jej wydania, uważa się, że opinia jest pozytywna”. Wnioskodawcy proponują również dodanie art. 9d, zgodnie z którym przedmiotem obrad kolegium i samorządu sędziowskiego nie mogą być sprawy polityczne, w szczególności zakazane jest podejmowanie uchwał wyrażających wrogość wobec innych władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów, a także krytykę podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt zmienia ponadto strukturę dotychczasowych kolegiów sądów apelacyjnych (art. 28 § 1) oraz kolegiów sądów okręgowych (art. 30 § 1), w skład których wchodzić mają wyłącznie prezesi odpowiednich sądów.

Wskazane wyżej propozycje rażąco ograniczają autonomię samorządu sędziowskiego oraz uprawnienia jego organów, w tym dotyczące możliwości

---

<sup>2</sup> Ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską 19 stycznia 1993 r., opublikowana w Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 285.

<sup>3</sup> Official Journal C364 z dnia 18 grudnia 2000 r.



opiniowania kandydatów na sędziów. Zgodnie z projektem, uprawnienia w tym zakresie wykonywać mają kolegia sądów, składające się wyłącznie z prezesów nominowanych przez Ministra Sprawiedliwości. Dodać należy, że projekt przewiduje również, iż z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej przerwaniu ulegnie kadencja dotychczasowych kolegiów, w skład których wchodzi obecnie sędziowie wybierani przez organy samorządu sędziowskiego. Przyjęcie przez Sejm wskazanych rozwiązań w proponowanym kształcie stanowiłoby przejaw nadmiernej i niczym nie uzasadnionej ingerencji władzy ustawodawczej w sferę konstytucyjnie gwarantowanej odrębności i niezależności sądów, wyrażonej w art. 173 Konstytucji.

Na szczególnie negatywną ocenę zasługuje zwłaszcza propozycja dodania do p.u.s.p. art. 9d. Posługując się zwrotami niedookreślonymi, takimi jak „sprawy polityczne” oraz „(uchwały) wyrażające wrogość wobec innych władz (Rzeczypospolitej Polskiej) i jej konstytucyjnych organów”, właściwymi dla regulacji prawnej państw autorytarnych i totalitarnych, przepis ten *de facto* zakazuje organom samorządu sędziowskiego zabierania głosu w jakichkolwiek sprawach publicznych. Propozycja ta stoi w jaskrawej sprzeczności zarówno z zasadą przyzwoitej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji, jak i z wolnością wypowiedzi, gwarantowaną każdemu – a zatem i sędziom oraz organom ich samorządu – w art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Reasumując ustalenia, poczynione w tej części opinii, należy jednoznacznie wskazać, że **regulacje proponowane w projekcie w odniesieniu do funkcjonowania samorządu sędziowskiego zasługują na negatywną ocenę jako oczywiście niezgodne z :**

- art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 Konstytucji;
- art. 2 Konstytucji oraz
- art. 54 ust. 1 Konstytucji.



### III. Sfera orzecznicza sądów

W projekcie proponuje się dodanie do p.u.s.p. art. 42a, który w § 1 zakazuje sądom w ich działalności kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa, natomiast w § 2 zakazuje ustalania lub oceny przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego oraz wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Analogiczne rozwiązania przewidziane są w art. 2 projektu ustawy nowelizującej w odniesieniu do działalności Sądu Najwyższego (art. 29 § 3 i 4 ustawy o Sądzie Najwyższym<sup>4</sup>), w art. 3 względem sądów wojskowych (art. 23a § 2 i 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych<sup>5</sup>), a w art. 4 – wobec sądów administracyjnych (art. 5 § 1a i § 1b ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>6</sup>).

W proponowanym brzmieniu projekt ustawy nowelizującej wkracza w sferę kompetencji sądów wyłączając spod sądowej kontroli kwestię legalności powołania i funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości rozstrzygających sprawy obywateli. Tymczasem obowiązek ten wynika wprost z art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W przypadku wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją ustaw kreujących procedurę powoływania sędziów, nie tylko prawem, ale i obowiązkiem sędziów jest ocena legalności powoływania sędziów w oparciu o przepisy Konstytucji. Wymóg ten bezpośrednio wynika również z zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także z wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego, w szczególności z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Obowiązek badania powyższej kwestii wynika ponadto z orzecznictwa

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2019 r., poz. 825.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz. U. z 2019 r. poz. 2216.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2019 r., poz. 2167.



Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>7</sup> i wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18). Wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń w zakresie sędziowskiej funkcji orzekania godzi wprost w zasadę niezawisłości sędziów. Jej istota wyraża się bowiem m. in. w niezależności sędziego wobec organów i instytucji pozasądowych. Poszanowanie i obrona niezawisłości sędziowskiej stanowią konstytucyjny obowiązek wszystkich organów i osób, stykających się z działalnością sądów. Szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkowi łączącemu się z zasadą niezawisłości jest dostosowywanie treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, już to do antycypowania tych sugestii z myślą o wypływających z tego korzyściach, co wprost prowadzi do pojawienia się zjawiska „sędziego dyspozycyjnego”<sup>8</sup>. Poszanowanie i obrona niezawisłości sędziowskiej stanowią konstytucyjny obowiązek wszystkich organów i osób, stykających się z działalnością sądów. Proponowane rozwiązania nie tylko nie chronią niezawisłości sędziów, ale wręcz sankcjonują zjawisko sędziowskiej dyspozycyjności.

W kontekście przywołanych regulacji prawa międzynarodowego oraz wyroku TSUE, wprowadzenie przez ustawodawcę arbitralnego zakazu badania przez sądy legalności powołania sędziów skutkować będzie nie tylko naruszeniem obowiązujących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań, wynikających z członkostwa w Radzie Europy oraz w Unii Europejskiej, ale również stanowić będzie naruszenie art. 91 ust. 2 i 3 w zw. z art. 9 Konstytucji.

Wreszcie, proponowana w projekcie ingerencja ustawodawcy w sferę funkcji orzeczniczej władzy sądowniczej oznacza wręcz zakwestionowanie zasady podziału władzy i równoważenia się władz określonej w art. 10 Konstytucji oraz wynikającej z niej zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej względem innych władz (art. 173 Konstytucji). Niezależność sądownictwa oznacza bowiem przede wszystkim wolność sądów od interwencji pozostałych władz w wykonywanie funkcji sądowych<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Wyrok z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

<sup>8</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 52.

<sup>9</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK 1993, Nr 2, poz. 37.



Poczynione powyżej ustalenia prowadzą do jednoznacznej konkluzji, iż proponowany w projekcie ustawy nowelizującej zakaz kontrolowania prawidłowości powoływania sędziów przez wszystkie polskie - a zatem i europejskie - sądy jest absolutnie niezgodny ze standardami wynikającymi z Konstytucji oraz prawa europejskiego, w szczególności z:

- art. 7 Konstytucji;
- art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- art. 173 Konstytucji;
- art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- art. 91 ust. 2 i 3 w zw. z art. 9 Konstytucji;
- art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka
- art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

#### **IV. Konstytucyjne wolności i prawa sędziów**

Autorzy projektu proponują dodanie do p.u.s.p. art. 88a § 1 zobowiązującego sędziów do składania pisemnych oświadczeń o:

- 1) członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu - ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa;
- 2) funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej - ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji;
- 3) członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. - ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa;
- 4) prowadzeniu portalu, strony internetowej lub aktywności na internetowych portalach umożliwiających założenie konta



użytkownika, w tym anonimowo lub pod pseudonimem, jeżeli portal, strona lub aktywność dotyczą spraw publicznych – ze wskazaniem nazw portali, stron lub sieci, oraz nazw i pseudonimów, pod którymi sędzia występuje.

Proponowana konstrukcja stanowi przejaw głębokiej i nieuzasadnionej w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ingerencji w sferę wolności i praw sędziów. Wymóg złożenia oświadczeń o treści ujętej w proponowanym art. 88a § 1 p.u.s.p. w istocie sankcjonuje pełną inwigilację sędziów w obszarach niezwiązanych wprost ze sferą ich działalności orzeczniczej. Tym samym, rozwiązania te naruszają zarówno wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się, określoną w art. 49 Konstytucji, jak również wynikający z art. 51 ust. 2 Konstytucji, a skierowany do władz publicznych zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Proponowana regulacja godzi również w wolność zrzeszania się, gwarantowaną art. 58 ust. 1 Konstytucji. Pozbawienie sędziów prawa do prywatności oraz ustawowe zobowiązanie ich do ujawniania przynależności do legalnie funkcjonujących zrzeszeń i fundacji pośrednio narusza również obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy odpowiadających godności ich urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, o którym stanowi art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Podsumowując tę część opinii należy stwierdzić, iż **analiza proponowanego przez wnioskodawców przepisu projektu ustawy nowelizującej prowadzi do jednoznacznego wniosku, że konstrukcja art. 88a § 1 p.u.s.p. jest niezgodna ze standardami konstytucyjnymi w zakresie, w jakim narusza :**

- art. 49 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3. w zw. z art. 2 Konstytucji;
- art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- art. 178 ust. 2 Konstytucji.





## V. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów

Projektodawcy proponują zmianę brzmienia dotychczasowego art. 107 § 1 p.u.s.p., dotyczącego katalogu przewinień służbowych (dyscyplinarnych) sędziów. Zgodnie z projektem, sędziowie sądów powszechnych mieliby odpowiadać dyscyplinarnie za :

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, w tym odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania;
- 4) działania o charakterze politycznym;
- 5) uchybienie godności urzędu.

Za przewinienia dyscyplinarne określone w punktach 2 – 4 przywołanego przepisu w stosunku do sędziów stosowana miałaby być kara wydalenia z zawodu, a w stosunku do sędziów w stanie spoczynku – pozbawienia tego statusu.. W przypadku mniejszej wagi – oprócz kar dotychczas przewidzianych w p.u.s.p., projekt przewiduje ponadto karę pieniężną w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny (art. 109 § 1 pkt 2b w brzmieniu projektu). Analogiczne przewinienia dyscyplinarne i sankcje przewidziane zostały w projekcie w odpowiednich przepisach dotyczących sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów wojskowych oraz sędziów sądów administracyjnych.

Należy zdecydowanie podkreślić, że proponowana regulacja wprowadza mechanizmy dyscyplinowania sędziów nieznanne jakiegokolwiek prawodawstwu



któregokolwiek z państw demokratycznych, zarówno należących do Unii Europejskiej, jak i istniejących poza jej strukturami.

Po pierwsze, projekt wprowadza sprzeczną ze standardami demokratycznymi odpowiedzialność sędziów za stosowanie obowiązującego prawa – zarówno Konstytucji, jak i wiążącego Rzeczpospolitą prawa europejskiego. Formuła ta stoi w jawnej sprzeczności z zasadą państwa prawa, określoną w art. 2 Konstytucji, jak również z przywołanymi uprzednio zasadami legalizmu, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także przestrzegania przez Rzeczpospolitą wiążącego ją prawa międzynarodowego oraz pierwszeństwa stosowania umowy międzynarodowej w przypadku jej kolizji z ustawą. Idea karania sędziów za przestrzeganie postanowień Konstytucji godzi również wprost w wyrażoną w art. 8 Konstytucji zasadę jej prymatu w systemie źródeł prawa.

Po drugie, projektodawcy proponują karanie sędziów najsurowszą z możliwych kar, w postaci wydalenia z zawodu z powodu „popełnienia” czynów o bliżej nieokreślonych znamionach, a w przypadku przewidzianym w art. 107 § 1 pkt 2 wręcz o charakterze hipotetycznym („mogące utrudnić”). Konstrukcja, w oparciu o którą można by pozbawiać sędziów wykonywania zawodu, statusu sędziego w stanie spoczynku lub nakładać na nich drakońskie kary finansowe na podstawie tak nieprecyzyjnie określonych przesłanek nie mieści się w jakichkolwiek standardach państwa demokratycznego i państwa prawnego, urąga bowiem zasadom poprawnej legislacji, a w warstwie semantycznej ponownie przywołuje skojarzenia z regulacjami prawnymi charakterystycznymi dla państw autorytarnych lub totalitarnych.

W kontekście zmian proponowanych w projekcie w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego, na negatywną ocenę zasługuje również znaczące rozszerzenie uprawnień rzeczników dyscyplinarnych, m.in. poprzez przyznanie im uprawnienia do wnioskowania o ukaranie karą pieniężną świadka, który nie stawia się na ich wezwanie. Wzmocnieniu uprawnień rzeczników dyscyplinarnych towarzyszy jednocześnie regulacja, która w istocie pozbawia samorząd sędziowski jakiegokolwiek udziału w powoływaniu rzeczników dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych



i okręgowych, a wszelkie kompetencje w tym zakresie pozostawia w gestii Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, powoływanego przez Ministra Sprawiedliwości.

Podsumowując rozważania ujęte w tej części opinii, należy stwierdzić, że **proponowane w opiniowanym projekcie zmiany dotyczące katalogu przewinień dyscyplinarnych sędziów oraz postępowań dyscyplinarnych, są rażąco niezgodne ze standardami demokratycznego państwa prawnego w zakresie, w jakim naruszają :**

- art. 2 Konstytucji;
- art. 7 Konstytucji;
- art. 8 Konstytucji;
- art. 9 Konstytucji;
- art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji;
- art. 173 Konstytucji;
- art. 178 Konstytucji;
- art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka;
- art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

#### **VI. Procedura wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego**

Proponowana nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym [dalej: uSN] wprowadza nowe rozwiązania w zakresie procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W ramach projektowanej regulacji największe wątpliwości budzą dwie propozycje. Pierwsza dotyczy zmiany brzmienia art. 13 § 4 uSN w odniesieniu do kworum niezbędnego do dokonania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wyboru pięciu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W pierwszym wariantcie przewiduje się, że do dokonania wyboru kandydatów na wskazane stanowisko wymagana jest obecność co najmniej 84 członków Zgromadzenia Ogólnego. Jeżeli wyboru nie dokonano by ze względu na brak



wymaganego kworum, do dokonania wyboru na kolejnym posiedzeniu wymagana jest obecność co najmniej 75 członków Zgromadzenia. W ostatnim, trzecim wariancie kworum wymagane dla dokonania wyboru wynosi zaledwie 32 członków Zgromadzenia Ogólnego. Właśnie ostatni z proponowanych wariantów budzi istotne zastrzeżenia. Proponuje się w nim bowiem wybór kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przez grono absolutnie nie reprezentatywne, biorąc pod uwagę fakt, iż wynikająca z art. 4 ustawy uSN liczba sędziów Sądu Najwyższego wynosi nie mniej niż 120. Prowadzi to do oczywistego wniosku, iż tak nieliczna grupa sędziów nie może stanowić Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego w rozumieniu art. 183 ust. 3 Konstytucji. Należy również zaznaczyć, że obecnie łączna liczba członków Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w jej obecnym, niekonstytucyjnym kształcie wynosi 36 osób. Zgodnie z przywołanym już wyrokiem Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r. Izba Dyscyplinarna nie spełnia cech sądu w rozumieniu Konstytucji oraz prawa europejskiego, a podobne zastrzeżenia - w świetle wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. – *per analogiam* wywieść można również względem drugiej z wymienionych izb. Tym samym, zastosowanie procedury proponowanej w ramach nowego brzmienia art. 13 § 4 uSN doprowadzić może do kuriozalnej w sensie prawnym sytuacji, w której wyborcu kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dokonają osoby nie będące sędziami tego sądu, *ergo* w ogóle nie stanowiące Zgromadzenia Ogólnego w świetle przywołanego art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Równie istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z Konstytucją budzi zawarta w projekcie propozycja dodania do uSN art. 13a § 1, stanowiącego, iż jeżeli kandydaci na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie zostali wybrani zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie powierza wykonywanie obowiązków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego. Proponowana formuła wyposaży Prezydenta Rzeczypospolitej w uprawnienie do dokonywania arbitralnej oceny legalności wyboru przez Zgromadzenie ogólne Sędziów Sądu



Najwyższego kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa tego sądu, a w konsekwencji wykreowania nowego, pozakonstytucyjnego organu w strukturze Sądu Najwyższego. Z uwagi na to, że kompetencja do powoływania „sędziego pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego” nie mieści się w katalogu prerogatyw, określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, należy domniemywać, że nominacja ta będzie musiała być opatrzona kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów. Tym samym, kwestia wyposażenia – choćby tymczasowo - dowolnie wybranego sędziego Sądu Najwyższego w kompetencje Pierwszego Prezesa należeć będzie nie tylko do Prezydenta Rzeczypospolitej, ale również organu *stricte* politycznego, czyli premiera. Ocena rozwiązań, proponowanych w tym zakresie, nie może abstrahować od okoliczności, iż „osobie pełniącej obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego” projektodawcy zamierzają przyznać istotne uprawnienia organizacyjne, w postaci ponownego zwołania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w celu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Tym samym, konstrukcja przewidziana w opiniowanym projekcie ustawy nowelizującej uSN stanowi przejaw niedopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w sferę organizacji i funkcjonowania Sądu Najwyższego, stojącej w oczywistej sprzeczności z zasadami podziału władzy i równoważenia się władz, a także z zasadą niezależności sądów.

Wskazane wyżej mankamenty proponowanych rozwiązań prowadzą do konstatacji, iż **zawarte w opiniowanym projekcie ustawy zmiany dotyczące procedury powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego naruszają standard konstytucyjny, gdyż są niezgodne z:**

- art. 183 ust. 3 Konstytucji;
- art. 10 ust. 1 Konstytucji;
- art. 173 Konstytucji.



**VII. Konkluzje**

Mając na względzie kompleksową ocenę poselskiego projektu ustawy z 12 grudnia 2019r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Druk sejmowy nr 69), a w szczególności uwzględniając skalę i charakter naruszeń obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej porządku prawnego, ujawnionych w toku szczegółowej analizy zawartych w tym projekcie postanowień, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych ocenia ów projekt jednoznacznie negatywnie.

**dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS w Lublinie**  
**radca prawny**



Warszawa, 3 stycznia 2020 r.

**Opinia**

**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji  
Krajowej Rady Radców Prawnych**

**w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw**

**I. Wprowadzenie**

20 grudnia 2019 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw [dalej: Ustawa]. Podstawę prac legislacyjnych Izby stanowił projekt wniesiony 12 grudnia 2019 r. przez grupę posłów (druk poselski Nr 69), jednoznacznie negatywnie oceniony przez liczne grona eksperckie oraz środowiska prawnicze – w tym również przez Krajową Radę Radców Prawnych<sup>1</sup> - jako niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [dalej: Konstytucja]<sup>2</sup>, jak również z obowiązującym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym, w szczególności z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka [dalej: EKPC]<sup>3</sup> oraz z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej [dalej: KPPUE]<sup>4</sup>, a także z art. 19 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE]<sup>5</sup>.

Projekt ustawy nowelizującej naruszał standardy konstytucyjne oraz wynikające z prawa europejskiego aż w pięciu obszarach regulacji, dotyczących :

---

<sup>1</sup> Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie projektu ustawy z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>3</sup> Ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską 19 stycznia 1993 r., opublikowana w Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 285.

<sup>4</sup> Official Journal C364 z dnia 18 grudnia 2000 r.

<sup>5</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana : Official Journal EU C 202 z 2016 r.).



- 1 – autonomii samorządu sędziowskiego;
- 2 – orzecznictwa sądów;
- 3 – konstytucyjnych wolności i praw sędziów;
- 4 – odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów;
- 5 – procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Przedmiotowa opinia prawna koncentruje się na analizie regulacji, zawartych w Ustawie pod kątem aktualności zarzutów, podnoszonych uprzednio wobec jej projektu. Dodatkowo, ocenie zgodności z Konstytucją poddany zostanie sposób procedowania nad projektem oraz przyjęty w niej okres *vacatio legis*, a w konsekwencji zgodność Ustawy ze standardami prawidłowej legislacji, wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego.

## **II. Autonomia samorządu sędziowskiego**

W odniesieniu do tego obszaru regulacji, Ustawa nie odbiega istotnie od wersji przedłożonej przez wnioskodawców projektu. W części dotyczącej zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych [dalej: p.u.s.p.] zmiana dotyczy brzmienia dodanego art. 9d, zgodnie z którym przedmiotem obrad kolegium i samorządu sędziowskiego nie mogą być sprawy polityczne, w szczególności zabronione jest podejmowanie uchwał podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów. W odniesieniu do wersji proponowanej w projekcie („w szczególności zakazane jest podejmowanie uchwał, wyrażające wrogość wobec innych władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów”), zmiana ta ma charakter pozorny i dotyczy wyłącznie warstwy stylistycznej, nie modyfikując znaczenia formułowanego zakazu. Posługując się zwrotami niedookreślonymi, takimi jak „sprawy polityczne”, „podważanie zasad funkcjonowania władz i jej organów” przepis Ustawy *de facto* zakazuje organom samorządu sędziowskiego zabierania głosu w jakichkolwiek sprawach publicznych. W aspekcie formalnym, przyjęta przez Sejm konstrukcja stoi w jaskrawej sprzeczności z zasadą przyzwoitej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji, natomiast w aspekcie merytorycznym - z wolnością wypowiedzi, gwarantowaną każdemu – a zatem i sędziom oraz organom ich samorządu – w art. 54 ust. 1 Konstytucji.





W ślad za propozycją zawartą w projekcie, Ustawa zmienia ponadto strukturę dotychczasowych kolegiów sądów apelacyjnych (art. 28 § 1) oraz kolegiów sądów okręgowych (art. 30 § 1), w skład których wchodzić mają wyłącznie prezesi odpowiednich sądów. Formuła ta rażąco ogranicza autonomię samorządu sędziowskiego oraz uprawnienia jego organów, w tym dotyczące możliwości opiniowania kandydatów na sędziów. Zgodnie z projektem, uprawnienia w tym zakresie wykonywać mają kolegia sądów, składające się wyłącznie z prezesów nominowanych przez Ministra Sprawiedliwości. Dodać należy, że projekt przewiduje również, iż z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej przerwaniu ulegnie kadencja dotychczasowych kolegiów, w skład których wchodzi obecnie sędziowie wybierani przez organy samorządu sędziowskiego. Przyjęcie przez Sejm wskazanych rozwiązań w proponowanym kształcie stanowi przejaw nadmiernej i niczym nie uzasadnionej ingerencji władzy ustawodawczej w sferę konstytucyjnie gwarantowanej odrębności i niezależności sądów, wyrażonej w art. 173 Konstytucji.

W uzupełnieniu należy również zwrócić uwagę na konstrukcję przyjętą przez ustawodawcę w art. 37 p.u.s.p., nakładającą na prezesa sądu apelacyjnego obowiązek sporządzania dla Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych mu zadań (§ 1). Zgodnie z Ustawą, odmowa przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości ma być równoznaczna z rażącym niewywiązaniem się przez prezesa sądu apelacyjnego z obowiązków służbowych (§ 6), w konsekwencji stanowiąc podstawę do odwołania go ze stanowiska. Ustawodawca nie określił przy tym żadnych merytorycznych lub formalnych przesłanek odmowy przyjęcia sprawozdania przez Ministra, co w istocie oznacza, że nadzór Ministra Sprawiedliwości nad funkcjonowaniem sądów powszechnych w tym zakresie zyskuje charakter *par excellence* polityczny.

Reasumując ustalenia, poczynione w tej części opinii, należy jednoznacznie wskazać, że **regulacje proponowane w projekcie w odniesieniu do funkcjonowania samorządu sędziowskiego zasługują na negatywną ocenę jako oczywiście niezgodne z :**

- art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 Konstytucji;
- art. 2 Konstytucji;
- art. 54 ust. 1 Konstytucji.



### III. Orzecznictwo sądów

Zgodnie z intencją wnioskodawców, wyrażoną w projekcie, Ustawa zakazuje sądom w ich działalności kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa (art. 42a § 1 p.u.s.p. ), natomiast w § 2 tego artykułu zakazuje ustalania lub oceny przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego oraz wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Analogiczne rozwiązania przewidziane są w art. 2 Ustawy w odniesieniu do działalności Sądu Najwyższego (art. 29 § 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym [dalej: uSN]<sup>6</sup>), w art. 3 względem sądów wojskowych (art. 23a § 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych<sup>7</sup>), a w art. 4 – wobec sądów administracyjnych (art. 5 § 1a i § 1b ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>8</sup>).

Dodatkowo, w art. 55 p.u.s.p. ustawodawca dodał § 4 w brzmieniu : „Sędzia może orzekać we wszystkich sprawach w swoim miejscu służbowym, a w innych sądach w przypadkach określonych w ustawie (jurysdykcja sędziego). Przepisy o przydziale spraw oraz wyznaczaniu i zmianie składu nie ograniczają jurysdykcji sędziego i nie mogą być podstawą stwierdzenia sprzeczności składu sądu z przepisami prawa, nienależytego obsadzenia sądu lub udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia”. W intencji ustawodawcy, przepis ten przeciwdziałać ma stosowaniu procedury wyłączenia ze składów orzekających sędziów, w stosunku do których – w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. [dalej: wyrok TSUE]<sup>9</sup> i wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r. [dalej: wyrok SN]<sup>10</sup> – zachodzi uzasadniona wątpliwość co do prawidłowości ich powołania, a zatem posiadania przez nich statusu sędziego. W konsekwencji, przyjęta konstrukcja uniemożliwia stosowanie w postępowaniu przed sądem powszechnym jednej z

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2019 r., poz. 825.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz. U. z 2019 r. poz. 2216.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2019 r., poz. 2167.

<sup>9</sup> Sygn. C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

<sup>10</sup> Sygn. III PO 7/18.



podstawowych gwarancji prawa do sądu, jaką jest wyłączenie sędziego w trybie *iudex inhabilis* albo *iudex suspectus*. Tym samym narusza ona podstawową zasadę konstytucyjną, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Jednocześnie, zgodnie z propozycją zawartą w projekcie, ustawodawca przekazał rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (art. 26 § 2 uSN). Z punktu widzenia rudymentów zasady prawa do sądu, ustawodawca przyjmuje przy tym wręcz kuriozalne rozwiązanie, zgodnie z którym przekazanie przez sąd rozpoznający sprawę przedmiotowego wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania (art. 26 § 2 *in fine* uSN). Oznacza to, że postępowanie, w którym orzeka sędzia względem którego zachodzą istotne wątpliwości co do jego niezawisłości, może toczyć się bez przeszkód aż do etapu wyrokowania, gdyż Ustawa nie określa terminu, w którym rzeczona Izba miałaby ów wniosek rozstrzygnąć. O, w istocie, pozornym charakterze wskazanej procedury przesądza brzmienie §3 przywołanego artykułu uSN, zgodnie z którym rozpoznaniu nie podlegają wnioski obejmujące ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

W ujęciu systemowym, regulacje przyjęte w tym zakresie na gruncie p.u.s.p oraz uSN stanowią egzemplifikację zjawiska, określanego w socjologii prawa jako „paradoks zgodności z prawem”. Jego istota polega na przyjmowaniu w formie właściwej aktom prawnym rozwiązań, które sprzeczne są zarówno z aksjologią danego ustroju, jak i przyjętymi standardami praworządności. W rzeczywistości, Ustawa wkracza bowiem w sferę kompetencji sądów wyłączając spod ich kontroli kwestię legalności powołania i funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości rozstrzygających sprawy obywateli. Tymczasem obowiązek ten wynika wprost z art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W przypadku wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją ustaw kreujących procedurę powoływania



sędziów, nie tylko prawem, ale i obowiązkiem sędziów jest ocena legalności powoływania sędziów w oparciu o przepisy Konstytucji. Wymóg ten bezpośrednio wynika nie tylko ze wspomnianej już zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), ale również z zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), a także z wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego, w szczególności z art. 6 EKPC, art. 19 TFUE oraz z art. 47 KPPUE. Obowiązek badania powyższej kwestii wynika ponadto z przywołanych już wyroków TSUE i SN. Wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń w zakresie sędziowskiej funkcji orzekania godzi wprost w zasadę niezawisłości sędziów. Jej istota wyraża się bowiem w niezależności sędziego wobec organów i instytucji pozasądowych. Poszanowanie i obrona niezawisłości sędziowskiej stanowią konstytucyjny obowiązek wszystkich organów i osób, stykających się z działalnością sądów. Szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkom łączącym się z zasadą niezawisłości jest dostosowywanie treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, bądź antycypowania tych sugestii z myślą o wypływających z tego korzyściach, co wprost prowadzi do pojawienia się zjawiska „sędziego dyspozycyjnego”<sup>11</sup>. Poszanowanie i obrona niezawisłości sędziowskiej stanowią konstytucyjny obowiązek wszystkich organów i osób, stykających się z działalnością sądów. Rozwiązania przyjęte w Ustawie nie tylko nie chronią niezawisłości sędziów, ale wręcz sankcjonują zjawisko sędziowskiej dyspozycyjności.

W kontekście przywołanych regulacji prawa międzynarodowego oraz wyroku TSUE, wprowadzenie przez ustawodawcę arbitralnego zakazu badania przez sądy legalności powołania sędziów skutkuje nie tylko naruszeniem obowiązujących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań, wynikających z członkostwa w Radzie Europy oraz w Unii Europejskiej, ale stanowi również naruszenie art. 91 ust. 2 i 3 w zw. z art. 9 Konstytucji. Z punktu widzenia prawa europejskiego, przyjęte w Ustawie konstrukcje normatywne wpisują się w zjawisko, określane w prawie traktatowym jako systemowe naruszenie praworządności (*systemic infringement of law and order*), co z kolei może stanowić przesłankę do skierowania przeciwko państwu członkowskiemu UE skargi w trybie art. 258 TFUE.

---

<sup>11</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 52.



Wreszcie, usankcjonowana w Ustawie ingerencja władzy politycznej w sferę funkcji orzeczniczej władzy sądowniczej oznacza wręcz zakwestionowanie zasady podziału władzy i równoważenia się władz określonej w art. 10 Konstytucji oraz wynikającej z niej zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej względem innych władz (art. 173 Konstytucji). Niezależność sądownictwa oznacza bowiem przede wszystkim wolność sądów od interwencji pozostałych władz w wykonywanie funkcji sądowych<sup>12</sup>.

Poczynione powyżej ustalenia prowadzą do jednoznacznej konkluzji, iż **przyjęte w Ustawie konstrukcje, ingerujące w sferę orzecznictwa sądów, zwłaszcza zaś wynikający z nich zakaz kontrolowania prawidłowości powoływania sędziów przez wszystkie polskie – a zatem i europejskie – sądy, jest absolutnie niezgodny ze standardami wynikającymi z Konstytucji oraz prawa europejskiego, w szczególności z:**

- art. 7 Konstytucji;
- art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- art. 173 Konstytucji;
- art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- art. 91 ust. 2 i 3 w zw. z art. 9 Konstytucji;
- art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka
- art. 19 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

#### IV. Konstytucyjne wolności i prawa sędziów i prokuratorów

Nowelizując p.u.s.p. Ustawa zobowiązuje sędziów do składania pisemnych oświadczeń o:

---

<sup>12</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK 1993, Nr 2, poz. 37.



- 1) członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu – ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa;
- 2) funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej – ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji;
- 3) członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. – ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa (art. 88a § 1).

Analogiczną konstrukcję ustawodawca wprowadził w odniesieniu do prokuratorów (art. 103a §1 ustawy – Prawo o prokuraturze<sup>13</sup>).

Jako niezwiązana wprost ze sferą działalności orzeczniczej sędziów i ustawowymi zadaniami prokuratorów, wskazana regulacja stanowi przejaw głębokiej i nieuzasadnionej w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ingerencji w sferę ich wolności i praw obywatelskich. Wymóg złożenia oświadczeń o treści ujętej w przywołanym przepisie narusza wynikający z art. 51 ust. 2 Konstytucji, a skierowany do władz publicznych zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Proponowana regulacja godzi również w wolność zrzeszania się, gwarantowaną art. 58 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo, zobowiązanie sędziów do ujawniania przynależności do legalnie funkcjonujących zrzeszeń i fundacji pośrednio narusza również obowiązek zapewnienia im warunków pracy odpowiadających godności ich urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, o którym stanowi art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Podsumowując tę część opinii należy stwierdzić, iż **analiza przyjętego w Ustawie art. 88a § 1 p.u.s.p. jest niezgodna ze standardami konstytucyjnymi w zakresie, w jakim narusza :**

- **art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust 3. w zw. z art. 2 Konstytucji;**
- **art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji**
- **art. 178 ust. 2 Konstytucji.**

<sup>13</sup> T. j. : Dz. U. z 2019 r., poz. 740.



V. **Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów**

W odniesieniu do katalogu przewinień służbowych (dyscyplinarnych) sędziów Ustawa wprowadza drobne modyfikacje w stosunku do przedłożonego projektu. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 107 § 1 p.u.s.p., sędziowie sądów powszechnych mają odpowiadać dyscyplinarnie za :

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- 5) uchybienie godności urzędu.

Za przewinienia dyscyplinarne określone w punktach 2 – 4 przywołanego przepisu jako karę zasadniczą Ustawa przewiduje wydalenie sędziego z zawodu, a w stosunku do sędziów w stanie spoczynku – pozbawienia tego statusu. W przypadku mniejszej wagi – oprócz kar dotychczas przewidzianych w p.u.s.p., Ustawa wprowadza karę pieniężną w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny (art. 109 § 1 pkt 2b w brzmieniu projektu). Analogiczne przewinienia dyscyplinarne i sankcje przewidziane zostały w projekcie w odpowiednich przepisach dotyczących sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów wojskowych oraz sędziów sądów administracyjnych.

Należy zdecydowanie podkreślić, że opiniowana regulacja wprowadza mechanizmy dyscyplinowania sędziów nieznanne jakiegokolwiek prawodawstwu któregoś z państw



demokratycznych, zarówno należących do Unii Europejskiej, jak i istniejących poza jej strukturami.

Po pierwsze – analogicznie do propozycji zawartych w projekcie - Ustawa wprowadza sprzeczną ze standardami demokratycznymi odpowiedzialność sędziów za stosowanie obowiązującego prawa – zarówno Konstytucji, jak i wiążącego Rzeczpospolitą prawa europejskiego. W szczególności dotyczy to przewinień określonych w pkt. 3 wskazanego przepisu, który kwalifikuje jako delikt dyscyplinarny stosowanie przez sędziów wyroku TSUE i wyroku SN. Formuła ta stoi w jawnej sprzeczności z zasadą państwa prawa, określoną w art. 2 Konstytucji, jak również z przywołanymi uprzednio zasadami legalizmu, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także przestrzegania przez Rzeczpospolitą wiążącego ją prawa międzynarodowego oraz pierwszeństwa stosowania umowy międzynarodowej w przypadku jej kolizji z ustawą. Idea karania sędziów za przestrzeganie postanowień Konstytucji godzi również wprost w wyrażoną w art. 8 Konstytucji zasadę jej prymatu w systemie źródeł prawa.

Po drugie, ustawodawca wprowadza karanie sędziów najsurowszą z możliwych kar, w postaci wydalenia z zawodu z powodu „popelnienia” czynów o bliżej nieokreślonych znamionach, a w przypadku przewidzianym w art. 107 § 1 pkt 2 wręcz o charakterze hipotetycznym („mogące utrudnić”). Konstrukcja, w oparciu o którą można by pozbawiać sędziów wykonywania zawodu, statusu sędziego w stanie spoczynku lub nakładać na nich drakońskie kary finansowe na podstawie tak nieprecyzyjnie określonych przesłanek nie mieści się w jakichkolwiek standardach państwa demokratycznego i państwa prawnego, urąga zasadom poprawnej legislacji, a w warstwie semantycznej przywołuje skojarzenia z regulacjami prawnymi charakterystycznymi dla państw autorytarnych lub totalitarnych. Na podobną ocenę zasługuje również formuła przyjęta w Ustawie w odniesieniu do brzmienia art. 107 § 1 pkt 4 p.u.s.p. Przepis ten nie tylko nie spełnia wymogu precyzji, niezbędnej w przypadku regulacji, stanowiącej wyjątek od wyrażonej w art. 180 ust. 1 Konstytucji zasady nieusuwalności sędziów, ale narusza również postanowienia „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r.<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 908.





Art. 4 ust.1 tego aktu wprowadza bowiem zakaz stosowania tzw. *superfluum* regulacyjnego, tj. powtarzania w ustawie postanowień zamieszczonych w innych ustawach. Zgodnie z regułą wnioskowania *a minori ad maius* zakaz ten tym bardziej odnosi się do powtarzania w przepisach ustawy postanowień Konstytucji, w tym wypadku art. 178 ust. 3 *in fine*. Tego typu praktyka jest sprzeczna z dyrektywą spójności systemu prawnego. Przepis, którego treść została powtórzona w innej ustawie obowiązuje, zatem tworzenie kolejnego przepisu o tej samej treści, ale niższej rangi jest niepotrzebne, gdyż może prowadzić jedynie do komplikacji interpretacyjnych, a co za tym idzie do dysharmonii systemu<sup>15</sup>. W przedmiotowej sprawie jest to o tyle istotne, że jak wynika z okoliczności towarzyszących pracom sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, większość poprawek przyjętych do projektu ustawy przed jego drugim czytaniem w Izbie, przygotowanych zostało przez struktury rządowe, a Rada Ministrów związana jest postanowieniami wskazanego rozporządzenia.

W stosunku do projektu, *novum* przyjętym w ustawie stanowi wzmocnienie kompetencji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego poprzez przyznanie jej wyłącznej właściwości w zakresie rozpatrywania wniosków o zatrzymanie sędziego tudzież asesora sądowego lub pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej (odpowiednio: art. 80 i art. 106zd p.u.s.p.). Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 27 § 1 pkt 1a uSN, kompetencje te dotyczą również prokuratorów i asesorów prokuratury. Ustawa przewiduje, że w wymienionych sprawach w pierwszej instancji orzekać ma Sąd Najwyższy w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej, w drugiej zaś - w składzie trzech sędziów tej Izby (art. 110 § 2a p.u.s.p.). Idea wzmocnienia statusu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego wywołuje oczywiste zastrzeżenia z dwóch powodów. Po pierwsze, bezpośrednio deprecjonuje przywołany wyrok SN w zakresie, w jakim uznał on, że Izba ta – w świetle standardów wyznaczonych wyrokiem TSUE – nie spełnia cech sądu w rozumieniu prawa europejskiego. Po drugie, konstrukcja ta, dotycząca wszak jednej z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej, narusza wyrażoną w art. 176 ust. 1 Konstytucji zasadę dwuinstancyjności postępowania, skoro cała procedura związana

---

<sup>15</sup> Por., P. Bielski, *Komentarz do § 4, w: Komentarz do rozporządzenia „Zasady techniki prawodawczej”*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 69



z pozbawieniem sędziego atrybutu nietykalności oraz immunitetu „zamyka się” w postępowaniu jednego tylko organu.

W ramach zmian przyjętych w Ustawie w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego, na negatywną ocenę zasługuje również znaczące rozszerzenie uprawnień rzeczników dyscyplinarnych, m.in. poprzez przyznanie im uprawnienia do wnioskowania o ukaranie karą pieniężną świadka, który nie stawia się na ich wezwanie. Wzmocnieniu uprawnień rzeczników dyscyplinarnych towarzyszy jednocześnie regulacja, która w istocie pozbawia samorząd sędziowski jakiegokolwiek udziału w powoływaniu rzeczników dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych i okręgowych, a wszelkie kompetencje w tym zakresie pozostawia w gestii Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, powoływanego przez Ministra Sprawiedliwości.

Podsumowując rozważania ujęte w tej części opinii należy stwierdzić, że **uchwalone przez Sejm zmiany dotyczące katalogu przewinień dyscyplinarnych sędziów, procedur oraz wprowadzonych kar dyscyplinarnych, a także postępowań związanych z wyrażeniem zgody na zatrzymanie, aresztowanie oraz uchylenie immunitetu sędziowskiego są niezgodne ze standardami demokratycznego państwa prawnego, gdyż naruszają:**

- art. 2 Konstytucji, w zakresie dotyczącym zasad poprawnej legislacji;
- art. 7 Konstytucji;
- art. 8 Konstytucji;
- art. 9 Konstytucji;
- art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji;
- art. 173 Konstytucji;
- art. 178 Konstytucji;
- art. 180 ust. 1 Konstytucji;
- art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka
- art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

#### **VI. Procedura wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego**



W odniesieniu do uSN Ustawa wprowadza nowe rozwiązania w zakresie procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, które w całości odzwierciedlają propozycje ujęte w jej projekcie. Największe zastrzeżenia budzą w tym względzie dwie propozycje. Pierwsza dotyczy zmiany brzmienia art. 13 § 4 uSN w zakresie dotyczącym określenia kworum niezbędnego do dokonania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wyboru pięciu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W pierwszym wariantcie przewiduje się, że do dokonania wyboru kandydatów na wskazane stanowisko wymagana jest obecność co najmniej 84 członków Zgromadzenia Ogólnego. Jeżeli wyboru nie dokonano by ze względu na brak wymaganego kworum, do dokonania wyboru na kolejnym posiedzeniu wymagana jest obecność co najmniej 75 członków Zgromadzenia. W ostatnim, trzecim wariantcie kworum wymagane dla dokonania wyboru wynosi zaledwie 32 członków Zgromadzenia Ogólnego. Właśnie ostatni z przyjętych wariantów budzi istotne zastrzeżenia. Zakłada on bowiem, iż wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dokona grono pozbawione cechy reprezentatywności, biorąc pod uwagę fakt, iż wynikająca z art. 4 ustawy uSN liczba sędziów Sądu Najwyższego wynosi nie mniej niż 120. Prowadzi to do oczywistego wniosku, iż zebranie tak nielicznej grupy sędziów nie może być uznane za Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego w rozumieniu art. 183 ust. 3 Konstytucji. Należy również zaznaczyć, że obecnie łączna liczba członków Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w jej obecnym, niekonstytucyjnym kształcie, wynosi 36 osób. Zgodnie z przywołanym już wyrokiem SN Izba Dyscyplinarna nie spełnia cech sądu w rozumieniu Konstytucji oraz prawa europejskiego, a w świetle wyroku TSUE podobne zastrzeżenia *per analogiam* wywieść można również względem drugiej z wymienionych izb. Tym samym, zastosowanie procedury przyjętej w art. 13 § 4 uSN doprowadzić może do kuriozalnej w sensie prawnym sytuacji, w której wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dokonają osoby nie będące sędziami tego sądu, *ergo* w ogóle nie stanowiące Zgromadzenia Ogólnego w świetle przywołanego art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Równie istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z Konstytucją budzi dodanie do uSN art. 13a § 1, stanowiącego, iż jeżeli kandydaci na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu



Najwyższego nie zostali wybrani zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie powierza wykonywanie obowiązków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego. Formuła ta - w ślad za propozycją zawartą w projekcie - wyposaża Prezydenta Rzeczypospolitej w uprawnienie do dokonywania arbitralnej oceny legalności wyboru przez Zgromadzenie ogólne Sędziów Sądu Najwyższego kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa tego sądu, a w konsekwencji wykreowania nowego, pozakonstytucyjnego organu w strukturze Sądu Najwyższego. Z uwagi na to, że kompetencja do powoływania „sędziego pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego” nie mieści się w katalogu prerogatyw, określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, należy domniemywać, że nominacja ta będzie musiała być opatrzona kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów. Tym samym, kwestia wyposażenia – choćby tymczasowo - dowolnie wybranego sędziego Sądu Najwyższego w kompetencje Pierwszego Prezesa należeć będzie nie tylko do Prezydenta Rzeczypospolitej, ale również organu *stricte* politycznego, czyli premiera. Ocena przyjętych w Ustawie rozwiązań nie może abstrahować od okoliczności, iż „osobie pełniącej obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego” ustawodawca przyznaje istotne uprawnienia organizacyjne, w postaci ponownego zwołania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w celu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Tym samym, konstrukcja ta stanowi przejaw niedopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w sferę organizacji i funkcjonowania Sądu Najwyższego, stojącej w oczywistej sprzeczności z zasadami podziału władzy i równoważenia się władz, a także z zasadą niezależności sądów.

Wskazane wyżej mankamenty przyjętych rozwiązań prowadzą do konstatacji, iż **zawarte w Ustawie regulacje dotyczące procedury powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego naruszają standard konstytucyjny, gdyż są niezgodne z:**

- art. 183 ust. 3 Konstytucji;
- art. 10 ust. 1 Konstytucji;
- art. 173 Konstytucji.



**VII. Ocena zgodności procesu uchwalenia Ustawy przez Sejm oraz przyjętej w niej *vacatio legis* w kontekście konstytucyjnych zasad tworzenia prawa**

Zasadnicze zastrzeżenia względem Ustawy, dotyczące dotychczasowego przebiegu procesu ustawodawczego, odnoszą się do dwóch kwestii: po pierwsze, naruszenia reguł przyzwoitej legislacji w toku rozpatrywania jej projektu ustawy nowelizującej na etapie prac sejmowych; po drugie, naruszenia konstytucyjnej zasady rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach.

Sposób procedowania nad projektem, a zwłaszcza pośpiech towarzyszący jego rozpatrywaniu, mający na celu na błyskawiczne uchwalenie ustawy – zarówno podczas prac plenarnych, jak i na forum komisji – naruszył podstawowe kanony tworzenia prawa, przyjmowane w demokratycznym państwie prawnym. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy Nr 69) złożony został w Sejmie 12 grudnia 2019r. W wersji proponowanej przez wnioskodawców, projekt został zaopiniowany negatywnie przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radców Prawnych oraz Naczelną Radę Adwokacką. Ignorując liczne zastrzeżenia wyżej wymienionych podmiotów, dotyczące konstytucyjności przyjętych w projekcie rozwiązań, Sejm przeprowadził pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu plenarnym 19 grudnia 2019 r. Jeszcze tego samego dnia rozpoczęły się prace nad projektem w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która obradowała do godzin porannych 20 grudnia 2019 r. Analiza przebiegu prac Komisji, transmitowanych za pośrednictwem systemu iTV Sejm, nie pozostawia wątpliwości, że w trakcie jej posiedzenia zarówno członkowie tego organu, jak również inni posłowie oraz goście uczestniczący w obradach, praktycznie pozbawieni byli możliwości debatowania nad zgłoszonymi poprawkami, ich wystąpienia były bowiem restrykcyjnie ograniczane przez przewodniczącego Komisji, m. in. poprzez odbieranie głosu i wyłączenie urzędzeń nagłaśniających. Z punktu widzenia poprawności prac legislacyjnych, stosowana była również absolutnie niedopuszczalna praktyka łącznego głosowania poprawek rodzajowo odmiennych, a zgłaszanych przez posłów należących do ugrupowań sejmowej większości.



Poprawki te zgłaszane były bez przywołania jakiegokolwiek uzasadnienia, co stoi również w sprzeczności z zasadą racjonalnego ustawodawcy. W efekcie, spośród blisko 100 poprawek, zgłoszonych w toku prac Komisji, przyjęte zostały jedynie 22 – wszystkie autorstwa posłów wywodzących się z sejmowej większości. W pracach komisji pominięto również wymóg skonsultowania proponowanych zmian z podmiotami, które opiniowały projekt w jego wersji pierwotnej. Mimo tego, że proponowane poprawki wprowadzały istotne modyfikacje statusu sędziów nie zasięgnięto w tym zakresie opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Zignorowano również krytyczne uwagi ekspertów Biura Legislacyjnego Sejmu. Zaledwie kilka godzin po zakończeniu prac Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Sejm przeprowadził drugie czytanie projektu, a następnie – mimo ok. 80 wniosków mniejszości, zgłoszonych w sprawozdaniu z jej prac, niezwłocznie przeszedł do trzeciego czytania i uchwalił Ustawę. Cała procedura ustawodawcza w Sejmie zamknęła się zatem w ramach 24 godzin i trwała krócej niż przekazanie Ustawy Senatowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej, co nastąpiło 23 grudnia 2019 r. Ta następująca po sobie w błyskawicznym tempie sekwencja działań uniemożliwiła rzetelne i dogłębne rozpatrzenie projektu z udziałem ekspertów, pozbawiła również szereg uprawnionych podmiotów możliwości wyrażenia stanowiska wobec projektu w jego finalnym kształcie. Tymczasem, w utrwalonej na przestrzeni lat linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje jednoznaczny pogląd, że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Tego wymagają (...) dyrektywy: demokratyzmu stanowienia prawa, który nie wyczerpuje się w samym przegłosowaniu projektu ustawy większością głosów oraz racjonalności stanowienia prawa<sup>16</sup>.

Należy również zauważyć, że uchwalenie ustawy nowelizującej w *par excellence* pilnym trybie w istocie stanowiło obejście dyspozycji art. 123 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą możliwość szybkiego procedowania projektów ustaw przez Sejm i Senat zastrzeżona jest wyłącznie w stosunku do projektów Rady Ministrów. W przywołanym uprzednio orzeczeniu

---

<sup>16</sup> Orzeczenie z 9 stycznia 1996r., sygn. K 18/95.



Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, zgodnie z którym niedopuszczalne jest stosowanie przepisów regulujących pilny tryb ustawodawczy w sytuacji, w której w tym trybie stanowione są regulacje prawne z inicjatywy podmiotów uprawnionych wprowadzić do inicjatywy ustawodawczej na zasadach ogólnych, ale nie uprawnionych do inicjatywy w trybie pilnym. Niezależnie od powyższej konstatacji, zastosowanie w przedmiotowym przypadku szybkiej procedury ustawodawczej zabronione jest przede wszystkim ze względu na materię zaskarżonej ustawy. Zgodnie bowiem z art. 123 ust. 1 Konstytucji wyłączone z trybu pilnego są między innymi projekty ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych. Nie ulega wątpliwości, że ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw musi być zakwalifikowana do tej właśnie kategorii.

W świetle powyższych uwag nie może budzić wątpliwości fakt, iż w trakcie sejmowych prac nad ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw doszło do naruszenia reguł prawidłowej legislacji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia procedury trzech czytań, określonej w art. 119 ust. 1 Konstytucji należy zauważyć, że w toku prac Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, prowadzonych po pierwszym czytaniu projektu, zgłoszone i przyjęte zostały poprawki wykraczające poza jego pierwotną materię. Dotyczy to m. in. Preambuły do ustawy nowelizującej, jak również nowych kompetencji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, nie przewidzianych w pierwotnej wersji projektu. Poprawki o tak istotnym znaczeniu dla ostatecznego kształtu ustawy, mimo tego, że nie były przedmiotem pierwszego czytania projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu, włączone zostały do treści ustawy nowelizującej w jej finalnym kształcie. W efekcie, zakres nowości wprowadzonych do tekstu projektu po pracach komisji spowodował, iż na etapie drugiego czytania Sejm rozpatrywał już zupełnie inny – pod względem treści - projekt ustawy, co stanowi naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji.

W art. 119 ust. 1 Konstytucja RP ustanowiła model procesu ustawodawczego, nakazując Sejmowi rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach. Zgodnie z bogatym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym czy



formalnym<sup>17</sup>. Służy to możliwie najbardziej dokładnemu i wnikliwemu rozpatrzeniu projektu ustawy oraz wyeliminowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości rozwiązań, przyjmowanych w toku prac legislacyjnych. W aspekcie merytorycznym, rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach bezpośrednio łączy się z kwestią limitacji materialnego zakresu poprawek do projektu, zgłaszanych na poszczególnych etapach tzw. drogi ustawodawczej. Prawo deputowanych do wpływania za pomocą poprawek na kształt rozwiązań prawnych, przyjmowanych przez legislatywę, stanowi immanentny składnik demokratycznej procedury ustawodawczej. Jednakże poprawki do projektu ustawy nie mogą mieć charakteru dowolnego – co do zasady muszą mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. W szczególności, zmiany wprowadzone do projektu muszą mieścić się w granicach założeń leżących u podstaw inicjatywy ustawodawczej, to znaczy mogą jedynie uszczegóławiać, ewentualnie uogólniać regulację ujętą w pierwotnej wersji projektu. Funkcją poprawek jest bowiem modyfikacja projektu, a nie tworzenie nowego przedłożenia. Wprowadzenie po pierwszym czytaniu zbyt głębokich, niezwiązanych bezpośrednio z pierwotnym projektem zmian w jego treści stanowi obejście konstytucyjnych wymogów, dotyczących zarówno inicjatywy ustawodawczej, jak i zasady trzech czytań. W tym względzie, wykroczenie poza granice przedmiotowe projektowanej materii stanowi naruszenie Konstytucji<sup>18</sup>.

Powyższe ustalenia implikują dalsze skutki. Demokratyczne państwo prawne opiera się na zasadzie legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dyrektywa przestrzegania prawa szczególnie odnosi się do procesu prawotwórczego, w którym to Sejm odgrywa podstawową rolę. Przestrzeganie zasady praworządności w procedurze legislacyjnej jest warunkiem koniecznym prawidłowego wypełniania przez ten organ roli ustrojowej, wyznaczonej dlań w systemie rządów. W toku uchwalania zaskarżonej ustawy doszło do naruszenia elementarnych reguł i zasad

---

<sup>17</sup> Zob., np. wyroki: z 7 listopada 2012r., sygn. K 31/12; z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03; z 24 marca 2009r., sygn. K 53/07).

<sup>18</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny, m. in. w wyrokach z 24 czerwca 1998r., sygn. K 3/98, z 21 grudnia 2005r., sygn. K 45/05 oraz w przywołanym już wyroku o sygn. K 37/03.





postępowania ustawodawczego, stąd zasadnym jest uznanie, iż opiniowana Ustawa jest w tym zakresie niezgodna z art. 7 Konstytucji.

W art. 16 Ustawy, ustawodawca przyjął, że uchwalona regulacja – z wyjątkiem niektórych przepisów dotyczących ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych – ma wejść w życie po upływie 7 dni od dnia jej ogłoszenia. W świetle zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji należy skonstatować, że w odniesieniu do opiniowanej Ustawy przyjęty został zbyt krótki okres *vacatio legis*. Jak bowiem wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* uzależniona jest od szeregu czynników, towarzyszących uchwaleniu nowej regulacji prawnej, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych<sup>19</sup>. Zasadniczym punktem odniesienia w tym zakresie jest obszerność i głębokość wprowadzanych zmian oraz skutki, jakie przyjęte normy wywołują dla ich adresatów. Dyrektywa zachowania odpowiedniej *vacatio legis* przekłada się bowiem na postulat ochrony interesów w toku, zachowania przewidywalności postępowania organów państwowych i nie zaskakiwania obywateli nowymi regulacjami prawnymi<sup>20</sup>.

Opiniowana Ustawa jest pod tym względem aktem wyjątkowo doniosłym, przede wszystkim z uwagi na to, iż wprowadza szereg nowych rozwiązań dotyczących zarówno funkcjonowania sądów, jak i statusu sędziów. Ocena wymogu odpowiedniego *vacatio legis* nie może również abstrahować od okoliczności, w jakich doszło do uchwalenia Ustawy, w szczególności tempa prac zmierzających do jej przyjęcia, które w tym przypadku - uwzględniając ciężar gatunkowy spraw poddanych regulacji - uznać należy za wręcz ekspresowe, zwłaszcza biorąc pod uwagę reguły związane z racjonalnym tworzeniem prawa.

Podsumowując ten wątek rozważań należy stwierdzić, że **zarówno tryb uchwalenia ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, jak również**

---

<sup>19</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny, m. in. w wyroku z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99.

<sup>20</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny, m. in. w wyroku z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02.



przyjęty w niej okres *vacatio legis* jest niezgodny ze standardami państwa prawnego, gdyż narusza :

- art. 2 Konstytucji, w zakresie dotyczącym mechanizmów demokratycznego procedowania projektu ustawy oraz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*;
- art. 123 Konstytucji, w zakresie, w jakim stanowiąc inicjatywę poselską uchwalony został *de facto* w trybie pilnym, zastrzeżonym wyłącznie dla projektów Rady Ministrów;
- art. 119 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim po pierwszym czytaniu wprowadził do jej treści nowe, istotne treści, kwalifikujące się do wykonania odrębnej inicjatywy ustawodawczej.

#### VIII. Konkluzje

Rekapitułując ustalenia, poczynione w niniejszej opinii prawnej, dotyczące niezgodności ustawy z dnia 20 grudnia 2019r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw zarówno z fundamentalnymi zasadami, ujętymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., jak również z wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym, w tym z prawem Unii Europejskiej, Krajowa Rada Radców Prawnych rekomenduje Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej odrzucenie przedmiotowej ustawy w całości.

dr hab. Sławomir Patyra  
radca prawny



Warszawa, dnia 31 grudnia 2019 r.

## Raport

w przedmiocie oceny, w **świele prawa Unii Europejskiej**, ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw

Sporządzony przez: **prof. dr. hab. Roberta Grzeszczaka** z Katedry Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Sporządzony dla: Krajowej Izby Radców Prawnych

### Przedmiot raportu

Przedmiotem niniejszego raportu (dalej "**raport**"), przygotowanego na zlecenie Krajowej Izby Radców Prawnych, jest ocena konsekwencji przyjęcia przez polski parlament ustawy, której projekt poselski wpłynął do Sejmu w dniu 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (dalej „**ustawa**”), a który to projekt Sejm przyjął 20 grudnia 2019 roku i skierował do rozpatrzenia do Senatu RP<sup>1</sup>.

Treść raportu dotyczy stosunku ustawy do prawa Unii Europejskiej oraz skutków, jakie są możliwe w sferze prawa Unii Europejskiej, w wypadku przyjęcia jej przez prawodawcę. Są to odpowiednio instrumenty, które mogą zastosować organy unijne (Komisja

---

<sup>1</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze.



Europejska, sądy unijne) w zw. z przyjęciem ustawy, a także inne konsekwencje, jak np. złamanie zasady zaufania między państwami i nierespektowanie wyroków sądów polskich w innych państwach członkowskich UE.

### Konkluzje

1. Analiza regulacji wnoszonych w ustawie przekonuje, że ich źródłem jest wola zapobiegnięcia kontroli sądowej przeprowadzonych wcześniej reform sądownictwa w Polsce, a także zneutralizowanie skutków wyroków TSUE dotyczących praworządności i ochrony sądownictwa w państwach członkowskich, a zwłaszcza wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Prawo Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie regulacjom krajowym, jak w ustawie z 20.12.2019, które naruszają niezawisłość sądową, chronioną na mocy art. 19 ust. 1 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.
2. Ustawa w swoich rozwiązaniach kwestionuje podstawową zasadę systemu integracyjnego, tj. pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej. Jak bowiem wyjaśnił TSUE w sprawie C-585/18 i in. - polskie sądy powinny sprawdzać zgodność Izby Dyscyplinarnej (a także Krajowej Rady Sądownictwa) z prawem UE i ignorować jurysdykcję Izby Dyscyplinarnej, jeżeli wynik kontroli będzie negatywny. Jednak przepisy ustawy, pod rygorem sankcji dyscyplinarnych, wyłączają możliwość kwestionowania ważności nominacji sądowych, w tym nominacji do Izby Dyscyplinarnej SN, nawet jeśli byłyby to nominacje sprzeczne z standardami prawa UE. W ten sposób ustawa eliminuje możliwość nadania pełnego skutku prawu Unii i dąży do ustanowienia nadrzędności przepisów krajowych nad prawem UE. Jest to oczywiste i poważne złamanie prawa UE, co z dużym prawdopodobieństwem zaskutkuje skutkować postępowaniem Komisji Europejskiej p. Polsce zainicjowanym formalnie po wejściu ustawy w życie.
3. Wszystkie organy władzy publicznej w Polsce mają bezwzględny obowiązek wykonywania wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 19 listopada 2019r. i orzeczenia Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019r., co wynika tak z zasady pierwszeństwa prawa UR jak i samej Konstytucji RP. Konstytucyjnym obowiązkiem parlamentu jest ustawowe zniesienie Izby Dyscyplinarnej w obecnym kształcie oraz przywrócenie niezależności KRS. Z trzech systemów prawnych, tj. prawa UE, Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konstytucji RP wynika obowiązek oceny niezależności organów i uznania ich za sądy niezależne i niezawisłe, a tym samym mogące rozpatrywać sprawy obywateli.
4. Ustawa w kształcie poddanym pod obrady Senatu RP jest sprzeczna z prawem unijnym, nie tylko zaprzecza zasadzie pierwszeństwa prawa UE i zasadzie podziału kompetencji,



ale dokonuje obstrukcji obowiązku państwa do ustanowienia skutecznej ochrony uprawnień wynikających z prawa UE.

5. W konsekwencji wejścia ustawy w życie w kształcie obecnie procedowanym w Senacie należy spodziewać się skargi KE przeciwko Polsce w trybie art. 258 TFUE, wielce prawdopodobne jest złożenie przez KE wniosku o zastosowanie środków tymczasowych w postaci niestosowania przepisów ustawy z 20.12.2019 do czasu wydania przez TSUE wyroku, w przypadku niewykonania środków tymczasowych lub wyroku TS (przyjmując za przesądzone że będzie on niekorzystny dla Polski) KE może wystąpić o dotkliwe kary finansowe wobec RP; kolejna skarga Komisji Europejskiej – obok już procedowanych oraz wobec trwających postępowań z tytułu licznych pytań prejudycjalnych sądów polskich (art. 267 TFUE) związanych z reformami w systemie sądownictwa w Polsce należy spodziewać się szeregu negatywnych konsekwencji, zwłaszcza zaś – izolacji Polski w Unii Europejskiej, narażenia beneficjentów środków pomocowych na wstrzymanie wypłat (i innych form ograniczania przyznawania środków) w związku z nierespektowaniem zasady praworządności w Polsce, jak również, co w chwili przygotowywania raportu jest trudne do sprecyzowania gdy idzie o zakres skutków, ale podważanie zasady zaufania między państwami m.in. w wymiarze współpracy wymiarów sprawiedliwości, co może oznaczać, że będą kwestionowane nie tylko, jak dotąd, ENA wydane przez sądy polskie, ale również nie będą uznawane wyroki sądów polskich. Złamanie zasady zaufania, będącej podstawą funkcjonowania systemu integracyjnego – rynku wewnętrznego (wymiaru gospodarczego integracji) ale także podstawy dla budowania i funkcjonowania Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS), oznacza nieprzewidywalne w zakresie konsekwencje dla Polski, na końcu których jawi się chaos prawny, izolacja gospodarcza, prawna i polityczna.

### **Zastrzeżenia**

1. Raport dotyczy oceny ustawy w sferze prawa Unii Europejskiej.
  2. Wnioski zaprezentowane w raporcie wynikają z analizy przepisów oraz wypowiedzi prezentowanych w doktrynie prawniczej, tj. stanowiska prezentowanego w literaturze prawniczej, a także tez orzeczeń sądowych.
-



---

## RAPORT

### I. Uwagi wprowadzające – Unia Europejska jako wspólnota zbudowana na rządach prawa

1. Unia Europejska jest wspólnotą państw zbudowaną na rządach prawa, co jest powiązane zwłaszcza z zapewnieniem gwarancji dla zasad legalizmu oraz ochrony i kontroli sądowej – a więc zasad, które są podstawowym elementem współczesnych i demokratycznych systemów prawnych. Dlatego wartości takie jak demokracja, prawa obywateli i praworządność są szczególnie chronione we wszystkich państwach członkowskich i w UE, pozostając warunkiem wstępnym dla akcesji do Unii. Ich poszanowanie, tak samo jak poszanowanie całości zobowiązań prawnych wynikających dla tych państw z traktatów stanowiących Unię Europejską, tj. Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), chroni zwłaszcza zasada pierwszeństwa prawa Unii przed prawem krajowym, w kształcie nadanym jej orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).
2. Nie wdając się w polemiki – można przyjąć założenie, że „**praworządność**”, „**rządy prawa**” czy „**państwo prawne**” są tożsame i zmierzają do stanu, w którym państwo nie tyle wykonuje władzę za pomocą prawa, ale przede wszystkim jest w procesie rządzenia prawu podporządkowane. Istota zasady praworządności sprowadza się do tego, że państwo jest podporządkowane prawu. Praworządność wymaga zatem, by wszystkie publiczne władze działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i prawa podstawowe, oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. W myśl zasady praworządności należy przestrzegać w szczególności **zasady legalizmu, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władzy wykonawczej, zasady podziału władzy i skutecznej ochrony sądowej przez niezależne sądy**<sup>2</sup>.
3. Jak wiadomo, integralną **cechą państwa prawa jest podział władzy**, gwarantujący niezależność sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Gwarancje

---

<sup>2</sup> Szereg orzeczeń TS, zob. np. wyrok TS z dnia 29 kwietnia 2004 r., CAS Succhi di Frutta, C-496/99 PECL:EU:C:2004:236, p. 63, wyrok z dnia 12 listopada 1981 r., sprawy połączone 212 do 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, p. 10, wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, p. 36; wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., PPU Poltorak, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, p. 35; wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, p. 58.



niezawisłości i bezstronności, jak wskazuje w swoim licznym orzecznictwie TSUE, wymagają współistnienia szeregu zasad i reguł, odnoszących się w szczególności co do **składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania**. Pozwalają one wykluczyć wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności organu sprawującego funkcje sądowe od czynników zewnętrznych oraz co do zachowania neutralności względem ścierających się przed nim interesów. **Niezależność wymiaru sprawiedliwości zakazuje także, w odniesieniu do sądu, „hierarchicznych ograniczeń lub zależności od innych organów, które mogą wydawać (...) nakazy lub wytyczne”<sup>3</sup>**, co stanowi szczególnie istotny standard niezależności sądownictwa w świetle wydarzeń w Polsce związanych z reformowaniem sądownictwa, a zwłaszcza analizowanej tu ustawy.

4. Trybunał Sprawiedliwości wskazuje wyraźnie, że **rządy państwa nakładają na wszystkie organy państw członkowskich UE obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności norm prawa Unii Europejskiej o różnicowanej proveniencji** (prawa pierwotnego (traktatowego), umów międzynarodowych, prawa pochodnego i orzecznictwa TS), **żaden przepis prawa krajowego państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w systemach prawnych państw członkowskich**. W efekcie **każdy sąd w Polsce ma obowiązek, tak z urzędu, jak i na wniosek stron, badać czy standard przewidziany w wyroku TSUE (a dotyczący w tym przypadku testu oznak niezależności) jest zapewniony w rozpoznawanej sprawie**. W przypadku ów testu nie zostałyby spełnione - **organ, choćby formalnie umocowany w krajowej strukturze wymiaru sprawiedliwości - nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej**. W konsekwencji **nie jest także sądem w rozumieniu prawa polskiego**, pozostając organem zależnym od władzy wykonawczej i powołnym jej poleceniom i interesom. Zasada pierwszeństwa prawa UE nakazuje w takim przypadku odstąpić od stosowania tego przepisu krajowego, tak aby spór mógł zostać rozpatrzony przez niezawisły i bezstronny sąd, który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie. Tą drogą idzie argumentacja SN w wyroku z 5 grudnia 2019 roku (III PO 7/18).
5. **Wzajemne relacje między prawem UE a prawem krajowym są złożone i regulowane zasadami ogólnymi, takimi jak zasada pierwszeństwa prawa UE, bezpośredniego i**

---

<sup>3</sup> K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości a sądy krajowe: dialog oparty na wzajemnym zaufaniu i niezależności wymiaru sprawiedliwości*, wykład w NSA z 19.03.2018 r. (<http://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/konferencja-naukowa-stosowanie-prawa-europejskiego-w-orzecznictwie-sadowym-w-naczelnym-sadzie-administracyjnym.news.24.529.php>; dostęp: 29.12.2019 r.) i przytaczane tam orzecznictwo TS.



pośredniego skutku czy skuteczności. Ze względu na ramy raportu i jego cel – zasady te nie będą bliżej charakteryzowane, poza **tzw. regulą Simmenthal**, stanowiącą w istocie wykład zasady pierwszeństwa prawa UE i wynikających z tego dla sądu krajowego obowiązków. **Podmiotami prawa unijnego są** bowiem nie tylko państwa członkowskie i instytucje Unii, ale również (i może zwłaszcza) **jednostki, które mogą domagać się**, jak miało to miejsce w np. w sprawie C-260/18 (kredytów indeksowanych w walucie obcej), **realizacji uprawnień wynikających z prawa unijnego przed sądami i organami krajowymi**. Uprawnienia te mogą zostać oparte na bezpośrednio skutecznych przepisach unijnych - np. z traktatów stanowiących UE, umów międzynarodowych zawieranych samodzielnie przez UE i przez UE oraz jej państwa członkowskie, z rozporządzeń unijnych, a także z ustaw wdrażających dyrektywy do prawa krajowego, a w pewnych wypadkach z samych dyrektyw, z powołaniem się na orzecznictwo luksemburskie.

6. W związku z powyższym - to **rola sądów krajowych jest podstawową**, gdyż to te sądy są tymi, które **działają jako pierwsze w zapewnianiu ochrony praw jednostek wynikających z prawa unijnego**. Właściwość TS jest ograniczona i określona przez tzw. zasadę jurysdykcji powierzanej, tzn. tylko w wypadkach przewidzianych w traktatach stanowiących Unię Europejską (TUE i TFUE). **Funkcję sądów krajowych**, w sprawach gdzie zastosowanie ma prawo unijne, **scharakteryzował TSUE w wyroku Simmenthal z 1979 r.**, stwierdzając, że: *„Obowiązkiem sądów krajowych jest zapewnienie efektywności prawu unijnemu w krajowych porządkach prawnych. Istotnym elementem realizacji tego obowiązku jest umożliwienie dochodzenia roszczeń wynikających z prawa unijnego. Sądy krajowe zobowiązane są bowiem do ochrony interesów podmiotów, których prawa mogą zostać podważone poprzez naruszenie prawa unijnego”*. W opinii Trybunału, **sąd krajowy** zobowiązany jest *„w zakresie jego jurysdykcji, stosować prawo unijne w całości i chronić uprawnienia, które to prawo nadaje jednostkom”*. Następnie TS podkreśla, że *„każdy przepis prawa krajowego oraz każda praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa mogąca naruszyć skuteczność prawa wspólnotowego poprzez pozbawienie sądu krajowego, w którego jurysdykcji jest zastosowanie tego prawa, kompetencji do podjęcia wszelkich środków koniecznych w momencie aplikacji rzeczoności prawa do niezastosowania przepisów krajowych mogących pozbawić prawo wspólnotowe pełnej mocy i skuteczności, jest niezgodna z tymi wymogami, wynikającymi z samej istoty prawa wspólnotowego”*.
7. **Obowiązkiem sądów krajowych, czego jawnie nie zauważa i czemu stoi otwarcie na przeszkodzie ustawa z 20.12.2019 r., jest zapewnienie pełnej skuteczności prawu unijnemu w krajowych porządkach prawnych**. Reguły te, uzupełnione i sprecyzowane w szeregu kolejnych orzeczeń trybunalskich, wciąż i nieodmiennie wiążą. Dla





zobrazowania: wyrok Trybunału z dnia 14 września 2017 r. w sprawie C-628/15 Trustees of the BT: „należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zarówno krajowe organy administracji, jak i sądy krajowe, do których należy w ramach ich właściwości stosowanie przepisów prawa Unii, są zobowiązane zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności odstępując z własnej inicjatywy od stosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie uchylenie w drodze prawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej lub oczekiwania na to uchylenie (zob. w odniesieniu do organów administracji wyroki: z dnia 22 czerwca 1989 r., *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, p. 31; z dnia 29 kwietnia 1999 r., *Ciola*, C-224/97, EU:C:1999:212, p. 26, 30; a w odniesieniu do sądów wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, p. 24; z dnia 5 lipca 2016 r., *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, p. 34)”. Podobnie zob. wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 oraz C-189/10, *Aziz Melki (C-188/10) i Sélim Abdeli (C-189/10, pkt 43-44)*: „(...) sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie wspomnianych przepisów (zob. w szczególności wyrok w sprawie *Simmenthal*, p. 21, 24; wyroki: z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie C-187/00 *Kutz-Bauer*, p. 73; z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 *Berlusconi i in.*, p. 72; z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 *Filipiak*, p. 81)”. „Byłyby bowiem sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelkie praktyki legislacyjne, administracyjne lub sądowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych stojących na przeszkodzie, nawet tymczasowo, pełnej skuteczności prawa Unii (zob. ww. wyrok w sprawie *Simmenthal*, pkt 22; a także wyrok z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 *Factortame i in.*, Rec. s. I-2433, pkt 20)”.

8. Praworządność jest definiowana przez KE jako przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa, pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezależne i bezstronne sądy, skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych oraz równość wobec prawa. Komisja wskazuje, że „(...) Praworządność to podstawa



*każdej nowoczesnej demokracji konstytucyjnej. Jest to jedna z fundamentalnych zasad, która wywodzi się ze wspólnych konstytucyjnych tradycji wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Jako taka jest jedną z głównych wartości, na których opiera się Unia, o których mowa w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, jak również w preambule Traktatu i w Karcie praw podstawowych*<sup>4</sup>.

9. Należy podkreślić wagę głośnego wyroku TS w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* oraz kolejnych wyroków ustalających linię w sprawach dotyczących ochrony praworządności w państwach członkowskich oraz trwających spraw „polskich” – skarg KE i pytań prejudycjalnych polskich sądów, a związanych z łamaniem praworządności w Polsce. W wyroku w sprawie sędzi portugalskich TS stwierdził, że **prawo UE chroni niezależność sądów krajowych, jako że stanowi ono podstawowy warunek dialogu sądowego między TSUE i sądami krajowym**<sup>5</sup>. Trybunał wskazał na integracyjny charakter prawa UE w zakresie konsolidacji i obrony struktur praworządności w państwach członkowskich i uznał, że **art. 19 ust. 1 TUE jest konkretyzacją art. 2 TUE**. Przepis art. 19 TUE **stanowi o zasadzie skutecznej ochrony sądowej**. Wyrok ten otworzył serię orzeczeń (podjętych w trybie art. 267 TFUE – pytania prejudycjalne lub w trybie art. 258 TFUE – skargi bezpośrednie KE przeciwko państwom), które ukształtowały linię orzeczniczą w sprawach dotyczących praworządności i pozycji sadownictwa w państwach członkowskich. Problematyka ta zyskuje na szczególnym znaczeniu w związku z kryzysem rządów prawa w Polsce i zadanymi pytaniami prejudycjalnymi przez sądy polskie oraz skargami Komisji Europejskiej przeciwko Polsce w związku z reformami sądownictwa polskiego, prowadzonymi w trybie art. 258 TFUE. Komisja Europejska, wkrótce po wydaniu wyroku w spr. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, skierowała przeciwko Polsce skargę na przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym, w której podniosła zarzut m.in. naruszenia ww. zasady skutecznej ochrony sądowej tj. naruszeniem art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych UE (**sprawa C-619/18**). Trybunał wydał wyrok afirmatywny w czerwcu 2019 roku w tym zakresie. Następnie TS 5 listopada 2019 roku, w wyniku skargi KE przeciwko Polsce, a skarżącej ustawę o sądach powszechnych, wydał kolejny wyrok w sprawie C-192/18. Uznał, że zaskarżone przepisy naruszały m.in. zakaz dyskryminacji ze względu na płeć oraz zasadę skutecznej ochrony sądowej. **Na szczególną uwagę zasługuje tocząca się aktualnie sprawa - Komisja Europejska w październiku 2019**

<sup>4</sup> Komunikat Komisji Europejskiej: Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r., COM(2018) 98 *final*, pkt 2.

<sup>5</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117.



**zaskarżyła model dyscyplinowania sędziów polskich**, kierując kolejną (trzecią) skargę przeciwko Polsce (sprawa C-791/19). Dodatkowo, jak zostanie to wykazane w dalszej części raportu, **jest wielce prawdopodobna kolejna skarga Komisji p. Polsce - wywołana wejściem w życie ustawy z 20.12.2019. Wyrok ten będzie miał olbrzymie znaczenie dla dalszych losów przeprowadzanych zmian w polskim sądownictwie**. Dodatkowo sądy polskie pytają prejudycjalnie o sprawy związane z łamaniem przez władze praworządności w Polsce, wiele z tych pytań czeka na odpowiedź. Dotyczą one takich zagadnień jak: status *neo*-Krajowej Rady Sądownictwa w świetle prawa UE, środki zabezpieczające w postaci zawieszenia stosowania ustawy krajowej, status sędziów powołanych przez *neo*-KRS do Izby Cywilnej w Sądzie Najwyższym i wydawanych przez nich wyroków; ocena uprawnień Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów do orzekania w sądach różnych szczebli czy zniechęcania do zadawania pytań prejudycjalnych przez sędziów m.in. poprzez postępowania dyscyplinarne czy ustawowy nakaz umorzenia postępowań sądowych, w których zwrócono się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi.

## II. Standard niezależnego sądu w prawie UE - ustawa z 20 grudnia 2019 roku wobec wyroku TSUE z 19.11.2019 r.

10. Należy wyraźnie podkreślić, że **ustawa z 20 grudnia 2019 roku** (o zastrzeniu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za kwestionowanie niezależności sądów i KRS), mimo, że nie wymienia wyroku TSUE z 19 listopada 2019 (połączone sprawy C-585/18, C-624/18, C-625/18) *expressis verbis*, **jest bezpośrednią odpowiedzią na ten wyrok i próbą zablokowania jego stosowania przez sądy polskie**. Trybunał Sprawiedliwości UE, w wyroku tym, odpowiedział na pytanie składu orzekającego z Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN o brak niezależności nowej Izby Dyscyplinarnej tego Sądu. Trybunał potwierdził obowiązek każdego sądu do odstąpienia od stosowania przepisów prawa polskiego sprzecznych z prawem unijnym, który to obowiązek może być zrealizowany tylko przez weryfikację niezależności sądów rozpatrujących sprawy unijne według kryteriów uściślonych w tym wyroku. Trybunał Sprawiedliwości nakazał ocenę wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych, które mogą wzbudzić uzasadnione obawy co do niedopuszczalnego wpływu na sądy ze strony władz politycznych (p. 125 wyroku). Takie okoliczności mogą dotyczyć m.in. sposobu powoływania sędziów lub możliwości ich ścigania przez zależne od polityków organy dyscyplinarne w związku z treścią wydawanych orzeczeń. TS wskazuje na obowiązek państwa do zagwarantowania niezależności sądów względem władzy



ustawodawczej i wykonawczej (p. 125). Jednak regulacje ustawy z 20 grudnia 2019 roku idą wprost w przeciwnym kierunku, zakazując sędziom polskim, pod groźbą dotkliwych sankcji dyscyplinarnych, podjęcia działań tego rodzaju, jak wskazane w przywoływanym wyroku TS. Jest to złamanie zasady (fundamentalnej dla prawa międzynarodowego), dobrej wiary w wykonywaniu umów międzynarodowych i powiązanej z nią unijnej zasady lojalności (art. 4 ust. 3 TUE, który stanowi, że „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii (...) i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”).

11. W istocie TS zawarł bowiem w swoim wyroku z 19.11.2019 **test oceny niezależności każdego sądu**, a w przypadku negatywnego wyniku zastosowanie ma reguła *Simmenthal* i związana z nią zasada pierwszeństwa prawa UE (zob. pkty 5-6 raportu). W opinii niektórych specjalistów (zob. M. Krajewski, M. Ziółkowski, *Sądzie Najwyższy, musisz! Potrzeba uchwały, która ustabilizuje polski porządek prawny*, OkoPress, <https://oko.press/sadzie-najwyzszy-musisz-potrzeba-uchwaly-ktora-ustabilizuje-polski-porzadek-prawny/> dostęp 29.12.2019) **zaletą wskazanego testu jest oparcie go na trzech systemach prawnych (unijnym, konwencyjnym, tj. Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności - EKPCz) i konstytucyjnym**). Systemy te gwarantują prawo obywatela do niezależnego sądu i jak wskazują ww. Autorzy - z symetryczności trzech systemów płyną ważne konsekwencje praktyczne, gdyż wymóg oznak niezależności sądów nie zależy bowiem od tego czy te sądy stosują prawo Unii - w każdej sprawie sąd polski musi spełniać wymogi niezależności, a nie tylko w sprawach z tzw. elementem unijnym. Jednocześnie kompetencje sądów polskich do sprawdzania oznak niezależności nie można wyłączyć ustawą, gdyż ta wynika z bezpośrednio skutecznych przepisów ponadustawowych, tj. TUE, Karty praw podstawowych, EKPCz i polskiej Konstytucji (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 8). W istocie prowadzi to do kwalifikowanego konfliktu przepisów ustawy z 20.12.2019r. Zaletą testu oznak niezależności, o którym wspominają ww. Autorzy, jest otwarcie dwóch nowych ścieżek przywracania praworządności. Pierwszą ścieżką są wznowienia powstępowania w sprawach z udziałem Izby Dyscyplinarnej czy innych sędziów, którzy nie mają oznak niezależności. Drugą ścieżką są pozwy odszkodowawcze, zakładając jednakże możliwość wypełnienia testu w tych postępowaniach (wykazania szkody, którą spowodowały orzeczenia wydane przez skład sądu niewłaściwie obsadzony i związek przyczynowy).



12. **Wyrok TS ma skutek wobec wszystkich sądów – polskich i sądów pozostałych państw członkowskich UE.** Należy wyraźnie podkreślić, że zgodnie z **podstawową wiedzą prawniczą**, przekazywaną w podręcznikach i komentarzach, nie tylko sąd krajowy, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym (tu: SN), ale wszystkie pozostałe sądy krajowe są związane wykładnią prawa unijnego, dokonaną w wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości. Innymi słowy - **interpretacja ta jest stosowana przez sąd odsyłający do konkretnych faktów prezentowanych w pytaniu prejudycjalnym, a w przyszłości również przez inne sądy w sprawach przed nimi prowadzonych, w których interpretacja ta będzie relewantna.** Wszystkie sądy krajowe są zatem zobowiązane do jednolitego i spójnego stosowania dokonanej w orzecznictwie TS wykładni prawa, a **Sąd Najwyższy, jako sąd odsyłający, dokonał tego w wyroku z 5 grudnia 2019r. (III PO 7/18)** zastosował prawo Unii zgodnie z interpretacją w orzeczeniu w trybie prejudycjalnym i uznał Izbę Dyscyplinarną za niezgodną z prawem i odmówił jej właściwości dla rozpatrywania wniosków sędziów. Dlatego to Izba SN, która zwróciła się o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, rozstrzygnęła sprawę co do istoty, **zamiast Izby Dyscyplinarnej, która sądem nie jest.** Co więcej – lektura wyroku TS z 19.11.2019 przekonuje, że właściwe zastosowanie tego orzeczenia prowadzi do uznania tak Izby Dyscyplinarnej, jak i *neo-KRS* za niespełniające wymogów prawa Unii dotyczących niezawisłości sądów. Uzasadnia to pogląd, że sędziowie wybrani przez nową Krajową Radę Sądownictwa są bezprawni, ponieważ sama Rada została wadliwie ukonstytuowana. W konsekwencji każda decyzja sądowa podjęta przez tych sędziów jest dotknięta wadą, a **strony w sprawach rozpatrywanych przez takich sędziów będą mogli kwestionować ich decyzje.** Odwołania od orzeczeń sądowych podejmowanych przez sędziów powołanych niezgodnie z prawem (tj. przez *neo-KRS*) będą rozpatrywane przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która w pełni została obsadzona przez *neo KRS*. Idąc torem wyводу TSUE i SN - członkowie tej izby są mianowani niezgodnie z prawem. Stąd właśnie ustawa z 20.12.2019 uniezależnia swoimi regulacjami tą Izbę od wpływu innych izb Sądu Najwyższego. W ustawie postanawiano bowiem, że nie będą one (tj. Izba Dyscyplinarna oraz Izba Nadzwyczajnej Kontroli i Spraw Publicznych) związane uchwałami pozostałych izb SN, co więcej - ich własne uchwały będą wiążące dla innych izb SN z mocy ww. ustawy. Jest to oczywiście sprzeczne z prawem UE w kształcie w jakim je wyłożył TSUE w wyroku z 19.11.2019 r.



### III. Konsekwencje naruszenia przez Polskę zobowiązań traktatowych w związku z przyjęciem ustawy z 20.12.2019 roku

**13. PRAWIDŁOWE WYKONANIE WYROKU TSUE WYMAGA OKREŚLONYCH DZIAŁAŃ:** jak wynika z powyższej analizy - unicestwienie niezawisłości sędziowskiej, jakiej dokonuje ustawa z 20 grudnia 2019 r. powoduje, że **jest ona rażąco sprzeczna z zasadami porządku prawnego UE** (a także z samą Konstytucją RP). Jak była o tym mowa (p. 12 raportu) wyrok TSUE wywiera szerokie skutki, nie tylko wobec Izby Dyscyplinarnej, ale również wobec statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN oraz tych kilkuset sędziów sądów, którzy nominację sędziowską (a także awans zawodowy) otrzymali przy udziale *neo*-KRS, przez co wszystkie mogą one zostać uznane za dokonane z naruszeniem prawa Unii Europejskiej. Ewentualne wejście w życie tej ustawy jest nie do pogodzenia z dalszym uczestnictwem Polski w europejskiej przestrzeni prawnej i może rodzić szereg konsekwencji – o czym tu mowa:

- W państwie prawa konsekwencje wyroku TSUE powinny być zgoła odmienne od zaprezentowanych rozwiązań legislacyjnych w ustawie z 20.12.2019 roku. Przede wszystkim należy oczekiwać natychmiastowej i przejrzystej reakcji ustawodawcy. Oczywiście ustawodawca (rząd) może zwlekać. Jednak do czasu reakcji prawodawcy należy pomijać te przepisy ustawy o SN, które przyznają właściwość do rozpatrywania spraw Izbie Dyscyplinarnej. Zasadniczo odpowiedzialność za wdrożenie wyroku spada bowiem na ustawodawcę i rząd, ale także na inne podmioty i organy, jak zwłaszcza na prezesów sądów i sędziów liniowych, jak i na członków *neo*-KRS. Zważywszy na zakres i istotę zasady pierwszeństwa prawa unijnego, awanse te i powołania można podważyć. Wiele zależeć będzie od stron, ich pełnomocników i oczywiście postaw składów orzekających. Tłumaczy to zasadniczo zakres i charakter reakcji władzy w postaci ustawy z 20.12.2019. Wbrew ustawie – należy podjąć kroki, zmierzające do dostosowania całego systemu nominacji sędziowskich do standardów unijnych.
- Należałoby wyłączyć (czasowo choć) z orzekania sędziów, którzy nie spełniają standardów niezależności/prawidłowości wyboru lub awansu; wymaga to jednak ustalenia, w jak najbardziej konsensualnej metodzie (najlepiej przy zapowiadanych okrągłym stole), statusu sędziów oraz orzeczeń sądów krajowych.



które już zapadły, a zostały wydane przez sędziów nominowanych z naruszeniem prawa UE. **Niewłaściwość obsadzenia sądu jest bowiem bezwzględną przesłanką odwoławczą, która może prowadzić do wzruszenia orzeczeń nawet po ich uprawomocnieniu się.**

#### 14. SKARGA PRZECIWKO POLSCE i ŚRODKI TYMCZASOWE

- Brak stosowania prawa UE zgodnie z wykładnią TSUE w praktyce organów krajowych, w tym sądów, a także organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, stanowi pogwałcenie prawa. W efekcie **może skutkować to wszczęciem procedury z art. 258 TFUE o naruszenie zobowiązań traktatowych** przeciwko państwu, którego sądy powstrzymują się od prawidłowego stosowania prawa UE, także na skutek nacisków ze strony innych organów władzy w państwie członkowskim. Szansą na powstrzymanie zmiany może być skarga i jednoczesny wniosek Komisji Europejskiej złożony do TSUE w celu zastosowania środków tymczasowych przeciwko stosowaniu nowego prawa.
- Skarga KE przeciwko Polsce jest wielce prawdopodobna z przynajmniej 3 podstawowych przyczyn:
  1. Po pierwsze ustawa z 20.12.2019 jest nie tylko aroganckim naruszeniem standardów unijnych, ale otartym zablokowaniem stosowalności wyroku TSUE.
  2. Po drugie pamięć instytucjonalna trwa także w nowym składzie KE, co jest o tyle ważne, że wcześniej KE była krytykowana za zbyt powolne reagowanie wobec rządu Polski wobec destrukcji TK.
  3. Po trzecie wreszcie – Komisja dała jasny sygnał dotyczący swojego stanowiska w związku z projektem ustawy, pisząc list do władz Polski i podkreślając, że wszelkie zmiany legislacyjne w prawie polskim „*muszą być zgodne z wymogami, leżącymi u podstaw porządku prawnego UE i nie powinny prowadzić do dalszego pogorszenia się stanu praworządności w Polsce*”. Ponadto w liście zachęcano władze do konsultacji powstających przepisów w zakresie sądownictwa polskiego m.in. z Komisją Wenecką Rady Europy.
- Jednocześnie, za czym przemawia ciężar naruszenia prawa i trudność z odwróceniem skutków funkcjonowania tej ustawy, **Komisja zapewne złoży w Trybunale Sprawiedliwości wniosek o środki tymczasowe (zabezpieczające) w postaci zawieszenia stosowania przepisów ustawy aż do czasu rozstrzygnięcia**



**sądowego.** W efekcie w tym czasie polscy sędziowie, bezpośrednio na podstawie prawa UE (w tym orzecznictwa luksemburskiego), będą mogli, a w zasadzie musieli, nie uwzględniać nowego prawa. Tego rodzaju środki zabezpieczające są znane z niedalekiej historii. 19 października 2018 roku prezes TS wydał postanowienie o zastosowaniu środków tymczasowych w postępowaniu KE przeciwko Polsce w sprawie polskiej ustawy o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 roku, a także w sprawie dotyczącej Puszczy Białowieskiej w 2018 roku.

- **Komisja, składając skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE, może bowiem jednocześnie złożyć odrębny wniosek o zarządzenie zawieszenia wykonania ustawy z 20 grudnia 2019 r. lub też ewentualnie innych środków tymczasowych.** Prezes Trybunału wyznacza wówczas krótki termin na złożenie przez stronę przeciwną uwag, może zarządzić także, o ile uzna to za wskazane, przeprowadzenie postępowania dowodowego. Wspomniane „inne” środki tymczasowe polegają najczęściej na nakazaniu przez Trybunał natychmiastowego wstrzymania określonych działań do czasu wydania orzeczenia albo podjęcie działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniu prawa UE. Komisja musi jednak wykazać, że środki te są w danej sprawie konieczne, a ich zastosowanie pilne, co ma miejsce zwłaszcza wtedy, gdy istnieje ryzyko wystąpienia nieodwracalnych szkód. Nie będzie to jednak trudne w pomawianych warunkach. Wniosek o zarządzenie środków tymczasowych może być uwzględniony także przed złożeniem uwag przez stronę przeciwną. **Sprawy dotyczące środków tymczasowych rozpatrywane są zawsze jako pierwsze.** Oznacza to, że wszystkie pozostałe sprawy podlegają odroczeniu. O zarządzeniu środków tymczasowych postanawia najczęściej Prezes Trybunału. Na postanowienie nie przysługuje zaskarżenie. **Czas rozpatrywania wniosku jest krótki, waha się od kilku dni do kilku tygodni.** Postanowienie ma jedynie skutek tymczasowy i nie wpływa na późniejsze orzeczenie rozstrzygające. Skuteczność postanowienia zapewniają organy krajowe, są związane zasadą lojalności. Nowością jaka zaistniała wraz z przyjęciem postanowienia o środkach tymczasowych w sprawie KE p. Polsce (sprawa Puszczy Białowieskiej, C-441/17, ECLI:EU:C:2017:877) jest to, że w wypadku niedostosowania się do środka, państwo może zostać pozwane o zapłatę kar finansowych.
- Postanowienie o zabezpieczeniu wiąże wszystkie organy państwa – wykonawcze, legislacyjne i sądowe – które zgodnie z zasadą lojalności zobowiązane są do jego niezwłocznego, skutecznego i pełnego wykonania. Każdy organ państwa powinien wykonać to postanowienie zgodnie z zawartymi w nim obowiązkami w zakresie





swoich kompetencji i w ramach możliwości wyznaczonych przez prawo krajowe z uwzględnieniem mechanizmów stosowania prawa unijnego w wewnętrznym porządku prawnym

- Wato w tym miejscu podkreślić wyraźnie, że waga postępowań w trybie art. 258 (co nie ma miejsca w przypadku pytań prejudycjalnych i zapadłych na ich kanwie wyroków TS) polega na tym zwłaszcza, że **Trybunał wprost ocenia przepisy prawa krajowego**. Jeżeli państwo UE nie wykona wyroku wydanego przez TSUE w sprawie toczącej się z art. 258, **Trybunał może nałożyć karę pieniężną (okresową i ryczałtową)**.

#### 15. CHAOS ORZECZNICZY

- Istnieje poważne zagrożenie niejednolitością orzecznictwa (praktyki) sądów polskich i złamanie zasady pewności prawa. W chwili przygotowywania raportu są już pierwsze tego przykłady (np. pytanie SN w składzie sędziego powołanego przez nową KRS, który wykorzystał argumenty TS, aby zakwestionować niezależność polskich sędziów powołanych jeszcze przed kryzysem konstytucyjnym czy też orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2019 r., w którym sąd ten uznał, że powołanie sędziego przez Prezydenta konwaliduje procedurę wyboru kandydata przez nową KRS).
- **Aktualnie są to pierwsze oznaki, jednak scenariusz niekorzystnego wyroku TS przeciwko Polsce w zw. z ustawą z 20 grudnia 2019 r., wobec możliwego wyroku uznającego tę ustawę za zgodną z Konstytucją, nasili te tendencje w sposób trudny do przewidzenia.**
- Możliwe będą w efekcie **wznowienia powstępowania w sprawach z udziałem Izby Dyscyplinarnej** czy innych sędziów, którzy nie mają oznak niezależności, jak również potencjalnie możliwe są **pozwy odszkodowawcze**, zakładając jednakże możliwość wypełnienia testu w tych postępowaniach (wykazania szkody, którą spowodowały orzeczenia wydane przez skład sądu niewłaściwie obsadzony i związek przyczynowy).

#### 16. WZRUSZENIE ZASADY WZAJEMNEGO ZAUFANIA MIĘDZY PAŃSTW CZŁONKOWSKIMI



- Unia oparta jest na zasadzie wzajemnego zaufania – w odniesieniu do wielu standardów krajowych, jak np. jakości i bezpieczeństwa towarów czy usług, kwalifikacji zawodowych, gwarancji urzędowych, uznawania (zwłaszcza w sferze cywilnej i handlowej) wyroków i decyzji sądów z innych państw członkowskich. Wzajemne uznawanie decyzji sądowych oznacza, że orzeczenia sądowe wydane w państwie członkowskim UE muszą być egzekwowane przez wszystkie pozostałe państwa. Co więcej, ponieważ nie ma możliwości odwołania od sądów najwyższych instancji państw członkowskich UE do sądów UE (np. od polskiego TK, NSA czy SN), to w sytuacji, gdy sąd państwa członkowskiego nie stosuje prawidłowo prawa UE, może to oznaczać, że politycznie umotywowane odstępstwa od prawa UE łatwo mogą się stać prawem w praktyce takiego państwa. Szczególnie widoczny jest ten problem w **zakresie uznawania wniosków o ekstradycję w ramach Europejskiego Nakazu Aresztowania**. Bezpośrednim punktem odniesienia jest tu pytanie prejudycjalne z 12 marca 2018 r., w którym irlandzki High Court, wstrzymując wydanie polskiego obywatela na podstawie ENA, pytał TS, czy w Polsce może on liczyć na sprawiedliwy proces<sup>6</sup>. **Sąd odsyłający w rzeczywistości wzruszył tym pytaniem – rudymenarną dla sfery prawnej w UE – zasadę zaufania**. Na podstawie informacji zawartych w uzasadnionym wniosku KE z art. 7 TUE, ale także z ustaleń Komisji Weneckiej dotyczących sytuacji w Polsce oraz skutków reform dla systemu sądowego w Polsce, sąd odsyłający skonkludował, że w wyniku skumulowanego efektu reform legislacyjnych, które przeprowadzono w Polsce od 2015 r., dotyczących między innymi: TK, SN, KRS, organizacji sądów powszechnych, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, w Polsce została naruszona zasada państwa prawnego. **Zasada zaufania już teraz podważona, a wraz z pogłębianiem się kryzysu praworządności w Polsce, czego potężnym znakiem będzie kolejna skarga w zw. z ustawą z 20 grudnia 2019 r. będzie rozszerzanie ww. weryfikacji na kolejne dziedziny współpracy**, takie jak współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych, uznawanie wzajemne dokumentów urzędowych, dowodów, współpraca azyłowa, a także dziedziny gospodarcze jak chociażby uznawanie kwalifikacji, swobodna cyrkulacja towarów, kapitału, usług czy pracowników.

## 17. ROZWARSTWIENIE W TREŚCI DECYZJI SĄDÓW: TK oraz TSUE

- W marcu 2019 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że procedura wyboru nowej KRS jest zgodna z Konstytucją. Natomiast w 2020 roku Trybunał Sprawiedliwości UE wyda wyrok, w którym oceni status *neo*-KRS. Zakładając, że TSUE oceni, że *neo*-KRS nie

<sup>6</sup> Wyrok TS z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, LM, ECLI: EU:C:2018:586.



spełnia standardów niezależności w rozumieniu prawa UE, na co wskazuje już wyrok z 19 listopada 2019 roku, to powstanie dwugłos orzeczniczy. Jest wielce prawdopodobne, że po uchwaleniu ustawy Prezydent przed podpisaniem skieruje ją do TK. Można założyć, że wyrok TK będzie korzystny dla prawodawcy. Nie będzie miało to o tyle znaczenia dla sprawy toczącej się przed TSUE, że ten drugi sąd rozpatrzy ją z punktu widzenia prawa UE a nie polskiego.

Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, wyrok ten będzie miał pierwszeństwo. Nie ułatwi to jednak zaprowadzenia porządku do i tak coraz bardziej fragmentowanego orzecznictwa sądów krajowych. Można także założyć scenariusz zadania pytania przez sąd polski prejudycjalnie co do oceny statusu samego TK i/lub jego poszczególnych sędziów. **W przypadku, gdyby TSUE oficjalnie uznał, że Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem, powstaje pytanie jak należy traktować wszystkie orzeczenia jakie TK wydał od stycznia 2017 r.** Ta sytuacja jest niebezpieczna dla wszystkich, a generalnie mówiąc dla zachowania podstaw zasady bezpieczeństwa obrotu prawnego, co może być katastrofalne w skutkach.

#### 18. REKACJE INNYCH PAŃSTW I IZOLACJA POLSKI v POLEXIT

- Dodatkowo należy uwzględnić w scenariuszach rozwoju sytuacji relacji Polski i UE po uchwaleniu ustawy z 20 grudnia 2019 r. także reakcje innych państw członkowskich - jeżeli bowiem okaże się, że sądy państw członkowskich nie będą uznawać orzeczeń polskich sądów, to **dojdzie do złamania podstaw funkcjonowania UE jako takiej, a zwłaszcza jej rynku wewnętrznego i przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**, w ramach której współpracują ze sobą sądy, policja czy prokuratury. Stan niepewności i chaosu prawnego przełoży się wprost na sprawy gospodarcze i sytuację przedsiębiorców inwestujących w Polsce. Skutki są trudne do przewidzenia.
- **POLEXIT** jest scenariuszem na użytek polityczny, nie prawny. Z UE państwo członkowskie, co do zasady, wykluczone zostać nie może. Może zostać natomiast zawieszona w niektórych prawach – do czego prowadzi procedura z art. 7 TUE, po raz pierwszy w historii UE została uruchomiona w grudniu 2017 r. wobec Polski<sup>7</sup>. Jest przewidziana traktatowo procedura wyjścia – na wniosek samego państwa (artykuł 50 TUE). Wniosek musi zostać złożony w trybie przewidzianym w prawie danego państwa, przez kompetentny organ. W przypadku Polski musiałyby zrobić to rząd po uzyskaniu zgody parlamentu i przeprowadzonym wcześniej referendum

---

<sup>7</sup> Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności z 20.12.2017 r., COM(2017) 835 *final*.



narodowym, co odpowiadałoby trybowi przyjętemu dla wejścia do Unii na początku tego wieku. Problem ten w tej chwili jest jednak bardzo spekulacyjny.

- Prawdopodobna jest natomiast **jeszcze większa marginalizacja Polski w Unii**. Dotychczasowa marginalizacja jest efektem szeregu decyzji anty-unijnych, konfrontacyjnej retoryki politycznej, lekceważenia instytucji i Unii jako takiej. Niewykonanie przez Polskę decyzji Trybunału z Luksemburga (przywoływana sprawa wstrzymania wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej) – pozostaje bez precedensu: dotychczas nic takiego dotąd nie miało w Unii miejsca. W efekcie nie jest wykluczone niewykonanie przez Polskę wyroku TS w sprawie zaskarżonej przez KE ustawy – pozostaje to jednak dalszą perspektywą. Polska, formalnie zostanie w UE, ale w innym kształcie, wyizolowanym, osamotnionym, bez większego (istotnego) wpływu na to co się dzieje w prawie i w politykach unijnych.

#### 19. UNIA EUROPEJSKA DYSPONUJE TAKŻE INNYMI MECHANIZMAMI

- Można nazwać „pośrednio dyscyplinującymi”, a które mogą być użyte w celu ochrony praworządności. Są to inicjatywy, różnego rodzaju, podejmowane *ad hoc*.
  - **FINANSE**: Przykładem ww. jest **propozycja** (przygotowana w formie wniosku rozporządzenia) **uzależnieniu wypłacania pieniędzy z unijnych funduszy od przestrzegania praworządności w danym państwie**. Chodzi tu zwłaszcza o ewentualne konsekwencje finansowe – wprowadzenie reguł wypłat przyznanych środków z budżetu UE w powiązaniu i uzależnieniu od przestrzegania zasad praworządności. Jest to inicjatywa subsydiarna, w efekcie skuteczność jest ograniczona i rozłożona w dłuższej perspektywie czasu. Komisja, opierając się na art. 322 ust. 1 lit. a TFUE, przygotowała wniosek rozporządzenia w tej sprawie<sup>8</sup>. Wniosek rozporządzenia, który aktualnie znajduje się w fazie procesu legislacyjnego (w PE i Radzie) został oparty na komunikacie Komisji z 2014 r. pt. „*Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*” (COM(2014) 158 final) oraz komunikacie Komisji z lutego 2018 r. pt. „*Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r.*” (COM(2018) 98 final), jak również na normach i zasadach

<sup>8</sup> Wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, COM/2018/324 final - 2018/0136 (COD).



wypracowanych przez Radę Europy. Rozporządzenie wskazuje przede wszystkim na powiązanie poszanowania praworządności i zasady zaufania oraz solidarności finansowej państw członkowskich oraz na to, że mechanizmy kontroli nie mogą być skuteczne, jeśli nie są wspierane przez skuteczną kontrolę sądową i administracyjną oraz środki ochrony prawnej, w sytuacji gdy dochodzi do naruszeń praworządności, istniejące obowiązki zapewnienia skutecznych systemów kontroli powinny zostać uzupełnione środkami zapewniającymi przestrzeganie zasady praworządności. Tymi środkami będą swoiste sankcje finansowe. Na potrzeby ochrony interesów finansowych Unii przed ryzykiem straty finansowej spowodowanej uogólnionymi brakami w zakresie praworządności<sup>9</sup> w danym państwie członkowskim należy powierzyć możliwość przyjęcia przez UE odpowiednich środków. Powinny one być przyjmowane decyzją Rady w następstwie wniosku Komisji przy zaangażowaniu PE. Treść środków mogłaby przybrać różną formę, zwłaszcza zawieszenia płatności lub realizacji zobowiązania prawnego albo jego rozwiązanie, zakazu zaciągania nowych zobowiązań prawnych, a także ewentualnie zawieszenia zatwierdzenia programu lub programów lub ich zmian, zawieszenie zobowiązań, ograniczenia płatności zaliczkowych czy wstrzymania lub zawieszenia biegu terminów płatności. Należy jednak poważnie zastanowić się, czy tego rodzaju działania dyscyplinujące mieszczą się w standardach zasady praworządności. Zapewne, zakładając wejście w życie rozporządzenia o podobnej treści, zajmie się tym problemem TSUE.

- Tendencja uzależniania przyznawania i wypłaty środków pomocowych z budżetu UE od poszanowania w danym państwie wartości UE, a zwłaszcza praworządności, jest silna. W styczniu 2019 PE zdecydował o stworzeniu Programu Obywateli, Równości, Praw i Wartości. Fundusz ten składa się z dwóch programów: „Prawa i Wartości” oraz „Wymiar Sprawiedliwości”. Fundusz ma dysponować budżetem w wysokości 947 mln EUR w ciągu siedmiu lat. Fundusz będzie wspierać działania szeregu podmiotów w obszarze ochrony praw i wartości, takich jak organy ds. równości, organizacje pozarządowe, organy administracji publicznej, sieci sądowe lub wyższe uczelnie.

---

<sup>9</sup> Zgodnie z wnioskiem KE COM(2018) 324 (art. 2) „uogólniony brak w zakresie praworządności” oznacza szeroko rozpowszechnioną lub powtarzającą się praktykę lub zaniechanie organów publicznych albo stosowany przez nie środek, które naruszają praworządność.



**Dodatkowo - mimo wycofania się z propozycji – należy wyraźnie podkreślić, że:** Sejm co prawda wniósł poprawki do projektu ustawy i wycofał się m.in. z zakazu występowania przez sądy polskie z pytaniami prejudycjalnymi o ile w danej sprawie wypowiedział się już TK. Dla wyjaśnienia tylko – byłoby to także jaskrawe i aroganckie naruszenie podstaw funkcjonowania sądów w systemie UE. Odesłanie prejudycjalne to prawo każdego sądu – sąd wyższej instancji nie ma kompetencji, aby uchylić odesłania sądu niższej instancji (zob. wyrok TS w sprawie *Elchinov* C-173/09). Sąd niższej instancji może z kolei zadać pytanie mimo wytycznych sądu wyższej instancji po ewentualnym uchyleniu wyroku (zob. wyrok TS w sprawie *Križan* C-416/10). Sąd niższej instancji może zadać pytanie mimo nakazu stosowania wykładni Sądu Konstytucyjnego (zob. wyrok TS w sprawie *Ognyanov* C-554/14), a sąd może zadać pytanie mimo zakazu wypowiedziania się o sprawie przed wyrokiem i oczywiście sąd wyższej instancji związany jest wykładnią uzyskaną na skutek odesłania sądu niższej instancji. Bez znaczenia pozostaje fakt, że orzeczenie danego sądu podlega kontroli konstytucyjnej (zob. wyrok TS w sprawie *Križan* C-416/10, pkt 72), jak również jest bez znaczenia to, że dany przepis był już wcześniej poddany kontroli konstytucyjnej (zob. wyrok TS w sprawie C-378/08 *ERG*, pkt 32). W warunkach polskiego sądownictwa uwagi te dotyczą w szczególności TK, SN, NSA.

/ - / Robert Grzeszczak