

ZALECENIA

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2018/103

z dnia 20 grudnia 2017 r.

w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 27 lipca 2016 r. Komisja przyjęła zalecenie w sprawie praworządności w Polsce ⁽¹⁾, w którym wyraziła swoje obawy związane z sytuacją Trybunału Konstytucyjnego i zaleciła, w jaki sposób należy im zaradzić. W dniu 21 grudnia 2016 r. i 26 lipca 2017 r. Komisja przyjęła uzupełniające zalecenia w sprawie praworządności w Polsce ⁽²⁾.
- (2) Zalecenia Komisji zostały przyjęte na podstawie ram na rzecz umocnienia praworządności ⁽³⁾. Wspomniane ramy na rzecz umocnienia praworządności określają sposób, w jaki Komisja będzie reagować, jeśli w państwie członkowskim Unii zaistnieją wyraźne przesłanki wskazujące na zagrożenie praworządności; zawarto w nich także objaśnienie zasady praworządności. Ramy na rzecz umocnienia praworządności umożliwiają dialog między Komisją a państwem członkowskim w celu zapobieżenia pojawieniu się systemowego zagrożenia dla praworządności, które to zagrożenie mogłoby się przerodzić w „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia”, co z kolei mogłoby spowodować zastosowanie „procedury określonej w art. 7 TUE”. Jeśli istnieją wyraźne oznaki systemowego zagrożenia praworządności w państwie członkowskim, Komisja może nawiązać z takim państwem członkowskim dialog na podstawie wspomnianych ram na rzecz umocnienia praworządności.
- (3) Unia Europejska opiera się na zbiorze wspólnych wartości ujętych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE); należy do nich poszanowanie zasady praworządności. Zadaniem Komisji Europejskiej, która stoi na straży przestrzegania prawa UE, jest również gwarantowanie, wraz z Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi i Radą, poszanowania wspólnych wartości Unii.
- (4) Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także dokumenty sporządzone przez Radę Europy, oparte w szczególności na wiedzy eksperckiej Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo („Komisja Wenecka”), zawierają niewyczerpujący wykaz zasad składających się na praworządność i w ten sposób definiują podstawowe znaczenie praworządności jako wspólnej wartości Unii zgodnie z art. 2 TUE. Zasady te obejmują: zasadę legalizmu oznaczającą 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 ⁽⁴⁾. Oprócz poszanowania tych zasad i wartości instytucje państwowe są również zobowiązane do lojalnej współpracy.
- (5) W swoim zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r. Komisja wyjaśniła okoliczności, w których w dniu 13 stycznia 2016 r. zadecydowała o zbadaniu sytuacji w Polsce w świetle ram na rzecz umocnienia praworządności, a w dniu 1 czerwca 2016 r. przyjęła opinię w sprawie praworządności w Polsce. W zaleceniu wyjaśniono również, że kontakty między Komisją a polskim rządem nie doprowadziły do rozwiania obaw Komisji.
- (6) W swoim zaleceniu Komisja uznała, że w Polsce doszło do systemowego zagrożenia dla praworządności, oraz zaleciła, aby władze polskie podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania tego zagrożenia.

⁽¹⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.U. L 217 z 12.8.2016, s. 53).

⁽²⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2017/146 (Dz.U. L 22 z 27.1.2017, s. 65) i zalecenie Komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146 (Dz.U. L 228 z 2.9.2017, s. 19).

⁽³⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final.

⁽⁴⁾ Zob. COM(2014) 158 final, sekcja 2, załącznik I.

- (7) W zaleceniu z dnia 21 grudnia 2016 r. Komisja uwzględniła ostatnie wydarzenia w Polsce, które zaszły od czasu przyjęcia zalecenia Komisji z dnia 27 lipca 2016 r. Komisja uznała, że choć zajęto się niektórymi kwestiami poruszonymi w jej ostatnim zaleceniu, nadal nie rozwiązano pewnych ważnych problemów, a w międzyczasie pojawiły się nowe zastrzeżenia. Komisja stwierdziła także, że procedura, według której wybrano Prezesa Trybunału, budzi poważne zastrzeżenia w świetle zasady praworządności. Komisja uznała, że nadal istnieje systemowe zagrożenie dla praworządności dla Polsce. Komisja wezwała rząd polski do pilnego rozwiązania wyszczególnionych w zaleceniu problemów w terminie dwóch miesięcy i do poinformowania Komisji o podjętych w tym celu krokach. Komisja stwierdziła, że jest nadal gotowa do prowadzenia konstruktywnego dialogu z polskim rządem na podstawie swojego zalecenia.
- (8) W dniu 26 lipca 2017 r. Komisja przyjęła trzecie zalecenie w sprawie praworządności w Polsce, uzupełniające zalecenia z dnia 27 lipca i 21 grudnia 2016 r. W tym zaleceniu Komisja uwzględniła ostatnie wydarzenia w Polsce, które zaszły od czasu przyjęcia zalecenia Komisji z dnia 21 grudnia 2016 r. Obawy Komisji dotyczą braku niezależnej i zgodnej z prawem kontroli konstytucyjnej oraz przyjęcia przez Parlament nowych przepisów ustawodawczych dotyczących systemu sądownictwa, które budzą poważne obawy co do niezależności sądów i znacząco zwiększają systemowe zagrożenie dla praworządności w Polsce. W zaleceniu tym Komisja stwierdziła, że znacznie zwiększyło się systemowe zagrożenie dla praworządności w Polsce, o którym mowa w zaleceniach z dnia 27 lipca 2016 r. i 21 grudnia 2016 r.
- (9) W szczególności podkreśliła, że ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 15 lipca 2017 r. oraz ustawa o Sądzie Najwyższym z dnia 22 lipca 2017 r., gdyby weszły w życie, doprowadziłyby do strukturalnego osłabienia niezależności sądownictwa w Polsce i miałyby natychmiastowy i konkretny wpływ na niezależne funkcjonowanie całego sądownictwa. Z uwagi na fakt, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów są jednym z podstawowych elementów praworządności, wspomniane ustawy znacząco zwiększą systemowe zagrożenie praworządności wskazane w poprzednich zaleceniach. W zaleceniu podkreślono, że odwołanie sędziów Sądu Najwyższego, możliwość ich ponownego powołania oraz inne środki przewidziane w ustawie o Sądzie Najwyższym poważnie zwiększyłyby systemowe zagrożenie dla praworządności. Wśród zalecanych działań Komisja zaleca władzom polskim zagwarantowanie, aby ustawa o Sądzie Najwyższym i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa nie weszły w życie oraz aby ewentualna reforma sądownictwa odbywała się z poszanowaniem rządów prawa i była zgodna z prawem UE oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa, a także aby była przygotowana w ścisłej współpracy z przedstawicielami sądownictwa i wszystkimi zainteresowanymi stronami. Komisja wezwała władze polskie, aby nie podejmowały żadnych działań prowadzących do zwolnienia lub przeniesienia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, gdyż działania takie poważnie zwiększyłyby systemowe zagrożenie dla praworządności w Polsce. Komisja oświadczyła, że byłaby gotowa natychmiast uruchomić art. 7 ust. 1 TUE, gdyby władze polskie podjęły tego rodzaju działania.
- (10) Komisja wezwała rząd polski do rozwiązania wyszczególnionych w tym zaleceniu problemów w terminie jednego miesiąca od otrzymania zalecenia.
- (11) W dniu 31 lipca 2017 r. Sejm został oficjalnie powiadomiony o decyzji Prezydenta RP w sprawie zawetowania nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i ustawy o Sądzie Najwyższym.
- (12) W dniu 4 sierpnia i 16 sierpnia 2017 r. rząd polski zwrócił się do Komisji z wnioskami o udzielenie wyjaśnień do zalecenia z dnia 26 lipca 2017 r., na które Komisja odpowiedziała pismami odpowiednio z dnia 8 sierpnia i 21 sierpnia 2017 r.
- (13) W dniu 28 sierpnia 2017 r. rząd polski wystosował odpowiedź na zalecenie z dnia 26 lipca 2017 r. W odpowiedzi tej polski rząd nie zgodził się z żadnym z punktów zalecenia i nie zapowiedział żadnych nowych działań zmierzających do wyeliminowania zastrzeżeń Komisji.
- (14) W dniu 30 sierpnia 2017 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) OBWE stwierdziło w swojej opinii, że zawetowana ustawa o Sądzie Najwyższym jest niezgodna z międzynarodowymi standardami w zakresie niezależności sądów ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR), 30 sierpnia 2017 r., „Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland”.

- (15) W dniu 11 września 2017 r. rząd polski rozpoczął kampanię pod tytułem „Sprawiedliwe sądy”, której celem jest pozyskanie społecznego poparcia dla trwającej reformy sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa i sądy powszechne opublikowały szereg oświadczeń odpierających zarzuty skierowane przeciwko sądom, sędziom i Radzie podczas tej kampanii.
- (16) W dniu 11 września 2017 r. Trybunał Konstytucyjny w składzie pięciu sędziów stwierdził niezgodność z Konstytucją niektórych przepisów kodeksu postępowania cywilnego, które umożliwiają sądom powszechnym i Sądowi Najwyższemu ocenę zgodności z prawem powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału ⁽¹⁾.
- (17) W dniu 13 września 2017 r. Minister Sprawiedliwości rozpoczął wykonywanie uprawnień do odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów na podstawie nowej ustawy o ustroju sądów powszechnych.
- (18) W dniach 15 września i 18 października 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa skrytykowała decyzje ministra sprawiedliwości o odwołaniu prezesów sądów. Rada zwróciła uwagę, że takie arbitralne uprawnienie ministra sprawiedliwości narusza konstytucyjną zasadę niezależności sądów i może negatywnie wpłynąć na bezstronność sędziów.
- (19) W dniu 15 września 2017 r. Sejm dokonał nominacji na już obsadzone stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, a Prezydent RP zaprzysiął nowego sędziego w dniu 18 września 2017 r.
- (20) W dniu 15 września 2017 r. Sejm uchwalił ustawę o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, która centralizuje przydział środków pieniężnych, między innymi dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
- (21) W dniu 22 września 2017 r. Rada Praw Człowieka ONZ omówiła, w ramach trzeciego przeglądu okresowego, przedłożone sprawozdania dotyczące Polski, zawierające zalecenia w sprawie niezależności sądów i praworządności.
- (22) W dniu 25 września 2017 r. Komisja poinformowała Radę o sytuacji w zakresie praworządności w Polsce. Panowała powszechna zgoda co do faktu, że praworządność jest przedmiotem wspólnego zainteresowania i wspólnej odpowiedzialności oraz że Polska i Komisja powinny nawiązać dialog w celu znalezienia rozwiązania.
- (23) W dniu 26 września 2017 r. Prezydent RP przekazał Sejmowi dwa nowe projekty ustaw o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa.
- (24) W dniu 3 października 2017 r. Sejm przesłał dwa prezydenckie projekty ustaw o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa do konsultacji z właściwymi zainteresowanymi stronami, w tym z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Sądem Najwyższym i Krajową Radą Sądownictwa.
- (25) W dniach 6 i 25 października 2017 r. Sąd Najwyższy opublikował swoje opinie na temat dwóch nowych projektów ustaw o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa. W opiniach tych stwierdził, że projekt ustawy o Sądzie Najwyższym znacząco ograniczyłby jego niezależność, zaś projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest nie do pogodzenia z rozumieniem demokratycznego państwa prawnego.
- (26) W dniu 11 października 2017 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło rezolucję w sprawie nowych zagrożeń dla praworządności w krajach będących członkami Rady Europy, w której wyrażono niepokój także wobec wydarzeń w Polsce stwarzających ryzyko dla poszanowania zasady praworządności, a w szczególności niezależności sądów i zasady podziału władz ⁽²⁾.
- (27) W dniu 13 października 2017 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) wydała opinię ⁽³⁾ w sprawie nowego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, w której podkreśliła niespójność tej ustawy z europejskimi standardami w zakresie Rad Sądownictwa.
- (28) W dniu 23 października 2017 r., po zakończeniu trzeciego cyklu powszechnego okresowego przeglądu praw człowieka w odniesieniu do Polski, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka zwrócił się do polskich władz o przyjęcie zaleceń ONZ dotyczących utrzymania niezależności sądów.

⁽¹⁾ K 10/17.

⁽²⁾ PACE, 11 października 2017 r., rezolucja 2188 (2017), „New threats to the rule of law in Council of Europe Member States: selected examples”.

⁽³⁾ ENCJ, 13 października 2017 r., „Opinion of the ENCJ Executive Board on the request of the Krajowa Rada Sądownictwa (National Council for the Judiciary) of Poland”.

- (29) W dniu 24 października 2017 r. Trybunał Konstytucyjny w składzie obejmującym dwóch powołanych niezgodnie z prawem sędziów stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, na podstawie których między innymi powołano obecnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.
- (30) W dniu 24 października 2017 r. Trybunał Konstytucyjny w składzie obejmującym dwóch powołanych niezgodnie z prawem sędziów stwierdził zgodność z Konstytucją przepisów trzech ustaw o Trybunale Konstytucyjnym z grudnia 2016 r., w tym przepisów, na podstawie których dwóch powołanych niezgodnie z prawem sędziów orzekających w tej sprawie zostało dopuszczonych do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym. Wniosek polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie ze sprawy dwóch sędziów powołanych niezgodnie z prawem został odrzucony przez Trybunał Konstytucyjny.
- (31) W dniu 27 października 2017 r. Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, Diego García-Sayán, przedstawił swoje wstępne uwagi ⁽¹⁾, według których dwa projekty ustaw o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa budzą szereg wątpliwości pod względem niezależności sądów.
- (32) W dniu 31 października 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa przyjęła opinię w sprawie nowego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przedstawionego przez Prezydenta RP. Rada zwraca uwagę, że projekt ustawy jest zasadniczo niezgodny z Konstytucją RP, ponieważ nadaje Sejmowi uprawnienia do mianowania sędziów-członków Rady oraz przedwcześnie przerywa gwarantowaną przez Konstytucję kadencję obecnych sędziów-członków Rady.
- (33) W dniu 10 listopada 2017 r. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) przyjęła oświadczenie, w którym wyraża obawy co do niezależności sądów w Polsce ⁽²⁾.
- (34) W dniu 11 listopada 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystosował pismo do Prezydenta RP zawierające ocenę dwóch nowych projektów ustaw o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz zalecenie, aby ustaw tych nie przyjmowano, ponieważ nie zapewnią one niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej i nie zagwarantują obywatelom możliwości wykonywania konstytucyjnego prawa dostępu do niezależnego sądu.
- (35) W dniu 13 listopada 2017 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) OBWE przyjęło opinię w sprawie nowego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, w której stwierdzono, że zmienione przepisy są niezgodne z międzynarodowymi standardami w zakresie niezależności sądów ⁽³⁾.
- (36) W dniu 15 listopada 2017 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce, w której wyraził poparcie dla wydanych przez Komisję zaleceń w sprawie praworządności, jak również dla postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a także uznał, że obecna sytuacja w Polsce stwarza wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE ⁽⁴⁾.
- (37) W dniu 24 listopada 2017 r. Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE) wezwała władze polskie do nieprzyjmowania dwóch projektów ustaw o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa, ponieważ ustawy te mogłyby podważyć zasadę podziału władz gwarantowaną przez Konstytucję RP ⁽⁵⁾. W dniu 29 listopada 2017 r. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Amnesty International wydały wspólne oświadczenie krytykujące procedurę ustawodawczą zastosowaną w przypadku dwóch prezydenckich projektów ustaw.
- (38) W dniu 5 grudnia 2017 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) przyjęła opinię, w której skrytykowała projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa za nieprzestrzeganie standardów ENCJ ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, 27 października 2017 r., „Preliminary observations on the official visit to Poland (23–27 October 2017)”.

⁽²⁾ CCJE(2017)9, 10 listopada 2017 r., „Statement as regards the Situation on the Independence of the Judiciary in Poland”.

⁽³⁾ OSCE-ODIHR, 13 listopada 2017 r., „Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (as of 26 September 2017)”.

⁽⁴⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)).

⁽⁵⁾ CCBE, 24 listopada 2017 r., „Resolution of the Plenary Session of the Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE)”.

⁽⁶⁾ ENCJ, 5 grudnia 2017 r., „Opinion of the ENCJ Executive Board on the adoption of the amendments to the law on the National Council for the Judiciary”.

- (39) W dniu 8 grudnia 2017 r. Komisja Wenecka na wniosek Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy przyjęła opinię w sprawie projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, projektu ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o ustroju sądów powszechnych, a także opinię w sprawie ustawy o prokuraturze ⁽¹⁾. Komisja Wenecka doszła do wniosku, że wspomniana ustawa i projekty ustaw, zwłaszcza w ujęciu łącznym i w kontekście ustawy o prokuraturze z 2016 r., umożliwiają władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej ingerowanie w poważny i znaczący sposób w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i z tego względu stanowią istotne zagrożenie dla niezależności sądów będącej zasadniczym elementem praworządności. Komisja Wenecka wzywa Prezydenta RP do wycofania prezydenckich wniosków ustawodawczych i podjęcia dialogu przed kontynuowaniem procedury ustawodawczej. Apeluje też do polskiego Parlamentu o ponowne rozpatrzenie ostatnich zmian do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.
- (40) W dniu 8 grudnia 2017 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wydał oświadczenie, w którym wyraził ubolewanie z powodu uchwalenia przez Sejm ustaw o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa, które przyczynią się do dalszego osłabienia niezależności sądów.
- (41) W dniu 8 grudnia 2017 r. oba projekty ustaw zostały uchwalone przez Sejm. W dniu 15 grudnia 2017 r. obie ustawy zostały przyjęte przez Senat,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

1. Rzeczpospolita Polska powinna należycie uwzględnić przedstawioną poniżej analizę przeprowadzoną przez Komisję i podjąć działania wskazane w sekcji 4 niniejszego zalecenia, tak aby stwierdzone zastrzeżenia zostały wyeliminowane w wyznaczonym terminie.

1. ZAKRES I CEL ZALECENIA

2. Niniejsze zalecenie stanowi uzupełnienie zaleceń z dnia 27 lipca 2016 r., 21 grudnia 2016 r. i 26 lipca 2017 r. Oprócz kwestii podnoszonych w tych zaleceniach w obecnym zaleceniu Komisja wyraża nowe obawy związane z praworządnością w Polsce, wywołane wydarzeniami, jakie miały miejsce od tamtej pory. Kwestie budzące obawy dotyczą:
 - a) ustawy o Sądzie Najwyższym uchwalonej przez Sejm w dniu 8 grudnia 2017 r.;
 - b) ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw („ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa”), uchwalonej przez Sejm w dniu 8 grudnia 2017 r.
3. Ważność zachowują też zastrzeżenia i zalecane działania, które przedstawiono w zaleceniu z dnia 26 lipca 2017 r., dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa ⁽²⁾.

2. ZAGROŻENIE DLA NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW

4. Ustawa o Sądzie Najwyższym i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa zawierają szereg przepisów budzących poważne obawy z punktu widzenia zasady niezależności sądów i podziału władz.

2.1. Sąd Najwyższy

2.1.1. Odwołanie i obowiązkowe przeniesienie w stan spoczynku obecnych sędziów Sądu Najwyższego

5. Ustawa o Sądzie Najwyższym obniża wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego z 70 do 65 lat ⁽³⁾. Przepis ten ma zastosowanie do wszystkich obecnie urzędujących sędziów. Sędziowie, którzy ukończyli 65 lat lub osiągną ten wiek w ciągu 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy, zostaną przeniesieni w stan spoczynku ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Opinia 904/2017 CDL(2017)035 Komisji Weneckiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych („CDL(2017)035”), oraz opinia 892/2017 CDL(2017)037 Komisji Weneckiej w sprawie ustawy – Prawo o prokuraturze („CDL(2017)037”).

⁽²⁾ Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw („ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa”).

⁽³⁾ Art. 37 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. Przepis ten ma również zastosowanie do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, ponieważ art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych stanowi, że w sprawach, które nie są uregulowane w ustawie (a system przechodzenia w stan spoczynku nie jest), do Naczelnego Sądu Administracyjnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego.

⁽⁴⁾ Art. 111 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. Ponadto, zgodnie z art. 111 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym wszyscy sędziowie orzekający w Izbie Wojskowej (bez względu na wiek) zostaną odwołani i przeniesieni w stan spoczynku bez możliwości zwrócenia się do Prezydenta RP o przedłużenie kadencji.

6. Przez obniżenie wieku emerytalnego i zastosowanie tego przepisu do obecnych sędziów Sądu Najwyższego ustawa powoduje przerwanie kadencji i przejście w stan spoczynku znacznej liczby obecnych sędziów Sądu Najwyższego: według Sądu Najwyższego jest to 31 z 83 sędziów (37 %). Zastosowanie tego obniżonego wieku emerytalnego do obecnych sędziów Sądu Najwyższego ma szczególnie znaczący negatywny wpływ na ten szczególny sąd, w którego skład z natury rzeczy wchodzi sędziowie będący u schyłku swojej kariery zawodowej. Takie obowiązkowe przeniesienie w stan spoczynku znacznej liczby obecnych sędziów Sądu Najwyższego umożliwia daleko idącą i natychmiastową zmianę składu Sądu Najwyższego. Możliwość ta budzi szczególne obawy z punktu widzenia zasady podziału władz, zwłaszcza gdy rozważy się ją w połączeniu z jednoczesną reformą Krajowej Rady Sądownictwa. W efekcie: ze względu na obniżenie wieku emerytalnego wszyscy nowi sędziowie zostaną powołani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w nowym składzie, w którym dominować będą osoby obsadzone z klucza politycznego. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku obecnych sędziów Sądu Najwyższego budzi też obawy z punktu widzenia zasady nieusuwalności sędziów, która jest zasadniczym elementem niezawisłości sędziów zapisanej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ⁽¹⁾ oraz w europejskich standardach ⁽²⁾. W swojej opinii na temat projektu ustawy o Sądzie Najwyższym Komisja Wenecka podkreśla, że wczesne przeniesienie w stan spoczynku obecnie urzędujących sędziów godzi zarówno w bezpieczeństwo ich kadencji, jak i w ogólną niezależność Sądu Najwyższego ⁽³⁾.
7. Sędziowie powinni być chronieni przed odwołaniem przez skuteczne mechanizmy uniemożliwiające nieuprawnioną interwencję lub wywieranie presji przez pozostałe władze państwowe ⁽⁴⁾. Niezawisłość sędziów wymaga gwarancji wystarczających do ochrony osób, których zadaniem jest rozstrzyganie sporów ⁽⁵⁾. Zasada nieusuwalności sędziów w trakcie ich kadencji wynika z niezawisłości sędziowskiej i w związku z tym jest uznawana za zasadniczą w art. 6 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka ⁽⁶⁾. W konsekwencji sędziów można odwoływać jedynie indywidualnie, jeżeli jest to uzasadnione na podstawie postępowania dyscyplinarnego dotyczącego indywidualnego zachowania danego sędziego i przy zapewnieniu wszelkich gwarancji obrony w demokratycznym społeczeństwie. Sędziów nie można odwoływać grupowo ani z powodów ogólnych, niepowiązanych z indywidualnym zachowaniem. Obecnie brak jest tych gwarancji, a wspomniane przepisy stanowią rażące naruszenie zasady niezawisłości sędziów Sądu Najwyższego oraz zasady podziału władz ⁽⁷⁾, a tym samym zasady praworządności.
8. Przedwcześnie przerwana zostanie ponadto sześcioletnia kadencja obecnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, zapisana w Konstytucji (zgodnie z Konstytucją powinna się zakończyć w 2020 r.). Jeżeli kadencja obecnego Pierwszego Prezesa zostanie przerwana, powołanie sędziego „pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa” przez Prezydenta RP odbędzie się poza normalną procedurą ⁽⁸⁾: zgodnie z Konstytucją Pierwszy Prezes powinien zostać powołany przez Prezydenta RP spośród kandydatów zaproponowanych przez Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego ⁽⁹⁾. Takie przedwcześnie przerwanie zapisanej w Konstytucji kadencji stanowi poważne

⁽¹⁾ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 czerwca 1984 r., Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 80; wyrok z dnia 30 listopada 2011 r. (ostateczny), Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce, pkt 45; wyrok z dnia 21 czerwca 2011 r. (ostateczny), Fruni przeciwko Słowacji, pkt 145; oraz wyrok z dnia 3 marca 2005 r. (ostateczny), Brudnicka i inni przeciwko Polsce, pkt 41.

⁽²⁾ Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności, pkt 49 i 50 („rekomendacja Rady Europy z 2010 r.”).

⁽³⁾ Opinia CDL(2017)035, pkt 48.

⁽⁴⁾ Wyrok z dnia 31 maja 2005 r., Syfait i in., C-53/03, ECLI:EU:C:2005:333, pkt 31; wyrok z dnia 4 lutego 1999 r., Köllensperger i Atzwanger, C-103/97, ECLI:EU:C:1999:52, pkt 20.

⁽⁵⁾ Wyrok z dnia 9 października 2014 r., TDC, C-222/13, ECLI:EU:C:2014:2265, pkt 29–32; wyrok z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587, pkt 53; wyrok z dnia 4 lutego 1999 r., Köllensperger i Atzwanger, C-103/97, ECLI:EU:C:1999:52, pkt 20–23; wyrok z dnia 17 września 1997 r., Dorsch Consult, C-54/96, ECLI:EU:C:1997:413, pkt 36; wyrok z dnia 29 listopada 2001 r., De Coster, C-17/00, ECLI:EU:C:2001:651, pkt 18–21; wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., Hassani, C-403/16, ECLI:EU:C:2017:960, pkt 40; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 czerwca 2016 r., Baka przeciwko Węgrom, 20261/12, pkt 121.

⁽⁶⁾ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 czerwca 1984 r., Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, A80 (1984), pkt 80.

⁽⁷⁾ Nowe przepisy naruszają zasadę nieusuwalności sędziów, która jest zasadniczym elementem niezawisłości sędziów zapisanej w rekomendacji Rady Europy z 2010 r. (pkt 49). Sędziowie Sądu Najwyższego powinni mieć zagwarantowaną kadencję, która nie powinna być przedwcześnie przerywana. Ponadto decyzje dotyczące wyboru i kariery zawodowej sędziów powinny również opierać się na obiektywnych kryteriach określonych w przepisach prawa lub przez właściwe organy, a w przypadkach podejmowania decyzji dotyczących wyboru i kariery zawodowej sędziów przez rząd lub władzę sądowniczą niezależny i właściwy organ wyłoniony w znacznej części spośród przedstawicieli sądownictwa powinien być uprawniony do przedstawiania zaleceń lub wyrażania opinii, które byłyby w praktyce stosowane przez organ powołujący sędziów (pkt 44–48).

⁽⁸⁾ Zgodnie z art. 111 § 4 ustawy o Sądzie Najwyższym Prezydent RP powierzy kierowanie Sądem Najwyższym wybranemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego. Taki sędzia „pełniący obowiązki Pierwszego Prezesa” będzie sprawować swoją funkcję do czasu przedstawienia przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów 5 kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 12). Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego będzie w stanie przedstawić tych kandydatów dopiero po powołaniu co najmniej 110 sędziów Sądu Najwyższego.

⁽⁹⁾ Artykuł 183 § 3 Konstytucji RP stanowi, że Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na 6-letnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego.

naruszenie zasady nieusuwalności sędziów i bezpieczeństwa kadencji. Powołanie na okres przejściowy sędziego pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa w ramach doraźnej procedury, bez udziału sądownictwa, budzi poważne obawy z punktu widzenia podziału władz.

9. Wnioskodawcy w uzasadnieniu do ustawy podali, że reforma składu Sądu Najwyższego jest niezbędna z uwagi na sposób, w jaki Sąd Najwyższy prowadził po roku 1989 sprawy o dekomunizację, oraz fakt, że w skład Sądu nadal wchodzi sędziowie, którzy albo pracowali dla poprzedniego ustroju, albo orzekali w poprzedniej formacji ustrojowej⁽¹⁾. Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraźnie podkreślił, że proces lustracji musi być dostosowany do indywidualnych spraw (np. należy wprowadzić rozróżnienie między różnymi stopniami zaangażowania w poprzedni ustrój), i uważa, że środki lustracyjne stosowane długo po zakończeniu ustroju komunistycznego mogą być mniej uzasadnione z racji zmniejszonego ryzyka istniejącego w nowo utworzonych systemach demokratycznych⁽²⁾. Dostępne są inne proporcjonalne środki, które państwo mogłoby zastosować wobec poszczególnych sędziów mających komunistyczną przeszłość (mogłyby one obejmować między innymi przejrzyste postępowanie zastosowane w poszczególnych sprawach toczących się przed bezstronnymi organami działającymi na podstawie kryteriów z góry określonych prawem)⁽³⁾.
10. W opinii na temat projektu ustawy w sprawie Sądu Najwyższego Komisja Wenecka stwierdza, że trudno jest zrozumieć, dlaczego osobę, którą uznano za odpowiednią do pełnienia urzędu przez kolejnych kilka lat, nagle miano by uznać za nieodpowiednią. Z uzasadnienia do ustawy można wywnioskować, że w wyniku reformy większość starszych rangą sędziów, z których wielu pełniło ten urząd w poprzednim ustroju, zostałyby przeniesione w stan spoczynku. Jeśli taka interpretacja jest prawidłowa, wówczas takie podejście jest niedopuszczalne: jeśli władze wątpią w lojalność poszczególnych sędziów, powinny zastosować obecnie obowiązujące procedury dyscyplinarne lub lustracyjne, a nie zmieniać wiek emerytalny.
11. Komisja Wenecka stwierdza, że przedwczesne usunięcie dużej liczby sędziów Sądu Najwyższego (w tym jego Pierwszego Prezesa) poprzez zastosowanie wobec nich, w trybie natychmiastowym, niższego wieku emerytalnego, narusza ich indywidualne prawa i zagraża niezależności całego sądownictwa; należałoby pozwolić im na sprawowanie urzędu do momentu osiągnięcia przez nich obecnie obowiązującego wieku emerytalnego⁽⁴⁾. Komisja Wenecka podkreśla w szczególności, że wczesne przejście w stan spoczynku przez obecnych sędziów orzekających podważa zasadę ich nieusuwalności i zasadniczo zagraża niezależności Sądu⁽⁵⁾.
12. Przepisy te budzą wreszcie obawy co do ich zgodności z Konstytucją RP. Jak zauważył Sąd Najwyższy i Rzecznik Praw Obywatelskich, odwołanie i przymusowe przeniesienie w stan spoczynku obecnych sędziów Sądu Najwyższego narusza zasadę niezawisłości sędziów i bezpośrednio wpływa na prawo do niezależnego sądu. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że powołanie sędziego pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowi naruszenie zasady praworządności poprzez pogwałcenie zasady nieprzejmowania kompetencji władz państwowych, zasady podziału i równowagi władz, a także zasady niezależności sądów.

2.1.2. Prawo do przedłużenia kadencji sędziów Sądu Najwyższego

13. W świetle ustawy sędziowie Sądu Najwyższego, wobec których zastosowany zostaje obniżony wiek emerytalny i którzy pragną przedłużyć swoją kadencję, mogą zwrócić się z wnioskiem do Prezydenta RP⁽⁶⁾.
14. Co się tyczy prawa Prezydenta RP do podejmowania decyzji w sprawie przedłużenia kadencji sędziów Sądu Najwyższego, nie ma kryteriów ani ram czasowych dla podejmowania takich decyzji, a ustawa nie przewiduje żadnej kontroli sądowej. Sędzia, który wystąpił o przedłużenie kadencji, jest zdany „na łaskę” Prezydenta RP, który podejmuje decyzję w tej sprawie. Co więcej, Prezydent RP będzie mógł decydować *dwie* razy w sprawie przedłużenia kadencji (za każdym razem na 3 lata). Te elementy podważają zasadę nieusuwalności sędziów i pozwolą Prezydentowi RP wpływać na sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym. Opisany system jest sprzeczny z zaleceniem Rady Europy z 2010 r., które nakłada wymóg, by decyzje dotyczące wyboru sędziów i ich kariery zawodowej oparte były na obiektywnych kryteriach z góry ustalonych w ustawie i by istniał niezależny i właściwy organ składający się w zdecydowanej części z sędziów upoważnionych do wydawania

⁽¹⁾ Strona 2 uzasadnienia.

⁽²⁾ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 września 2015 r., Sõro przeciwko Estonii, pkt 60–62.

⁽³⁾ Pkt 44–47 i 50 zalecenia Rady Europy z 2010 r.

⁽⁴⁾ Opinia CDL(2017)035, pkt 130.

⁽⁵⁾ Opinia CDL(2017)035, pkt 48.

⁽⁶⁾ Taki wniosek należy złożyć za pośrednictwem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, który przedstawia opinię na wniosek sędziego. W przypadku przedłużenia kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego musi on przedstawić Prezydentowi RP opinię Kolegium Sądu Najwyższego. W trakcie podejmowania decyzji Prezydent RP może zwrócić się do Krajowej Rady Sądownictwa o wydanie niewiążącej opinii (zob. art. 37 § 2 w związku z art. 111 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym). Zwraca się uwagę, że zgodnie z opinią Sądu Najwyższego w świetle Konstytucji RP taka decyzja Prezydenta RP wymagałaby dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 144 § 1 i 2 Konstytucji RP.

zaleceń lub wyrażania opinii, którymi to opiniami i zaleceniami w praktyce kierują się odnośne organy wybierające ⁽¹⁾. Zalecenie Rady Europy z 2010 r. nakłada także wymóg, by tacy sędziowie mieli prawo podważyć decyzję dotyczącą ich kariery zawodowej ⁽²⁾.

15. Nowy system przechodzenia w stan spoczynku niekorzystnie wpływa na niezawisłość sędziów ⁽³⁾. Nowe przepisy stwarzają dodatkowy instrument, za pomocą którego Prezydent RP może wywierać wpływ na poszczególnych sędziów. W szczególności brak jakichkolwiek kryteriów przedłużania kadencji pozwala na nadmierną swobodę uznania, co podważa zasadę nieusuwalności sędziów. Ustawa obniża wiek emerytalny, lecz jednocześnie umożliwia Prezydentowi RP przedłużenie kadencji sędziów nawet o sześć lat. Ponadto nie określono ram czasowych, w jakich Prezydent RP ma podjąć decyzję o przedłużeniu kadencji, co daje mu możliwość wywierania wpływu na sędziów przez cały czas pozostały do wygaśnięcia ich kadencji. Nawet zanim sędziowie osiągną wiek emerytalny, sama perspektywa konieczności zwrócenia się do Prezydenta RP o przedłużenie kadencji może stanowić formę wywierania na nich nacisku.
16. Komisja Wenecka w swojej opinii na temat projektu ustawy o Sądzie Najwyższym podkreśla, że wspomniane uprawnienie Prezydenta RP daje mu możliwość wywierania nadmiernego wpływu na sędziów Sądu Najwyższego, którzy zbliżają się do wieku emerytalnego. Z tego powodu Komisja Wenecka stwierdza, że Prezydent RP jako polityk wyłoniony w drodze wyborów nie powinien mieć swobody uznania w kwestii dotyczącej przedłużenia kadencji sędziów Sądu Najwyższego poza wiek emerytalny ⁽⁴⁾.
17. Te nowe przepisy także budzą obawy co do ich zgodności z ustawą zasadniczą. Zdaniem Sądu Najwyższego i Rzecznika Praw Obywatelskich nowy mechanizm polegający na przedłużaniu kadencji sędziów narusza zasadę legalności i podziału władz.

2.1.3. Skarga nadzwyczajna

18. Ustawa wprowadza nową formę kontroli sądowej prawomocnych i wiążących orzeczeń, tj. skargę nadzwyczajną ⁽⁵⁾. W terminie trzech lat ⁽⁶⁾ od wejścia w życie ustawy Sąd Najwyższy będzie mógł uchylić ⁽⁷⁾, w całości lub w części ⁽⁸⁾, każde prawomocne orzeczenie wydane przez polski sąd w ciągu ostatnich 20 lat, w tym również orzeczenia Sądu Najwyższego, z pewnymi wyjątkami ⁽⁹⁾. Skargę nadzwyczajną może wnieść między innymi Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich ⁽¹⁰⁾. Podstawy wniesienia skargi nadzwyczajnej są szerokie: skarga nadzwyczajna może być wniesiona, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej oraz: 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji; lub 2) orzeczenie w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; lub 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego – a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ Pkt 46 i 47. Omawiany ustrój budzi także obawy w kontekście Planu działania Rady Europy ws. wzmocnienia niezawisłości i bezstronności sędziów (CM(2016)36 final (zob. C. ii; „Plan działania Rady Europy z 2016 r.”) oraz poziomów odniesienia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (opinia nr 1 na temat norm dotyczących niezawisłości i bezstronności sędziów (ust. 25)).

⁽²⁾ Pkt 48 zalecenia Rady Europy z 2010 r.

⁽³⁾ Pkt 49 zalecenia Rady Europy z 2010 r.

⁽⁴⁾ Zob. opinia CDL(2017)035, pkt 51 i 130.

⁽⁵⁾ Art. 89 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁽⁶⁾ Art. 115 ustawy o Sądzie Najwyższym. Po upływie trzyletniego okresu skargę nadzwyczajną będzie należało wnieść w terminie pięciu lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia i w terminie jednego roku, jeżeli wniesiono kasację lub skargę kasacyjną, chyba że skarga nadzwyczajna jest wnoszona na niekorzyść oskarżonego, wówczas skargę nadzwyczajną można wnieść nie później niż po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia (lub – jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja lub skarga kasacyjna – nie później niż sześć miesięcy od dnia jej rozpoznania; zob. art. 89 § 4 ustawy o Sądzie Najwyższym).

⁽⁷⁾ Jeżeli od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło pięć lat, a orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne lub przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, Sąd Najwyższy może ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie (zob. art. 89 § 4 i art. 115 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym).

⁽⁸⁾ Art. 91 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁽⁹⁾ W sprawach karnych nie jest dopuszczalne uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie jednego roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia (lub – jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – nie później niż sześć miesięcy od dnia jej rozpoznania); skarga nadzwyczajna nie jest także dopuszczalna od wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa, orzekającego unieważnienie małżeństwa albo rozwód (jeżeli choćby jedna ze stron po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia zawarła związek małżeński) oraz od postanowienia o przysposobieniu. Skarga nadzwyczajna nie jest dopuszczalna w sprawach o wykroczenia i wykroczenia skarbowe; zob. art. 89 § 3 oraz art. 90 § 3 i 4 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁽¹⁰⁾ Art. 89 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁽¹¹⁾ Art. 89 § 1 pkt 1–3 ustawy o Sądzie Najwyższym.

19. Nowe postępowanie dotyczące skargi nadzwyczajnej budzi obawy w kontekście zasady pewności prawa, która ma fundamentalne znaczenie dla praworządności⁽¹⁾. Jak zaznaczył Trybunał Sprawiedliwości, należy zwrócić uwagę na znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej, zarówno dla porządku prawnego UE, jak i krajowych systemów prawnych: „Dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości istotne jest bowiem, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, były niepodważalne”⁽²⁾. Europejski Trybunał Praw Człowieka stanął na stanowisku, że rewizja nadzwyczajna nie powinna stanowić zakamuflowanej skargi („appeal in disguise”) i że zaledwie możliwość istnienia dwóch opinii na jeden temat nie stanowi podstawy do ponownego rozpoznania sprawy⁽³⁾.
20. Komisja Wenecka w swojej opinii na temat projektu ustawy o Sądzie Najwyższym podkreśliła, że skarga nadzwyczajna zagraża stabilności porządku prawnego w Polsce. Ponadto zwróciła uwagę, że umożliwi ona ponowne rozpoznanie każdej sprawy, w której sąd wydał orzeczenie w ciągu ostatnich 20 lat, praktycznie na dowolnej podstawie i taki system mógłby doprowadzić do sytuacji, w której żadne orzeczenie sądu nigdy już nie będzie prawomocne⁽⁴⁾.
21. Nowa skarga nadzwyczajna także budzi obawy co do jej zgodności z ustawą zasadniczą. Zdaniem Sądu Najwyższego i Rzecznika Praw Obywatelskich ustawa narusza zasadę stabilności orzecznictwa i prawomocności orzeczeń⁽⁵⁾, zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, a także prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie⁽⁶⁾.

2.1.4. Inne przepisy

22. Zdaniem Komisji Weneckiej i innych organów⁽⁷⁾ ustawa o Sądzie Najwyższym zawiera szereg innych przepisów budzących obawy co do ich zgodności z zasadą niezależności sądów i podziału władz.
23. Nowa ustawa ustanawia nowy system środków dyscyplinarnych dla sędziów Sądu Najwyższego. Ustawa przewiduje dwa rodzaje rzeczników dyscyplinarnych: *rzecznika dyscyplinarnego Sądu Najwyższego* wybieranego przez Kolegium Sądu Najwyższego na okres czterech lat⁽⁸⁾ oraz *nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego wyznaczonego przez Prezydenta RP do prowadzenia określonej sprawy z grona sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów wojskowych i prokuratorów*⁽⁹⁾. W świetle prawa polskiego o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom mogą decydować wyłącznie rzecznicy dyscyplinarni. Wyznaczenie nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego przez Prezydenta RP ma miejsce bez udziału sędziów i jest równoznaczne z żądaniem podjęcia czynności wyjaśniających. Wyznaczenie nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego do toczącego się postępowania wyłącza rzecznika dyscyplinarnego Sądu Najwyższego od podejmowania czynności w sprawie⁽¹⁰⁾. Fakt, że Prezydent RP (i w niektórych przypadkach także Minister Sprawiedliwości⁽¹¹⁾) może wywierać wpływ na postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, gdyż wyznacza rzecznika dyscyplinarnego, który będzie podejmował czynności wyjaśniające

⁽¹⁾ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 października 1999 r., Brumărescu przeciwko Rumunii, pkt 61; wyrok z dnia 3 marca 2003 r., Ryabykh przeciwko Rosji, pkt 54 i 57; wyrok z dnia 25 stycznia 2000 r., Miragall Escolano i inni przeciwko Hiszpanii, pkt 33; a także wyrok z dnia 20 grudnia 2007 r., Phinikaridou przeciwko Cyprowi, pkt 52.

⁽²⁾ Wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, pkt 38.

⁽³⁾ Wyrok z dnia 11 lipca 2017 r. (ostateczny), Moreira Ferreira przeciwko Portugalii (nr 2), pkt 62.

⁽⁴⁾ Opinia CDL(2017)035, pkt 58, 63 i 130.

⁽⁵⁾ Trybunał Konstytucyjny uważa, że obie zasady stanowią element zasady państwa prawnego. zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego SK 7/06 z dnia 24 października 2007 r. i SK 77/06 z dnia 1 kwietnia 2008 r.

⁽⁶⁾ Wyrok SK 19/05 z dnia 28 listopada 2006 r.; SK 16/05 z dnia 14 listopada 2007 r.

⁽⁷⁾ W szczególności opinie Sądu Najwyższego z dnia 6 i 23 października oraz 30 listopada 2017 r., opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 11 listopada 2017 r. oraz opinia OBWE-ODIHR z dnia 13 listopada 2017 r.

⁽⁸⁾ Art. 74 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁽⁹⁾ Art. 76 § 8 ustawy o Sądzie Najwyższym. Prezydent RP może wyznaczyć nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego spośród prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego, jeśli sprawa dyscyplinarna dotyczy przewinienia dyscyplinarnego wyczerpującego znamiona umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego.

⁽¹⁰⁾ Art. 76 § 8 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁽¹¹⁾ Zgodnie z art. 76 § 9 ustawy o Sądzie Najwyższym Minister Sprawiedliwości może zawiadomić Prezydenta RP o konieczności wyznaczenia nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego w przypadku sprawy dyscyplinarnej dotyczącej przewinienia dyscyplinarnego wyczerpującego znamiona umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego. Wydaje się, że o tym, czy sprawa wyczerpuje te kryteria, będzie niezależnie decydował Minister Sprawiedliwości i Prezydent RP, gdyż nie można zaskarżyć ich decyzji w sprawie wyznaczenia nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego.

w sprawie, co prowadzi do wyłączenie rzecznika dyscyplinarnego Sądu Najwyższego z toczącego się postępowania, budzi obawy co do zgodności z zasadą podziału władz i może negatywnie wpływać na niezależność sądów. Takie obawy wyrazili także w swoich opiniach OBWE-ODIHR i Sąd Najwyższy ⁽¹⁾.

24. Ustawa likwiduje także szereg gwarancji procesowych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko sędziom sądów powszechnych ⁽²⁾ i sędziom Sądu Najwyższego ⁽³⁾: przeciwko sędziemu mogą zostać użyte dowody zgromadzone z naruszeniem prawa ⁽⁴⁾; w niektórych okolicznościach wnioski dowodowe zgłoszone przez sędziego, przeciwko któremu toczy się postępowanie dyscyplinarne, mogą pozostać bez rozpoznania ⁽⁵⁾; przedawnienie dyscyplinarne nie biegnie w czasie postępowania dyscyplinarnego, co oznacza, że sędzia może podlegać takiemu postępowaniu przez czas nieokreślony ⁽⁶⁾; wreszcie, sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie, nawet jeśli sędzia, którego ono dotyczy, nie stawił się (także w przypadku usprawiedliwionej nieobecności) ⁽⁷⁾. Nowy system środków dyscyplinarnych rodzi również obawy co do jego zgodności z wymogami rzetelnego procesu sądowego określonymi w art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka, które mają zastosowanie do postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom ⁽⁸⁾.
25. Ustawa wprowadza zmiany do struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego, uzupełniając go o dwie nowe izby. Nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie rozpatrywać sprawy wnoszone w ramach nowej procedury skargi nadzwyczajnej ⁽⁹⁾. Ta nowa izba będzie się składać w większości z nowych sędziów ⁽¹⁰⁾ i będzie stwierdzać ważność wyborów powszechnych i lokalnych oraz rozpoznawać protesty wyborcze, w tym protesty wyborcze dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego ⁽¹¹⁾. Dodatkowo nowa autonomiczna ⁽¹²⁾ Izba Dyscyplinarna składająca się wyłącznie z nowych sędziów ⁽¹³⁾ będzie kontrolować w pierwszej i drugiej instancji sprawy dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego ⁽¹⁴⁾. Dwie wspomniane wyżej nowe, w dużej mierze autonomiczne izby, w skład których wchodzi nowi sędziowie, budzą obawy w kontekście zasady podziału władz. Jak stwierdziła Komisja Wenecka, choć obydwie izby stanowią część Sądu Najwyższego, w praktyce znajdują się one powyżej wszystkich innych izb, co rodzi ryzyko, że cały system wymiaru sprawiedliwości będzie zdominowany przez te izby, w skład których wchodzi nowi sędziowie wybrani przy zdecydowanym wpływie rządzącej większości ⁽¹⁵⁾. Ponadto Komisja Wenecka podkreśliła, że ustawa o Sądzie Najwyższym sprawi, że kontrola sądowa protestów wyborczych będzie szczególnie podatna na naciski polityczne, co rodzi poważne zagrożenie dla funkcjonowania demokracji w Polsce ⁽¹⁶⁾.
26. W ustawie wprowadzono funkcję ławników, wybieranych przez Senat ⁽¹⁷⁾, którzy mają uczestniczyć w rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych oraz w innych postępowaniach dyscyplinarnych toczących się przed Sądem Najwyższym. Jak zauważyła Komisja Wenecka, wprowadzenie ławników w dwóch nowych izbach Sądu Najwyższego zagraża skuteczności i jakości działania wymiaru sprawiedliwości ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁾ Opinia OBWE-ODIHR z dnia 13 listopada 2017 r.; pkt 119–121; Opinia Sądu Najwyższego z dnia 6 października, s. 34.

⁽²⁾ Art. 108 pkt 17–19 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi, że Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do określania liczby sędziów w sądach dyscyplinarnych przy sądach powszechnych i do ich powoływania bez konsultacji z sędziami. Ponadto Minister Sprawiedliwości mógłby osobiście kontrolować sprawy dyscyplinarne prowadzone przeciwko sędziom sądów powszechnych przez rzeczników dyscyplinarnych i nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości (w tym w niektórych okolicznościach powoływanych także spośród prokuratorów). Rzecznicy dyscyplinarni powołani przez Ministra Sprawiedliwości mogliby wznawiać zakończone postępowania na wniosek Ministra Sprawiedliwości.

⁽³⁾ Zgodnie z ustawą przepisy zawarte w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych obejmujące przepisy dotyczące aspektów proceduralnych postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio do sędziów Sądu Najwyższego; zob. art. 72 § 1 oraz art. 108 w związku z art. 10 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. Ustawa o Sądzie Najwyższym zmienia w swoim art. 108 ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁽⁴⁾ Art. 108 pkt 23 ustawy o Sądzie Najwyższym w rozumieniu art. 115c dodanego do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁽⁵⁾ Jeśli wniosek dowodowy zostały zgłoszone po określonym terminie, zob. art. 108 pkt 22 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁽⁶⁾ Art. 108 pkt 13 lit. b) ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁽⁷⁾ Art. 108 pkt 23 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁽⁸⁾ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 kwietnia 2007 r., Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii, pkt 62; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 lutego 2009 r., Olujic przeciwko Chorwacji, pkt 34–43; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 listopada 2012 r., Harabin przeciwko Słowacji, pkt 118–124; i wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 czerwca 2016 r., Baka przeciwko Węgrom, pkt 100–119.

⁽⁹⁾ Art. 26 i 94 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁽¹⁰⁾ Art. 134 ustawy o Sądzie Najwyższym; dawna Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych została podzielona na dwie izby: Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz nową Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W skład tej nowo powstałej izby wejdą wyłącznie nowi sędziowie, jako że wszyscy obecni sędziowie przejdą do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Obecni sędziowie Sądu Najwyższego mogą zwrócić się o przeniesienie do tej nowej izby.

⁽¹¹⁾ Pełny wykaz zadań tej izby znajduje się w art. 26.

⁽¹²⁾ Prezes Izby Dyscyplinarnej jest niezależny wobec Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a budżet tej izby może zostać znacznie zwiększony w porównaniu z budżetem Sądu Najwyższego (zob. art. 7 § 2 i § 4 oraz art. 20 ustawy o Sądzie Najwyższym).

⁽¹³⁾ Zgodnie z art. 131 ustawy o Sądzie Najwyższym do dnia obsadzenia wszystkich stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, sędziego z innej izby nie przenosi się na stanowisko w tej izbie.

⁽¹⁴⁾ Pełny wykaz spraw należących do właściwości Izby Dyscyplinarnej znajduje się w art. 27 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁽¹⁵⁾ Opinia CDL(2017)035, pkt 92.

⁽¹⁶⁾ Opinia CDL(2017)035, pkt 43.

⁽¹⁷⁾ Art. 61 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁽¹⁸⁾ Opinia CDL(2017)035, pkt 67.

2.2. Krajowa Rada Sądownictwa

27. Zgodnie z Konstytucją RP Krajowa Rada Sądownictwa gwarantuje niezawisłość sędziów⁽¹⁾. Rola Krajowej Rady Sądownictwa ma bezpośredni wpływ na niezawisłość sędziów, zwłaszcza jeśli chodzi o awanse, przeniesienia, postępowania dyscyplinarne, odwołania i wcześniejsze przeniesienie w stan spoczynku. Przykładowo awans sędziego (np. z sądu rejonowego do sądu okręgowego) wymaga odrębnego powołania tego sędziego przez Prezydenta RP, w związku z czym konieczne jest ponowne przeprowadzenie procedury oceny sądowej i nominacji, w których uczestniczy Krajowa Rada Sądownictwa. Także asesory sądowi pełniący już obowiązki sędziego muszą zostać ocenieni przez Krajową Radę Sądownictwa zanim zostaną mianowani na stanowisko sędziego przez Prezydenta RP.
28. Z tego też powodu w państwach członkowskich, w których utworzono Radę Sądownictwa, jej niezależność jest szczególnie istotna, gdyż pozwala unikać wywierania nadmiernego wpływu przez rząd lub Parlament na niezawisłość sędziów⁽²⁾.
29. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa pogłębia obawy dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów, przewiduje bowiem wcześniejsze zakończenie mandatu wszystkich sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz wprowadza kompletnie nowy system ich wyboru, który to system umożliwia wywieranie znacznych nacisków politycznych.
30. W myśl art. 6 tej ustawy kadencja wszystkich obecnych sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa zostanie przedwcześnie przerwana. To przerwanie kadencji przez władzę ustawodawczą budzi obawy co do poszanowania niezależności Rady oraz zasady podziału władz. Parlament zyska decydujący wpływ na skład Rady ze szkodą dla wpływu samych sędziów. Owa zmiana składu Krajowej Rady Sądownictwa może nastąpić już w ciągu półtora miesiąca od publikacji ustawy⁽³⁾. Przedwczesne przerwanie kadencji sędziów-członków Rady budzi również zastrzeżenia co do zgodności z ustawą zasadniczą, co podkreślono w opiniach Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.
31. Poważne zastrzeżenia budzi również nowy system wyboru sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa. W ugruntowanych standardach europejskich, w szczególności w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 r., stwierdza się, że „[Rada Sądownictwa] powinna być złożona co najmniej w połowie z sędziów, wybranych przez ich przedstawicieli spośród sędziów wszystkich szczebli i z poszanowaniem zasady pluralizmu wewnątrz wymiaru sprawiedliwości”⁽⁴⁾. Organizacja systemu wymiaru sprawiedliwości, obejmująca ewentualnie utworzenie Rady Sądownictwa, leży w gestii państw członkowskich. Kiedy jednak taka Rada Sądownictwa zostaje utworzona, jak miało to miejsce w Polsce, jej niezależność musi być zagwarantowana zgodnie z europejskimi standardami.
32. Do momentu uchwalenia ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa polski system był całkowicie zgodny z przywołanymi standardami, ponieważ Krajowa Rada Sądownictwa składała się w większości z sędziów wybieranych przez ich przedstawicieli. Art. 1 pkt 1 oraz art. 7 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wprowadziłyby radykalne zmiany do tego systemu, stanowiąc, że 15 sędziów-członków Krajowej

⁽¹⁾ Art. 186 ust. 1 Konstytucji RP: „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

⁽²⁾ Przykładowo w kontekście postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom przeprowadzanych przez Radę Sądownictwa Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwestionował poziom wpływu władzy ustawodawczej lub wykonawczej, zważywszy na fakt, że Rada Sądownictwa składała się z członków wybieranych bezpośrednio przez organy władzy ustawodawczej lub wykonawczej; Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 czerwca 2016 r., Ramos Nunes de Carvalho E Sá przeciwko Portugalii, skarga nr 55391/13, 57728/13 i 74041/13, pkt 77.

⁽³⁾ Mandat obecnych sędziów-członków Rady miałby potrać do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji jej nowych sędziów-członków, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie wspomnianej ustawy. Harmonogram przedstawia się następująco: Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od publikacji ustawy, obwieszcza o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów. W terminie 21 dni od tego obwieszczenia uprawnione podmioty (grupy co najmniej 25 sędziów lub 2 tys. obywateli) zgłaszają Marszałkowi Sejmu kandydatów na sędziów-członków Rady. Po upływie tego terminu 21 dni Marszałek Sejmu przekazuje listę kandydatów klubom poselskim, które mają siedem dni na wskazanie maksymalnie dziewięciu kandydatów z listy. Następnie w zwykłym trybie przeprowadzana jest procedura wyboru (zob. poniżej); zob. art. 6 i 7 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz art. 1 pkt 1 i 3 w kontekście dodanych artykułów 11a i 11d ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

⁽⁴⁾ Pkt 27; zob. również pkt C ppkt (ii) Planu działania Rady Europy z 2016 r; pkt 27 Opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) nr 10 w sprawie Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwu; oraz pkt 2.3 standardów Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa przedstawionych w sprawozdaniu za lata 2010–2011 dotyczącym Rad Sądownictwa.

Rady Sądownictwa wybiera lub ponownie wybiera Sejm ⁽¹⁾. Ponadto nie ma gwarancji, że zgodnie z nową ustawą Sejm wybierze sędziów-członków Rady, którzy cieszą się poparciem środowiska sędziowskiego, ponieważ kandydatów na to stanowisko może zgłosić nie tylko grupa 25 sędziów, lecz również grupa co najmniej 2 tys. obywateli ⁽²⁾. Ponadto ostateczna lista kandydatów, którą zbiorczo zatwierdza Sejm, jest ustalana wcześniej przez komisję sejmową ⁽³⁾. Nowe zasady wyboru sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa znacząco zwiększają wpływ Parlamentu na Radę oraz wpływają niekorzystnie na jej niezależność, wbrew europejskim standardom. Fakt, że sędziów-członków Rady będzie wybierał Sejm większością trzech piątych głosów, nie łagodzi tej obawy, ponieważ sędziowie-członkowie Rady nadal nie będą wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Ponadto w przypadku gdy nie uda się osiągnąć większości trzech piątych głosów, sędziowie-członkowie Rady będą wybierani przez Sejm bezwzględną większością głosów.

33. Ta sytuacja budzi zastrzeżenia z punktu widzenia niezależności sądownictwa. Na przykład sędzia sądu rejonowego, który ma wydać orzeczenie w sprawie wrażliwej politycznie i który jednocześnie zgłosił swoją kandydaturę na stanowisko sędziego sądu okręgowego, może skłaniać się ku zajęciu stanowiska preferowanego przez większość polityczną, aby nie zagrozić swoim szansom na otrzymanie awansu. Nawet jeżeli takie ryzyko nie zmaterializuje się, nowy system nie gwarantuje w wystarczającym stopniu zabezpieczenia niezależności, będącej kluczowym elementem utrzymania zaufania, które powinny wzbudzać sądy w społeczeństwie demokratycznym ⁽⁴⁾. Podobnie asesory sądowi, zanim zostaną mianowani na stanowisko sędziego, będą podlegały ocenie przez podatną na naciski polityczne Krajową Radę Sądownictwa.
34. Komisja Wenecka stwierdziła, że wybór 15 sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Parlament w połączeniu z natychmiastowym zastąpieniem obecnych jej członków będzie skutkowało daleko idącym upolitycznieniem tego organu. Komisja Wenecka zaleca, aby sędziowie-członkowie Krajowej Rady Sądownictwa byli wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, jak przewiduje obecna ustawa ⁽⁵⁾. Komisja wskazała również, że nowa ustawa osłabia niezależność Rady względem większości parlamentarnej oraz że przyczynia się do osłabienia niezależności całego systemu sądownictwa ⁽⁶⁾.
35. W swoich opiniach na temat projektu ustawy Sąd Najwyższy, Krajowa Rada Sądownictwa oraz Rzecznik Praw Obywatelskich podnieśli szereg kwestii dotyczących konstytucyjności nowego systemu. W szczególności Krajowa Rada Sądownictwa zauważyła, że zgodnie z Konstytucją RP Rada ma być przeciwwagą dla siły Parlamentu, który ma konstytucyjne prawo decydowania o treści przepisów prawa. Polityczny wybór sędziów-członków Rady oraz przedwczesne zakończenie mandatów obecnych sędziów-członków naruszają zasadę podziału władz i zasadę niezawisłości sędziów. Jak wyjaśniono w poprzednich zaleceniach, skuteczna kontrola konstytucyjności wspomnianych przepisów nie jest obecnie możliwa.

3. SYSTEMOWE ZAGROŻENIE PRAWORZĄDNOŚCI

36. Z powyższych względów Komisja uważa, że dwie nowe ustawy, ustawa o Sądzie Najwyższym i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, nie doprowadziły do usunięcia zastrzeżeń wyrażonych w zaleceniu w sprawie praworządności z dnia 26 lipca 2017 r. w odniesieniu do ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.
37. Komisja ponadto zauważa, że nie rozstrzygnięto również żadnej z pozostałych kwestii wskazanych we wspomnianym zaleceniu w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa.
38. Komisja stwierdza zatem, że nastąpiło dalsze znaczne zwiększenie systemowego zagrożenia dla praworządności w Polsce, o którym mowa w zaleceniach z dnia 27 lipca 2016 r., 21 grudnia 2016 r. i 26 lipca 2017 r. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa i ustawa o Sądzie Najwyższym, w powiązaniu z ustawą o Krajowej Szkole

⁽¹⁾ Konstytucja RP przewiduje, że Krajowa Rada Sądownictwa składa się z członków wchodzących w jej skład z urzędu (Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej) oraz z członków wybranych. Członkowie wybrani to czterech członków „wybranych przez Sejm”, dwóch senatorów „wybranych przez Senat” oraz 15 sędziów („wybranych spośród” sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych).

⁽²⁾ Art. 1 pkt 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, który dodaje art. 11a ust. 2 i 3: każda z grup (sędziów lub obywateli) może złożyć więcej niż jedno zgłoszenie dotyczące kandydata na sędziego-członka Rady.

⁽³⁾ Jeżeli łączna liczba kandydatów wskazanych przez kluby poselskie jest mniejsza niż 15, kandydatów wskazuje Prezydium Sejmu, tak aby stworzyć listę 15 kandydatów, którą następnie przekazuje komisji sejmowej (zob. art. 1 pkt 3 dodający art. 11c i 11d ust. 1–4).

⁽⁴⁾ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 kwietnia 2015 r., Morice przeciwko Francji, skarga nr 29369/10, pkt 78; oraz z dnia 10 maja 2001 r., Cypr przeciwko Turcji, skarga nr 25781/94, pkt 233.

⁽⁵⁾ Opinia CDL(2017)035, pkt 130.

⁽⁶⁾ Opinia CDL(2017)035, pkt 31.

Sądownictwa oraz ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych, znacznie zwiększają systemowe zagrożenie dla praworządności, o którym mowa w poprzednich zaleceniach. W szczególności:

- 1) obowiązkowe przeniesienie w stan spoczynku znacznej liczby obecnych sędziów Sądu Najwyższego, w połączeniu z możliwością przedłużenia ich czynnego mandatu, jak również nowy system dyscyplinarny dla sędziów Sądu Najwyższego prowadzą do strukturalnego osłabienia niezawisłości sędziów Sądu Najwyższego, podczas gdy niezależność sądów i niezawisłość sędziów są jednym z podstawowych elementów praworządności;
 - 2) obowiązkowe przeniesienie w stan spoczynku znacznej liczby obecnych sędziów Sądu Najwyższego umożliwia również daleko idącą i natychmiastową zmianę składu Sądu Najwyższego. Możliwość ta budzi zastrzeżenia w odniesieniu do zasady podziału władz, w szczególności w kontekście równoległej reformy Krajowej Rady Sądownictwa. W rzeczywistości nowi sędziowie Sądu Najwyższego będą powoływani przez Prezydenta RP zgodnie z zaleceniem Krajowej Rady Sądownictwa w nowym składzie, która będzie w znacznym stopniu zdominowana przez nominacje o charakterze politycznym. W rezultacie obecna większość parlamentarna będzie w stanie wpłynąć, przynajmniej pośrednio, na przyszły skład Sądu Najwyższego w znacznie większym stopniu, niż byłoby to możliwe w systemie, w którym obowiązujące przepisy dotyczące czasu trwania mandatu byłyby stosowane na normalnych zasadach – niezależnie od długości takiego mandatu oraz tego, który organ państwowy ma prawo do podejmowania decyzji o nominacjach sędziów;
 - 3) nowe postępowanie dotyczące skargi nadzwyczajnej budzi obawy co do zasady pewności prawa, zaś w powiązaniu z możliwością daleko idącej i natychmiastowej zmiany składu Sądu Najwyższego – co do zasady podziału władz;
 - 4) równie poważne zastrzeżenia budzi przerwanie mandatu sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa i ponowny wybór jej sędziów-członków zgodnie z procedurą, która umożliwia wywieranie znacznych nacisków politycznych;
 - 5) nowe przepisy budzą poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z Konstytucją RP, co podkreślono w szeregu opinii wydanych w szczególności przez Sąd Najwyższy, Krajową Radę Sądownictwa i Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak wyjaśniono w zaleceniu w sprawie praworządności z dnia 26 lipca 2017 r., skuteczna kontrola konstytucyjności wspomnianych ustaw nie jest już jednak dłużej możliwa.
39. Komisja pragnie podkreślić, że niezależnie od wybranego modelu systemu wymiaru sprawiedliwości praworządność wymaga zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podziału władzy oraz pewności prawa. To państwa członkowskie decydują o kształcie swoich systemów wymiaru sprawiedliwości, w tym o ewentualnym ustanowieniu Rady Sądownictwa, która ma zagwarantować niezależność władzy sądowniczej. Jeżeli jednak państwo członkowskie powołało taką radę, jak ma to miejsce w przypadku Polski, gdzie w Konstytucji wyraźnie powierzono Krajowej Radzie Sądownictwa zadanie ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, musi zagwarantować niezależność tej rady zgodnie z europejskimi standardami. Komisja z wielkim niepokojem zauważa, że po wejściu w życie nowych ustaw, o których mowa powyżej, polski system prawny nie byłby już zgodny z tymi standardami.
40. Ponadto działania i publiczne oświadczenia kierowane przeciwko sędziom i sądom w Polsce przez polski rząd i posłów partii rządzącej podważyły zaufanie do całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Komisja przywołuje zasadę lojalnej współpracy pomiędzy organami państwa, która jest, jak podkreślono w opiniach Komisji Weneckiej, warunkiem wstępnym istnienia demokratycznego państwa opartego na zasadzie praworządności.
41. Poszanowanie zasady praworządności jest nie tylko zasadniczym warunkiem ochrony wszystkich podstawowych wartości wymienionych w art. 2 TUE. Jest to także konieczny warunek przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z Traktatów oraz zapewnienia wzajemnego zaufania obywateli, przedsiębiorstw i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich innych państw członkowskich.
42. Należyte funkcjonowanie rządów prawa jest też niezbędne w szczególności dla sprawnego działania rynku wewnętrznego, ponieważ przedsiębiorcy muszą być pewni równego traktowania wobec prawa. Nie można tego osiągnąć bez niezależności sądownictwa w każdym państwie członkowskim.
43. Komisja zauważa, że w odniesieniu do dwóch nowych ustaw, tj. ustawy o Sądzie Najwyższym oraz o Krajowej Radzie Sądownictwa, swoje głębokie zaniepokojenie wyraziły liczne podmioty i instytucje na szczeblu europejskim i międzynarodowym: w szczególności Komisja Wenecka, specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka przy OBWE, jak również przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości w całej Europie, m.in. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, Europejska Sieć Rad Sądownictwa oraz Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej.

44. W swojej rezolucji z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce Parlament Europejski wyraził głębokie zaniepokojenie zmianami w przepisach dotyczących polskiego sądownictwa i wezwał Prezydenta RP, by nie składał podpisu pod nowymi ustawami, jeżeli nie będą one w pełni gwarantować niezawisłości sądownictwa.

4. ZALECANE DZIAŁANIA

45. Komisja zaleca, aby władze polskie podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania systemowego zagrożenia dla praworządności określonego w sekcji 2.
46. W szczególności Komisja zaleca, aby władze polskie podjęły następujące działania w odniesieniu do nowo przyjętych ustaw w celu zapewnienia ich zgodności z wymogiem zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podziału władz oraz pewności prawa, jak również zgodności z Konstytucją RP oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa:
- a) zagwarantowanie, aby ustawa o Sądzie Najwyższym została zmieniona, tak aby:
 - nie stosowano obniżonego wieku emerytalnego do obecnych sędziów Sądu Najwyższego,
 - usunięto swobodę decyzyjną Prezydenta RP w odniesieniu do przedłużania czynnego mandatu sędziów Sądu Najwyższego,
 - usunięto procedurę dotyczącą skargi nadzwyczajnej;
 - b) zapewnienie odpowiednich zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa, tak aby nie przerwano mandatu sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz aby usunięto nowy system powoływania sędziów-członków, w celu zagwarantowania, by sędziowie-członkowie Rady byli wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego;
 - c) powstrzymanie się od działań i oświadczeń publicznych, które naruszają legitymację Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sędziów, zarówno konkretnych osób, jak i sędziów ogółem, oraz wymiaru sprawiedliwości jako całości.
47. Ponadto Komisja przypomina, że nie podjęto żadnych z poniższych działań wskazanych w jej zaleceniu z dnia 26 lipca 2017 r. w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa, i w związku z tym ponownie zaleca podjęcie następujących działań:
- d) przywrócenie niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji RP przez zapewnienie, aby Prezes, Wiceprezes oraz sędziowie Trybunału byli wybierani i powoływani zgodnie z prawem, oraz przez pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez Sejm poprzedniej kadencji w październiku 2015 r., a trzech sędziów wybranych przez Sejm nowej kadencji bez ważnej podstawy prawnej nie może orzekać, dopóki nie zostaną wybrani zgodnie z prawem;
 - e) opublikowanie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r. i 7 listopada 2016 r.;
 - f) zagwarantowanie, aby ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa zostały wycofane lub zmienione, aby zapewnić ich zgodność z Konstytucją oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa; konkretnie Komisja zaleca w szczególności:
 - wyeliminowanie nowych uregulowań dotyczących wieku emerytalnego mającego zastosowanie do sędziów sądów powszechnych, w tym swobody decyzyjnej Ministra Sprawiedliwości odnośnie do przedłużania mandatów tych sędziów,
 - wyeliminowanie swobody decyzyjnej Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do powoływania i odwoływania prezesów sądów, jak również zmianę decyzji już podjętych;
 - g) zagwarantowanie, aby ewentualna reforma sądownictwa odbywała się z poszanowaniem zasady praworządności i była zgodna z prawem UE oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa, a także aby była przygotowana w ścisłej współpracy z przedstawicielami sądownictwa i wszystkimi zainteresowanymi stronami.
48. Komisja podkreśla, że lojalna współpraca, wymagana między różnymi instytucjami państwowymi w kwestiach związanych z praworządnością, jest niezwykle ważna w celu znalezienia rozwiązania w obecnej sytuacji. Komisja zachęca także władze polskie do wdrożenia opinii Komisji Weneckiej na temat ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, jak również do zasięgnięcia opinii Komisji Weneckiej w kwestii wszelkich innych nowych propozycji ustaw mających na celu reformę systemu sądownictwa w Polsce.

49. Komisja wzywa rząd Rzeczypospolitej Polskiej do rozwiązania wyszczególnionych w niniejszym zaleceniu problemów w terminie trzech miesięcy od otrzymania niniejszego zalecenia i do poinformowania Komisji o podjętych w tym celu krokach.
50. Niniejsze zalecenie wydaje się w tym samym czasie co uzasadniony wniosek przedstawiony przez Komisję zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE w odniesieniu do praworządności w Polsce. Komisja jest gotowa, w ścisłej konsultacji z Parlamentem Europejskim i Radą, ponownie rozważyć wspomniany uzasadniony wniosek, jeżeli władze polskie wykonają zalecane działania określone w niniejszym zaleceniu w wyznaczonym terminie.
51. Komisja jest gotowa podjąć z rządem Rzeczypospolitej Polskiej konstruktywny dialog w oparciu o niniejsze zalecenie.

Sporządzono w Brukseli dnia 20 grudnia 2017 r.

W imieniu Komisji
Frans TIMMERMANS
Pierwszy wiceprzewodniczący
