



Bruksela, dnia 20.12.2017  
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**UZASADNIONY WNIOSEK ZGODNIE Z ART. 7 UST. 1 TRAKTATU O UNII  
EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCY PRAWORZĄDNOŚCI W POLSCE**

Wniosek

**DECYZJA RADY**

*w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą  
Polską zasady praworządności*

## UZASADNIENIE

### 1. WPROWADZENIE

- (1) 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.
- (2) 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. Zasady te obejmują: zasadę legalizmu oznaczającą przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; podział władz; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa<sup>1</sup>. Oprócz poszanowania tych zasad i wartości instytucje państwowe są również zobowiązane do lojalnej współpracy.
- (3) Zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane państwo członkowskie i – stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą – może skierować do niego zalecenia.
- (4) Niniejszy uzasadniony wniosek przedstawia, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, obawy Komisji co do poszanowania zasady praworządności w Polsce. Wzywa się w nim Radę do stwierdzenia, na podstawie tego samego przepisu, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, która stanowi jedną z wartości, o których mowa w art. 2 TUE.
- (5) Obawy Komisji odnoszą się do następujących kwestii:
  - 1) brak niezależnej i zgodnej z prawem kontroli zgodności z Konstytucją;
  - 2) przyjęcie przez polski Parlament nowych przepisów ustawodawczych dotyczących systemu sądownictwa, które budzą poważne obawy co do niezależności sądów i znacząco zwiększają systemowe zagrożenie dla praworządności w Polsce:
    - a) ustawa o Sądzie Najwyższym przyjęta przez Senat w dniu 15 grudnia 2017 r.
    - b) ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych („ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych”) opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 28 lipca 2017 r. i obowiązująca od 12 sierpnia 2017 r.;

---

<sup>1</sup> Zob. sekcja 2, załącznik I do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r., „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final.

- c) ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw („ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa”) przyjęta przez Senat w dniu 15 grudnia 2017 r.;
- d) 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”) opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 13 czerwca 2017 r. i obowiązująca od 20 czerwca 2017 r.

## 2. OKOLICZNOŚCI FAKTYCZNE I POSTĘPOWANIE

- (6) Od listopada 2015 r. Komisja pilnie śledzi rozwój wydarzeń związanych z praworządnością w Polsce i podejmuje działania w tym zakresie. Pełny zapis tych wydarzeń dotyczących praworządności w Polsce i dialogu prowadzonego przez Komisję z rządem polskim w świetle ram na rzecz umocnienia praworządności<sup>2</sup>, można znaleźć w zaleceniach Komisji (UE) 2016/1374<sup>3</sup>, (UE) 2017/146<sup>4</sup> i (UE) 2017/1520<sup>5</sup>. Poniżej przedstawiono przegląd najważniejszych wydarzeń.
- (7) Ramy na rzecz umocnienia praworządności zapewniają wytyczne dotyczące dialogu między Komisją a państwem członkowskim w celu zapobieżenia eskalacji systemowego zagrożenia dla praworządności. Celem tego dialogu jest umożliwienie Komisji znalezienia wspólnie z danym państwem członkowskim rozwiązania zapobiegającego wystąpieniu systemowego zagrożenia dla praworządności, które mogłoby się przerodzić w „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia”, co z kolei mogłoby spowodować zastosowanie „procedury określonej w art. 7 TUE”. Wspomniane ramy stosuje się w przypadku, gdy władze państwa członkowskiego stosują środki lub tolerują sytuacje, które mogą mieć systematyczny i negatywny wpływ na integralność, stabilność lub prawidłowe działanie instytucji i mechanizmów ochronnych ustanowionych na szczeblu krajowym w celu zapewnienia praworządności<sup>6</sup>. Ramy na rzecz umocnienia praworządności obejmują trzy etapy: Na pierwszym etapie („ocena Komisji”) Komisja gromadzi i analizuje wszelkie istotne informacje oraz ocenia, czy istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na systemowe zagrożenie dla praworządności. Jeżeli w wyniku tej wstępnej oceny Komisja uzna, że istnieje systemowe zagrożenie dla praworządności, rozpoczyna dialog z danym państwem członkowskim, wysyłając do niego odpowiednio uzasadnioną „opinię na temat praworządności” i dając mu możliwość udzielenia odpowiedzi. Na drugim etapie („zalecenie w sprawie praworządności”), jeżeli kwestia nie została zadowalająco rozstrzygnięta, Komisja może wystosować „zalecenie w sprawie praworządności” skierowane do danego państwa członkowskiego. Komisja wskazuje w nim, jakie przyczyny leżą u podstaw wyrażonych przez nią obaw i zaleca, aby państwo członkowskie rozwiązało stwierdzone problemy w wyznaczonym terminie i poinformowało Komisję o działaniach podjętych w tym celu. Na trzecim etapie („działania następcze

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r., „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374 (Dz.U. L 22 z 27.1.2017, s. 65).

<sup>5</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146 (Dz.U. L 228 z 2.9.2017, s. 19).

<sup>6</sup> Pkt 4.1 komunikatu COM(2014) 158 final.

w stosunku do zalecenia w sprawie praworządności”) Komisja monitoruje działania podjęte przez dane państwo członkowskie w odpowiedzi na jej zalecenie. Cały proces opiera się na stałym dialogu Komisji z danym państwem członkowskim.

- (8) W ostatnich dwóch latach Komisja w dużym stopniu wykorzystwała możliwości przewidziane w ramach na rzecz umocnienia praworządności w celu konstruktywnego dialogu z polskimi władzami. W czasie trwania całego procesu Komisja zawsze w sposób obiektywny i szczegółowy uzasadniała swoje zastrzeżenia. Komisja wydała opinię na temat praworządności oraz trzy zalecenia w sprawie praworządności. Wymieniła z polskimi władzami ponad 25 pism w tej sprawie. Zorganizowano też szereg spotkań i nawiązano kontakty między Komisją i polskimi władzami, zarówno w Warszawie, jak i w Brukseli, głównie w okresie przed wydaniem pierwszego zalecenia w sprawie praworządności. Komisja zawsze jasno deklarowała, że jest gotowa prowadzić konstruktywny dialog i wielokrotnie zapraszała polskie władze na kolejne spotkania w tym celu.

## **2.1. URUCHOMIENIE RAM NA RZECZ UMOCNIEŃ PRAWORZĄDNOŚCI**

- (9) Przed wyborami parlamentarnymi do Sejmu, które odbyły się dnia 25 października 2015 r., w dniu 8 października 2015 r. Sejm poprzedniej kadencji wybrał pięć osób, które miały być następnie mianowane na stanowiska sędziów Trybunału przez Prezydenta RP. Trzech sędziów miało objąć stanowiska zwolnione w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu, natomiast dwaj pozostali mieli zastąpić sędziów, których kadencja upływała podczas kolejnej kadencji Sejmu, rozpoczynającej się dnia 12 listopada 2015 r. Po wyborach parlamentarnych, w dniu 19 listopada 2015 r., Sejm dokonał w trybie przyspieszonym zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wprowadzając możliwość stwierdzenia nieważności pięciu nominacji sędziowskich dokonanych przez Sejm poprzedniej kadencji i nominowania pięciu nowych sędziów. W dniu 25 listopada 2015 r. Sejm przyjął uchwałę o stwierdzeniu nieważności pięciu nominacji dokonanych przez Sejm poprzedniej kadencji i w dniu 2 grudnia powołał pięciu nowych sędziów.
- (10) Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły wnioski o zajęcie stanowiska w sprawie decyzji Sejmu zarówno poprzedniej, jak i obecnej kadencji. W związku z tym Trybunał wydał dwa wyroki w dniach 3 i 9 grudnia 2015 r. W wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r.<sup>7</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi, że Sejm poprzedniej kadencji miał prawo dokonać nominacji trzech sędziów mających zastąpić sędziów, których kadencja upłynęła dnia 6 listopada 2015 r. Jednocześnie Trybunał wyjaśnił, że Sejm nie był uprawniony do dokonania wyboru dwóch sędziów mających zastąpić sędziów, których kadencja upłynęła w grudniu. W wyroku odniesiono się też wyraźnie do spoczywającego na Prezydencie RP obowiązku niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm. W dniu 9 grudnia 2015 r.<sup>8</sup> Trybunał Konstytucyjny unieważnił między innymi podstawę prawną, na której oparł się Sejm nowej kadencji, dokonując wyboru trzech sędziów w miejsce tych, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r., pomimo faktu, że stanowiska te zostały już zgodnie z prawem obsadzone przez Sejm poprzedniej kadencji.

---

<sup>7</sup> K 34/15.

<sup>8</sup> K 35/15.

- (11) W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która dotyczy funkcjonowania Trybunału oraz niezawisłości sędziów Trybunału<sup>9</sup>.
- (12) W dniu 23 grudnia 2015 r. Komisja wystosowała do rządu polskiego pismo zawierające zapytania dotyczące przewidywanych działań w odniesieniu do dwóch wspomnianych wyżej wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Komisja oświadczyła, że oczekuje, iż ustawa uchwalona dnia 22 grudnia 2015 r. nie wejdzie w życie, dopóki nie zostanie dokonana pełna i gruntowna ocena wszystkich kwestii związanych z jej skutkami dla niezależności i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Komisja zaleciła, aby władze polskie prowadziły ścisłą współpracę z Komisją Wenecką. W dniu 11 stycznia Komisja otrzymała od rządu polskiego odpowiedź, która nie rozwiązała zaistniałych obaw.
- (13) W dniu 23 grudnia 2015 r. rząd polski zwrócił się do Komisji Weneckiej o opinię w sprawie ustawy uchwalonej dnia 22 grudnia 2015 r. Nie poczekał on jednak na wydanie tej opinii przed podjęciem kolejnych działań, a ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw i weszła w życie dnia 28 grudnia 2015 r.
- (14) W grudniu 2015 r. i w styczniu 2016 r. Sejm uchwalił szereg nowych ustaw dotyczących kwestii szczególnie wrażliwych, przy czym wiele z nich w przyspieszonym trybie ustawodawczym – w szczególności dotyczy to ustawy medialnej<sup>10</sup>, nowej ustawy o służbie cywilnej<sup>11</sup>, ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw<sup>12</sup> oraz ustawy o prokuraturze<sup>13</sup>.
- (15) W dniu 13 stycznia 2016 r. Komisja przeprowadziła pierwszą debatę orientacyjną w celu oceny sytuacji w Polsce. Komisja zdecydowała o zbadaniu sytuacji w świetle ram na rzecz praworządności oraz upoważniła pierwszego wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do podjęcia dialogu z instytucjami Rzeczypospolitej Polskiej w celu wyjaśnienia tych kwestii i znalezienia możliwych rozwiązań. Tego samego dnia Komisja poinformowała o tym rząd polski.
- (16) W dniu 19 stycznia 2016 r. Komisja wystosowała do rządu polskiego pismo, w którym zaoferowała swoją pomoc w postaci wiedzy fachowej oraz zaproponowała podjęcie dyskusji na temat nowej ustawy medialnej. W dniu 19 stycznia 2016 r. rząd polski wystosował do Komisji pismo, w którym przedstawił swoje stanowisko na temat sporu dotyczącego mianowania sędziów. Odwołał się on przy tym m.in. do zwyczaju konstytucyjnego związanego z ich mianowaniem.
- (17) W dniu 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawa uchwalona w dniu 22 grudnia 2015 r. jest niezgodna z Konstytucją. Wyrok ten nie został dotychczas opublikowany przez rząd w Dzienniku Ustaw, co oznacza, że nie wywiera on skutków prawnych. Rząd oficjalnie uzasadnia swoją decyzję, twierdząc, że Trybunał powinien był wydać orzeczenie w obecności przewidzianego prawem

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 28 grudnia pod poz. 2217.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 7 stycznia 2016 r. pod poz. 25.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 8 stycznia 2016 r. pod poz. 34.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 4 lutego 2016 r. pod poz. 147.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 15 lutego 2016 r. pod poz. 177; Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 15 lutego 2016 r. pod poz. 178.

kworum, zgodnie z ustawą uznaną za niezgodną z Konstytucją. W Trybunale Konstytucyjnym zasiadało jednak tylko 12 sędziów powołanych zgodnie z prawem, a trzech pozostali sędziowie powołani przez Sejm w październiku 2015 r. oczekiwali na zaprzysiężenie przez Prezydenta RP.

- (18) W dniu 11 marca 2016 r. Komisja Wenecka przyjęła swoją opinię „dotyczącą nowelizacji polskiej ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym”<sup>14</sup>. Jeśli chodzi o mianowanie sędziów, w opinii wzywa się polski Parlament do poszukiwania rozwiązania zgodnego z zasadą praworządności, w poszanowaniu wyroków Trybunału. W opinii tej stwierdzono również, że wysokie kworum, wymóg wydawania wyroków większością dwóch trzecich głosów oraz surowe zasady uniemożliwiające rozpatrywanie spraw niecierpiących zwłoki, a w szczególności łączne skutki tych zmian, pozbawiłyby Trybunał skuteczności. Uznano w niej również, że odmowa ogłoszenia wyroku z dnia 9 marca 2016 r. doprowadziłaby do dalszego pogłębienia kryzysu konstytucjonalnego w Polsce.
- (19) W następstwie wyroku z dnia 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny zaczął ponownie rozpoznawać sprawy. Rząd polski nie uczestniczył w tych postępowaniach. Odmówił on ponadto publikacji wyroków wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w późniejszym terminie.
- (20) W dniu 13 kwietnia 2016 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie sytuacji w Polsce, w której wezwał rząd polski do niezwłocznego przestrzegania, ogłoszenia i pełnego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oraz wykonania wyroków z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., a także do pełnego wdrożenia zaleceń przedstawionych przez Komisję Wenecką<sup>15</sup>.
- (21) W dniu 26 kwietnia 2016 r. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego w Polsce podjęło uchwałę zatwierdzającą ważność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego pomimo tego, że polski rząd odmawia ich publikacji w Dzienniku Ustaw.

## **2.2. Opinia w sprawie praworządności**

- (22) W okresie między lutym a lipcem 2016 r. Komisja i rząd polski dokonały wymiany szeregu pism; zorganizowano także szereg spotkań<sup>16</sup>.
- (23) Pomimo szczegółowej i konstruktywnej wymiany informacji między Komisją a polskim rządem nie udało się rozwiać obaw Komisji. W dniu 1 czerwca 2016 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie praworządności w Polsce. W następstwie dialogu prowadzonego z polskimi władzami od dnia 13 stycznia 2016 r. Komisja uznała za konieczne sformalizowanie dokonanej przez nią oceny bieżącej sytuacji w postaci wspomnianej opinii. W opinii przedstawiono obawy Komisji i położono nacisk na dialog prowadzony w dalszym ciągu z władzami polskimi, mający na celu wypracowanie rozwiązania.
- (24) W dniu 24 czerwca 2016 r. rząd polski wystosował do Komisji pismo, w którym potwierdził otrzymanie opinii Komisji w sprawie praworządności z dnia 1 czerwca 2016 r. W piśmie tym poinformował on Komisję o aktualnym etapie prac

<sup>14</sup> Opinia nr 833/2015, CDL-AD(2016)001 („CDL-AD(2016)001”).

<sup>15</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP)).

<sup>16</sup> Pisma Komisji z dnia 1 lutego 2016 r. i 3 marca 2016 r.; pisma rządu polskiego z dnia 29 lutego 2016 r., 21 marca 2016 r., 31 marca 2016 r. i 24 czerwca 2016 r.; spotkania Komisji z rządem polskim w dniach 5 kwietnia 2016 r., 24 maja 2016 r. i 26 maja 2016 r.

parlamentarnych w Polsce, w tym prac nad nową ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, a także wyraził przekonanie, że prowadzone przez Parlament prace nad nową ustawą o Trybunale Konstytucyjnym stanowią właściwy sposób służący wypracowaniu konstruktywnego rozwiązania.

- (25) W dniu 22 lipca 2016 r. Sejm uchwalił nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, która została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 1 sierpnia 2016 r. Komisja przedstawiała uwagi i omawiała treść projektu ustawy z władzami polskimi na różnych etapach procedury ustawodawczej.

### **2.3 Zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2016/1374 (pierwsze zalecenie)**

- (26) W dniu 27 lipca 2016 r. Komisja przyjęła zalecenie w sprawie praworządności w Polsce. W tym zaleceniu 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. 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. W szczególności Komisja zaleciła władzom polskim: a) 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 VII kadencji w październiku 2015 r., a nie trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej na już obsadzone stanowiska; b) ogłoszenie i pełne wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oraz zagwarantowanie automatycznego ogłaszania przyszłych wyroków niezależnie od decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej; c) zagwarantowanie zgodności wszelkich nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, w tym z wyrokami z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. i 9 marca 2016 r. oraz pełne uwzględnienie w tych nowelizacjach opinii Komisji Weneckiej; a także zadbanie o to, aby skuteczność Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji nie była podważana przez dodatkowe wymogi, niezgodne z zasadą praworządności; d) zagwarantowanie, aby Trybunał Konstytucyjny mógł dokonać kontroli konstytucyjności nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – uchwalonej w dniu 22 lipca 2016 r. – przed jej wejściem w życie, oraz opublikowanie i pełne wykonanie wyroku Trybunału w tej sprawie; e) zaniechanie działań i wypowiedzi publicznych, które mogłyby podważyć legitymację i skuteczne działanie Trybunału Konstytucyjnego.
- (27) Komisja wezwała rząd polski do rozwiązania wyszczególnionych w zaleceniu problemów w terminie trzech miesięcy i do poinformowania Komisji o podjętych w tym celu krokach. Komisja stwierdziła, że jest nadal gotowa podjąć konstruktywny dialog z polskim rządem. W odpowiedzi z dnia 27 października 2016 r. rząd polski nie zgodził się z żadnym z punktów stanowiska wyrażonego w zaleceniu i nie podjął się przyjąć nowych środków na potrzeby wyeliminowania zastrzeżeń Komisji dotyczących praworządności.
- (28) W dniu 30 lipca 2016 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 22 lipca 2016 r., która została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 1 sierpnia 2016 r.

- (29) W dniu 11 sierpnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r.<sup>17</sup>. Stwierdzono w nim, że szereg przepisów tej ustawy, z których wszystkie zostały wskazane jako budzące obawy Komisji w jej zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r., jest niezgodnych z Konstytucją<sup>18</sup>. Rząd polski odmówił jednak uznania ważności wyroku i nie opublikował go w Dzienniku Ustaw.
- (30) W dniu 16 sierpnia 2016 r. rząd polski opublikował 21 wyroków Trybunału wydanych w okresie od 6 kwietnia 2016 r. do 19 lipca 2016 r. Nie opublikował jednak wyroku z dnia 9 marca 2016 r. ani wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r.
- (31) W dniu 14 września 2016 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie sytuacji w Polsce<sup>19</sup>, między innymi wzywając w niej rząd polski do współpracy z Komisją zgodnie z zasadą lojalnej współpracy określoną w Traktacie.
- (32) W dniu 14 października 2016 r. Komisja Wenecka przyjęła opinię dotyczącą ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>20</sup>. Pomimo poprawy w porównaniu z nowelizacją ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r., w opinii odnotowano, że nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w przyjętym brzmieniu przyczyni się do znacznego spowolnienia pracy Trybunału oraz będzie utrudniać jego pracę, potencjalnie powodując nieskuteczność jego działań, jak również podważać jego niezależność przez przyznanie nadmiernej kontroli nad funkcjonowaniem Trybunału władzy ustawodawczej i wykonawczej. W opinii poddano również krytyce sposób przedstawiania kandydatur na stanowisko Prezesa Trybunału Prezydentowi RP, rozwiązanie to bowiem może spowodować wybór kandydata, który nie cieszy się poparciem dużej liczby sędziów. Podkreślono w niej również, że kwestia dotycząca nawiązania stosunku służbowego przez sędziów nie została rozwiązana zgodnie z zaleceniami oraz że wykonanie przepisu ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. wymagającego, by Prezes Trybunału dopuścił do orzekania sędziów wybranych w grudniu, byłoby sprzeczne z wyrokami Trybunału. W opinii zawarto wnioski, że przez przyjęcie ustawy polski Parlament przyznał sobie kompetencje z zakresu kontroli konstytucyjności, które mu nie przysługiwały, gdy działał w charakterze zwykłego ustawodawcy. W opinii uznano, że polski Parlament i rząd nadal podważają pozycję Trybunału jako ostatecznego rozjemcy w sprawie zagadnień konstytucyjnych, przy jednoczesnym przywłaszczeniu sobie jego kompetencji: organy te stworzyły bowiem nowe przeszkody dla skutecznego funkcjonowania Trybunału, a ich działania w dalszym ciągu podważały jego niezależność. Według też zawartych w opinii podmioty te utrudniały – przez przedłużanie kryzysu konstytucyjnego – funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, który nie może pełnić nałożonych na niego konstytucyjnych obowiązków, a mianowicie stania na straży demokracji, praworządności i praw człowieka. Rząd polski podjął decyzję o tym, że nie będzie uczestniczył w posiedzeniu Komisji Weneckiej w dniu 14 października 2016 r., ponieważ uznał, że opinia Komisji Weneckiej jest jednostronna i nie uwzględnia stanowiska rządu.
- (33) W dniu 31 października 2016 r. Komitet Praw Człowieka ONZ<sup>21</sup> wyraził zaniepokojenie negatywnym skutkiem reform legislacyjnych, w tym nowelizacji

---

<sup>17</sup> K 39/16.

<sup>18</sup> Za przesłanki niekonstytucyjności uznano naruszenie zasady podziału i równowagi władzy, odrębności sądownictwa od pozostałych władz, niezawisłości sędziów oraz zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

<sup>19</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (2016/2774(RSP)).

<sup>20</sup> Opinia nr 860/2016, CDL-AD(2016)026 („CDL-AD(2016)026”).

<sup>21</sup> Uwagi końcowe dotyczące siódmego okresowego sprawozdania Polski.



ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z listopada i grudnia 2015 r. oraz z lipca 2016 r., a także lekceważeniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego, jak również funkcjonowaniem i niezależnością Trybunału oraz wdrażaniem Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych. Komitet wezwał Polskę do natychmiastowego ogłoszenia wszystkich wyroków Trybunału, odstąpienia od wprowadzania środków, które utrudniają skuteczne funkcjonowanie Trybunału, oraz zapewnienia przejrzystego i bezstronnego procesu nawiązywania stosunku służbowego z członkami Trybunału i zabezpieczenia ich kadencji, spełniającego wszystkie wymogi legalności na podstawie prawa krajowego i międzynarodowego.

- (34) W dniu 7 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. w odniesieniu do wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału<sup>22</sup>, w którym stwierdził, że wykładni Konstytucji należy dokonać w taki sposób, aby Prezes Trybunału był powoływany przez Prezydenta RP spośród kandydatów, którzy uzyskali większość głosów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK.
- (35) W dniu 1 i 2 grudnia 2016 r. Senat przyjął ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego („ustawa o statusie sędziów”) oraz ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym („ustawa o organizacji i trybie postępowania”).
- (36) W dniu 14 grudnia 2016 r. w Parlamencie Europejskim odbyła się debata na temat sytuacji w zakresie praworządności w Polsce. Podczas tej debaty Komisja w trybie pilnym wezwała polskie władze do niewprowadzania w życie nowych przepisów, dopóki Trybunał Konstytucyjny nie będzie miał możliwości zbadania ich zgodności z Konstytucją.
- (37) W dniu 15 grudnia 2016 r. Senat przyjął ustawę z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego („ustawa – Przepisy wprowadzające”).
- (38) W dniu 19 grudnia 2016 r. Prezydent RP podpisał trzy nowe ustawy regulujące funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, które zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw. W tym samym dniu Prezydent RP powołał sędzię Julię Przyłębską, wybraną przez nowy Sejm, na stanowisko pełniące obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.
- (39) W dniu 20 grudnia 2016 r. sędzia Julia Przyłębska dopuściła trzech sędziów, którzy zostali wyznaczeni przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej, do objęcia funkcji w Trybunale i zwołała posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów, które miało się odbyć w tym samym dniu. Ze względu na zwołanie posiedzenia z krótkim wyprzedzeniem jeden sędzia nie mógł wziąć w nim udziału i zwrócił się z wnioskiem o jego przełożenie na kolejny dzień, na co nie zgodziła się sędzia Julia Przyłębska. Spośród 14 sędziów obecnych na posiedzeniu głosy oddało jedynie trzech sędziów powołanych niezgodnie z prawem i trzech sędziów powołanych przez obecną większość rządzącą<sup>23</sup>. Wybrano dwóch kandydatów: Julię Przyłębską i Mariusza Muszyńskiego; ich kandydatury zostały przedstawione

<sup>22</sup> K 44/16; w sprawie wystąpiła konieczność zmiany składu Trybunału z pełnego składu na skład złożony z pięciu sędziów ze względu na fakt, że trzech sędziów Trybunału odmówiło uczestnictwa w rozprawie oraz że trzech sędziów mianowanych zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji nie objęło funkcji w Trybunale (zob. zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r.).

<sup>23</sup> Protokół z posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2016 r.

Prezydentowi RP. W dniu 21 grudnia 2016 r. Prezydent RP mianował sędzię Julię Przyłębską na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

#### **2.4. Zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2016/146 (drugie zalecenie)**

- (40) W dniu 21 grudnia 2016 r. Komisja przyjęła drugie zalecenie w sprawie praworządności w Polsce. Komisja uznała, że choć zajęto się niektórymi kwestiami poruszonymi w jej pierwszym zaleceniu, nadal nie rozwiązano pewnych ważnych problemów, a w międzyczasie pojawiły się nowe zastrzeżenia. Komisja stwierdziła także, że procedura, według której wybrano Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, budzi poważne zastrzeżenia w świetle zasady praworządności. Komisja uznała, że w Polsce utrzymuje się systemowe zagrożenie dla praworządności i wezwała rząd polski do rozwiązania kwestii wskazanych jako pilne w terminie dwóch miesięcy. Komisja stwierdziła, że jest nadal gotowa do prowadzenia konstruktywnego dialogu z polskim rządem na podstawie swojego zalecenia.
- (41) W dniu 20 lutego 2017 r. rząd polski udzielił odpowiedzi na wspomniane zalecenie. W odpowiedzi tej nie zgodził się z oceną zawartą w zaleceniu i nie zapowiedział żadnych nowych działań zmierzających do wyeliminowania zastrzeżeń Komisji. W odpowiedzi podkreślono, że powołanie nowego Prezesa Trybunału w dniu 21 grudnia 2016 r. oraz wejście w życie trzech nowych ustaw regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego stworzyło właściwe warunki do funkcjonowania Trybunału po okresie paraliżu spowodowanego sporami politycznymi wywołanymi przez polityków opozycji, w których to sporach uczestniczył także poprzedni Prezes Trybunału.
- (42) W dniu 10 stycznia 2017 r. nowo powołana Prezes Trybunału Konstytucyjnego zmusiła Wiceprezesa Trybunału do wykorzystania zaległego urlopu. W dniu 24 marca 2017 r. obowiązkowy urlop został przedłużony do końca czerwca 2017 r., pomimo oświadczenia Wiceprezesa o chęci powrotu do orzekania w Trybunale od dnia 1 kwietnia 2017 r. W dniu 12 stycznia 2017 r. Minister Sprawiedliwości zainicjował postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją wyboru w 2010 r. trzech sędziów Trybunału. Wskutek tego postępowania trzem wspomnianym wyżej sędziom przestano przydzielać sprawy. W dniu 16 stycznia 2017 r. przewodniczący Komisji Weneckiej wydał oświadczenie, w którym wyraził zaniepokojenie pogarszającą się sytuacją w Trybunale.
- (43) W dniu 20 stycznia 2017 r. rząd polski zapowiedział kompleksową reformę wymiaru sprawiedliwości obejmującą pakiet ustaw, w tym projekty ustaw o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o ustroju sądów powszechnych, które miały zostać przedstawione w 2017 r.
- (44) W dniu 1 marca 2017 r. grupa 50 posłów zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, na podstawie których wybierany jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.
- (45) W dniu 11 maja 2017 r. Sejm uchwalił ustawę o Krajowej Szkole Sądownictwa, która została opublikowana w dniu 13 czerwca 2017 r.
- (46) W dniu 16 maja 2017 r. Komisja poinformowała Radę o sytuacji w zakresie praworządności w Polsce. W Radzie panowała powszechna zgoda co do tego, że praworządność jest przedmiotem wspólnego zainteresowania, oraz że instytucje UE i państwa członkowskie są za nią wspólnie odpowiedzialne. Ogromna większość państw członkowskich poparła rolę i działania Komisji w tym zakresie. Państwa

członkowskie wezwały polski rząd do wznowienia dialogu z Komisją w celu rozstrzygnięcia przedmiotowych kwestii i wyraziły nadzieję, że będą na bieżąco informowane w ramach Rady do Spraw Ogólnych.

- (47) W dniu 23 czerwca 2017 r. Rada Europejska zasadniczo zatwierdziła zalecenia dla poszczególnych krajów adresowane do państw członkowskich w ramach europejskiego semestru z 2017 r. Zalecenie skierowane do Polski zawierało zdanie: „Pewność prawa oraz zaufanie do jakości i przewidywalności polityki regulacyjnej, polityki podatkowej i innych polityk, a także organów regulacyjnych i podatkowych oraz innych instytucji, mają duże znaczenie i mogą przyczynić się do wzrostu stopy inwestycji. W tym kontekście kluczowe są również praworządność i niezależne sądownictwo. Zajęcie się poważnymi kwestiami związanymi z praworządnością pomoże w poprawie pewności prawa”. W dniu 11 lipca 2017 r. Rada przyjęła zalecenia dla poszczególnych krajów<sup>24</sup>.
- (48) W dniu 5 lipca 2017 r., po upływie kadencji poprzedniego Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent RP powołał nowego Wiceprezesa Trybunału, Mariusza Muszyńskiego, pomimo tego, że był on jednym z trzech sędziów Trybunału, którzy zostali powołani niezgodnie z prawem.
- (49) W dniu 12 lipca 2017 r. grupa posłów wniosła projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, który przewidywał, między innymi, odwołanie ze stanowiska i przeniesienie w stan spoczynku wszystkich sędziów Sądu Najwyższego, z wyjątkiem sędziów wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości.
- (50) W dniu 13 lipca 2017 r. Komisja skierowała do rządu polskiego pismo, w którym wyraziła swoje obawy związane z najnowszymi projektami ustaw dotyczących systemu sądownictwa oraz Sądu Najwyższego, podkreśliła, jak istotne dla konstruktywnego dialogu jest odstąpienie od przyjęcia tych projektów, oraz zaprosiła polskiego Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Sprawiedliwości na spotkanie poświęcone tym kwestiom, w najbliższym, dogodnym dla nich terminie. W dniu 14 lipca 2017 r. rząd polski podtrzymał w piśmie do Komisji swoje uprzednie wyjaśnienia w sprawie kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.
- (51) W dniu 15 lipca 2017 r. Senat przyjął ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa i ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych.
- (52) W dniu 19 lipca 2017 r. rząd polski wystosował odpowiedź na pismo Komisji z dnia 13 lipca 2017 r., w którym odniósł się do obecnych reform ustawodawczych dotyczących polskiego systemu sądownictwa i zwrócił się do Komisji o przedstawienie konkretnych zastrzeżeń odnoszących się do nowych ustaw na potrzeby prowadzenia dalszych dyskusji. Komisja udzieliła odpowiedzi na pisma wystosowane przez rząd polski w dniu 14 i 19 lipca 2017 r. pismem z dnia 28 lipca 2017 r.
- (53) W dniu 22 lipca 2017 r. Senat przyjął ustawę o Sądzie Najwyższym, która została przekazana Prezydentowi RP do podpisu wraz z ustawą o Krajowej Radzie Sądownictwa i ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych.
- (54) W dniu 24 lipca 2017 r. Prezydent RP wydał oświadczenie, w którym powiadomił o swoim zamiarze przekazania Sejmowi do ponownego rozpatrzenia ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

---

<sup>24</sup> Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r.

(55) W dniu 25 lipca 2017 r. Prezydent RP podpisał ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

## **2.5. Zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2017/1520 (trzecie zalecenie)**

(56) 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 odnosiły się do następujących kwestii:

- 1) brak niezależnej i zgodnej z prawem kontroli zgodności z Konstytucją;
- 2) przyjęcie przez Parlament nowych przepisów dotyczących systemu sądownictwa, które budzą poważne obawy co do niezależności sądów i znacząco zwiększają systemowe zagrożenie dla praworządności w Polsce:
  - a) ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych („ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych”); opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 28 lipca 2017 r. i obowiązująca od 12 sierpnia 2017 r.;
  - b) 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”); opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 13 czerwca 2017 r. i obowiązująca od 20 czerwca 2017 r.;
  - c) ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw („ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa”); przyjęta przez Senat w dniu 15 lipca 2017 r.; ustawa ta trafiła ponownie do Sejmu w dniu 24 lipca 2017 r. i nie weszła w życie;
  - d) ustawa o Sądzie Najwyższym przyjęta przez Senat w dniu 22 lipca 2017 r.; ustawa ta trafiła ponownie do Sejmu w dniu 24 lipca 2017 r. i nie weszła w życie.

(57) W swoim trzecim zaleceniu Komisja uznała, 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. W szczególności:

- 1) niezgodne z prawem powołanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego; dopuszczenie trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej; fakt, że jeden z tych sędziów został powołany na stanowisko Wiceprezesa Trybunału; fakt, że trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez Sejm poprzedniej kadencji w październiku 2015 r. nie było w stanie objąć stanowisk sędziów Trybunału; jak również późniejszy rozwój wypadków w Trybunale, o czym mowa powyżej, doprowadziły *de facto* do kompletnej zmiany składu Trybunału, która odbyła się z pominięciem przyjętego procesu powoływania sędziów przewidzianego w Konstytucji. Z tego powodu Komisja uważa, że niezależność i legitymacja Trybunału Konstytucyjnego doznały poważnego uszczerbku i że w związku z tym nie można już zagwarantować zgodności polskich przepisów prawa z ustawą zasadniczą. Nie można już uznawać, że wyroki wydawane przez Trybunał w tych warunkach zapewniają skuteczną kontrolę konstytucyjności.

- 2) Ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, która już weszła w życie, oraz ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawa o Sądzie Najwyższym, 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.
  - 3) W szczególności odwołanie sędziów Sądu Najwyższego, możliwość ich ponownego powołania oraz inne środki przewidziane w ustawie o Sądzie Najwyższym poważnie zwiększyłyby systemowe zagrożenie dla praworządności.
  - 4) Nowe przepisy budzą poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z Konstytucją RP, co podkreślono w szeregu oświadczeń wydanych w szczególności przez Sąd Najwyższy, Krajową Radę Sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich, Naczelną Radę Adwokacką, organizacje sędziowskie i stowarzyszenia prawników, jak również przez inne odpowiednie zainteresowane podmioty. Jak wyjaśniono powyżej, skuteczna kontrola konstytucyjności wspomnianych ustaw nie jest już jednak dłużej możliwa.
  - 5) Wreszcie, 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 przywołała zasadę lojalnej współpracy pomiędzy organami państwa, która jest, jak podkreślono w opiniach Komisji Weneckiej, warunkiem wstępnym istnienia demokratycznego państwa opartego na zasadzie praworządności.
- (58) Komisja wezwała rząd Rzeczypospolitej Polskiej do rozwiązania problemów wyszczególnionych w przedmiotowym zaleceniu w terminie jednego miesiąca od otrzymania tego zalecenia i do poinformowania Komisji o podjętych w tym celu krokach. W szczególności Komisja zaleciła władzom polskim:
- 1) przywrócenie niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji RP;
  - 2) opublikowanie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r. i 7 listopada 2016 r.;
  - 3) zagwarantowanie, aby ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawa o Sądzie Najwyższym nie weszły w życie, a ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury została wycofana lub zmieniona, aby zapewnić jej zgodność z Konstytucją oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa;
  - 4) powstrzymanie się od wszelkich środków godzących w kadencję sędziów Sądu Najwyższego i ich funkcję;
  - 5) 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;

- 6) powstrzymanie się od działań i oświadczeń publicznych, które naruszają legitymację Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sędziów, zarówno konkretnych osób, jak i sędziów ogółem, oraz wymiaru sprawiedliwości jako całości.
- (59) 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 wskazała, że gdyby władze polskie podjęły działania tego rodzaju, jest ona gotowa natychmiast uruchomić art. 7 ust. 1 TUE.
- (60) W dniu 31 lipca 2017 r. Sejm został oficjalnie zawiadomiony o podjętej przez Prezydenta RP decyzji o zawetowaniu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym.
- (61) 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.
- (62) W dniu 28 sierpnia 2017 r. rząd polski udzielił odpowiedzi na zalecenie z dnia 26 lipca 2017 r. W odpowiedzi tej nie zgodził się z żadnym z punktów zalecenia i nie zapowiedział żadnych nowych działań zmierzających do wyeliminowania zastrzeżeń Komisji.
- (63) 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<sup>25</sup>.
- (64) 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.
- (65) 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<sup>26</sup>.
- (66) W dniu 13 września 2017 r. Minister Sprawiedliwości rozpoczął wykonywanie uprawnień do odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów na podstawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.
- (67) 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.
- (68) 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.

---

<sup>25</sup> Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) OBWE, 30 sierpnia 2017 r., „Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland”.

<sup>26</sup> K 10/17.

- (69) 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.
- (70) 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.
- (71) 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.
- (72) W dniu 26 września 2017 r. Prezydent RP przekazał Sejmowi dwa nowe projekty ustaw o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa.
- (73) 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.
- (74) 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.
- (75) 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<sup>27</sup>.
- (76) W dniu 13 października 2017 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) wydała opinię<sup>28</sup> w sprawie nowego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, w której podkreśliła niespójność tej ustawy z europejskimi standardami w zakresie rad sądownictwa.
- (77) 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 Narodów Zjednoczonych dotyczących utrzymania niezależności sądów.
- (78) 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.

<sup>27</sup> PACE, 11 października 2017 r., Rezolucja 2188 (2017), „New threats to the rule of law in Council of Europe Member States: selected examples”.

<sup>28</sup> 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”.

- (79) 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.
- (80) W dniu 27 października 2017 r. Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, Diego García-Sayán, przedstawił swoje wstępne uwagi<sup>29</sup>, według których dwa projekty ustaw o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa budzą szereg wątpliwości pod względem niezależności sądów.
- (81) W dniu 31 października 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa przyjęła opinię w sprawie 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.
- (82) W dniu 10 listopada 2017 r. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) przyjęła oświadczenie, w którym wyraża obawy co do niezależności sądów w Polsce<sup>30</sup>.
- (83) 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.
- (84) W dniu 13 listopada 2017 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE przyjęło opinię w sprawie nowego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, w której stwierdza, że zmienione przepisy są niezgodne z międzynarodowymi standardami dotyczącymi niezależności sądów<sup>31</sup>.
- (85) 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, 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<sup>32</sup>.
- (86) 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

<sup>29</sup> Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, 27 października 2017 r., „Preliminary observations on the official visit to Poland (23–27 October 2017)”.

<sup>30</sup> CCJE(2017) 9, 10 listopada 2017 r., „Statement as regards the Situation on the Independence of the Judiciary in Poland”.

<sup>31</sup> 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)”.

<sup>32</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)).



Konstytucję RP<sup>33</sup>. 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.

- (87) W dniu 5 grudnia 2017 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) przyjęła kolejną opinię, w której krytycznie odnosi się do projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z powodu nieprzestrzegania standardów ENCJ<sup>34</sup>.
- (88) 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 – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także opinię w sprawie ustawy o prokuraturze<sup>35</sup>. Komisja Wenecka zbadała ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz prezydenckie projekty ustaw o Krajowej Radzie Sądownictwa i o Sądzie Najwyższym. 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 wezwała Prezydenta RP do wycofania prezydenckich wniosków ustawodawczych i podjęcia dialogu przed kontynuowaniem procedury ustawodawczej. Zaapelowała też do polskiego Parlamentu o ponowne rozpatrzenie ostatnich zmian do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.
- (89) 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.
- (90) 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.

### **3. BRAK NIEZALEŻNEJ I ZGODNEJ Z PRAWEM KONTROLI ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ**

- (91) W ciągu ostatniego roku uchwalono sześć kolejnych ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego RP. Te nowe ustawy zrodziły szereg obaw co do poszanowania zasady praworządności, które przedstawiono poniżej i które zostały wyszczególnione w trzech zaleceniach Komisji w sprawie praworządności w Polsce. Komisja podkreśla przy tym, że tam, gdzie w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości ustanowiono Trybunał Konstytucyjny, jego skuteczność jest jednym z podstawowych elementów praworządności.

<sup>33</sup> CCBE, 24 listopada 2017 r., „Resolution of the Plenary Session of the Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE)”.

<sup>34</sup> 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”.

<sup>35</sup> 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”).

### 3.1. Skład Trybunału Konstytucyjnego

- (92) Mimo wyroków, o których mowa w pkt 10 powyżej, trzech sędziowie wybrani przez Sejm poprzedniej kadencji nie objęli swoich stanowisk w Trybunale Konstytucyjnym i nie zostali zaprzysiężeni przez Prezydenta RP. Z kolei przysięga złożona przez trzech sędziów powołanych przez Sejm nowej kadencji bez ważnej podstawy prawnej została przyjęta przez Prezydenta RP i w dniu 20 grudnia 2016 r., po zakończeniu kadencji byłego Prezesa Trybunału, zostali oni dopuszczeni do pełnienia funkcji sędziowskich przez sędzię pełniącą obowiązki Prezesa Trybunału (zob. poniżej).
- (93) W swoich trzech zaleceniach Komisja rekomendowała, by władze polskie w pełni wykonały wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez Sejm poprzedniej kadencji w październiku 2015 r. ma objąć stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a trzech sędziów wybranych przez Sejm nowej kadencji bez ważnej podstawy prawnej nie może orzekać, dopóki nie zostaną wybrani zgodnie z prawem.
- (94) W odpowiedzi z dnia 27 października 2016 r. rząd polski utrzymuje, że w wyrokach Trybunału z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. Trybunał nie określił, którzy sędziowie mieli objąć stanowiska, oraz że Sejm nowej kadencji wyznaczył pięciu sędziów w grudniu 2015 r. zgodnie z prawem. Takie uzasadnienie budzi poważne obawy w zakresie praworządności, gdyż kwestionuje wszelkie skutki dwóch wyroków z grudnia i jest sprzeczne z konsekwentnie powtarzaniem rozumowaniem Trybunału, zawartym również w jego wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r.; w tym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjny przepis ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, który umożliwiłby trzem sędziom wyznaczonym przez Sejm nowej kadencji bez ważnej podstawy prawnej objęcie stanowisk, wykorzystując wakaty, na które Sejm poprzedniej kadencji wybrał już zgodnie z prawem trzech sędziów<sup>36</sup>. W odpowiedzi przyznano, że Trybunał Konstytucyjny w sentencji wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. odniósł się do spoczywającego na Prezydencie RP obowiązku niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm. Stwierdzono jednak, że wyrok ten nie może zobowiązywać innych organów do stosowania przepisów w sposób określony w danym przypadku. Taka interpretacja ogranicza skutki wyroków z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. do zwykłego obowiązku ogłoszenia ich przez rząd, zaprzecza natomiast istnieniu wszelkich prawnych i operacyjnych skutków tych wyroków, w szczególności w odniesieniu do obowiązku Prezydenta RP polegającego na odebraniu ślubowania od tych sędziów. Interpretacja ta jest niezgodna z zasadą lojalnej współpracy między organami państwowymi, która stanowi, co podkreślono w opiniach Komisji Weneckiej, konstytucyjny warunek wstępny istnienia demokratycznego państwa opartego na zasadzie praworządności.
- (95) Ponadto Komisja Wenecka jest zdania, iż rozwiązanie obecnego konfliktu w sprawie składu Trybunału Konstytucyjnego musi być oparte na „obowiązku poszanowania i wykonania w całości orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego” i „wzywa zatem wszystkie organy państwowe, a w szczególności Sejm, do pełnego przestrzegania i wykonywania orzeczeń Trybunału”<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> W swojej opinii z dnia 14 października 2016 r. Komisja Wenecka uznała również, że wspomniane wyżej przepisy nie stanowią rozwiązania zgodnego z zasadą praworządności (CDL-AD(2016)026, pkt 106).

<sup>37</sup> Opinia CDL-AD(2016)001, pkt 136.

- (96) Podsumowując, trzech sędziowie, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm poprzedniej kadencji, nie byli w stanie objąć swoich stanowisk sędziów w Trybunale Konstytucyjnym. Natomiast trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej zostało dopuszczonych do objęcia funkcji przez sędzię pełniącą obowiązki Prezesa Trybunału; W rezultacie władze polskie nadal nie wykonały w pełni wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r.

### 3.2. Publikacja wyroków Trybunału Konstytucyjnego

- (97) Rząd polski odmawia publikacji niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności wyroku z dnia 9 marca 2016 r., w którym Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. zmieniającej ustawę o Trybunale Konstytucyjnym<sup>38</sup>.
- (98) Rząd polski zakwestionował zgodność tego wyroku z prawem, ponieważ Trybunał Konstytucyjny nie zastosował procedury przewidzianej w ustawie z dnia 22 grudnia 2015 r. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. sama była jednak przedmiotem kontroli konstytucyjnej przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny. Dlatego w swoim zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r. Komisja wskazała, że Trybunał Konstytucyjny słusznie nie zastosował procedury przewidzianej w ustawie uchwalonej w dniu 22 grudnia 2015 r.<sup>39</sup>. Tego samego zdania była Komisja Wenecka<sup>40</sup>. Komisja uważa, że wyrok z dnia 9 marca 2016 r. jest wiążący i musi być przestrzegany.
- (99) Rząd polski odmówił również publikacji niektórych innych wyroków, w szczególności wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r., w sprawie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz wyroku z dnia 7 listopada 2016 r. w sprawie przepisów ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. dotyczących wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału. Te dwa wyroki mają szczególne znaczenie dla legitymacji i funkcjonowania Trybunału. Pierwszy z nich potwierdza rozumowanie, zgodnie z którym trzech sędziów wybranych przez Sejm nowej kadencji bez ważnej podstawy prawnej nie może objąć stanowisk sędziowskich, natomiast drugi dotyczy niespełnienia wymogu proceduralnego powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w przypadku powołania obecnego Prezesa.
- (100) Odmowa opublikowania przez rząd wyroków Trybunału Konstytucyjnego budzi poważne obawy co do poszanowania zasady praworządności, gdyż przestrzeganie ostatecznych wyroków jest zasadniczym i nieodłącznym obowiązkiem państwa prawnego. W szczególności w przypadku, gdy opublikowanie wyroku jest warunkiem koniecznym do nabrania przez niego mocy prawnej i gdy obowiązek takiego opublikowania spoczywa na organie państwowym innym niż sąd, który wydał wyrok, kontrola *ex post* zgodności tego wyroku z prawem przez ten organ

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 30 lipca 2015 r., poz. 1064, z późn. zmianami. Ustawę uchwaloną w dniu 22 grudnia 2015 r. opublikowano w Dzienniku Ustaw w dniu 28 grudnia, pod poz. 2217. W wyniku nowelizacji między innymi podwyższono kworum wymagane do rozpoznania spraw, podniesiono próg większości głosów na potrzeby wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydawanych w pełnym składzie, wprowadzono wymóg rozpatrywania spraw w kolejności ich wpływu i minimalny okres „spoczywania” wniosku.

<sup>39</sup> Zob. sekcja 3 zalecenia.

<sup>40</sup> W odniesieniu do tej kwestii Komisja Wenecka stwierdziła, że „akt prawny o randze zwykłej ustawy, który grozi paraliżem kontroli konstytucyjnej, musi zostać zbadany pod kątem konstytucyjności, zanim zostanie zastosowany przez sąd. [...] Konceptja nadrzędności Konstytucji w samej swej istocie wskazuje na to, że ustawa mogąca zagrażać zasadzie sprawiedliwości konstytucyjnej musi zostać poddana ocenie ze strony Trybunału Konstytucyjnego przed jej wejściem w życie – a jeśli zajdzie taka konieczność, sąd ten powinien mieć możliwość jej uprzedniego uchylecia”; opinia CDL-AD(2016)001, pkt 41.

państwowy jest niezgodna z zasadą praworządności. Odmowa opublikowania wyroku stanowi zaprzeczenie istnienia wszelkich następujących automatycznie prawnych i operacyjnych skutków wiążącego i ostatecznego wyroku i godzi w zasady legalności i podziału władz.

- (101) W swoich trzech zaleceniach Komisja rekomendowała, by władze polskie opublikowały i w pełni wykonały wyroki Trybunału Konstytucyjnego oraz zagwarantowały automatyczną publikację przyszłych wyroków niezależnie od decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej. Mimo to trzy ważne wyroki, o których mowa powyżej, nadal nie zostały opublikowane.

### **3.3. Powołanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i kolejne wydarzenia**

- (102) W 2016 r. uchwalono trzy ustawy, które znacząco zmieniły procedurę powoływania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Ustawy te zostały uchwalone w związku ze zbliżającym się końcem kadencji byłego Prezesa Trybunału w grudniu 2016 r. Ustanowiły one szczegółowe przepisy przejściowe, w tym nowe stanowisko sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału, który miał pełnić tę funkcję do chwili powołania nowego Prezesa. Pełniący obowiązki Prezesa ma być odpowiedzialny za przeprowadzenie nowego procesu wyboru zmierzającego do powołania nowego Prezesa. Rola Wiceprezesa (którego kadencja nadal trwała) została ograniczona przez szereg zmian ustawodawczych<sup>41</sup>.
- (103) Sędzia pełniący obowiązki Prezesa podjęła szereg ważnych decyzji natychmiast po mianowaniu, w szczególności umożliwiając trzem sędziom wybranym niezgodnie z prawem przez Sejm nowej kadencji w grudniu 2015 r. objęcie stanowisk i uczestniczenie w procesie wyboru, co doprowadziło do niezgodności całego tego procesu z Konstytucją.
- (104) Zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w zaleceniu z dnia 21 grudnia 2016 r.<sup>42</sup> według Komisji procedura, która doprowadziła do wyboru nowego Prezesa Trybunału, jest obciążona poważnym błędem pod względem praworządności. Procedurę wszczęła sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału, której powołanie budzi poważne obawy co do poszanowania zasad podziału władz, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, które to zasady chroni Konstytucja RP. Ponadto fakt, że procedura ta umożliwiła trzem sędziom wybranym niezgodnie z prawem przez Sejm nowej kadencji w grudniu 2015 r. uczestniczenie w procesie wyboru, stanowi o niezgodności całego procesu z Konstytucją. Podobnie fakt, iż sędziowie wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. nie mogli uczestniczyć w procesie wyboru, również wpłynął na jego wynik, a zatem spowodował wadliwość tego procesu. Zwołanie posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów z krótkim wyprzedzeniem oraz odmowa przełożenia terminu tego posiedzenia także budzą poważne obawy. Wreszcie wybór kandydatów dokonany przez jedynie sześciu sędziów był niezgodny z wyrokiem Trybunału z dnia 7 listopada 2016 r., zgodnie z którym należy rozumieć, iż art. 194 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że Prezes Trybunału zostaje powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej spośród kandydatów, którzy uzyskali większość głosów w głosowaniu Zgromadzenia Ogólnego Trybunału.
- (105) Komisja zwraca także uwagę, że po powołaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego miało miejsce kilka wydarzeń, które jeszcze bardziej podważyły legitymację

<sup>41</sup> Zob. sekcja 5.2 zalecenia (UE) 2017/146.

<sup>42</sup> Zob. sekcja 5.3 i 5.4 zalecenia (UE) 2017/146.

Trybunału. W szczególności: Wiceprezes Trybunału, którego pozycja jest uznana w Konstytucji, został zobowiązany przez nowo mianowaną Prezes Trybunału do wykorzystania reszty urlopu do końca swojej kadencji; w wyniku zaskarżenia przez Prokuratora Generalnego ważności wyboru w 2010 r. trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziowie ci zostali następnie wyłączeni z orzekania w Trybunale; nowa Prezes Trybunału dokonała zmian w składach orzekających i sprawy przydzielono na nowo składom, w których częściowo zasiedli sędziowie powołani niezgodnie z prawem; odrzucono wnioski, w szczególności Rzecznika Praw Obywatelskich, o usunięcie ze składów orzekających sędziów powołanych niezgodnie z prawem; znacząca liczba wyroków została wydana przez składy, w których zasiadali sędziowie powołani niezgodnie z prawem; wreszcie, po wygaśnięciu kadencji Wiceprezesa jeden z sędziów powołanych niezgodnie z prawem został powołany na nowego Wiceprezesa Trybunału.

- (106) Taki przebieg zdarzeń doprowadził w praktyce do całkowitej zmiany składu Trybunału Konstytucyjnego poza zwykłym konstytucyjnym procesem powoływania sędziów.
- (107) Odpowiedź polskich władz na zalecenie uzupełniające Komisji z dnia 21 grudnia 2016 r. nie rozwiązała obaw Komisji i nie zawierała żadnych propozycji konkretnych środków zmierzających do rozwiązania podnoszonych kwestii. W odpowiedzi nie uwzględniono wyroku z dnia 7 listopada 2016 r., zgodnie z którym Konstytucja wymaga, aby Prezes Trybunału był powoływany spośród kandydatów, którzy uzyskali większość głosów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W odpowiedzi nie uwzględniono również faktu, że w Konstytucji wyraźnie wymieniono stanowisko Wiceprezesa, który podlega tej samej procedurze powoływania, co Prezes Trybunału. W odniesieniu do powołania sędzi pełniącej obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w odpowiedzi nie podano żadnej podstawy prawnej w Konstytucji i uznano, że był to wyjątkowy mechanizm dostosowawczy, podyktowany szczególnymi okolicznościami. Odpowiedź władz polskich na zalecenie uzupełniające Komisji z dnia 26 lipca 2017 r. również nie złagodziła obaw Komisji.
- (108) W swoich zaleceniach Komisja wyraziła także inne obawy związane z trzema ustawami uchwalonymi w grudniu 2016 r. Ustawy te zawierają szereg przepisów, które są niezgodne z wcześniejszymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego i budzą nowe obawy dotyczące w szczególności postępowania dyscyplinarnego, możliwości wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku, nowych wymogów dla sędziów Trybunału oraz istotnych zmian w wewnętrznej organizacji Trybunału.

### **3.4. Łączne skutki dla niezależności i legitymacji Trybunału**

- (109) Komisja uważa, że w wyniku ustaw uchwalonych w 2016 r. oraz wydarzeń, które nastąpiły po powołaniu sędzi pełniącej obowiązki Prezesa, niezależność i legitymacja Trybunału Konstytucyjnego doznały poważnego uszczerbku i że w związku z tym nie można już zagwarantować zgodności polskich przepisów prawa z ustawą zasadniczą<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 188 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, oraz skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 189 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga również spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

- (110) W swoim zaleceniu z dnia 26 lipca 2017 r. Komisja zaleciła, aby władze polskie podjęły następujące działania:
- 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<sup>44</sup>;
  - opublikowanie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego.
- (111) Żadne z tych zalecanych działań wskazanych przez Komisję nie zostało wykonane.
- 1) Trzej sędziowie, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm poprzedniej kadencji, nie byli w stanie objąć swoich stanowisk sędziów w Trybunale Konstytucyjnym. Natomiast trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej zostało dopuszczonych do objęcia funkcji przez sędzię pełniącą obowiązki Prezesa Trybunału;
  - 2) Trzy ważne wyroki Trybunału Konstytucyjnego – z dnia 9 marca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r. i 7 listopada 2016 r. – nadal nie zostały opublikowane;
  - 3) Po wygaśnięciu kadencji poprzedniego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nowy Prezes nadal nie został powołany zgodnie z prawem. Poprzedni Prezes Trybunału nie został zastąpiony przez Wiceprezesa Trybunału, lecz przez sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału, a następnie przez osobę powołaną na stanowisko Prezesa Trybunału w dniu 21 grudnia 2016 r. Powołanie nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nastąpiło, zanim można było dokonać efektywnego przeglądu ustawy o statusie sędziów, ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające.
- (112) Fakt, że konstytucyjność polskich ustaw nie może być już skutecznie zagwarantowana, jest przedmiotem szczególnych obaw co do przestrzegania zasady praworządności, ponieważ, jak wyjaśniono w zaleceniach z dnia 27 lipca i 21 grudnia 2016 r., polski Parlament przyjął szereg nowych szczególnie wrażliwych aktów ustawodawczych, takich jak nowa ustawa o służbie cywilnej<sup>45</sup>, ustawa o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw<sup>46</sup>, ustawy o prokuraturze<sup>47</sup>, ustawa o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych

<sup>44</sup> Zob. zalecenie (UE) 2017/146 oraz zalecenie (UE) 2016/1374.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 8 stycznia 2016 r. pod poz. 34.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 4 lutego 2016 r. pod poz. 147.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 15 lutego 2016 r. pod poz. 177; ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 15 lutego 2016 r. pod poz. 178.

ustaw<sup>48</sup>, ustawa o Radzie Mediów Narodowych<sup>49</sup> oraz ustawa o działaniach antyterrorystycznych<sup>50</sup>.

- (113) Ponadto negatywny wpływ, jaki ma na zasadę praworządności brak niezależnej i zgodnej z prawem kontroli zgodności przepisów z Konstytucją w Polsce, został obecnie znacznie pogłębiony przez fakt, że nie jest już możliwe zbadanie i zagwarantowanie przez niezależny Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją nowych przepisów dotyczących polskiego systemu sądownictwa wspomnianych w pkt 5 ppkt 2 powyżej i poddanych dalszej analizie w sekcji 4.

#### **4. ZAGROŻENIA DLA NIEZALEŻNOŚCI SĄDÓW POWSZECHNYCH**

- (114) Ustawa o Sądzie Najwyższym, ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa zawierają szereg przepisów budzących poważne obawy co do zgodności z zasadami niezależności sądów i podziału władz.

##### **4.1. Ustawa o Sądzie Najwyższym**

###### *4.1.1. Odwołanie i obowiązkowe przeniesienie w stan spoczynku obecnych sędziów Sądu Najwyższego*

- (115) Ustawa o Sądzie Najwyższym obniża wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego z 70 do 65 lat<sup>51</sup>. 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<sup>52</sup>.
- (116) 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 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

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 17 maja 2016 r. pod poz. 677.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 29 czerwca 2016 r. pod poz. 929.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 24 czerwca 2016 r. pod poz. 904.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> 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.

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<sup>53</sup> oraz w europejskich standardach<sup>54</sup>. 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<sup>55</sup>.

- (117) Sędziowie powinni być chronieni przed odwołaniem przez skuteczne mechanizmy uniemożliwiające nieuprawnioną interwencję lub wywieranie presji przez pozostałe władze państwowe<sup>56</sup>. Niezawisłość sędziów wymaga gwarancji wystarczających do ochrony osób, których zadaniem jest rozstrzyganie sporów<sup>57</sup>. Zasada nieusuwalności sędziów w trakcie ich kadencji wynika z niezawisłości sędziowskiej i w związku z tym jest uwzględniona w art. 6 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka<sup>58</sup>. 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<sup>59</sup>, a tym samym zasady praworządności.
- (118) Przedwcześnie przerwana zostanie ponadto sześcioletnia kadencja obecnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, zapisana w Konstytucji (zgodnie z Konstytucją kadencja ta 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<sup>60</sup>: zgodnie z Konstytucją Pierwszy Prezes powinien zostać powołany przez

<sup>53</sup> 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., Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce, pkt 45; wyrok z dnia 21 czerwca 2011 r., Fruni przeciwko Słowacji, pkt 145; oraz wyrok z dnia 3 marca 2005 r., Brudnicka i inni przeciwko Polsce, pkt 41.

<sup>54</sup> 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.”).

<sup>55</sup> Opinia CDL(2017)035, pkt 48.

<sup>56</sup> Wyrok z dnia 31 maja 2005 r., Syfait i in., C-53/03, pkt 31; wyrok z dnia 4 lutego 1999 r., Köllensperger i Atzwanger, C-103/97, pkt 20.

<sup>57</sup> Wyrok z dnia 9 października 2014 r., TDC, C-222/13, pkt. 29–32; wyrok z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, pkt 53; wyrok z dnia 4 lutego 1999 r., Köllensperger i Atzwanger, C-103/97, pkt. 20–23; wyrok z dnia 12 września 1997 r., Dorsch Consult, C-54/96, pkt 36; wyrok z dnia 29 listopada 2001 r., De Coster, C-17/00, pkt. 18–21; wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., Hassani, C-403/16, pkt 40; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 czerwca 2016 r., Baka przeciwko Węgrom, 20261/12, pkt 121.

<sup>58</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 czerwca 1984 r., Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, A80 (1984), pkt 80.

<sup>59</sup> 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).

<sup>60</sup> 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 pięciu kandydatów na stanowisko Pierwszego



Prezydenta RP spośród kandydatów zaproponowanych przez Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego<sup>61</sup>. Takie przedwczesne przerwanie zapisanej w Konstytucji kadencji stanowi poważne naruszenie zasady nieusuwalności sędziów i bezpieczeństwa kadencji. Powołanie pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa w ramach procedury *ad hoc*, bez udziału sądownictwa, budzi poważne obawy z punktu widzenia podziału władz.

- (119) 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<sup>62</sup>. 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<sup>63</sup>. 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)<sup>64</sup>.
- (120) 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, zostałoby przeniesionych 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.
- (121) 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<sup>65</sup>. Komisja Wenecka podkreśla w szczególności, że wczesne przejście w stan spoczynku przez obecnych sędziów orzekających podważa zasadę ich nieusuwalności i zasadniczo zagraża niezależności Sądu<sup>66</sup>.

---

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.

<sup>61</sup> 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”.

<sup>62</sup> Strona 2 uzasadnienia.

<sup>63</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 września 2015 r., *Sõro przeciwko Estonii*, pkt. 60–62.

<sup>64</sup> Pkt. 44–47 i 50 zalecenia Rady Europy z 2010 r.

<sup>65</sup> Opinia CDL(2017)035, pkt 130.

<sup>66</sup> Opinia CDL(2017)035, pkt 48.

- (122) Przepisy te budzą wreszcie obawy co do ich zgodności z Konstytucją RP. Jak zauważył Sąd Najwyższy i Rzecznik Praw Obywatelskich, odwołanie i wymuszone przejście 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.

#### 4.1.2. Prawo do przedłużenia kadencji sędziów Sądu Najwyższego

- (123) 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<sup>67</sup>.
- (124) 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 *dwa 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. Opisywany 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 zaleceń lub wyrażania opinii, którymi to opiniami i zaleceniami w praktyce kierują się odnośne organy wybierające<sup>68</sup>. Zalecenie Rady Europy z 2010 r. nakłada także wymóg, by tacy sędziowie mieli prawo podważyć decyzję dotyczącą ich kariery zawodowej<sup>69</sup>.
- (125) Nowy system przechodzenia w stan spoczynku niekorzystnie wpływa na niezawisłość sędziów<sup>70</sup>. 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

<sup>67</sup> 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 § 2–4 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 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

<sup>68</sup> 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)).

<sup>69</sup> Pkt 48 zalecenia Rady Europy z 2010 r.

<sup>70</sup> Pkt 49 zalecenia Rady Europy z 2010 r.

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.

- (126) 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 sędziego Sądu Najwyższego poza wiek emerytalny<sup>71</sup>.
- (127) Te nowe przepisy także budzą obawy co do ich zgodności z ustawą zasadniczą. Według opinii Sądu Najwyższego i Rzecznika Praw Obywatelskich nowy mechanizm przedłużania kadencji sędziów nie zapewnia przestrzegania zasady legalizmu i podziału władz.

#### 4.1.3. Skarga nadzwyczajna

- (128) Ustawa wprowadza nową formę kontroli sądowej prawomocnych i wiążących orzeczeń, tj. skargę nadzwyczajną<sup>72</sup>. W terminie 3 lat<sup>73</sup> od wejścia w życie ustawy Sąd Najwyższy będzie mógł uchylić<sup>74</sup>, w całości lub w części<sup>75</sup>, każde prawomocne orzeczenie wydane przez polski sąd w ciągu ostatnich dwudziestu lat, w tym również orzeczenia Sądu Najwyższego, z pewnymi wyjątkami<sup>76</sup>. Skargę nadzwyczajną może wnieść między innymi Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>77</sup>. Podstawy wniesienia skargi nadzwyczajnej są szerokie: skarga nadzwyczajna może być wniesiona, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej i orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia oraz jeżeli: 1) narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji; lub 2) w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; lub 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego<sup>78</sup>.

<sup>71</sup> Opinia CDL(2017)035, pkt. 51 i 130.

<sup>72</sup> Art. 89 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>73</sup> Art. 115 ustawy o Sądzie Najwyższym. Po trzyletnim okresie od wejścia w życie ustawy skarga będzie musiała być wniesiona w ciągu pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia oraz w ciągu jednego roku, jeżeli wniesiono skargę kasacyjną, chyba że skargę nadzwyczajną wniesiono na niekorzyść oskarżonego, w takim przypadku skargę można wnieść nie później niż rok od uprawomocnienia się orzeczenia (lub, jeżeli wniesiono skargę kasacyjną, nie później niż 6 miesięcy po rozpatrzeniu kasacji); zob. art. 89 § 4 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>74</sup> Jeżeli od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 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).

<sup>75</sup> Art. 91 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>76</sup> 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 – po upływie 6 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. art. 90 § 3 i 4 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>77</sup> Art. 89 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>78</sup> Art. 89 § 1 pkt. 1–3 ustawy o Sądzie Najwyższym.

- (129) Nowe postępowanie dotyczące skargi nadzwyczajnej budzi obawy w kontekście zasady pewności prawa, która ma fundamentalne znaczenie dla praworządności<sup>79</sup>. Jak zaznaczył Trybunał Sprawiedliwości, należy zwrócić uwagę na znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej, zarówno dla porządku prawnego UE, jak i krajowych systemów prawnych: „[d]la 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”<sup>80</sup>. 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<sup>81</sup>.
- (130) 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 dwudziestu lat, praktycznie na dowolnej podstawie, i że taki system mógłby doprowadzić do sytuacji, w której żadne orzeczenie sądu nigdy już nie będzie prawomocne<sup>82</sup>.
- (131) 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<sup>83</sup>, zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, a także prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie<sup>84</sup>.

#### 4.1.4. Inne przepisy

- (132) Zdaniem Komisji Weneckiej i innych organów<sup>85</sup> ustawa o Sądzie Najwyższym zawiera szereg innych przepisów budzących obawy co do ich zgodności z zasadą niezależności sądów i podziału władz.
- (133) 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<sup>86</sup> 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<sup>87</sup>. W świetle prawa polskiego o wszczęciu postępowania

<sup>79</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 października 1999 r., Brumărescu przeciwko Rumunii, pkt 61; wyrok z dnia 3 marca 2003 r., Ryabikh 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.

<sup>80</sup> Wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, pkt 38.

<sup>81</sup> Wyrok z dnia 11 lipca 2017 r. (ostateczny), Moreira Ferreira przeciwko Portugalii (nr 2), pkt 62.

<sup>82</sup> Opinia CDL(2017)035, pkt. 58, 63 i 130.

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> Wyrok SK 19/05 z dnia 28 listopada 2006 r.; SK 16/05 z dnia 14 listopada 2007 r.

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> Art. 74 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>87</sup> 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 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<sup>88</sup>. Fakt, że Prezydent RP (i w niektórych przypadkach także Minister Sprawiedliwości<sup>89</sup>) może wywierać wpływ na postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, gdyż wyznacza rzecznika dyscyplinarnego, który będzie podejmował czynności wyjaśniające w sprawie, co prowadzi do wyłączenia 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<sup>90</sup>.

- (134) Ustawa likwiduje także szereg gwarancji procesowych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko sędziom sądów powszechnych<sup>91</sup> i sędziom Sądu Najwyższego<sup>92</sup>: przeciwko sędziemu mogą zostać użyte dowody zgromadzone z naruszeniem przepisów ustawy<sup>93</sup>; w niektórych okolicznościach wnioski dowodowe zgłoszone przez sędziego, przeciwko któremu toczy się postępowanie dyscyplinarne, mogą pozostać bez rozpoznania<sup>94</sup>; przedawnienie dyscyplinarne nie biegnie w czasie postępowania dyscyplinarnego, co oznacza, że sędzia może podlegać takiemu postępowaniu przez czas nieokreślony<sup>95</sup>; wreszcie sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie, nawet jeśli sędzia, którego ono dotyczy, nie stawiał się (także w przypadku usprawiedliwionej nieobecności)<sup>96</sup>. 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<sup>97</sup>.

---

dyscyplinarnego wyczerpującego znamiona umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego.

<sup>88</sup> Art. 76 § 8 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> Opinia OBWE-ODIHR z dnia 13 listopada 2017 r., pkt. 119–121; Opinia Sądu Najwyższego z dnia 6 października, s. 34.

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> Art. 108 pkt 23 ustawy o Sądzie Najwyższym w rozumieniu art. 115c dodanego do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

<sup>94</sup> Jeśli wnioski dowodowe zostały zgłoszone po określonym terminie, zob. art. 108 pkt 22 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>95</sup> Art. 108 pkt 13 lit. b) ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>96</sup> Art. 108 pkt 23 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>97</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 kwietnia 2007 r., Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii, pkt 62; wyrok z dnia 5 lutego 2009 r., Olujic przeciwko Chorwacji, pkt. 34–43; wyrok Europejskiego Trybunału Praw

- (135) Ustawa wprowadza zmiany do struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego, uzupełniając ją o dwie nowe izby. Nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie rozpatrywać sprawy wnoszone w ramach nowej procedury skargi nadzwyczajnej<sup>98</sup>. Wydaje się, że ta nowa izba składać się będzie w większości z nowych sędziów<sup>99</sup> oraz że będzie stwierdzać ważność powszechnych i lokalnych wyborów i zajmować się rozpoznawaniem protestów wyborczych, w tym protestów wyborczych w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego<sup>100</sup>. Dodatkowo nowa autonomiczna<sup>101</sup> Izba Dyscyplinarna składająca się wyłącznie z nowych sędziów<sup>102</sup> będzie kontrolować w pierwszej i drugiej instancji sprawy dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego<sup>103</sup>. 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<sup>104</sup>. 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<sup>105</sup>.
- (136) W ustawie wprowadzono funkcję ławników, wybieranych przez Senat<sup>106</sup>, 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<sup>107</sup>.

#### 4.2. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa

- (137) Zgodnie z Konstytucją RP Krajowa Rada Sądownictwa gwarantuje niezawisłość sędziów<sup>108</sup>. 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

---

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.

<sup>98</sup> Art. 26 i 94 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>99</sup> 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.

<sup>100</sup> Pełny wykaz zadań tej izby znajduje się w art. 26.

<sup>101</sup> 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).

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> Pełny wykaz spraw należących do właściwości Izby Dyscyplinarnej znajduje się w art. 27 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>104</sup> Opinia CDL(2017)035, pkt 92.

<sup>105</sup> Opinia CDL(2017)035, pkt 43.

<sup>106</sup> Art. 61 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>107</sup> Opinia CDL(2017)035, pkt 67.

<sup>108</sup> Art. 186 ust. 1 Konstytucji RP: „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

konieczne jest ponowne przeprowadzenie procedury oceny sądowej i nominacji, w których uczestniczy Krajowa Rada Sądownictwa. Także asesorzy sądowi pełniący już obowiązki sędziego muszą zostać ocenieni przez Krajową Radę Sądownictwa zanim zostaną mianowani na stanowisko sędziego przez Prezydenta RP.

- (138) 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<sup>109</sup>.
- (139) 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.
- (140) 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<sup>110</sup>. 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.
- (141) 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”<sup>111</sup>. Organizacja systemu wymiaru sprawiedliwości, obejmująca ewentualne 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.
- (142) Do momentu uchwalenia ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa polski system był całkowicie zgodny z przywołanymi standardami, ponieważ Krajowa Rada

---

<sup>109</sup> 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.

<sup>110</sup> Mandat obecnych sędziów-członków Rady miałby potrwać 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 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.

<sup>111</sup> Pkt 27; zob. również pkt C ppkt (ii) Planu działania Rady Europy z 2016 r.; pkt 27 Opinii nr 10 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) dotyczącej Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwu; oraz pkt 2.3 sprawozdania Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa za lata 2010–2011 dotyczącego Rad Sądownictwa.

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 piętnastu sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa wybiera lub ponownie wybiera Sejm<sup>112</sup>. 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<sup>113</sup>. Ponadto ostateczna lista kandydatów, którą zbiorczo zatwierdza Sejm, jest ustalana wcześniej przez komisję sejmową<sup>114</sup>. 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.

- (143) 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<sup>115</sup>. Podobnie asesory sądowi, zanim zostaną mianowani na stanowisko sędziego, będą podlegać ocenie przez podatną na naciski polityczne Krajową Radę Sądownictwa.
- (144) Komisja Wenecka stwierdziła, że wybór 15 sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Parlament w połączeniu z natychmiastowym zastąpieniem obecnych jej członków będzie skutkować daleko idącym upolitycznieniem tego organu. Komisja Wenecka zaleca, aby sędziowie-członkowie Rady byli wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, jak przewiduje obecna ustawa<sup>116</sup>. Komisja wskazała również, że nowa ustawa osłabia niezależność Rady względem większości parlamentarnej oraz że przyczynia się do osłabienia niezależności całego systemu sądownictwa<sup>117</sup>.

<sup>112</sup> 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 piętnastu sędziów („wybranych spośród” sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych).

<sup>113</sup> 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.

<sup>114</sup> 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).

<sup>115</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 kwietnia 2015 r., *Morice przeciwko Francji*, skarga nr 29369/10, pkt 78; oraz wyrok z dnia 10 maja 2001 r., *Cypr przeciwko Turcji*, skarga nr 25781/94, pkt 233.

<sup>116</sup> Opinia CDL(2017)035, pkt 130.

<sup>117</sup> Opinia CDL(2017)035, pkt 31.



- (145) 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.

### **4.3. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych**

#### *4.3.1. Wiek emerytalny i uprawnienie do przedłużenia mandatu sędziów*

- (146) W art. 1 pkt 26 lit. b) – c) i art. 13 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych przewidziano, że wiek emerytalny mający zastosowanie do sędziów sądów powszechnych zostanie ograniczony z 67 do 60 lat w przypadku kobiet i z 67 do 65 lat w przypadku mężczyzn, a Minister Sprawiedliwości będzie mógł wyrazić zgodę na przedłużenie zajmowania stanowiska przez sędziego (do ukończenia 70. roku życia) na podstawie mało precyzyjnych kryteriów. Sędziowie oczekujący na taką decyzję pozostają na zajmowanym stanowisku.
- (147) Nowy system przechodzenia w stan spoczynku niekorzystnie wpływałby na niezawisłość sędziów<sup>118</sup>. Nowe przepisy stwarzają dodatkowy instrument, za pomocą którego Minister Sprawiedliwości może wywierać wpływ na poszczególnych sędziów. W szczególności mało precyzyjne kryteria przedłużania mandatów pozwalają na nadmierną swobodę uznania, co podważa zasadę nieusuwalności sędziów<sup>119</sup>. Ustawa obniża wiek emerytalny, lecz jednocześnie umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości przedłużenie mandatu sędziów nawet o dziesięć lat w przypadku kobiet i pięć lat w przypadku mężczyzn. Ponadto nie określono ram czasowych, w jakich Minister Sprawiedliwości ma podjąć decyzję o przedłużeniu mandatu, co daje ministrowi możliwość wywierania wpływu na sędziów przez cały czas pozostały do wygaśnięcia ich mandatu. Nawet zanim sędziowie osiągną wiek emerytalny, sama perspektywa konieczności zwrócenia się do Ministra Sprawiedliwości o przedłużenie mandatu może wywierać na nich presję.
- (148) Przez obniżenie wieku emerytalnego sędziów, a jednocześnie uzależnienie przedłużenia mandatu sędziego od decyzji Ministra Sprawiedliwości, nowe przepisy podważają zasadę nieusuwalności sędziów, która jest kluczowym elementem niezawisłości sędziów zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jeśli chodzi o wymogi dotyczące niezależnych sądów, Trybunał Sprawiedliwości orzekł między innymi, że sędziowie powinni być osobiście i służbowo niezawisli w zakresie swoich zadań i powinni być chronieni przed odwołaniem przez wprowadzenie skutecznych zabezpieczeń przed bezpodstawną interwencją lub naciskami władzy wykonawczej<sup>120</sup>. Odnośne przepisy nie są również zgodne z europejskimi standardami, zgodnie z którymi sędziowie

<sup>118</sup> Zalecenie Rady Europy z 2010 r., pkt 49.

<sup>119</sup> Według ustawy Minister Sprawiedliwości decyduje o przedłużeniu zajmowania stanowiska sędziego, „mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów” (zob. art. 1 pkt 26 lit. b) ustawy).

<sup>120</sup> Wyrok z dnia 31 maja 2005 r., Syfait i in., C-53/03, pkt 31; wyrok z dnia 4 lutego 1999 r., Köllensperger i Atzwanger, C-103/97, pkt 20.

powinni mieć zagwarantowaną kadencję do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli taki wiek został ustalony. Komisja Wenecka podziela zastrzeżenia Komisji<sup>121</sup>.

- (149) Komisja zauważa, że nowe przepisy budzą obawy także pod względem ich zgodności z Konstytucją RP. Zgodnie z opinią Sądu Najwyższego<sup>122</sup> umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości podejmowania decyzji w sprawie przedłużenia kadencji sędziego, w połączeniu z obniżeniem wieku emerytalnego sędziów, narusza zasadę nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP). Jak wyjaśniono powyżej, Komisja przypomina, że skuteczna kontrola konstytucyjności wspomnianych przepisów nie jest obecnie możliwa.
- (150) Odpowiedź władz polskich na zalecenie Komisji z dnia 26 lipca 2017 r. nie rozwiewa obaw Komisji i nie zawiera żadnych propozycji konkretnych środków zmierzających do rozwiązania podnoszonych przez Komisję kwestii. W odpowiedzi tej pomija się kwestię możliwego wywierania nacisku na poszczególnych sędziów przez Ministra Sprawiedliwości przed podjęciem decyzji o wyrażeniu zgody na pozostanie danego sędziego na stanowisku po osiągnięciu przez niego wieku emerytalnego.

#### 4.3.2. Prezesi sądów

- (151) W polskim systemie prawnym prezesi sądów pełnią dwojaką rolę: nie tylko pełnią obowiązki menadżerów sądów, ale też wykonują czynności sędziego. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych wzbudza obawy co do niezawisłości sędziowskiej prezesów sądów w trakcie sprawowania przez nich funkcji sędziego.

##### *Uprawnienie do odwołania*

- (152) W art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych uwzględniono przepisy dotyczące odwoływania prezesów sądów oraz ich zastępców. W okresie sześciu miesięcy od daty wejścia w życie ustawy Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do odwołania prezesów sądów, przy czym nie wiążą go konkretne kryteria, nie jest on zobowiązany do przedstawienia uzasadnienia swoich decyzji, a władza sądownicza nie ma możliwości zablokowania tych decyzji. Ponadto nie jest dostępna żadna procedura odwoławcza od podjętych przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o odwołaniu prezesów sądów.
- (153) Obawy Komisji dotyczą uprawnień Ministra Sprawiedliwości w tym okresie sześciu miesięcy. Zgodnie z art. 1 pkt 7 po upływie tego sześciomiesięcznego okresu Minister Sprawiedliwości będzie nadal mógł odwoływać prezesów sądów, lecz musiałby zasięgnąć opinii Krajowej Rady Sądownictwa, która miałaby możliwość zablokowania decyzji o odwołaniu w drodze uchwały przyjętej większością dwóch trzecich głosów<sup>123</sup>.

##### *Uprawnienie do powołania*

- (154) W świetle art. 1 pkt 6 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do powoływania prezesów sądów. Jedyne kryteria, jakie obowiązują, mówią o tym, że prezes sądu musi być powołany: spośród sędziów sądów apelacyjnych lub sądów okręgowych – na stanowisko prezesa sądu apelacyjnego; spośród sędziów sądów apelacyjnych, sądów okręgowych lub sądów

<sup>121</sup> Opinia CDL-AD(2017)035, pkt. 100–109.

<sup>122</sup> Opinia Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2017 r.

<sup>123</sup> Art. 1 pkt 7 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi, że niewydanie opinii przez Krajową Radę Sądownictwa w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania nie stoi na przeszkodzie odwołaniu.

rejonowych – na stanowisko prezesa sądu okręgowego; oraz spośród sędziów sądów okręgowych lub sądów rejonowych – na stanowisko prezesa sądu rejonowego. Minister Sprawiedliwości nie jest zobowiązany do zasięgania opinii władzy sądowniczej w przypadku takich decyzji. Dopiero po powołaniu prezesa sądu Minister Sprawiedliwości przedstawia nowego prezesa zgromadzeniu ogólnemu sędziów danego sądu. Takie uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do powołania prezesa sądu pozostaje bez zmian po upływie wspomnianego sześciomiesięcznego okresu.

#### *Skutki uprawnień do powoływania i odwoływania prezesów sądów*

- (155) Prezesi sądów są czynnymi zawodowo sędziami, w związku z czym powyższe uprawnienia do arbitralnego odwoływania, w okresie sześciu miesięcy, i powoływania prezesów sądów umożliwiają Ministrowi Sprawiedliwości wywieranie wpływu na prezesów sądów, co może wpływać na ich niezawisłość sędziowską przy wykonywaniu czynności sędziego. Przykładowo prezes sądu, który ma wydać orzeczenie w trudnej sprawie przeciwko państwu, może odczuwać presję ze strony Ministra Sprawiedliwości, by postępować zgodnie z wolą rządu i w ten sposób uniknąć odwołania ze stanowiska, zamiast orzekać w sprawie niezależnie, na podstawie istniejących przesłanek. Niezawisłość sędziowska wymaga, aby sędziowie, wydając orzeczenie, nie byli podporządkowani żadnemu innemu organowi i byli chronieni przed ingerencją lub naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu w prowadzonych przez nich postępowaniach<sup>124</sup>.
- (156) Również sędziowie, którzy ubiegają się o stanowisko prezesa sądu, mogą ze względu na takie uznaniowe uprawnienia Ministra Sprawiedliwości dostosowywać swój sposób orzekania, w szczególności w trudnych sprawach politycznych, aby nie zmniejszyć swoich szans na powołanie na prezesa sądu. Miałoby to w rezultacie wpływ na ich niezawisłość sędziowską, gdy orzekają w sprawach.
- (157) Ponadto należy zauważyć, że prezesi sądów, działając jako menadżerowie sądów, posiadają istotne uprawnienia w stosunku do pozostałych sędziów. Uznaniowe uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do powoływania i odwoływania prezesów sądów mogą wpływać na sposób, w jaki prezesi sądów wykorzystują swoje uprawnienia jako menadżerowie sądów w stosunku do innych sędziów. To z kolei może zakłócać niezawisłość sędziowską tych sędziów. Uprawnienia przyznane Ministrowi Sprawiedliwości będą zatem miały pośredni wpływ także na niezawisłość sędziów, którzy podlegają prezesom sądów pozostających pod wpływem Ministra Sprawiedliwości. Przykładowo prezes sądu ma prawo do zastąpienia sędziów na stanowisku przewodniczących wydziałów lub kierowników sekcji w sądach<sup>125</sup>, prawo do przekazywania tym przewodniczącym wydziałów lub kierownikom sekcji uwag na piśmie, które mogą być połączone z obniżeniem dodatku funkcyjnego dla tych przewodniczących wydziałów lub kierowników sekcji w przypadku wykrycia uchybień<sup>126</sup>, oraz prawo do przeniesienia sędziów bez ich zgody w ramach wydziału,

<sup>124</sup> Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello, C-503/15, pkt. 37–38; wyrok z dnia 6 października 2015 r., Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, pkt 19; wyrok z dnia 9 października 2014 r., TDC, C-222/13, pkt 30; wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., Torresi, w sprawach połączonych C-58/13 i C-59/13, pkt 22; wyrok z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, pkt 51.

<sup>125</sup> Zgodnie z art. 17 ust. 2 i art. 18 ust. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w okresie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy prezesi sądów apelacyjnych i sądów okręgowych będą mogli odwołać sędziów ze stanowisk przewodniczących wydziałów, zastępców przewodniczących wydziałów, kierowników sekcji i sędziów wizytatorów.

<sup>126</sup> Art. 1 pkt 13 lit. b) ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

który mu podlega (co obejmuje właściwy okręg sądowy danego sądu i może uwzględniać miejsca pracy zlokalizowane w innych miastach)<sup>127</sup>.

- (158) W swojej opinii<sup>128</sup> Komisja Wenecka podkreśliła, że nowa ustawa umożliwia władzom wykonawczym poważną i rozległą ingerencję w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a tym samym stanowi poważne zagrożenie dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów jako kluczowego elementu praworządności. Ustawa ta nie zapewnia prezesom sądów wystarczającej ochrony przed arbitralnymi decyzjami o odwołaniu, a decyzja Ministra Sprawiedliwości o powołaniu/odwołaniu prezesa sądu powinna podlegać zatwierdzeniu przez Krajową Radę Sądownictwa lub zgromadzenie ogólne sędziów danego sądu i powinna być podejmowana zwykłą większością głosów. Minister Sprawiedliwości może ponadto określić w regulaminie wewnętrznym „szczegółowe zasady przydziału spraw” i „sposób dokonywania losowania spraw”; a także może ustalić specjalne zasady, w przypadku gdy losowy przydział spraw jest niemożliwy lub nieefektywny. Jak podkreśliła Komisja Wenecka, takie uprawnienie może być wykorzystywane w celu ingerowania w system losowego przydziału spraw; Minister Sprawiedliwości nie powinien mieć swobody uznania, jeśli chodzi o określanie sposobu przydziału spraw<sup>129</sup>.
- (159) W opiniach Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócono ponadto uwagę, że odnośne przepisy budzą wątpliwości co do ich konstytucyjności. W szczególności zapewnienie Ministrowi Sprawiedliwości możliwości odwoływania prezesów sądów narusza zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zasadę podziału władz. W obecnych okolicznościach jednak nie jest już możliwe zbadanie i zagwarantowanie zgodności tych przepisów z Konstytucją przez niezależny Trybunał Konstytucyjny.
- (160) Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał na wyraźny związek pomiędzy odwołaniem ze stanowiska prezesa sądu a niezawisłością sędziów. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim wyroku w sprawie Baka ustalił, że przedterminowe zakończenie mandatu skarżącego jako Prezesa Sądu Najwyższego nie służyło utrzymaniu niezależności sądownictwa, ale zdawało się niezgodne z tym celem, mimo że skarżący pozostał na stanowisku sędziego<sup>130</sup>.
- (161) Według dostępnych informacji Minister Sprawiedliwości odwołał dotychczas 24 prezesów sądów i mianował co najmniej 32 (liczba ta uwzględnia nominacje na standardowe wolne stanowiska).
- (162) Odpowiedź władz polskich na zalecenie Komisji z dnia 26 lipca 2017 r. nie rozwiewa obaw Komisji i nie zawiera żadnych propozycji konkretnych środków zmierzających do rozwiązania podnoszonych przez Komisję kwestii. W odpowiedzi tej zaprzecza się temu, iż uprawnienia Ministra Sprawiedliwości mają wpływ na niezawisłość prezesów sądów pełniących funkcję sędziów orzekających w sprawach i podkreśla się, że kompetencje ministra dotyczą jedynie wykonywania czynności administracyjnych przez prezesów sądów. Pominięto w niej jednak fakt, że prawo do arbitralnego odwoływania prezesów sądów, w okresie sześciu miesięcy, umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości wywieranie wpływu na prezesów sądów, co może wpływać na ich niezawisłość sędziowską przy orzekaniu w sprawach.

<sup>127</sup> Art. 1 pkt 5 lit. b) ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

<sup>128</sup> Opinia CDL-AD(2017)035, pkt 125.

<sup>129</sup> Opinia CDL-AD(2017)035, pkt 120.

<sup>130</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 czerwca 2016 r., Baka przeciwko Węgrom, 20261/12, pkt 172.

#### 4.3.2. Pozostałe zastrzeżenia

- (163) Minister Sprawiedliwości może zwrócić prezesowi sądu niższej instancji „uwagę na piśmie” dotyczącą rzekomego uchybienia w zakresie kierowania sądem. W wyniku takiego zwrócenia uwagi dodatek funkcyjny przysługujący prezesowi sądu niższej instancji może zostać obniżony do 50 % wysokości, na okres do sześciu miesięcy<sup>131</sup>. Minister Sprawiedliwości może samodzielnie skierować „uwagę na piśmie” do prezesa lub wiceprezesa sądu apelacyjnego i odpowiednio obniżyć dodatek funkcyjny. W związku z tym, że wszelkie ograniczenia uposażenia sędziego będące konsekwencją postępowania sędziego należy uznać za sankcję dyscyplinarną<sup>132</sup>, Minister Sprawiedliwości nie powinien mieć możliwości podejmowania decyzji dotyczącej takiego obniżenia samodzielnie, bez orzeczenia sądowego dającego podstawy do podjęcia takiej decyzji.

#### 4.4. Pozostałe prawodawstwo

##### 4.4.1. Ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa

- (164) Parlament nowej kadencji przyjął także inne przepisy, które budzą obawy co do niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz podziału władz.
- (165) Zgodnie z art. 2 pkt. 1 i 36 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa w sądach rejonowych zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują asesory sądowi, którym powierzono pełnienie obowiązków sędziego przez okres czterech lat. W szczególności asesory sądowi będą mieli prawo dokonywać czynności sądowej w sądach rejonowych w składzie jednoosobowym.
- (166) Zgodnie z polskim systemem prawnym asesory sądowi nie mają jednak tego samego statusu co sędziowie<sup>133</sup>. Asesory sądowi są mianowani na czas określony czterech lat, a po 36 miesiącach mogą złożyć wniosek o powołanie na stanowisko sędziego. Asesory sądowi nie podlegają tym samym gwarancjom ochrony niezawisłości sędziowskiej co gwarancje mające zastosowanie wobec sędziów – na przykład w odniesieniu do mianowania, które nie odbywa się według procedury przewidzianej dla sędziów. W przeciwieństwie do stanowisk sędziowskich, stanowisk asesorów sądowych pełniących funkcje sędziowskie nie przewidziano w Konstytucji. Oznacza to, że ich status, a także gwarancje ich niezawisłości, mogą być zmieniane na mocy ustawy zwykłej i nie wymagają zmiany Konstytucji<sup>134</sup>. Fakt, iż asesory sądowi mogą pełnić obowiązki sędziego w sądach rejonowych, sprawia, że kwestia ich niezależności nabiera jeszcze większego znaczenia.
- (167) W trakcie procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa Sąd Najwyższy oraz Krajowa Rada Sądownictwa wyraziły obawy co do tego, czy gwarancje niezawisłości asesorów sądowych są zgodne z Konstytucją i czy są wystarczające, by spełnić wymogi rzetelnego procesu sądowego zapisane

---

<sup>131</sup> Minister Sprawiedliwości może wywierać wpływ na prezesów sądów apelacyjnych poprzez dokonywanie oceny ich działań; podczas gdy ocena negatywna mogłaby skutkować karami finansowymi nałożonymi na prezesów sądów, ocena pozytywna mogłaby spowodować zwiększenie dodatku funkcyjnego prezesów; art. 1 pkt. 13–15 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

<sup>132</sup> Opinia CDL-AD(2017)035, pkt. 114–117.

<sup>133</sup> Asesory sądowi, chociaż powierza im się pełnienie obowiązków sędziego, są mianowani bezpośrednio przez Ministra Sprawiedliwości przy minimalnym udziale Krajowej Rady Sądownictwa.

<sup>134</sup> Niezawisłość sędziego powinna być zawarta w Konstytucji, a specyfikowana na poziomie ustawowym (zob. np. zalecenie Rady Europy z 2010 r., pkt 7). Należy także zauważyć, że Sąd Najwyższy i Krajowa Rada Sądownictwa podniosły w swoich opiniach szereg kwestii dotyczących konstytucyjności nowych przepisów.

w art. 6 ust. 1 EKPC<sup>135</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że poprzedni system dotyczący asesorów sądowych w Polsce nie spełnia tych kryteriów<sup>136</sup>.

- (168) Otrzymana w dniu 28 sierpnia 2017 r. odpowiedź władz polskich na zalecenie Komisji z dnia 26 lipca 2017 r. nie rozwiewa obaw Komisji i nie zawiera żadnych propozycji konkretnych środków zmierzających do rozwiązania podnoszonych przez Komisję kwestii.

#### 4.4.2. Inne ustawy

- (169) W ustawie Prawo o prokuraturze<sup>137</sup> połączono urząd Ministra Sprawiedliwości z urzędem Prokuratora Generalnego i znacząco zwiększono uprawnienia Prokuratora Generalnego w zakresie zarządzania systemem prokuratury, w tym nadano mu nowe kompetencje umożliwiające Ministrowi Sprawiedliwości bezpośrednie ingerowanie w poszczególne sprawy.
- (170) Jak podkreśliła Komisja Wenecka<sup>138</sup>, nawet jeśli uzna się, że kwestia niezależności bądź autonomii urzędu prokuratora nie jest tak kategoryczna, jak niezależność sądów i niezawisłość sędziów, to w sumie – połączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i urzędu Prokuratora Generalnego, zwiększenie uprawnień Prokuratora Generalnego w ramach systemu prokuratury, zwiększenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do sądownictwa w oparciu o ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także słaba pozycja kontroli tych uprawnień – powoduje nagromadzenie zbyt dużej ilości uprawnień w rękach jednej osoby. Ma to bezpośredni negatywny wpływ na niezależność systemu prokuratury od sfery politycznej, jak również na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, a w związku z tym na podział władzy i praworządność w Polsce.

### 5. STWIERDZENIE WYRAŹNEGO RYZYKA POWAŻNEGO NARUSZENIA WARTOŚCI, O KTÓRYCH MOWA W ART. 2 TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ

- (171) Zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane państwo członkowskie i – stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą – może skierować do niego zalecenia<sup>139</sup>.
- (172) Komisja jest zdania, że sytuacja opisana w poprzednich sekcjach stanowi wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, o której mowa w art. 2 TUE. Komisja dochodzi do tego wniosku po rozważeniu wymienionych wyżej faktów.

<sup>135</sup> Opinia Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2017 r.; opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 10 lutego 2017 r.

<sup>136</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 lutego 2011 r., Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce, skarga nr 23614/08; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 września 2011 r., Mirosław Garlicki przeciwko Polsce, skarga nr 36921/07; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 kwietnia 2012 r., Pohoska przeciwko Polsce, skarga nr 33530/06.

<sup>137</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 15 lutego 2016 r. pod poz. 177; ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 15 lutego 2016 r. pod poz. 178.

<sup>138</sup> Opinia CDL-AD(2017)037, pkt. 28 i 115.

<sup>139</sup> Zob. także komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r.: Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia, COM(2003) 606 final.

- (173) Komisja zauważa, że w okresie dwóch lat przyjęto ponad 13 kolejnych ustaw, które naruszają całą strukturę systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Krajowej Rady Sądownictwa, prokuratury i Krajowej Szkoły Sądownictwa. Wspólną cechą charakteryzującą wszystkie te zmiany ustawodawcze jest to, że władza wykonawcza lub ustawodawcza zyskuje systematycznie możliwość znacznego ingerowania w skład, uprawnienia, administrację i funkcjonowanie wspomnianych władz i organów. Zmiany ustawodawcze i ich łączne skutki są poważnym zagrożeniem dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz podziału władz w Polsce, które to zasady stanowią podstawowe elementy praworządności. Komisja zauważa też, że tak nasiloną działalność ustawodawczą prowadzono bez odpowiednich konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, a nie w duchu lojalnej współpracy wymaganej między poszczególnymi władzami państwa i bez uwzględnienia opinii licznych europejskich i międzynarodowych organizacji.
- (174) Od stycznia 2016 r. Komisja prowadzi zakrojony na szeroką skalę dialog z władzami polskimi, którego celem jest znalezienie rozwiązań we wskazanych kwestiach budzących obawy. W czasie trwania całego procesu Komisja zawsze w sposób obiektywny i szczegółowy uzasadniała swoje zastrzeżenia. Zgodnie z ramami UE na rzecz praworządności Komisja wydała opinię, a następnie trzy zalecenia dotyczące kwestii praworządności w Polsce. Komisja wymieniła liczne pisma i odbyła spotkania z władzami polskimi. Komisja zawsze jasno deklarowała, że jest gotowa prowadzić konstruktywny dialog i wielokrotnie zapraszała polskie władze na kolejne spotkania w tym celu. Pomimo tych wysiłków prowadzony dialog nie rozwiązał obaw Komisji.
- (175) Mimo wydania przez Komisję trzech zaleceń sytuacja stale się pogarsza. W szczególności:
- 1) Niezgodne z prawem powołanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego; dopuszczenie do orzekania trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej; fakt, że jeden z tych sędziów został powołany na stanowisko Wiceprezesa Trybunału; fakt, że trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez Sejm poprzedniej kadencji w październiku 2015 r. nie było w stanie objąć stanowisk sędziów Trybunału; jak również późniejszy rozwój wypadków w Trybunale, o czym mowa powyżej, doprowadziły *de facto* do kompletnej zmiany składu Trybunału, która odbyła się z pominięciem przyjętego procesu powoływania sędziów przewidzianego w Konstytucji. Z tego powodu Komisja uważa, że niezależność i legitymacja Trybunału Konstytucyjnego doznały poważnego uszczerbku i że w związku z tym nie można już zagwarantować zgodności polskich przepisów prawa z ustawą zasadniczą. Nie można już uznawać, że wyroki wydawane przez Trybunał w tych warunkach zapewniają skuteczną kontrolę konstytucyjności.
  - 2) Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa i ustawa o Sądzie Najwyższym, w powiązaniu z ustawą o Krajowej Szkole Sądownictwa oraz ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych, znacznie zwiększają systemowe zagrożenie dla praworządności, o którym mowa w poprzednich zaleceniach. Główne obawy można podsumować w następujący sposób:
    - a) W odniesieniu do Sądu Najwyższego:
      - 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;

- obowiązkowe przeniesienie w stan spoczynku znacznej liczby obecnych sędziów Sądu Najwyższego umożliwi 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;
- 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.

b) W odniesieniu do sądów powszechnych:

- przez obniżenie wieku emerytalnego sędziów, przy jednoczesnym uzależnieniu przedłużenia okresu zajmowania stanowiska od uznaniowej decyzji Ministra Sprawiedliwości, nowe przepisy podważają zasadę nieusuwalności sędziów, która jest podstawowym elementem niezawisłości sędziów;
- swoboda uznania Ministra Sprawiedliwości w zakresie powoływania i odwoływania prezesów sądów – Minister w tych decyzjach nie jest związany żadnymi konkretnymi kryteriami, nie ma obowiązku ich uzasadnienia, a sądy nie mogą ich zablokować i nie istnieje kontrola sądowa tych decyzji, co może wpływać na niezawisłość sędziowską prezesów sądów i innych sędziów.

c) W odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa:

- obawy dotyczące ogólnej niezależności sądów i niezawisłości sędziów są potęgowane faktem zakończenia kadencji wszystkich sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa i ponownym powoływaniem sędziów-członków według procedury pozwalającej na znaczny zakres wpływów politycznych.

(176) 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.

- (177) 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.
- (178) Z uwagi na fakt, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów są jednym z podstawowych elementów praworządności, wspomniane nowe ustawy, a w szczególności ich łączne skutki, znacząco zwiększają systemowe zagrożenie dla praworządności, co wskazano w poprzednich zaleceniach. W tej kwestii Komisja Wenecka podkreśliła, że połączenie proponowanych zmian zaostrza negatywne skutki każdej z nich takim w stopniu, że stanowi ono poważne zagrożenie dla wszystkich elementów składowych sądownictwa w Polsce<sup>140</sup>.
- (179) Fakt, że – po zawetowaniu ustaw o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa przyjętych w lipcu 2017 r. – władze polskie nie wykorzystwały sposobności, aby uwzględnić obawy wyrażone przez Komisję w trzecim zaleceniu oraz obawy innych podmiotów, w szczególności Komisji Weneckiej, jasno wskazuje na brak woli ze strony władz polskich, by zająć się wskazanymi kwestiami.
- (180) Skutki tej sytuacji są szczególnie poważne:
- 1) Ze względu na to, że niezależność i legitymacja Trybunału Konstytucyjnego doznały poważnego uszczerbku, nie można już zagwarantować zgodności polskich przepisów prawa z ustawą zasadniczą. Sytuacja ta budzi szczególne obawy w odniesieniu do przestrzegania zasady praworządności, ponieważ, jak wyjaśniono we wcześniejszych zaleceniach Komisji, polski Parlament uchwalił szereg nowych szczególnie wrażliwych aktów ustawodawczych, takich jak nowa ustawa o służbie cywilnej<sup>141</sup>, ustawa o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw<sup>142</sup>, ustawa Prawo o prokuraturze<sup>143</sup>, ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>144</sup>, ustawa o Radzie Mediów Narodowych<sup>145</sup> oraz ustawa o działaniach antyterrorystycznych<sup>146</sup>.
  - 2) 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,

<sup>140</sup> Opinia CDL-AD(2017)035, pkt 131.

<sup>141</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 8 stycznia 2016 r. pod poz. 34.

<sup>142</sup> Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 4 lutego 2016 r. pod poz. 147.

<sup>143</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 15 lutego 2016 r. pod poz. 177; Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 15 lutego 2016 r. pod poz. 178.

<sup>144</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 17 maja 2016 r., pod poz. 677.

<sup>145</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 29 czerwca 2016 r., pod poz. 929.

<sup>146</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 24 czerwca 2016 r., pod poz. 904.

przedsiębiorstw i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich innych państw członkowskich.

- 3) Komisja podkreśla, że należyte funkcjonowanie rządów prawa jest też niezbędne w szczególności dla sprawnego działania rynku wewnętrznego i otoczenia sprzyjającego inwestycjom<sup>147</sup>, ponieważ przedsiębiorcy muszą być pewni równego traktowania wobec prawa. Poszanowanie zasady praworządności ma też zasadnicze znaczenie dla zaufania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w szczególności dla skutecznej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych, która opiera się na wzajemnym uznawaniu. Nie można tego osiągnąć bez niezależności sądownictwa w każdym państwie członkowskim.
- (181) Komisja przypomina, że tam, gdzie w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości ustanowiono Trybunał Konstytucyjny, jego skuteczność jest jednym z podstawowych elementów praworządności.
- (182) Komisja podkreśla, że – zgodnie z prawem Unii – niezależnie od wybranego modelu systemu wymiaru sprawiedliwości należy zagwarantować niezależność sądów i niezawisłość sędziów. 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.
- (183) Komisja zwraca także uwagę, że głębokie zaniepokojenie sytuacją w zakresie praworządności w Polsce wyraziły liczne podmioty i instytucje na szczeblu europejskim i międzynarodowym<sup>148</sup>, a Parlament Europejski stwierdził, że obecna sytuacja w Polsce stanowi wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE<sup>149</sup>.
- (184) Po dwóch latach dialogu z polskimi władzami, który nie przyniósł rezultatów i nie zapobiegł dalszemu pogorszeniu sytuacji, koniecznym i proporcjonalnym działaniem jest rozpoczęcie nowego etapu dialogu z oficjalnym udziałem Parlamentu Europejskiego i Rady.
- (185) W świetle powyższego i zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE Komisja przedstawia Radzie niniejszy uzasadniony wniosek, w którym wzywa Radę do stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności będącej jedną z wartości, o których mowa w art. 2 TUE, i skierowania do Polski odpowiednich zaleceń w tym względzie. Do niniejszego

<sup>147</sup> Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r., motyw 14, Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 88–91.

<sup>148</sup> Komisja Wenecka, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, Komitet Praw Człowieka ONZ, Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej, Europejska Sieć Rad Sądownictwa, Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej, a także liczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, takie jak Amnesty International i Sieć Współpracy na rzecz Praw Człowieka i Demokracji.

<sup>149</sup> Pkt 16 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce; w rezolucji zobowiązano Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych do opracowania specjalnego sprawozdania w celu przeprowadzenia głosowania na posiedzeniu plenarnym w sprawie uzasadnionego wniosku wzywającego Radę do podjęcia działań zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE.

uzasadnionego wniosku załączono wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie takiego stwierdzenia.

- (186) Niniejszy uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE wydawany jest jednocześnie z zaleceniem Komisji z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce. Komisja jest gotowa, w ścisłej konsultacji z Parlamentem Europejskim i Radą, ponownie rozważyć niniejszy uzasadniony wniosek, jeżeli władze polskie wykonają zalecane działania określone we wspomnianym zaleceniu w terminie wyznaczonym w tym zaleceniu.

## Wniosek

**DECYZJA RADY*****w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności***

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 7 ust. 1,  
uwzględniając uzasadniony wniosek Komisji Europejskiej<sup>1</sup>,  
uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego<sup>2</sup>,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Unia Europejska opiera się na wspólnych dla wszystkich państw członkowskich wartościach, o których mowa w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i do których należy poszanowanie zasady praworządności.
- (2) W uzasadnionym wniosku Komisja przedstawia swoje obawy dotyczące braku niezależnej i zgodnej z prawem kontroli konstytucyjnej oraz uchwalenia przez polski Parlament ustawy o Sądzie Najwyższym<sup>3</sup>, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>4</sup>, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>5</sup> oraz ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa<sup>6</sup>, zawierających szereg przepisów, które budzą poważne obawy z punktu widzenia niezależności sądów, podziału władz i pewności prawa. Główne obawy odnoszą się w szczególności do nowego systemu przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych, nowej procedury nadzwyczajnej skargi w Sądzie Najwyższym, odwoływania i powoływania prezesów sądów powszechnych oraz zakończenia kadencji i powoływania sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa.
- (3) Komisja zauważyła także, że władze polskie nie podjęły działań wskazanych w jej zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r.<sup>7</sup> oraz dodatkowych zaleceniach z dnia 21 grudnia

---

<sup>1</sup> [INSERT Reference]

<sup>2</sup> Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

<sup>3</sup> Ustawa o Sądzie Najwyższym, uchwalona przez Sejm w dniu 8 grudnia 2017 r. i przyjęta przez Senat w dniu [...].

<sup>4</sup> Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, uchwalona przez Sejm w dniu 12 lipca 2017 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 28 lipca 2017 r.

<sup>5</sup> Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, uchwalona przez Sejm w dniu 8 grudnia 2017 r. i przyjęta przez Senat w dniu [...].

<sup>6</sup> Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, uchwalona przez Sejm w dniu 11 maja 2017 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 13 czerwca 2017 r.

<sup>7</sup> 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.

2016 r.<sup>8</sup> i 26 lipca 2017 r.<sup>9</sup> w celu wyeliminowania systemowego zagrożenia dla praworządności wskazanego w wymienionych zaleceniach.

- (4) W dniu 20 grudnia 2017 r., równocześnie z uzasadnionym wnioskiem na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, Komisja przyjęła kolejne zalecenie w sprawie praworządności w Polsce. Polska nie podjęła jednak zalecanych działań w terminie ustalonym w tym zaleceniu.
- (5) Dialog z władzami polskimi, który Komisja prowadziła w kontekście ram na rzecz umocnienia praworządności od dnia 13 stycznia 2016 r., nie pozwolił wyeliminować obaw, o których mowa powyżej.
- (6) W dniu 15 listopada 2017 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której stwierdził, że obecna sytuacja w Polsce stanowi wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE.
- (7) Głębokie zaniepokojenie sytuacją w zakresie praworządności w Polsce wyraziły liczne podmioty i instytucje na szczeblu europejskim i międzynarodowym takie jak Komisja Wenecka, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, Komitet Praw Człowieka ONZ, Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej, Europejska Sieć Rad Sądownictwa, Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej, a także liczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego.
- (8) W dniu [...] 2018 r. Rada wysłuchała Rzeczpospolitą Polską zgodnie z drugim zdaniem art. 7 ust. 1 TUE.
- (9) Niezależnie od tego, jaki model systemu wymiaru sprawiedliwości wybrano w państwie członkowskim, praworządność zapisana w art. 2 TUE oznacza wymóg przestrzegania zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podziału władz i pewności prawa.
- (10) Niepokojące jest, że w wyniku niedawno uchwalonych ustaw, o których mowa powyżej, ustrój prawny w Polsce nie będzie już spełniał tych wymogów.
- (11) 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.
- (12) Należyte funkcjonowanie rządów prawa jest niezbędne także dla sprawnego działania rynku wewnętrznego, ponieważ przedsiębiorcy muszą być pewni równego traktowania wobec prawa.
- (13) Poszanowanie zasady praworządności ma zasadnicze znaczenie dla zaufania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w szczególności dla skutecznej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych, która opiera się na wzajemnym uznawaniu.

---

<sup>8</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374, Dz.U. L 22 z 27.1.2017, s. 65.

<sup>9</sup> 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.

- (14) Zasada lojalnej współpracy pomiędzy organami państwa jest warunkiem wstępnym istnienia demokratycznego państwa opartego na zasadzie praworządności.
- (15) Na tej podstawie należy ustalić, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności będącej jedną z wartości, o których mowa w art. 2 TUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

*Artykuł 1*

Istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności.

*Artykuł 2*

Rada zaleca Rzeczypospolitej Polskiej podjęcie następujących działań w terminie trzech miesięcy od notyfikacji niniejszej decyzji:

- a) 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;
- b) opublikowanie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r. i 7 listopada 2016 r.;
- c) zagwarantowanie, aby ustawa o Sądzie Najwyższym, ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa zostały zmienione, aby zapewnić ich zgodność z wymogami w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podziału władz i pewności prawa;
- d) zagwarantowanie, aby wszelka reforma sądownictwa była przygotowywana w ścisłej współpracy z przedstawicielami sądownictwa i wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym z Komisją Wenecką;
- e) powstrzymanie się od działań i oświadczeń publicznych, które naruszają legitymację Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sędziów, zarówno konkretnych osób, jak i sędziów ogółem, oraz wymiaru sprawiedliwości jako całości.

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rzeczypospolitej Polskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*