

**Ekspertyza**  
**przygotowana dla**  
**Rady Ławniczej Sądu Najwyższego**

W dniu 22 czerwca 2023 r. Przewodniczący Rady Ławniczej SN Pan dr A. Kompa, działając na podstawie uchwały Rady Ławniczej SN nr 2/2023 z 15 czerwca 2023 r., zwrócił się do mnie z prośbą o udzielenie i skonsultowanie ze środowiskiem prawniczym odpowiedzi na następujące pytania:

1. *Jak w świetle polskiego porządku konstytucyjnego, orzecznictwa krajowego (w tym zwłaszcza SN i NSA) i międzynarodowego oraz wypowiedzi doktryny przedstawia się kwestia konstytucyjności i legalności Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN w jej obecnym kształcie? Jak przedstawia się kwestia legalności zapadających w niej wyroków i orzeczeń?*
2. *Jak w świetle polskiego porządku konstytucyjnego, orzecznictwa krajowego (w tym zwłaszcza SN i NSA) i międzynarodowego oraz wypowiedzi doktryny przedstawia się kwestia konstytucyjności i legalności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN w jej obecnym kształcie? Jak przedstawia się kwestia legalności zapadających w niej wyroków i orzeczeń?*
3. *Jaki jest, w świetle ww. źródeł prawa (w tym zwłaszcza Uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 23 stycznia 2020 r. - o ile w Państwa rozumieniu nie została ona uchylona wyrokiem TK z dn. 20 kwietnia 2020 r., Uchwały Izby Karnej SN z dn. 2 czerwca 2022 sygn. I KZP 2/22, a także dalszych, odpowiednich wyroków i orzeczeń SN, NSA, ETPCz, TSUE itp.) status sędziów powołanych z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa w jej obecnym kształcie ustawowym (a więc biorących udział w konkursie przed KRS po 17 stycznia 2018 r., tj. tzw. neo-sędziów)?*
4. *W jaki sposób obecność ww. sędziów wpływa na legalność zapadających w obu izbach wyroków i orzeczeń?*
5. *W jaki sposób winni postępować ławnicy SN w kwestii zasiadania w składach orzekających w obu izbach, w tym z udziałem ww. sędziów?*
  - *Czy poprawne jest założenie, że przyjmując wybór dokonany przez Senat RP zgodnie z procedurą przewidzianą w Ustawie o Sądzie Najwyższym ławnicy mogą jednocześnie oczekiwać zapewnienia warunków orzekania w pełni zgodnych z konstytucją RP, w tym zwłaszcza z zasadą demokratycznego państwa prawnego?*
  - *Czy obecne uwarunkowania funkcjonowania obu ww. izb można wskazać jako niezgodne z konstytucją, a jeśli tak, to z którymi jej przepisami?*
  - *Czy ławnicy obecnej kadencji powinni zasiadać do składów orzekających z ww. sędziami i składać każdorazowo zdania odrębne odnośnie do nienależytego składu, rodzącego*

*bezwzględną przyczynę odwoławczą na gruncie procedury karnej i przyczynę nieważności postępowanie na gruncie procedury cywilnej?*

*- Czy też poprawne i bardziej zgodne z polskim porządkiem prawnym, w tym zwłaszcza z konstytucją, byłoby uchylene się od orzekania z ww. sędziami en general lub w każdej indywidualnej sprawie i ograniczenie się wyłącznie do orzekania w składach z udziałem pięciorga sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN, których statusu nie zakwestionowano?*

*- Na jakiej podstawie prawnej mogą się w tej kwestii opierać ławnicy SN?*

*6. czy do ławników SN odnosi się możliwość badania w trybie testu bezstronności i niezawisłości, a jeśli tak, to kto jest uprawniony do przeprowadzenia takiego badania?*

Odpowiedź na zadane pytania wymaga powiązania z kontekstem ustrojowym ukształtowanym po wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 roku. Od tego momentu system konstytucyjny ulega intencjonalnym zmianom, zwłaszcza przez narastające osłabianie mechanizmów ograniczających arbitralność rządzących.

Instytucjonalnie najważniejszą władzą ograniczającą tę arbitralność jest władza sądownicza. Władza ta, a zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny, stała się przedmiotem ingerencji o charakterze politycznym tuż po wyborach w roku 2015. Następnie, na skutek rozlicznych zmian w ustawach regulujących funkcjonowanie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa, organy te zostały znacznie osłabione. Podważona została przede wszystkim niezależność władzy sądowniczej od czynnika politycznego w postaci organów legislatywy i egzekutywy. Głównym problemem jest zmiana w zakresie wyłaniania członków KRS, która uczyniła z Rady organ bardziej polityczny niż sądowniczy. Zmiany strukturalne w sądownictwie zwiększyły wpływ Ministra Sprawiedliwości na działalność sądów i sędziów. Sędziów poddano presji dyscyplinarnej także za podejmowane czynności orzecznicze, a to przez wprowadzenie tzw. ustawy kagańcowej i powierzenie rozpatrywania spraw dyscyplinarnych nowo utworzonej, a następnie zlikwidowanej w 2022 r., Izbie Dyscyplinarnej SN. Zastrzeżenia natury konstytucyjnej dotyczą także Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Legalność tych Izb stała się przedmiotem orzeczeń TSUE oraz ETPC. Wątpliwości dotyczą również Izby Odpowiedzialności Zawodowej utworzonej w miejsce Izby Dyscyplinarnej. Ta kwestia jeszcze nie doczekała się odzwierciedlenia w orzecznictwie sądów międzynarodowych, ale charakter wątpliwości i ich źródło są identyczne, co w przypadku skazanych wyrokami TSUE i ETPC Izb Dyscyplinarnej i także Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Wszystkie te zmiany z osobna, a przede wszystkim rozpatrywane kumulatywnie, spowodowały znaczne obniżenie standardów w zakresie niezależności sądownictwa, niezawisłości sędziów oraz prawa do sądu służącego jednostkom. Tym samym organy władzy sądowniczej nie spełniają w odpowiednim konstytucyjnym wymiarze funkcji ograniczania arbitralności działań rządzących względem jednostek.

Wewnątrzsystemowego ograniczenia władzy nadal dostarcza prawo ponadnarodowe i międzynarodowe poprzez konstytucyjną zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) oraz konstytucyjną zasadę bezpośredniego stosowania i pierwszeństwa prawa międzynarodowego i ponadnarodowego przed ustawą (art. 91 Konstytucji RP). Instytucjonalnymi ograniczeniami władzy są tu przede wszystkim Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Niemniej jednak działalność obecnie funkcjonującego TK prowadzi do zmiany paradygmatu wykładni Konstytucji RP z przyjaznej względem prawa europejskiego na nieprzyjazną temu prawu. Zmiana paradygmatu rozciąga się także na Europejską Konwencję Praw Człowieka. Przy czym zmiana ta nie znajduje uzasadnienia w zasadach, normach i wartościach konstytucyjnych. W efekcie TK stara się podważać konstytucyjność Traktatu o Unii Europejskiej oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Należy wskazać przy tym, że zarówno TSUE, jak i ETPC kształtują europejskie standardy państw demokratycznych i konstytucyjnych, w rozmaitych kwestiach, w tym w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jednym z tych standardów jest respektowanie ich wyroków przez władze polityczne krajów członkowskich. Orzecznictwo TK obarczone jest jednak poważnymi wątpliwościami dotyczącymi legalności powołania sędziów, wyłaniania składu orzekającego, czy też naruszenia zobowiązań międzynarodowych. Kwestie te stały się przedmiotem wyroku ETPC z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (4907/18). Także orzecznictwo TSUE odnotowuje aktywność sądów konstytucyjnych Państw Członkowskich (np. Rumunia, Polska) naruszających zobowiązania unijne. Daje to podstawę do pominięcia orzeczeń TK jako sprzeciwiających się zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego, a także sprzeciwiających się ustalonym standardom państwa demokratycznego, państwa prawa oraz ochrony praw jednostki. Dodatkowym argumentem jest także wzgląd na system źródeł prawa i zakres kompetencji samego TK ustalone w Konstytucji RP z 1997 r. Zgodnie z założeniami ustawy zasadniczej TK nie może badać konstytucyjności orzeczeń sądowych niebędących z natury swej aktami normatywnymi, co w istocie uczynił TK w odniesieniu do uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. wykonującej wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. oraz orzeczeń TSUE i ETPC.

Zarysowany kontekst ustrojowy jest o tyle istotny, iż wskazane działania organów polskich wywołują zamierzony chaos w systemie prawnym (zwłaszcza sprzeczność orzeczeń TK z orzeczeniami TSUE i ETPC), przez co utrudniona jest działalność orzecznicza oraz wymierzanie sprawiedliwości przez sędziów i ławników. Chaos ten rodzi dodatkowe konsekwencje w postaci ryzyka, że wyroki wydane przez sędziów wadliwie powołanych zostaną zakwestionowane we właściwych postępowaniach przez ETPC i TSUE. Z uwagi zaś na rosnącą liczbę sędziów powołanych przy udziale KRS w składzie przewidzianym ustawą z 2017 r. oraz rosnącą liczbę wyroków wydanych przez wadliwe składy sędziowskie chaos w systemie prawnym będzie się powiększał i rodził niepewność dla jednostek.

Odpowiedzi na zadane pytania uwzględniają wskazany kontekst ustrojowy, przy czym odpowiedzi są syntetyczne i bazują na dotychczasowych ustaleniach badawczych, poglądach doktryny, standardach dostarczanych przez ekspertów działających przy organizacjach pozarządowych oraz orzecznictwie sądów krajowych i międzynarodowych. Pełny zbiór orzecznictwa i literatury został zaprezentowany w uzasadnieniu do postanowienia SN z 13 kwietnia 2023 r. w sprawie o sygnaturze III CB 6/23, czy choćby w publikacji pod red. J. Barcza, A. Grzelak, i R. Szyndlauer, *Problem Praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Księga I, vol. I, Dom Wydawniczy Elipsa, 2022.

1. Dotychczasowe orzecznictwo ETPC oraz TSUE wskazuje, że sposób ustawowego ukształtowania zarówno Izby Dyscyplinarnej, jak i Izby Kontroli Nadzyczajnej i Spraw Publicznych SN narusza art. 47 Karty praw podstawowych, art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej, art. 6 § 1 Konwencji o ochronie praw człowieka oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych ETPC orzekał m.in. w sprawie w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (wyrok z 8 listopada 2021 r., 49868/19 i 57511/19). Zgodnie z tym rozstrzygnięciem Izba nie spełnia standardów wyznaczonych przez art. 6 § 1 Konwencji w zakresie „niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”. Izby Dyscyplinarnej dotyczył zaś wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18 i C-625/18). Sędziowie do tych Izb zostali powołani przy udziale KRS zorganizowanej według regulacji z 2017 roku. W wyniku tej nowelizacji doszło do zwiększenia czynnika politycznego w składzie KRS kosztem czynnika sędziowskiego. W obu sprawach jako przyczynę naruszenia standardów legalności wskazano brak niezbędnej niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Tym samym został ustalony standard, jeśli chodzi o udział rad sądownictwa w procedurze wyłaniania sędziów. KRS w obecnym kształcie nie spełnia tego standardu.

2. Działalność Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN dotychczas nie była przedmiotem orzecznictwa TSUE i ETPC, niemniej jednak zidentyfikowane w tym orzecznictwie problemy natury konstytucyjnej i prawnej dotyczące wskazanych wyżej Izb SN pozostają aktualne. Zatem udział KRS w obecnym kształcie w procedurze wyłaniania sędziów do IOZ SN narusza art. 47 KPP, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 6 § 1 EKPC oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

3. Kwestia wyroków i orzeczeń zapadających w obecnej sytuacji w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izbie Odpowiedzialności Zawodowej będzie wymagała rozwiązań systemowych uwzględniających orzecznictwo sądów międzynarodowych oraz krajowych, a zwłaszcza uchwałę połączonych Izb SN z 23 stycznia 2020 r. (BSA I-4110-1/20). Masowość wydawania wyroków przez wadliwie powołanych sędziów wszystkich sądów działających w Polsce wywołać musi ostatecznie reakcję w zakresie systemu prawa. Dopóki taka interwencja nie nastąpi, legalność orzeczeń zapadłych z udziałem wadliwie powołanych sędziów może być kwestionowana indywidualnie w oparciu o dostępne środki w procedurach krajowych i międzynarodowych oraz rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za naruszenie prawa krajowego czy międzynarodowego.

4. Zarówno status sędziów powołanych przy udziale KRS w obecnym kształcie, jak i sposób reakcji procesowej na wadliwą obsadę składów orzekających został ustalony choćby w uchwale połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 23 stycznia 2020 r. (BSA I-4110-1/20) oraz uchwale Izby Karnej SN z 2 czerwca 2022 r. (I KZP 2/22). Sędziowie ci powołani są wadliwie, co przenosi się na wadliwość wydawanych przez nich orzeczeń. Z uwagi na ochronę praw konstytucyjnych jednostki, a zwłaszcza prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (art. 47 KPP, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 6 § 1 EKPC), sędziowie ci powinni zostać wyłączeni z orzekania.

W uchwale z 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy zauważył, że „nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3)”. Pogląd ten został potwierdzony w uchwale SN z 2 czerwca 2022 r., w której wskazano, że wadliwość powołania dotyczy wszystkich sędziów SN powołanych w powyższych warunkach, a w odniesieniu do pozostałych sędziów sądów powszechnych taki automatyzm nie występuje.

5. Ławnicy orzekający w SN stanowią wyraz konstytucyjnej zasady udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182 Konstytucji RP). Konstytucja nie przesądza jednak, w jaki sposób wyłaniania mają być przedstawiciele społeczeństwa do funkcji ławniczej. Ustawodawca przyznał w tym zakresie kompetencję Senatowi RP. Senat RP jest uznawany za organ przedstawicielski Narodu, co może uzasadniać przyznanie takiej kompetencji izbie wyższej polskiego parlamentu. Takie rozwiązanie uznać można za konstytucyjnie dopuszczalne pod warunkiem jednak zapewnienia statusu niezawisłości ławników w wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza z uwagi na treść art. 45, art. 10 i art. 173 Konstytucji RP.

Wniosek taki wypływa także z orzecznictwa ETPC, zgodnie z którym sam udział ławników w wymiarze sprawiedliwości nie stanowi naruszenia art. 6 § 1 Konwencji (İbrahim Gürkan v. Turkey, 2012), niemniej jednak ławnicy, tak jak sędziowie zawodowi, muszą zostać powołani zgodnie z ustawą, by kwalifikować skład z ich udziałem jako sąd niezależny i bezstronny (Holm v. Sweden, 1993). Niedopuszczalne jest także z punktu widzenia Konwencji tworzenie takich rozwiązań prawnych, które umożliwiają zewnętrzną presję na ławników przy braku zachowania należytych gwarancji niezawisłości (Luka v. Romania, 2009).

6. Z uwagi na niezawisłość sędziowską oraz niezależność sądów gwarantowane konstytucyjnie oraz znaczenie tych zasad dla realizacji prawa do sądu przez jednostkę, ławnicy nie tylko mogą, ale i powinni oczekiwać spełnienia warunków i standardów orzekania w zgodności z Konstytucją RP, w tym z zasadą demokratycznego państwa prawa. Ławnicy SN są bowiem uprawnieni, ale i zobowiązani do współuczestniczenia wraz z sędziami zawodowymi SN w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Sąd też, tak jak sędziowie zawodowi, ławnicy SN powinni domagać się we właściwy sposób dochowania konstytucyjnego standardu wymierzania sprawiedliwości. Dotyczy to zwłaszcza konstytucyjnych warunków niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) oraz warunków niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP).

7. Przepisy prawa, w tym Konstytucji RP, nie wskazują wyraźnie jednoznacznej drogi postępowania w sytuacji, w której ławnik zostanie powołany do składu z sędzią SN wyłonionym przy udziale KRS w obecnym składzie. Ustalenie właściwego sposobu postępowania zależy od oceny ławników wyrażonej indywidualnie, np. w postaci zdania odrębnego lub też wypracowanej wspólnie i wyrażonej przez organy kolegialne. Argumentem wymagającym uwzględnienia jest występowanie strukturalnych problemów w zakresie praworządności dotyczących władzy sądowniczej. Wykraczają one bowiem poza kwestie jednostkowe czy indywidualne. Przekładają się wręcz na zmiany ustrojowe. To zaś uzasadniać może kompleksową i ogólną reakcję.

Należy także zauważyć, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w uchwale Izby Karnej SN z 2 czerwca 2022 r. (I KZP 2/22) dopuszczalną drogą jest składanie wniosków o wyłączenie ze składu sędziego wadliwie powołanego z uwagi na wątpliwości co do bezstronności i niezawisłości ze wskazaniem, iż wniosek taki powinien rozpoznawać sędzia powołany niewadliwie, gdyż w przeciwnym razie dojdzie do sytuacji objętej zakazem orzekania we własnej sprawie. Zgodnie z zarysowaną już praktyką sądową w sytuacji odmowy wyłączenia sędziego wadliwie powołanego, możliwe jest złożenie przez ławnika wniosku o jego wyłączenie ze składu orzekającego. Jeśli ławnik nie zostanie wyłączony, okoliczności związane z wątpliwościami co do bezstronności i niezawisłości oraz brakiem wyłączenia sędziego wadliwie powołanego i ławnika mogą zostać podniesione w zdaniu odrębnym do orzeczenia.

8. Ustawa o SN nie przewiduje testu bezstronności i niezawisłości w stosunku do ławników ani wprost, ani pośrednio przez wskazanie do odpowiedniego stosowania przepisów. Paragrafy 5-25 artykułu 29 odnoszą się wyraźnie do sędziego SN i nie przewidują stosowania ich do ławnika SN. W przepisach rozdziału 6 ustawy o SN dotyczących ławników Sądu Najwyższego również takiego odesłania odnaleźć nie można. Testu bezstronności i niezawisłości w stosunku do ławnika nie przewiduje także ustawa z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, do której art. 71 ustawy o SN odsyła. Zauważyć jednak należy dopuszczalność wyłączenia ławnika na podstawie przepisów o wyłączeniu sędziego, także z uwagi na wątpliwości co do bezstronności i niezawisłości. Wniosek taki powinien być rozpoznany przez sąd w składzie bez udziału sędziów wadliwie powołanych.

( - )

*dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. US*

Współpraca:

*dr hab. Michał Balcerzak, prof. US*

*dr hab. Anna Kosińska, prof. US*

*dr Ewa Milczarek*

*dr Przemysław Mijal*

Ekspertyzę poparli:

*prof. dr hab. Jacek Barcik*

*prof. dr hab. Jan Barcz*

*dr hab. Jerzy Ciapała, prof. US*

*dr hab. Anna Chorążewska, prof. UŚ*

*dr hab. Aleksander Cieśliński, prof. UW*

*dr Aleksandra Dębowska*

*dr hab. Anna Frankiewicz-Bodynek, prof. UO*

*prof. dr hab. Bogusława Gnela*

*prof. dr hab. Robert Grzeszczak*

*dr Monika Haczkowska*

*dr hab. Lech Jamróz*

*prof. dr hab. Piotr Kardas*

*prof. dr hab. Zbigniew Kmieciak*

*dr hab. Jerzy Kranz, prof. AKozm. em.*

*prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz*

*dr Marcin Krzemiński*

*dr hab. Zbigniew Kwaśniewski, prof. UMK*

*prof. dr hab. Ewa Łętowska*

*dr hab. Ryszard Piotrowski, prof. UW*

*dr hab. Ewa Popławska*

*prof. dr hab. Michał Romanowski*  
*dr Antoni Rost*  
*Stanisław Rymar, sędzia TK w st. spoczynku*  
*prof. dr hab. Irena Rzeplińska*  
*prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki*  
*prof. dr hab. Krystyna Szczepanowska-Kozłowska*  
*prof. dr hab. Piotr Tuleja*  
*dr hab. Jakub Urbanik, prof. UW*  
*dr hab. Karolina Wierczyńska, prof. INP PAN*  
*dr hab. Grzegorz Wierczyński, prof. UG*  
*prof. dr hab. Roman Wieruszewski*  
*dr Daniel Wojtczak*  
*prof. dr hab. Anna Wyrozumska*  
*dr hab. Mirosław Wyrzykowski, prof. UW*  
*dr Michał Ziółkowski*