

Warszawa, 15 stycznia 2023 roku

**prof. dr hab. Tomasz GRODZKI**  
Marszałek Senatu RP

**Krzysztof KWIATKOWSKI**  
Przewodniczący senackiej Komisji  
Ustawodawczej

**Aleksander POCIEJ**  
Przewodniczący senackiej Komisji Praw  
Człowieka, Praworządności i Petycji

*Szanowny Panie Marszałku,*

*Szanowni Panowie Przewodniczący,*

Komitet Obrony Sprawiedliwości KOS jest inicjatywą trzynastu organizacji pozarządowych zaangażowanych w ochronę praw człowieka i państwa prawa. Jego głównym zadaniem jest obrona sędziów, prokuratorów oraz przedstawicieli innych zawodów prawniczych przed represjami ze strony organów władzy. Działalność prowadzona przez KOS zaowocowała m.in. licznymi orzeczeniami krajowych i europejskich sądów, wyznaczającymi standardy ochrony praworządności i niezależności sądownictwa.

Piszemy do Pana Marszałka i Panów Przewodniczących w związku z uchwaleniem przez Sejm *ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 2870, 2925 i 2925-A). Jak powszechnie wiadomo, zasadniczym celem tego aktu, wyraźnie deklarowanym przez rząd, jest uzyskanie od Komisji Europejskiej pozytywnej oceny „kamieni milowych” dotyczących sądownictwa, zawartych w polskim Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności – a w rezultacie doprowadzenie do wypłaty Polsce pierwszej transzy środków z tzw. Funduszu Odbudowy.

Mając pełną świadomość znaczenia tych funduszy dla polskiej gospodarki w okresie trwającego kryzysu, w tym dla przedsiębiorców, gospodarstw domowych i samorządów, chcielibyśmy zwrócić uwagę Pana Marszałka i Panów Przewodniczących na zagrożenia związane z przyjęciem wspomnianej ustawy i zaproponować rozwiązanie pozwalające ograniczyć wyrażane przez nas obawy. Uważamy bowiem, że polskie władze są w stanie zarówno pozyskać środki unijne, jak i zapewnić, aby ustawodawstwo warunkujące dostęp do tych funduszy było zgodne ze standardami państwa prawa i przyczyniło się do „poprawy klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów” – która to rekomendacja była podstawą do sformułowania „kamieni milowych”.

Przede wszystkim pragniemy zauważyć, że przedmiot ustawy dotyczy materii objętej prawem Unii Europejskiej (art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych) oraz Europejską Konwencją Praw Człowieka (art. 1, art. 6 ust. 1–2 oraz art. 13 EKPC).

Liczne orzecznictwo, zarówno unijnego Trybunału Sprawiedliwości, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wypracowane na kanwie tych przepisów, wymaga zaś od państw członkowskich, w tym od Polski, w szczególności:

- zagwarantowania każdemu skutecznej ochrony sądowej, w tym rozpoznania spraw w rozsądnym terminie;
- zapewnienia, aby każdy sąd krajowy miał obowiązek zbadać z urzędu zgodność składu orzekającego z prawem – co obejmuje także procedurę powoływania sędziów – gdyż taka kontrola stanowi podstawę prawa do rzetelnego procesu sądowego oraz istotny wymóg formalny, którego należy bezwzględnie dochować;
- niedopuszczenia do rozpoznawania spraw przez sądy, w których składach orzekających zasiadają osoby powołane na stanowiska sędziowskie na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej według aktualnie obowiązujących reguł;
- zapewnienia, aby system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów nie mógł być wykorzystywany do politycznej kontroli orzeczeń sądowych.

Zarazem materia, której dotyczy ustawa, objęta jest dwiema procedurami wszczętymi wobec polskich władz: postępowaniem z art. 7 ust. 1 TUE, dotyczącym stwierdzenia przez Radę istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości państwa prawnego, a także monitoringiem Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w zakresie przestrzegania zobowiązań wynikających z członkostwa w Radzie Europy.

Mając to na uwadze, Komitet Obrony Sprawiedliwości KOS wyraża głębokie obawy co do zgodności omawianego aktu z Konstytucją RP, prawem unijnym i EKPC, a także możliwości doprowadzenia do zakończenia wspomnianych postępowań z korzyścią dla polskich obywateli, wartości rządów prawa oraz praw i wolności człowieka.

Nasze obawy koncentrują się przede wszystkim na następujących rozwiązaniach zawartych w ustawie.

Po pierwsze, utrzymano, z niewielkimi modyfikacjami, tzw. „test bezstronności sędziego”. Obowiązywanie tego mechanizmu uniemożliwia sądom krajowym przeprowadzenie z urzędu rzeczywistej kontroli zgodności składów orzekających z prawem, w tym także z punktu widzenia prawidłowości powołania sędziów. Formuła „testu” nie zapewnia również stronom postępowań możliwości skutecznego podniesienia zarzutu naruszenia ich prawa do sprawiedliwego procesu. Jednocześnie procedura ta umożliwia udział w niej osób powołanych na stanowiska sędziowskie przez upolitycznioną KRS, co niweczy jakąkolwiek jej skuteczność. Wspomniane osoby mają bowiem osobisty interes w utrzymaniu w mocy wadliwych powołań i możliwości dalszego orzekania przez osoby nominowane w tych samych okolicznościach.

Po drugie, zdecydowano się przyznać Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu właściwość do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych wszystkich sędziów oraz przeprowadzania tzw. „testów bezstronności sędziego”. Takie rozwiązanie narusza konstytucyjną zasadę podziału władz (art. 10 i art. 175) oraz autonomii sądów administracyjnych (art. 184). Powierzając NSA sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych, wojskowych i Sądu Najwyższego oraz wspomniane „testy”, ustawa nie respektuje bowiem odrębności poszczególnych gałęzi sądownictwa i wykracza poza przyznany w Konstytucji RP mandat NSA do kontroli działalności administracji publicznej. Jednocześnie, ze względu na znaczącą rozbieżność w specyficie rozpoznawania spraw dyscyplinarnych oraz sądownoadministracyjnych, dojdzie do naruszenia prawa sędziów tych sądów do należytej oceny ich spraw przez właściwy sąd.

Zarazem, biorąc pod uwagę, że około 1/3 stanowisk sędziowskich w NSA zajmują osoby powołane do tego sądu na wniosek upolitycznionej KRS, przyjęcie ustawy spowoduje dalsze naruszenie prawa do „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” oraz wzmocni ryzyko wykorzystania systemu dyscyplinarnego sędziów jako narzędzia politycznej kontroli orzeczeń sądowych. Zauważamy, że podobnie jak w przypadku poszczególnych izb Sądu Najwyższego, w tym zlikwidowanej Izby Dyscyplinarnej, w Europejskim Trybunale Praw Człowieka rozpoznawane są obecnie skargi polskich obywateli dotyczące spraw rozstrzyganych przez składy NSA, w których zasiadały osoby powołane do tego sądu na wniosek upolitycznionej

KRS. Nie znajdujemy powodów, by oczekiwać, że wynik tych spraw będzie odmienny od dotychczasowych orzeczeń wydanych przez trybunał w Strasburgu.

Wreszcie, nagłe przekazanie tysięcy spraw do właściwości NSA doprowadzi do paraliżu tego sądu i ograniczenia praw stron postępowań sędziowsko-administracyjnych do rozpoznania ich spraw w rozsądnym terminie – co w rezultacie pogorszy poziom ochrony obywateli i przedsiębiorstw przed działaniami ze strony organów państwa, którą to ochronę powinno gwarantować sądownictwo administracyjne.

Po trzecie, przyjęcie ustawy w obecnym brzmieniu naruszy zasadę równości, wyrażoną m.in. w art. 32 ust. 1–2 Konstytucji RP i art. 20 Karty praw podstawowych. Przeniesienie do NSA spraw dyscyplinarnych sędziów, z jednoczesnym przyznaniem tym sędziom prawa do wznowienia zakończonych postępowań, wynika bowiem z założenia, że Izba Odpowiedzialności Zawodowej, która dotychczas rozpoznawała te sprawy, ze względu na sposób jej utworzenia nie spełnia konstytucyjnych i europejskich kryteriów pozwalających uznać ten organ za „sąd”. Tymczasem ustawa utrzymuje właściwość Izby Odpowiedzialności Zawodowej w sprawach dyscyplinarnych przedstawicieli innych zawodów, w tym prokuratorów, adwokatów, radców prawnych czy lekarzy. Stanowi to nieuzasadnione różnicowanie sytuacji prawnej obywateli, niedopuszczalne w państwie prawa, i naraża osoby, których sprawy rozpoznawać będzie Izba Odpowiedzialności Zawodowej na naruszenie ich prawa do sprawiedliwego procesu.

Po czwarte, ustawa nie znosi przepisów tzw. „ustawy kagańcowej”, przewidującej m.in. surowe kary dyscyplinarne, włącznie ze złożeniem sędziego z urzędu, za próby doprowadzenia składu sądu do zgodności z prawem, w tym zapewnienia, aby sprawy nie były rozpoznawane przez skład, w którym zasiadają osoby rekomendowane przez upolitycznioną KRS. Omawiany akt utrzymuje także bliżej niesprecyzowany delikt dyscyplinarny w postaci „odmowy wykonywania wymiaru sprawiedliwości”, który służyć ma jako narzędzie represji wobec sędziów odmawiających orzekania w składach, o których z góry wiadomo, że naruszają one prawo do „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”.

Po piąte, wnioskodawcy nie pochyłili się nad najistotniejszym problemem, będącym źródłem wszystkich omawianych naruszeń, a mianowicie funkcjonowaniem zależnej od władzy politycznej KRS i jej udziałem w procedurze powoływania sędziów. Akt ten utrzyma stan niezgodności z prawem, a co więcej utrzymuje sytuację, w której sprawy wymienione w ustawie nadal będą mogły być rozpoznawane przez osoby powołane do NSA na wniosek upolitycznionej KRS.

Wymienione przez nas liczne przykłady naruszeń Konstytucji RP, prawa unijnego i EKPC sprawiają, że wspomniana ustawa nie przyczyni się do poprawy poziomu ochrony państwa prawa oraz praw i wolności człowieka. Akt ten utrzyma stan, w którym obywatele, po rozpoznaniu ich spraw przez osoby nominowane przez zależną od władzy politycznej KRS, kierować będą skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który z dużym prawdopodobieństwem po raz kolejny stwierdzi z tego powodu naruszenie prawa skarżących do sądu i przyzna im odszkodowanie. Z punktu widzenia roli sądów w europejskim obrocie prawnym, ustawa pogorszy wzajemne zaufanie między państwami członkowskim UE i Rady Europy a Polską, co będzie negatywnie wpływać na uznawanie i wykonywanie orzeczeń polskich sądów w sprawach transgranicznych oraz skuteczność mechanizmu odesłania prejudycjalnego.

Stad, wzorem postępowania ustawodawczego dotyczącego tzw. „ustawy kagańcowej” w 2020 roku, a także ze względu na wyraźne objęcie materii ustawowej wymogami prawa europejskiego, zwracamy się do Pana Marszałka i Panów Przewodniczących z prośbą o rozważenie możliwości wystąpienia do Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) z wnioskiem o przedstawienie pilnej opinii na temat rozpatrywanej ustawy, w tym w szczególności wskazanych przez nas przepisów.

W przekonaniu Komitetu Obrony Sprawiedliwości KOS uzyskanie pilnej opinii Komisji Weneckiej będzie miało istotny wpływ na treść ewentualnych poprawek zaproponowanych przez Senat, a w rezultacie możliwość doprowadzenia do zgodności ustawy z Konstytucją RP oraz standardami Unii Europejskiej i Rady Europy. Nie mamy również wątpliwości, że zasto-

sowanie się do rekomendacji Komisji Weneckiej, zawartych w jej opinii, doprowadzi do „poprawy klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów” z korzyścią dla polskich przedsiębiorców, gospodarstw domowych i samorządów.

Ze swojej strony deklarujemy pomoc w sformułowaniu wniosku do Komisji Weneckiej, a także aktywne wsparcie w jej pracach nad opinią oraz ostatecznym kształtem poprawek zaproponowanych przez Senat.

Ufamy, że podobnie, jak w przypadku innych ustaw naruszających standardy rządów prawa, Senat RP ponownie stanie w obronie podstawowych wartości oraz praw i wolności człowieka.

Z wyrazami szacunku,

**Partnerzy Komitetu Obrony Sprawiedliwości KOS:**

Stowarzyszenie im. Prof. Zbigniewa Hołdy  
Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”  
Stowarzyszenie Sędziów „THEMIS”  
Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”  
Inicjatywa Obywatelska „Wolne Sądy”  
Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS  
Archiwum Osiałyńskiego  
Stowarzyszenie Amnesty International  
Forum Obywatelskiego Rozwoju FOR  
Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych  
Forum Współpracy Sędziów  
Stowarzyszenie Adwokackie Defensor Iuris