



Bruksela, dnia 26.7.2017 r.
C(2017) 5320 final

ZALECENIE KOMISJI

z dnia 26.7.2017 r.

w sprawie praworządności w Polsce

uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146

ZALECENIE KOMISJI

z dnia 26.7.2017 r.

w sprawie praworządności w Polsce

uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146

KOMISJA EUROPEJSKA,

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

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 27 lipca 2016 r. Komisja przyjęła zalecenie w sprawie praworządności w Polsce¹, w którym wyraziła swoje obawy związane z sytuacją Trybunału Konstytucyjnego i zaleciła, w jaki sposób należy im zaradzić. W dniu 21 grudnia 2016 r. Komisja przyjęła uzupełniające zalecenie w sprawie praworządności w Polsce².
- (2) Zalecenia Komisji zostały przyjęte na podstawie ram na rzecz umocnienia praworządności³. W ramach na rzecz umocnienia praworządności określono, w jaki sposób Komisja będzie reagować, jeśli w państwie członkowskim Unii zaistnieją wyraźne przesłanki wskazujące na zagrożenie dla praworządności; objaśniono także, na czym polega zasada praworządności. Ramy na rzecz umocnienia praworządności umożliwiają dialog między Komisją a państwem członkowskim w celu zapobieżenia pojawieniu się systemowego zagrożenia dla praworządności, które to zagrożenie mogłoby się przerodzić w „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia”, co z kolei mogłoby spowodować zastosowanie „procedury określonej w art. 7 TUE”. Jeśli istnieją wyraźne oznaki systemowego zagrożenia praworządności w państwie członkowskim, Komisja może nawiązać z takim państwem członkowskim dialog na podstawie wspomnianych ram na rzecz umocnienia praworządności.
- (3) Unia Europejska opiera się na zbiorze wspólnych wartości ujętych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Należy do nich poszanowanie zasady praworządności. Zadaniem Komisji Europejskiej, która stoi na straży przestrzegania prawa UE, jest również gwarantowanie, wraz z Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi i Radą, poszanowania wspólnych wartości Unii.
- (4) Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także dokumenty sporządzone przez Radę Europy, oparte w szczególności na wiedzy eksperckiej Europejskiej Komisji na rzecz

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

² Zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2017/146; Dz.U. L 22 z 27.1.2017, s. 65.

³ Komunikat „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final.

Demokracji przez Prawo („Komisja Wenecka”), zawierają niewyczerpujący wykaz zasad składających się na praworządność i w ten sposób definiują podstawowe znaczenie praworządności jako wspólnej wartości Unii zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Zasady te obejmują: zasadę legalizmu oznaczającą przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa⁴. Oprócz poszanowania tych zasad i wartości instytucje państwowe są również zobowiązane do lojalnej współpracy.

- (5) W swoim zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r. Komisja wyjaśniła okoliczności, w których w dniu 13 stycznia 2016 r. zadecydowała o zbadaniu sytuacji w Polsce w świetle ram na rzecz umocnienia praworządności, a w dniu 1 czerwca 2016 r. przyjęła opinię w sprawie praworządności w Polsce. W zaleceniu wyjaśniono również, że kontakty między Komisją a polskim rządem nie doprowadziły do rozwiania obaw Komisji.
- (6) W swoim zaleceniu Komisja uznała, że w Polsce doszło do systemowego zagrożenia dla praworządności, oraz zaleciła, aby władze polskie podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania tego zagrożenia.
- (7) W zaleceniu z dnia 21 grudnia 2016 r. Komisja uwzględniła ostatnie wydarzenia w Polsce, które zaszły od czasu przyjęcia zalecenia Komisji z dnia 27 lipca 2016 r. Komisja uznała, że choć zajęto się niektórymi kwestiami poruszonymi w jej ostatnim zaleceniu, nadal nie rozwiązano pewnych ważnych problemów, a w międzyczasie pojawiły się nowe zastrzeżenia. Komisja stwierdziła także, że procedura, według której wybrano Prezesa Trybunału, budzi poważne zastrzeżenia w świetle zasady praworządności. Komisja uznała, że nadal istnieje systemowe zagrożenie dla praworządności dla Polsce. Komisja wezwała polski rząd do pilnego rozwiązania wyszczególnionych w zaleceniu problemów w terminie dwóch miesięcy i do poinformowania Komisji o podjętych w tym celu krokach. Komisja stwierdziła, że jest nadal gotowa do prowadzenia konstruktywnego dialogu z polskim rządem na podstawie swojego zalecenia.
- (8) W dniu 20 lutego 2017 r., w dwumiesięcznym terminie określonym w zaleceniu, polski rząd odpowiedział na uzupełniające zalecenie Komisji. W odpowiedzi tej polski rząd nie zgadza się z żadnym z punktów zalecenia i nie zapowiada żadnych nowych działań zmierzających do wyeliminowania zastrzeżeń Komisji. W odpowiedzi podkreślono, że powołanie nowego Prezesa Trybunału w dniu 21 grudnia 2016 r., a także wejście w życie przepisów ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego i ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów 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.
- (9) W dniu 21 grudnia 2016 r. Mariusz Muszyński, który został wybrany przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej i dopuszczony do objęcia funkcji sędziego w Trybunale Konstytucyjnym w dniu 20 grudnia 2016 r. przez ówczesną

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

p.o. Prezes Trybunału, został wyznaczony do zastępowania nowej Prezes Trybunału w przypadku jej nieobecności.

- (10) W dniu 10 stycznia 2017 r. nowo powołana Prezes Trybunału Konstytucyjnego zmusiła Wiceprezesa Trybunału do wykorzystania zaległego urlopu. W dniu 24 marca 2017 r. Prezes Trybunału przedłużyła urlop Wiceprezesa Trybunału do końca czerwca, pomimo oświadczenia Wiceprezesa o chęci powrotu do orzekania w Trybunale od dnia 1 kwietnia 2017 r.
- (11) 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.
- (12) W dniu 16 stycznia 2017 r. przewodniczący Komisji Weneckiej wydał oświadczenie, w którym wyraził zaniepokojenie pogarszającą się sytuacją w Trybunale.
- (13) W dniu 20 stycznia 2017 r. polski rząd ogłosił kompleksową reformę sądownictwa. Minister Sprawiedliwości przedłożył projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.
- (14) W dniu 25 stycznia 2017 r. Minister Sprawiedliwości przedstawił projekt ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.
- (15) W dniu 10 lutego 2017 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie skierował zagadnienie prawne do Sądu Najwyższego w sprawie oceny zgodności z prawem powołania sędzi Julii Przyłębskiej na urząd Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Najwyższy nie wydał jeszcze opinii w tej sprawie.
- (16) W dniu 24 lutego 2017 r. Sejm wyznaczył nowego sędziego mającego zastąpić sędziego, który zrezygnował ze swojego stanowiska w Trybunale Konstytucyjnym, aby objąć stanowisko sędziego w Sądzie Najwyższym.
- (17) 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 której wybierany jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.
- (18) W dniu 13 marca 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa wycofała cztery wnioski skierowane do Trybunału Konstytucyjnego w związku ze zmianami w składach orzekających wynikającymi z decyzji Prezes Trybunału.
- (19) W dniu 12 kwietnia 2017 r. grupa 50 posłów przedłożyła projekt ustawy zmieniającej ustawę o sądach powszechnych.
- (20) W dniu 11 maja 2017 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw („ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa”). Ustawę opublikowano w dniu 13 czerwca 2017 r.
- (21) W dniu 16 maja 2017 r. Komisja poinformowała Radę do Spraw Ogólnych 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.

- (22) 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 adresowane do Polski zawiera 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 do Spraw Gospodarczych i Finansowych przyjęła zalecenia dla poszczególnych krajów⁵.
- (23) 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.
- (24) W dniu 5 lipca 2017 r. grupa posłów zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z konstytucją przepisów umożliwiających Sądowi Najwyższemu stwierdzenie ważności powołania Prezesa Trybunału przez Prezydenta Rzeczypospolitej.
- (25) 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.
- (26) W dniu 13 lipca 2017 r. Komisja skierowała do polskiego rządu 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 oraz Ministra Sprawiedliwości na spotkanie poświęcone tym kwestiom, w najbliższym, dogodnym dla nich terminie. W dniu 14 lipca 2017 r. polski rząd podtrzymał w piśmie do Komisji swoje uprzednie wyjaśnienia w sprawie kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.
- (27) W dniu 15 lipca 2017 r. Senat uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw („ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa”) oraz ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw („ustawa o ustroju sądów powszechnych”).
- (28) W dniu 19 lipca 2017 r. polski rząd 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.
- (29) W dniu 22 lipca 2017 r. Senat uchwalił ustawę o Sądzie Najwyższym.
- (30) 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.

⁵ Motyw 14 Zalecenia Rady z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r.

- (31) W dniu 25 lipca 2017 r. Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych.

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

1. Rzeczpospolita Polska powinna należycie uwzględnić przedstawioną poniżej analizę przeprowadzoną przez Komisję i podjąć działania wskazane w sekcji 5 niniejszego zalecenia, tak aby stwierdzone zastrzeżenia zostały wyeliminowane w wyznaczonym terminie.

1. ZAKRES ZALECENIA

2. Niniejsze zalecenie stanowi uzupełnienie zaleceń z dnia 27 lipca 2016 r. oraz 21 grudnia 2016 r. Zalecenie określa, które kwestie budzące obawy w tych zaleceniach zostały wyeliminowane, przedstawia utrzymujące się wątpliwości oraz wskazuje szereg nowych zastrzeżeń ze strony Komisji dotyczących praworządności w Polsce, które pojawiły się od czasu wydania poprzednich zaleceń. Na tej podstawie w niniejszym dokumencie przekazuje się polskim władzom zalecenia dotyczące sposobów rozwiązania wymienionych kwestii budzących obawy. Kwestie budzące obawy obejmują:

- 1) brak niezależnej i zgodnej z prawem kontroli zgodności z konstytucją;
- 2) uchwalenie przez Parlament nowych przepisów ustawodawczych dotyczących systemu sądownictwa, które budzą poważne obawy co do niezależności sądów i znacząco zwiększają systemowe zagrożenie dla praworządności w Polsce:
 - a) ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw („ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa”), opublikowanej w Dzienniku Ustaw z dnia 13 czerwca 2017 r., która weszła w życie w dniu 20 czerwca 2017 r.;
 - b) ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw („ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa”), przyjętej przez Senat w dniu 15 lipca 2017 r.; ustawa ta została skierowana do Sejmu do ponownego rozpatrzenia w dniu 24 lipca 2017 r.
 - c) ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw („ustawa o ustroju sądów powszechnych”), przyjętej przez Senat w dniu 15 lipca 2017 r. i podpisanej przez Prezydenta RP w dniu 25 lipca 2017 r.;
 - d) ustawy o Sądzie Najwyższym, przyjętej przez Senat w dniu 22 lipca 2017 r.; ustawa ta została skierowana do Sejmu do ponownego rozpatrzenia w dniu 24 lipca 2017 r.

2. BRAK NIEZALEŻNEJ I ZGODNEJ Z PRAWEM KONTROLI ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ

3. W zaleceniach z dnia 21 grudnia 2016 r. Komisja zaleca, aby władze polskie podjęły następujące działania, do których zostały wezwane już w zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r.:
- 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 poprzedniego

ustawodawcę w październiku 2015 r., a nie trzech sędziów wybranych przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej; w tym celu wymagane jest, aby Prezydent Rzeczypospolitej w trybie pilnym dokonał zaprzysiężenia trzech sędziów wybranych przez poprzedniego ustawodawcę;

- b) ogłoszenie i pełne wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oraz wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. dotyczącego ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jak również innych wyroków wydanych po tej dacie i przyszłych wyroków;
 - c) zagwarantowanie, aby wszelkie nowelizacje ustawy o Trybunale Konstytucyjnym były zgodne z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, w pełni uwzględniały opinie Komisji Weneckiej i gwarantowały, by skuteczność Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta konstytucji nie była podważana;
 - d) zaniechanie działań i wypowiedzi publicznych, które mogłyby podważyć legitymację i skuteczne działanie Trybunału Konstytucyjnego.
4. Oprócz wymienionych wyżej działań Komisja zaleciła władzom polskim, co następuje:
- a) zagwarantowanie, aby Trybunał Konstytucyjny w trybie pilnym mógł dokonać skutecznej kontroli zgodności z konstytucją ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także zagwarantowanie, aby odnośne wyroki zostały niezwłocznie opublikowane i w pełni wykonane;
 - b) dopilnowanie, aby powołanie nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nie miało miejsca, dopóki wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności nowych ustaw z konstytucją nie zostaną opublikowane i w pełni wykonane, oraz dopóki trzech sędziów, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji, nie podejmie swoich obowiązków w Trybunale Konstytucyjnym;
 - c) zagwarantowanie, aby do czasu powołania zgodnie z prawem nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zastępował go Wiceprezes Trybunału, a nie sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału ani osoba powołana na stanowisko Prezesa Trybunału w dniu 21 grudnia 2016 r.
5. Komisja zauważa, że żadne z tych zalecanych działań wskazanych przez Komisję nie zostało wykonane.
- a) 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 swoich funkcji przez sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału;
 - b) Trzy ważne wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r. i 7 listopada 2016 r. nadal nie zostały opublikowane; usunięto je także z rejestru Trybunału dostępnego na jego stronie internetowej. Tymczasem inne wyroki, które nie były jeszcze opublikowane w momencie

przyjęcia zalecenia z dnia 21 grudnia 2016 r., zostały opublikowane dnia 29 grudnia 2016 r. w Dzienniku Ustaw;

- c) ustawa o statusie sędziów, ustawa o organizacji i trybie postępowania oraz ustawa – Przepisy wprowadzające nadal nie zostały poddane, w trybie pilnym, skutecznej kontroli pod względem ich zgodności z konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny, a powołanie nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego odbyło się, zanim taka kontrola mogła mieć miejsce;
 - d) 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.
6. Komisja uważa, jak wyjaśniła w swoim zaleceniu z dnia 21 grudnia 2016 r.⁶, że procedura, która doprowadziła do wyboru nowego Prezesa Trybunału, jest obciążona poważnym błędem pod względem praworządności. Procedurę wszczął sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału, którego powołanie budzi poważne obawy co do poszanowania zasad rozdziału władz oraz niezależności sądów i niezawisłości sędziów, które to zasady chroni Konstytucja RP. Ponadto fakt, że w procedurze wyboru umożliwiono udział trzem „grudniowym” sędziom wybranym niezgodnie z prawem przez Sejm nowej kadencji, powoduje, że cały proces wyboru jest niezgodny z konstytucją. Podobnie fakt, iż sędziowie wybrani zgodnie z prawem w październiku ubiegłego roku nie mogli uczestniczyć w procedurze wyboru również wpłynął na jej wynik, a zatem spowodował wadliwość tego procesu. Krótki termin zwołania posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów 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.
7. Komisja zwraca także uwagę, że po powołaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego miało miejsce kilka wydarzeń, które jeszcze bardziej podważyły legitymację Trybunału. W szczególności: Wiceprezes Trybunału, którego pozycja jest uznana w konstytucji, został zobowiązany przez nowo powołanego Prezesa Trybunału do wykorzystania reszty urlopu do końca 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; nowy Prezes Trybunału dokonał zmian w składach orzekających, a 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 zasiadają sędziowie powołani niezgodnie z prawem; wreszcie, po wygaśnięciu kadencji Wiceprezesa jeden z sędziów powołanych niezgodnie z prawem został powołany na nowego Wiceprezesa Trybunału.

⁶ Zob. sekcja 5.3 i 5.4 zalecenia.

8. Taki przebieg zdarzeń doprowadził w praktyce do całkowitej zmiany składu Trybunału Konstytucyjnego poza zwykłym konstytucyjnym procesem powoływania sędziów.
9. Odpowiedź polskich władz na dodatkowe zalecenie Komisji otrzymana w dniu 20 lutego 2017 r. nie zmniejszyła obaw Komisji i nie zapowiada żadnych konkretnych środków służących wyeliminowaniu problemów podniesionych przez Komisję. W odpowiedzi stwierdzono, że nowymi przepisami w sprawie Trybunału Konstytucyjnego i powołania nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego stworzono odpowiednie warunki do jego funkcjonowania po okresie paraliżu spowodowanego sporami politycznymi wywołanymi przez polityków opozycji. W odniesieniu do składu Trybunału, w odpowiedzi – podobnie jak w poprzedniej odpowiedzi na zalecenie z dnia 27 lipca 2016 r. – zakwestionowano wszelkie skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. Co się tyczy procedury wyboru prezesa Trybunału Konstytucyjnego, w odpowiedzi zignorowano wyrok z dnia 7 listopada 2016 r., zgodnie z którym konstytucja wymaga, by Prezes Trybunału został powołany spośród kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W odniesieniu do roli wiceprezesa Trybunału w odpowiedzi zignorowano fakt, że konstytucja wprost przewiduje stanowisko wiceprezesa, który podlega tej samej procedurze powołania, co Prezes Trybunału. W kwestii powołania p.o. Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w odpowiedzi nie podano żadnej podstawy prawnej w konstytucji i uznano, że był to wyjątkowy mechanizm dostosowawczy, podyktowany szczególnymi okolicznościami.
10. Podsumowując: Komisja uważa, że niezależność i legitymacja Trybunału Konstytucyjnego zostały w znacznym stopniu podważone i, w konsekwencji, nie jest już możliwe skuteczne zagwarantowanie zgodności polskich przepisów z konstytucją⁷. Sytuacja ta budzi szczególne obawy w odniesieniu do przestrzegania zasady praworządności, ponieważ, jak wyjaśniono we wcześniejszych zaleceniach, Parlament przyjął szereg nowych szczególnie wrażliwych aktów ustawodawczych, takich jak nowa ustawa o służbie cywilnej⁸, ustawa o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw⁹ oraz ustawa Prawo o prokuraturze¹⁰, ustawa o Rzeczniku

⁷ Zgodnie z art. 188 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawie: 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 w sprawie skarg konstytucyjnych. Zgodnie z art. 189 konstytucji Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga również spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

Praw Obywatelskich oraz zmianie niektórych innych ustaw¹¹, ustawa o Radzie Mediów Narodowych¹² oraz ustawa o działaniach antyterrorystycznych¹³.

11. 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 zgodności z konstytucją przez niezależny trybunał konstytucyjny nowych przepisów dotyczących polskiego systemu sądownictwa wspomnianych w pkt 2 ppkt 2 powyżej i poddanych dalszej analizie w sekcji 3.

3. ZAGROŻENIE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIÓW

12. Ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa, ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawa o Sądzie Najwyższym zawierają szereg przepisów, które budzą poważne zaniepokojenie co do zasad niezawisłości sędziów i rozdziału władz.
13. Komisja zauważa, że w wielu wystąpieniach i opiniach m.in. przedstawicieli Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Sądownictwa wyrażono zaniepokojenie co do zgodności nowych ustaw z konstytucją.

3.1. Asesorzy sądowi

14. Zgodnie z art. 2 pkt 1 i art. 2 pkt 36 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw asesorom sądowym powierzono pełnienie obowiązków sędziego w sądach rejonowych na okres czterech lat. W szczególności asesorzy sądowi będą mieli prawo dokonywać czynności sądowej w sądach rejonowych w składzie jednoosobowym.
15. Zgodnie z polskim systemem prawnym asesorzy sądowi nie mają jednak tego samego statusu co sędziowie¹⁴. Asesorzy sądowi są mianowani na czas określony czterech lat, a po 36 miesiącach mogą złożyć wniosek o powołanie na stanowisko sędziego. Asesorzy 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 prawa powszechnego i nie wymagają zmiany konstytucji¹⁵.

¹¹ Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 4 maja 2016 r.

¹² Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 27 czerwca 2016 r.

¹³ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 22 czerwca 2016 r.

¹⁴ Chociaż asesorom sądowym powierzono pełnienie obowiązków sędziego, są oni mianowani bezpośrednio przez Ministra Sprawiedliwości przy minimalnym zaangażowaniu Krajowej Rady Sądownictwa, która może jedynie zgłosić sprzeciw w ciągu 30 dni.

¹⁵ Niezawisłość sędziego powinna być zawarta w konstytucji, a specyfikowana na poziomie ustawowym (Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności, przyjęta w dniu 17 listopada 2010 r. („Rekomendacja Rady Europy z 2010 r.”), pkt 7).

16. 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 zapisanego w art. 6 ust. 1 EKPC¹⁶. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że poprzedni system dotyczący asesorów sądowych w Polsce nie spełnia tych kryteriów¹⁷.
17. Ze względu na ich krótki mandat, status asesorów sądowych sprawia, że są oni szczególnie podatni na wpływy zewnętrzne, zwłaszcza ze strony Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości ma istotny wpływ na karierę zawodową asesorów sądowych, gdyż uczestniczy także w procesie ich selekcji i powoływania na stanowiska sędziowskie. Asesorzy sądowi, którzy chcieliby objąć stanowisko sędziowskie, muszą przejść całkowicie nową procedurę selekcji i powołania. Asesorzy muszą sami złożyć wniosek o powołanie na stanowisko sędziego do Krajowej Rady Sądownictwa, która dokonuje pełnej oceny kandydata i decyduje o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko sędziego. Kandydata na stanowisko sędziego powołuje prezydent RP. Uzasadnione pragnienie asesorów sądowych, by zostać sędzią, w związku z brakiem dostatecznych gwarancji ochrony ich niezawisłości w tym okresie, wystawia asesorów sądowych na presję ze strony Ministra Sprawiedliwości i może wpływać na ich niezawisłość, gdy orzekają w sprawach.

3.2. Prezesi sądów

18. W polskim systemie prawnym prezesi sądów pełnią dwojaką rolę: nie tylko spoczywa na nich jako dyrektorach sądów odpowiedzialność, lecz również pełnią funkcję sędziego. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wzbudza obawy co do niezawisłości sędziowskiej prezesów sądów w trakcie sprawowania przez nich funkcji sędziego oraz co do ich wpływu na innych sędziów.
19. W art. 1 ust. 6, art. 17 ust. 1 oraz art. 18 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych przewidziano nowe przepisy dotyczące odwoływania i powoływania prezesów sądów. W okresie sześciu miesięcy Minister Sprawiedliwości byłby uprawniony do powołania i odwołania prezesów sądów, przy czym nie będą go wiązać konkretne kryteria, nie będzie zobowiązany do przedstawienia uzasadnienia swoich decyzji, a władza sądownicza (ani Krajowa Rada Sądownictwa ani rada sędziów danego sądu) nie będzie miała możliwości zablokowania tych decyzji. Ponadto nie jest możliwa żadna procedura odwoławcza od podjętych przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o odwołaniu prezesów sądu. Po upływie wspomnianego okresu sześciu miesięcy Minister Sprawiedliwości mógłby powoływać prezesów sądów wedle własnego uznania; tylko w przypadku odwołania prezesa sądu Krajowa Rada Sądownictwa mogłaby, kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów, zablokować taką decyzję Ministra Sprawiedliwości¹⁸.

Należy także zauważyć, że Sąd Najwyższy i Krajowa Rada Sądownictwa podniosły w swoich opiniach szereg kwestii dotyczących konstytucyjności nowego prawa.

¹⁶ Opinia Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2017 r.; opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 10 lutego 2017 r.

¹⁷ 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., *Miroslaw 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.

¹⁸ Art. 1 ust. 7 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

20. Prawo Ministra Sprawiedliwości do arbitralnego odwoływania prezesów sądów pozwalałoby mu na dalsze wywieranie wpływu na prezesów sądów, co mogłoby negatywnie wpływać na ich niezawisłość sędziowską, gdy orzekają w sprawach. Przykładowo, prezes sądu, który ma wydać orzeczenie w trudnej sprawie przeciwko państwu, może odczuwać presję ze strony Ministra Sprawiedliwości, by postępować zgodnie z wolą państwa, by w ten sposób uniknąć odwołania ze swojego stanowiska.
21. Również sędziowie, którzy nie są prezesami sądu, lecz pragnęliby nimi zostać w przyszłości, przy orzekaniu w sprawach mogą skłaniać się do tego, by nie sprzeciwiać się stanowisku Ministra Sprawiedliwości po to, by nie zmniejszać swoich szans na powołanie na stanowisko prezesa sądu. Miałoby to w rezultacie wpływ na ich niezawisłość sędziowską, gdy orzekają w sprawach.
22. Należy również zauważyć, że prezesi sądów, w charakterze dyrektorów sądów, mają ważne uprawnienia nad innymi sędziami i mogą w związku z tym również wpływać na niezawisłość sędziowską tych sędziów. Przykładowo prezesi sądów mają prawo zastępować sędziów na stanowiskach przewodniczących wydziałów lub kierowników sekcji w sądach, przekazywać tym przewodniczącym wydziałów lub kierownikom sekcji uwagi na piśmie obejmujące kary pieniężne w przypadku stwierdzenia uchybień oraz przenosić sędziów bez ich zgody w ramach właściwego okręgu sądowego.
23. Przepisy te budzą wreszcie obawy co do ich zgodności z Konstytucją RP, jak stwierdzono w opiniach Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. W szczególności zapewnienie Ministrowi Sprawiedliwości możliwości odwołania prezesów sądów narusza zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zasadę podziału władz.

3.3. Powoływanie sędziów i wykonywanie zawodu sędziego

24. Zgodnie z Konstytucją RP Krajowa Rada Sądownictwa gwarantuje niezależność sądów i niezawisłość sędziów¹⁹. 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. Awans sędziego (np. z sądu rejonowego do sądu okręgowego) wymaga odrębnego powołania tego sędziego przez Prezydenta RP, w związku z czym konieczne jest ponowne przeprowadzenie procedury oceny sądowej i powołanie, w których uczestniczy Krajowa Rada Sądownictwa.
25. 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. 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 wykonawczej²⁰. Z tych samych względów w ugruntowanych standardach europejskich, w szczególności w

¹⁹ Art. 186 ust. 1 Konstytucji RP: „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.”

²⁰ 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.

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”²¹. 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.

26. Polski system był dotychczas w pełni zgodny z tymi standardami, ponieważ Krajowa Rada Sądownictwa składała się w większości z sędziów wybieranych przez sędziów. Art. 1 pkt 1 oraz art. 7 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wprowadziłyby radykalne zmiany do tego systemu, stanowiąc, że piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa wybiera lub ponownie wybiera Sejm²², a także tworząc nową strukturę w ramach Rady. Nowe zasady wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa znacząco zwiększają wpływ Parlamentu na Radę oraz wpływają niekorzystnie na jej niezależność, wbrew europejskim standardom. Fakt, że członkowie Rady będą wybierani przez Sejm większością 3/5 głosów nie zmniejsza powyższych obaw.
27. Fakt, iż zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa mandaty wszystkich obecnych członków Krajowej Rady Sądownictwa wygasłyby przedwcześnie, dodatkowo nasila te obawy, zważywszy że Parlament niezwłocznie uzyskałby decydujący wpływ na skład Rady kosztem wpływu samych sędziów.
28. Upolitycznienie Krajowej Rady Sądownictwa pogłębia także jej nowa wewnętrzna struktura. Zgodnie z art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa Rada składałaby się z dwóch zgromadzeń: pierwszego, w którym znajdują się w większości posłowie i senatorowie, i drugiego składającego się z sędziów wybranych przez Parlament. Krajowa Rada Sądownictwa formalnie składałaby się w dalszym ciągu w większości z sędziów, ale w rzeczywistości nowe „polityczne” zgromadzenie mogłoby utrudnić proces podejmowania decyzji przez Radę. Gdyby te dwa zgromadzenia różniły się w ocenie kandydata, zgromadzenie, które wydało pozytywną opinię, mogłoby zażądać przeprowadzenia ponownej oceny przez Radę w pełnym składzie większością dwóch trzecich głosów wszystkich członków Rady. Taki próg byłby trudny do osiągnięcia, również ze względu na zwiększony wpływ władzy ustawodawczej na skład Rady. Ten nowy system miałby bezpośredni wpływ na powoływanie sędziów i wykonywanie zawodu sędziego w Polsce, ponieważ w pewnych określonych okolicznościach decydujący głos w sprawie kwestii dotyczących oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie nie

²¹ Pkt 27; zob. także Plan działania Rady Europy na rzecz wzmocnienia niezależności i bezstronności sądownictwa przyjęty w dniu 13 kwietnia 2016 r. (CM(2016)36 final) pkt C ppkt (ii). Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) nr 10 w sprawie Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwu, pkt 27; różne opinie Komisji Weneckiej oraz standardy europejskiej sieci rad sądownictwa przedstawione w sprawozdaniu za lata 2010–2011 dotyczącym Rad Sądownictwa (ang. *Councils for the Judiciary' Report 2010-11*), pkt 2.3.

²² 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).

należały już do sędziów-członków Rady będących w składzie Drugiego Zgromadzenia Rady²³.

29. 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 demokratycznym²⁴.
30. Komisja zauważa, że w swoich opiniach na temat ustawy Sąd Najwyższy i Krajowa Rada Sądownictwa podniosły szereg kwestii dotyczących konstytucyjności nowego systemu. W szczególności zauważono, że nowe przepisy uzależniłyby Krajową Radę Sądownictwa od decyzji politycznych większości parlamentarnej. W opiniach podkreślono również, że Krajowa Rada Sądownictwa jest jednolitym organem, którego nie można podzielić na dwa organy, o których nie ma mowy w konstytucji, a ustawa zmieniałaby porządek konstytucyjny, przyznając Sejmowi pozycję dominującą wobec władzy sądowniczej. Ponadto przedwczesne zakończenie mandatu sędziów-członków Rady i funkcjonowania organu powołanego zgodnie z konstytucją, naruszyłoby zasady państwa demokratycznego, w którym panuje porządek prawa i zasada legalności. Jak wyjaśniono powyżej, Komisja przypomina, że skuteczna kontrola konstytucyjności wspomnianych przepisów nie jest obecnie możliwa.

3. 4. Wiek emerytalny i uprawnienie do przedłużenia mandatu sędziów

31. W art. 1 pkt 26 lit. b)–c) i art. 13 pkt 1 ustawy o zmianie 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 będą mogli pozostać na zajmowanym stanowisku.
32. Nowy system przechodzenia w stan spoczynku niekorzystnie wpływałby na niezawisłość sędziów²⁵. 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 sędziów²⁶. 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

²³ Jest to sprzeczne ze standardami Rady Europy: Zalecenie Rady Europy z 2010 r. (pkt 26); Plan działania Rady Europy na rzecz wzmocnienia niezależności i bezstronności sądownictwa przyjęty w dniu 13 kwietnia 2016 r. (CM(2016)36 final), lit. C).

²⁴ Sprawy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *Morice v France*, 29369/10, 23 kwietnia 2015 r., pkt 78; *Cypr przeciwko Turcji*, 25781/94, 10 maja 2001 r., pkt 233.

²⁵ Zalecenie Rady Europy z 2010 r., pkt 49.

²⁶ 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” (por. art. 1 pkt 26 lit. b) ustawy).

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.

33. 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 wykonawczej²⁷. Odnośne przepisy nie są również zgodne z europejskimi standardami, zgodnie z którymi sędziowie powinni mieć zagwarantowaną kadencję do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli taki wiek został ustalony.
34. Komisja zauważa, że nowe przepisy również budzą obawy pod względem ich zgodności z konstytucją. Zgodnie z opinią Sądu Najwyższego²⁸ 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.

3.5. Sąd Najwyższy

3.5.1. *Odwołanie ze stanowiska, przeniesienie w stan spoczynku oraz ponowne powołanie sędziów Sądu Najwyższego*

35. Zgodnie z art. 87 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym z dniem następującym po dniu jej wejścia w życie wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego zostaliby odwołani i przeniesieni w stan spoczynku²⁹.
36. Zgodnie z art. 88 tej samej ustawy jedynie sędziowie wskazani przez Ministra Sprawiedliwości pozostaliby początkowo w stanie czynnym w okresie przejściowym, do momentu dokonania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ostatecznego wyboru sędziów, którzy będą mogli pozostać w stanie czynnym w wyniku specjalnego postępowania weryfikacyjnego. W ramach tego postępowania Prezydent RP wybierałby sędziów, którzy pozostaliby w stanie czynnym, spośród tych sędziów Sądu Najwyższego, którzy zostali wstępnie wyłonieni przez Ministra Sprawiedliwości i poddani ocenie przez Krajową Radę Sądownictwa. Ustawa

²⁷ 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.

²⁸ Opinia Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2017 r.

²⁹ Zgodnie z art. 89 § 1 sędziom, którzy zostali odwołani i przeniesieni w stan spoczynku, przysługuje do czasu osiągnięcia wieku 65 lat uposażenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Art. 89 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi, że sędziowie Sądu Najwyższego, którzy zostali odwołani ze stanowiska, mogą w terminie 14 dnia od dnia przeniesienia w stan spoczynku złożyć do Ministra Sprawiedliwości wniosek o przeniesienie na stanowisko w sądzie powszechnym, wojskowym albo administracyjnym. Minister Sprawiedliwości może odmówić uwzględnienia wniosku.

wskazuje ogólnikowe i nieokreślone kryteria, zgodnie z którymi powinno się dokonać wyboru sędziów, którzy pozostaną w stanie czynnym. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie byłby związany uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa w tej sprawie³⁰. Zgodnie z art. 91 ustawy o Sądzie Najwyższym, jeżeli sędzia Sądu Najwyższego zajmujący stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego został przeniesiony w stan spoczynku, zadania i kompetencje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wykonuje sędzia Sądu Najwyższego wskazany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

37. Odwołanie i przeniesienie w stan spoczynku wszystkich sędziów Sądu Najwyższego rozpatrywane w związku z przepisami umożliwiającymi ich ewentualne ponowne powołanie stanowiłoby naruszenie zasady niezawisłości sędziów Sądu Najwyższego. Sędziowie powinni być chronieni przed odwołaniem przez skuteczne mechanizmy uniemożliwiające nieuprawnioną interwencję lub wywieranie presji przez pozostałe władze państwowe³¹. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz standardami europejskimi, niezależność sądów wymaga gwarancji, które będą wystarczające, by chronić osoby, których zadaniem jest rozstrzyganie sporów³². Niemożność odwołania sędziów w trakcie ich kadencji przez władzę wykonawczą wynika z niezawisłości sędziowskiej i w związku z tym zasada ta została uwzględniona w art. 6 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka³³. W konsekwencji sędziego można odwołać jedynie indywidualnie, jeżeli jest to uzasadnione na podstawie postępowania dyscyplinarnego dotyczącego jego indywidualnego zachowania i dającego wszelkie gwarancje obrony w społeczeństwie demokratycznym. Sędziów nie można odwoływać grupowo; nie można też ich odwoływać z powodów ogólnych, niepowiązanych z indywidualnym zachowaniem.
38. Obecnie brak jest tych gwarancji, a wspomniane przepisy stanowiłyby rażące naruszenie zasady niezawisłości sędziów Sądu Najwyższego oraz zasady podziału władz³⁴, a tym samym zasady praworządności.

³⁰ Następnie, zgodnie z art. 95 ustawy o Sądzie Najwyższym, Minister Sprawiedliwości obwieszcza o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego, po czym proponuje Krajowej Radzie Sądownictwa po jednym wybranym przez siebie kandydacie na każde ogłoszone stanowisko. Krajowa Rada Sądownictwa ocenia kandydatury oraz przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o powołanie kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. W niektórych przypadkach Krajowa Rada Sądownictwa będzie w stanie przedstawić taki wniosek jedynie na podstawie uchwały jednego ze swoich zgromadzeń, co może skutkować wykluczeniem zgromadzenia, którego członkowie zostali wybrani spośród sędziów. Minister Sprawiedliwości może po raz kolejny wydać obwieszczenie o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich. W takim przypadku kandydaci mogą sami zgłaszać swoje kandydatury w zwyczajnym trybie. Kandydatury te podlegają ocenie przez Krajową Radę Sądownictwa, która przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o powołanie kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego.

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

³² 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 Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 czerwca 2016 r., *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12, pkt 121.

³³ wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 czerwca 1984 r., *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr A80 (1984), pkt 80.

³⁴ Ustawa stoi w sprzeczności ze standardami Rady Europy. Nowe przepisy są w szczególności sprzeczne z zasadą nieusuwalności sędziów, która stanowi kluczowy element niezawisłości sędziów, jak zapisano w zaleceniu Rady Europy z 2010 r. W związku z tym należy zagwarantować ciągłość i trwałość kadencji sędziów Sądu Najwyższego. Zgodnie z zaleceniem Rady Europy z 2010 r. decyzje dotyczące wyboru i kariery zawodowej sędziów powinny również opierać

3.5.2. Postępowanie dyscyplinarne

39. Ustawa o Sądzie Najwyższym ustanowiłaby nową Izbę Dyscyplinarną i nową procedurę postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom Sądu Najwyższego³⁵.
40. Nowe przepisy dotyczące postępowania dyscyplinarnego negatywnie wpłynęłyby na niezawisłość sędziowską. W szczególności zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości w postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego stanowiłoby zagrożenie dla ich niezawisłości. Fakt, że Minister Sprawiedliwości miałby uprawnienia do wszczynania postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego oraz do wpływania na prowadzenie czynności wyjaśniających, dawałby Ministrowi Sprawiedliwości dodatkowe narzędzie wywierania znacznego wpływu na sędziów.
41. W szczególności, zgodnie z art. 56 § 5 ustawy o Sądzie Najwyższym, Ministrowi Sprawiedliwości przysługiwałby sprzeciw od postanowienia Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego, który prowadzi czynności wyjaśniające, o umorzeniu postępowania ze względu na brak podstaw. W takim przypadku Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego musiałby kontynuować prowadzenie postępowania dyscyplinarnego i byłby związany instrukcjami Ministra Sprawiedliwości. Ponadto w poszczególnych przypadkach Minister Sprawiedliwości mógłby sam powoływać Rzecznika Dyscyplinarnego³⁶. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego przez Ministra Sprawiedliwości wyłączałoby każdego innego rzecznika dyscyplinarnego z danej sprawy. Wyznaczenie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości oznacza, że muszą być przeprowadzone czynności wyjaśniające. Zgodnie z art. 57 § 2 w określonych przypadkach wskazania Ministra Sprawiedliwości byłyby wiążące dla Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości.
42. Sama groźba wszczęcia postępowania dyscyplinarnego według wskazań Ministra Sprawiedliwości wpływałaby bezpośrednio na niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że aby sąd był niezależny, powinien wykonywać swe funkcje całkowicie niezawisłe, bez podporządkowania jakimkolwiek innemu organowi, przez co jest chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków w prowadzonych przez nich postępowaniach³⁷. W przedmiotowej sprawie warunki te

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. Omawiana ustawa narusza te normy.

³⁵ Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego dotyczą odpowiedzialności za przewinienia służbowe i uchybienia godności urzędu. Zgodnie z art. 5 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą także postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, określone postępowania dyscyplinarne przeciwko przedstawicielom zawodów prawniczych oraz odwołania od orzeczeń sądów dyscyplinarnych. Ustawa ustanawia nowy skład sądów dyscyplinarnych w sprawach dyscyplinarnych Sądu Najwyższego: domyślnie sąd dyscyplinarny pierwszej instancji w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej; sąd dyscyplinarny drugiej instancji w składzie trzech sędziów. Postępowanie dyscyplinarne może zostać wszczęte z inicjatywy Rzecznika Dyscyplinarnego (art. 56 § 1: Rzecznika Dyscyplinarnego powołanego przez Sąd Najwyższy na trzyletnią kadencję oraz art. 54 § 4: Rzecznika Dyscyplinarnego powołanego przez Ministra Sprawiedliwości w poszczególnych przypadkach).

³⁶ Art. 54 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. Minister Sprawiedliwości powołuje Rzecznika Dyscyplinarnego spośród prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego.

³⁷ Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., *Margarit Panicello*, C-503/15, pkt 37–38; Wyrok z dnia 6 października 2015 r., *Consorti Sanitari del Maresme*, C-203/14, pkt 19; Wyrok z dnia 9 października 2014 r., *TDC*, C-222/13, pkt 30; Wyrok

nie są spełnione. W rezultacie sędziowie Sądu Najwyższego mogą odczuwać presję, by przy rozpatrywaniu spraw postępować zgodnie ze stanowiskiem władzy wykonawczej.

3.5.3. *Proces legislacyjny*

43. Komisja pragnie zauważyć, że ustawa o Sądzie Najwyższym, która stanowi samoistny nowy akt prawny obejmujący ponad 110 artykułów i która zmienia sześć istniejących ustaw, miałaby poważny wpływ na niezależność Sądu Najwyższego i, w wymiarze bardziej ogólnym, na rozdział władz i praworządność w Polsce. Komisja ubolewa, że tak ważna ustawa nie była przedmiotem odpowiednich przygotowań i konsultacji, na jakie zasługuje. Przeciwnie – projekt ustawy przedłożono w dniu 12 lipca 2017 r. a samą ustawę przyjęto w dniu 22 lipca 2017 r. Komisja uważa, że takie szybkie tempo procedowania w obu izbach parlamentarnych samo w sobie podważa zaufanie do sądownictwa w Polsce i jest niezgodne z duchem lojalnej współpracy między poszczególnymi instytucjami państwowymi, który powinien charakteryzować demokratyczne państwo oparte na zasadzie praworządności.

3.6. **Inne przepisy**

44. Przedmiotowe cztery ustawy zawierają szereg innych przepisów o charakterze wrażliwym z punktu widzenia praworządności i trójpodziału władzy, w szczególności w odniesieniu do przedwczesnego zakończenia kadencji rzeczników dyscyplinarnych w sądach³⁸, uprawnień Ministra Sprawiedliwości do oceny działań sądów³⁹, przenoszenia sędziów⁴⁰, struktury Krajowej Szkoły Sądownictwa⁴¹, oświadczeń majątkowych sędziów⁴² oraz pracowników Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego⁴³. Kwestie te były poruszane w szeregu analiz, w szczególności w opiniach Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa, jako budzące wątpliwości, w tym rodzące pytania o zgodność z konstytucją⁴⁴. Jednakże, jak wyjaśniono powyżej, niezależna i zgodna z prawem kontrola konstytucyjna nie jest obecnie możliwa.

4. SYSTEMOWE ZAGROŻENIE PRAWORZĄDNOŚCI

45. Z przyczyn przedstawionych powyżej Komisja uważa, że znacznie zwiększyło się systemowe zagrożenie praworządności w Polsce, o którym mowa w jej zaleceniach z dnia 27 lipca 2016 r. i 21 grudnia 2016 r. W szczególności:

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.

³⁸ Art. 6 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa; Art. 100 § 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym.

³⁹ Art. 1 pkt 16 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁴⁰ Art. 1 pkt 5 lit. b) ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁴¹ Art. 1 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa.

⁴² Art. 1 pkt 33 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 38 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁴³ Art. 10 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Art. 93 i 99 ustawy z dnia 20 lipca o Sądzie Najwyższym.

⁴⁴ Wątpliwości budzą też nowe przepisy dotyczące dyrektorów sądów (art. 1 ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych).

- (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 poprzedniego ustawodawcę 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 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 powoływania 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 podmioty⁴⁵. Jak wyjaśniono powyżej, skuteczna kontrola konstytucyjności wspomnianych ustaw nie jest już jednak dłużej możliwa.
- (5) Ponadto działania i publiczne oświadczenia kierowane przeciwko sędziom i sądom w Polsce przez polski rząd i posłów partii rządzącej podważyły zaufanie do całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Komisja przywołuje zasadę lojalnej współpracy pomiędzy organami państwa, która jest, jak podkreślono w opiniach Komisji Weneckiej, warunkiem wstępnym istnienia demokratycznego państwa opartego na zasadzie praworządności.

⁴⁵ M.in. opinie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia, 3 lutego, 28 kwietnia i 18 lipca 2017 r.; opinie Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 30 stycznia, 10 lutego, 7 marca, 12 maja, 26 maja i 18 lipca 2017 r.; opinie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1 lutego, 12 kwietnia, 31 maja, 28 czerwca i 18 lipca 2017 r.; opinia Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury z dnia 10 lutego 2017 r.; wspólne opinie sędziów sądów apelacyjnych w Lublinie z dnia 6 lutego 2017 r.; Gdańsku, Krakowie, Białymstoku, Szczecinie, Rzeszowie – z dnia 7 lutego 2017 r.; Warszawie i Poznaniu – z dnia 8 lutego 2017 r.; uchwała Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 3 lutego 2017 r.; opinia Stowarzyszenia Sędziów „Themis” z dnia 29 stycznia 2017 r.; opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 8 lutego 2017 r.; opinia Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych z dnia 6 lutego 2017 r.; opinia Stowarzyszenia Absolwentów i Aplikantów KSSiP z dnia 7 lutego 2017 r.; opinia Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Asystentów Sędziów z dnia 8 lutego 2017 r.

46. Komisja przypomina, że tam, gdzie w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości ustanowiono trybunał konstytucyjny, jego skuteczność jest jednym z podstawowych elementów praworządności. 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.
47. Mimo zróżnicowania systemów wymiaru sprawiedliwości w Europie istnieją wspólne standardy europejskie ustanowione dla zagwarantowania niezależności sądownictwa. Komisja z wielkim niepokojem zauważa, że po wejściu w życie nowych ustaw, o których mowa powyżej, polski system wymiaru sprawiedliwości nie byłby już zgodny z europejskimi standardami w tym zakresie.
48. W nawiązaniu do powyższego Komisja odnotowała decyzję Prezydenta RP o przekazaniu w dniu 24 lipca 2017 r. Sejmowi do ponownego rozpatrzenia ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.
49. 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. Niektóre aspekty nowych ustaw budzą także poważne wątpliwości co do ich zgodności z prawem UE, dlatego też Komisja zdecydowała, niezależnie od niniejszego zalecenia w sprawie praworządności, o wszczęciu przeciw Polsce postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, kiedy ustawa o ustroju sądów powszechnych zostanie opublikowana lub gdyby ustawa o Sądzie Najwyższym została podpisana i opublikowana.
50. Komisja podkreśla, że należyte funkcjonowanie rządów prawa jest niezbędne także dla sprawnego działania rynku wewnętrznego, ponieważ przedsiębiorcy muszą być pewni równego traktowania wobec prawa. Nie można tego osiągnąć bez niezależności sądownictwa w każdym państwie członkowskim. Z tego powodu Rada, w swoich zalecenia dla poszczególnych krajów, skierowanych do Polski w ramach europejskiego semestru w 2017 r., podkreśliła znaczenie, jakie dla polskich władz ma zajęcie się poważnymi kwestiami związanymi z praworządnością. Zalecenia dla poszczególnych krajów zostały zasadniczo zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 23 czerwca 2017 r. i przyjęte przez Radę do Spraw Gospodarczych i Finansowych w dniu 11 lipca 2017 r.⁴⁶

⁴⁶ Motyw 14: *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. 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.*

51. Komisja zauważa, że swoje głębokie zaniepokojenie reformami polskiego systemu sądownictwa wyraziły liczne podmioty i instytucje na szczeblu europejskim i międzynarodowym: przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości w całej Europie, w tym Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej oraz europejska sieć rad sądownictwa, Komisja Wenecka, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Komitet Praw Człowieka ONZ, a także liczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, takie jak Amnesty International i Sieć Współpracy na rzecz Praw Człowieka i Demokracji. Swoje obawy wyraził także Parlament Europejski, między innymi w dwóch rezolucjach wspierających poglądy Komisji.

5. ZALECANE DZIAŁANIA

52. Komisja zaleca, aby władze Polski podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania systemowego zagrożenia dla praworządności.
53. W szczególności Komisja zaleca, aby władze Polski podjęły następujące działania:
- 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 poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a trzech sędziów wybranych przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej nie może orzekać, dopóki nie zostaną wybrani zgodnie z prawem⁴⁷;
 - b) opublikowanie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r. oraz 7 listopada 2016 r.;
 - c) zagwarantowanie, aby ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawa 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;
 - d) powstrzymanie się od wszelkich środków godzących w kadencję sędziów Sądu Najwyższego i ich funkcję;
 - e) zagwarantowanie, aby ewentualna reforma sądownictwa odbywała się z poszanowaniem rządów prawa i była zgodna z prawem UE oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa, a także aby była przygotowana w ścisłej współpracy z przedstawicielami sądownictwa i wszystkimi zainteresowanymi stronami;
 - f) 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.
54. Komisja podkreśla, że lojalna współpraca, wymagana między różnymi instytucjami państwowymi w kwestiach związanych z praworządnością, jest niezwykle ważna w celu znalezienia rozwiązania w obecnej sytuacji. Komisja zachęca także polskie

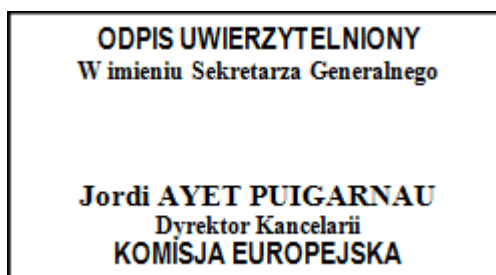
⁴⁷ Zob. zalecenie (UE) 2017/146 oraz zalecenie (UE) 2016/1374.

władze do zasięgnięcia opinii Komisji Weneckiej w kwestii ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawy o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, a także wszelkich innych nowych propozycji ustaw mających na celu reformę systemu sądownictwa w Polsce.

55. Komisja wzywa rząd Rzeczypospolitej Polskiej do rozwiązania wyszczególnionych w niniejszym zaleceniu problemów w terminie jednego miesiąca od otrzymania niniejszego zalecenia i do poinformowania Komisji o podjętych w tym celu krokach.
56. Komisja zachęca także polskie władze do skorzystania z decyzji Prezydenta RP o skierowaniu do Sejmu do ponownego rozpatrzenia ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i ustawy o Sądzie Najwyższym, w celu zapewnienia, aby wszelka reforma systemu sądownictwa w Polsce uwzględniała zastrzeżenia wyrażone w niniejszym zaleceniu.
57. Komisja przypomina również, że zalecenia przyjęte na podstawie ram na rzecz umocnienia praworządności nie uniemożliwiają natychmiastowego uruchomienia art. 7 TEU, gdyby nagłe pogorszenie sytuacji w państwie członkowskim wymagało bardziej zdecydowanego działania ze strony UE⁴⁸.
58. Komisja w szczególności wzywa 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. Gdyby władze polskie podjęły działania tego rodzaju, Komisja gotowa jest natychmiast uruchomić art. 7 ust. 1 TUE.
59. Komisja nadal jest gotowa podjąć z rządem Rzeczypospolitej Polskiej konstruktywny dialog w oparciu o niniejsze zalecenie.

Sporządzono w Brukseli dnia 26.7.2017 r.

W imieniu Komisji
Frans TIMMERMANS
Pierwszy wiceprzewodniczący



⁴⁸ Sekcja 4.1. komunikatu „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final.