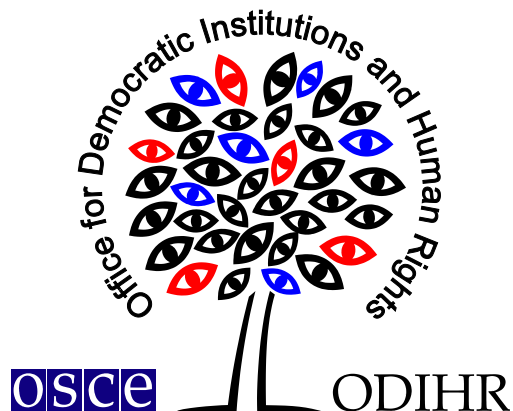


Warszawa, 14 stycznia 2020 r.

Opinion-Nr.: JUD-POL/365/2019 [AIC]

<http://www.legislationline.org/>



## PILNA PRZEJŚCIOWA OPINIA

### W SPRAWIE USTAWY O ZMIANIE USTAWY O USTROJU SĄDÓW POWSZECHNYCH, USTAWY O SĄDZIE NAJWYŻSZYM I NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (Z DNIA 20 GRUDNIA 2019 R.)

sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie Ustaw na język angielski zlecone przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.

*W niniejszej opinii skorzystano z wkładu wniesionego przez: Martę Achler, LL.M., doktorantkę, Wydział Prawa, Europejski Instytut Uniwersytecki; profesora Andrasa Sajo, Uniwersytet Środkowoeuropejski w Budapeszcie oraz byłego sędziego i wiceprezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; oraz Jana van Zyl Smit, p.o. zastępcy dyrektora Centrum Praworządności Bingham Brytyjskiego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Porównawczego.*

*Opinia została on również poddana recenzji przez profesora Deirdre Curtin, Dyrektora Wydziału Prawa, Instytut Uniwersytetu Europejskiego; profesora Gábora Halmai, Wydział Prawa, Instytut Uniwersytetu Europejskiego; oraz José Igreję Matosa, przewodniczącego Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów i pierwszego wiceprzewodniczącego Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów, oraz profesora prawa europejskiego Laurenta Pecha, Szefa Wydziału Prawa i Polityki Uniwersytetu Middlesex w Londynie.*

**Opinia reprezentuje jedynie stanowisko Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE i nie musi odzwierciedlać stanowiska ekspertów.**

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (Office for Democratic Institutions and Human Rights)

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warszawa tel. dr hab. inż. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

### III. STRESZCZENIE I GŁÓWNE ZALECENIA

11. Jakkolwiek uznaje się prawo każdego państwa do reformowania swojego systemu sądownictwa, to żaden proces reformy sądownictwa nie powinien podważać i /lub zagrażać niewisłości sądownictwa. Winien być zgodny z normami konstytucyjnymi kraju, a także z obowiązującymi międzynarodowymi standardami praworządności i praw człowieka oraz zobowiązaniami OBWE. Każda taka reforma musi też opierać się na odpowiedniej, kompleksowej ocenie skutków w celu określenia braków strukturalnych w istniejącym systemie sądownictwa oraz dokonania oceny wariantów legislacyjnych przed zaproponowaniem obszarów wymagających reformy, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego czasu na proces legislacyjny niezbędny do dokonania właściwej oceny oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych i dyskusji z udziałem wszystkich stron (na wszystkich etapach procesu stanowienia prawa). ODIHR z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Senat umożliwił szeroką i otwartą debatę na temat ustawy oraz, w stosownych przypadkach, konsultacje z krajowymi i międzynarodowymi zainteresowanymi stronami i ekspertami.

12. Niektóre z przepisów poddanych przeglądowi są zasadniczo niezgodne ze standardami międzynarodowymi i zobowiązaniami OBWE w zakresie niezawisłości sądownictwa. Szereg naruszeń tych standardów ma tak zasadnicze znaczenie, że mogą one podważyć samą zasadność ustawy, która powinna zostać ponownie rozważona w całości i nie powinna być przyjęta w obecnym kształcie. Należy co najmniej odrzucić przepisy naruszające standardy międzynarodowe, gdyż podważyłyby one jeszcze bardziej niezależność sądów, podział władzy i praworządność w Polsce. Największe obawy wyrażone w opinii dotyczą artykułów, które wykluczają możliwość rewizji lub zakwestionowania statusu osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej na stanowisko sędziowskie lub jakiegokolwiek sądu, trybunału lub innego organu państwowego. Postanowienia te podważają podstawową funkcję sądu, polegającą na niezależnym i bezstronnym rozstrzygnięciu sporów. Ponadto ograniczają one swobodę uznania w zakresie stosowania norm prawa europejskiego i międzynarodowego, jeżeli i kiedy zachodzi taka konieczność, naruszając tym samym prawo międzynarodowe i europejskie. Nowelizacja i zaostrzenie norm dyscyplinarnych jest również niezwykle problematyczne, ponieważ jego niejasne, nieprecyzyjne i szerokie sformułowania mogą być nadużywane w celu wywierania nadmiernej presji na sędziów podczas wykonywania przez nich funkcji sądowych. Nowe przepisy mogą również nadmiernie ograniczać prawo sędziów do wolności wypowiedzi, zwłaszcza gdy sędziowie biorą udział w debacie publicznej na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, reformy sądownictwa lub innych kwestii związanych z podziałem władzy i praworządnością w Polsce, z naruszeniem praw podstawowych chronionych na mocy międzynarodowego i europejskiego systemu praw człowieka. W związku z tym ODIHR stwierdza, że przepisy te naruszają normy międzynarodowe i są sprzeczne ze zobowiązaniami OBWE w zakresie niezawisłości sądownictwa, a zatem powinny zostać całkowicie uchylone. W tym kontekście należy również odnotować najnowsze ustalenia i zalecenia różnych międzynarodowych organów monitorujących przestrzeganie praw człowieka dotyczące reformy sądownictwa w Polsce.

13. Ponadto rozszerzone prerogatywy przyznane władzy wykonawczej w odniesieniu do niektórych kluczowych aspektów wymierzania sprawiedliwości, takich jak dyscyplinowanie sędziów lub określanie regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie są zgodne z zasadami niezależności sądów i trójpodziału władzy, i powinny zostać ponownie rozważone w całości. Taka reforma jeszcze bardziej pogłębi ingerencję w niezawisłość sądownictwa, którą przyniosły już poprzednie zmiany dotyczące składu, uprawnień, administracji i funkcjonowania sądownictwa.

14. W świetle powyższych obserwacji, ODIHR zaleca, aby większość z poddanych ocenie przepisów została odrzucona, w tym:

## UNOFFICIAL TRANSLATION

- A. usunięcie przepisów uniemożliwiających sędziom lub sądom kwestionowanie uprawnień organów państwowych, w tym kontrolę ważności mianowania sędziów (art. 1 ust. 19, art. 2 ust. 6, art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 lit. b) ustawy) oraz przepisów nakładających w takich przypadkach odpowiedzialność dyscyplinarną na sędziów (art. 1 ust. 32, art. 2 ust. 8 i art. 3 ust. 3); [ust. 41].
- B. zapewnienie, że żadne z postanowień ustawy (lub istniejących ram prawnych dotyczących sądownictwa) nie powinno być sformułowane lub interpretowane w sposób wykluczający lub ograniczający swobodę uznania polskich sądów każdej instancji w zakresie zwracania się do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jeżeli uznają to za konieczne; [par 48].
- C. usunięcie przepisu dotyczącego wyłącznej kompetencji Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących kwestionowania nominacji sędziów lub uprawnień sądów lub innych organów; [ust. 52].
- D. skreślenie art. 1 ust. 32, art. 2 ust. 8 i art. 3 ust. 3 ustawy, które wprowadzają nową podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w przypadku „działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów” oraz zapewnienie, że wszelkie ograniczenia swobody wypowiedzi sędziów muszą być zgodne z zasadami pewności prawa, konieczności i proporcjonalności, zgodnie z art. 10 EKPC i art. 19 MPPOiP, zachowując rozsądną równowagę między wolnością wypowiedzi sędziów a potrzebą postrzegania ich jako niezależnych i bezstronnych w wykonywaniu swoich obowiązków oraz precyzując, że oświadczenia mające stanowić część debaty publicznej w sprawach dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, reformy sądownictwa lub innych kwestii związanych z podziałem władzy i praworządnością nie mogą prowadzić do odpowiedzialności dyscyplinarnej; ust. 61]
- E. usunięcie przepisów dotyczących obowiązkowego ujawniania członkostwa sędziów w stowarzyszeniach oraz uczynienia tej informacji publiczną; [ust. 66].
- F. odstąpienie od wprowadzenia nowych istotnych przewinień dyscyplinarnych w art. 1 ust. 32, art. 2 ust. 8 i art. 3 ust. 3 ustawy, ponieważ stanowią one poważne zagrożenie dla niezależności sądów; [ust. 76].
- G. ponowne rozważenie wprowadzenia nowej sankcji przewidującej obniżenie wynagrodzeń do 50 % przez dwa lata w art. 1 ust. 34, art. 2 ust. 9, art. 3 ust. 4 i art. 6 ust. 4 ustawy; [ust. 77].
- H. usunięcie wszystkich przepisów dotyczących Nadzwyczajnego Postępowania Dyscyplinarnego, Przedstawicieli Prezydenta Rzeczypospolitej i ich szczególnej roli w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko sędziom sądów administracyjnych; [par 82].
- I. odstąpienie od powierzenia odpowiedzialności za uchylenie immunitetu sędziowskiego Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego; [par 84].
- J. usunięcie ograniczeń merytorycznych nałożonych na obrady samorządowych organów sądowych, przewidzianych w art. 1 ust. 2 ustawy; [ust. 91].
- K. usunięcie projektu art. 37h.6 (zgodnie z art. 1 ust. 17 ustawy), który stanowi, że odmowa przyjęcia informacji rocznej przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa sądu apelacyjnego z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1. ustawy, ponieważ stanowi to podstawę do odwołania prezesa sądu; [par. 92] oraz
- L. skreślenie art. 4 ust. 7, który pozwala Prezydentowi RP określić regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego. [par. 94]