



KANCELARIA  
SENATU

# Debata o ustawach sądowych

Zeszyt Senacki nr 1

Debata na temat ustawy  
o zmianie ustawy  
– Prawo o ustroju sądów  
powszechnych, ustawy  
o Sądzie Najwyższym  
oraz niektórych innych  
ustaw, przeprowadzona  
14 stycznia 2020 r.

KANCELARIA SENATU

WARSZAWA 2020

Redakcja naukowa: dr Piotr Zientarski, przewodniczący  
Parlamentarnego Zespołu Obrony Praworządności

Recenzent: dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. Uniwersytetu  
Zielonogórskiego

Redakcja: Dorota Wojucka

Współpraca: Dział Stenogramów Kancelarii Senatu

Zeszyt Senacki nr 1  
Redaktor serii Piotr Świątecki

ISBN 978-83-83-65711-78-6

Skład i druk: Dział Wydawniczy  
Kancelarii Senatu  
Warszawa, czerwiec 2020  
Nakład 200 egz.

# Wstęp

Szanowni Państwo,

oddajemy w Państwa ręce pierwszą publikację z nowej serii wydawniczej *Zeszytów Senackich*. Stanowi ona kontynuację wydawanych do tej pory Zeszytów Zespołów Senackich, będących zapisem istotnych wydarzeń organizowanych na terenie Senatu przez zespoły senackie i parlamentarne, takich jak konferencje, seminaria czy konkursy. Nowa seria ma dokumentować znacznie szerzej wszystkie ważne i warte utrwalenia wydarzenia, odbywające się w Izbie Wyższej parlamentu. W kolejnych publikacjach powinny znaleźć się relacje ze spotkań, debat czy konferencji, w trakcie których poruszane będą tematy istotne dla kraju, a których efektem było przedstawienie różnych aspektów sposobów i podejścia do problematyki zdrowia, edukacji, gospodarki, kultury i wielu innych. Aby przygotowywane w serii *Zeszytów Senackich* publikacje docierały do jak najszerszej grupy zainteresowanych, na stronie internetowej Senatu zamieszczane będą ich wersje elektroniczne.

Pierwszy numer nowej serii poświęcony jest niezwykle ważnemu tematowi, a mianowicie przestrzeganiu praworządności, które w demokratycznym państwie powinno być obowiązkiem każdego.

W publikacji, którą trzymacie Państwo w rękach, zawarte zostały materiały z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu Obrony Praworządności z udziałem zagranicznych ekspertów, przedstawicieli stowarzyszeń prawniczych oraz organizacji społecznych, poświęconego nowelizacji ustaw sądowych, odbieranej przez jednych jako niebezpieczna, wywołująca zaniepokojenie podporządkowaniem sędziów władzy wykonawczej, przez innych postrzeganej jako konieczna do przeprowadzenia.

Chciałbym, żeby ta publikacja, podobnie jak kolejne *Zeszyty Senackie*, przybliżyły Państwu pozalegislacyjną działalność Senatu, jego wkład w budowanie dobrego, mądrego państwa, umiejętne rozwiązywanie napotykanym problemów oraz rzeczową dyskusję na ważne dla kraju tematy.

Prof. Tomasz Grodzki  
Marszałek Senatu



## Wprowadzenie

Konferencja, która odbyła się w dniu 14 stycznia 2020 r. w Senacie RP, w odczuciu zarówno uczestników, jak i licznych obserwatorów dzięki m.in. bezpośredniej transmisji telewizyjnej, spełniła swoje cele. Z inicjatywy i przy wielkim osobistym wsparciu Marszałka Senatu, prof. Tomasza Grodzkiego i Kancelarii Senatu odbyła się bardzo merytoryczna dyskusja na temat ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta, zwana „kagańcową”, została uchwalona przez Sejm RP w „anormalnym” trybie z pogwałceniem zasady trzech czytań, co podkreśliła I Prezes Sądu Najwyższego, prof. Małgorzata Gersdorf<sup>1</sup>. Dzięki pracom w Senacie, a także tej konferencji możliwe było nie tylko właściwe zapoznanie się senatorów z materiają ustawową, ale także skorzystanie z opinii i ekspertyz wybitnych prawników polskich i europejskich. Do tych prac włączył się Parlamentarny Zespół Obrony Praworządności, afiliowany przy Senacie, złożony z przedstawicieli wszystkich klubów parlamentarnych, głównie prawników, uznających prymat Konstytucji RP i strzegący wartości demokratycznych. Wicemarszałek Sejmu Piotr Zgorzelski słusznie zauważył, że konferencja „jest w istocie swoistym wysłuchaniem publicznym, formą konsultacji społecznych ustawy, która przez Sejm przeszła ekspresem, ze względu na zastosowanie formy projektu poselskiego uniemożliwiającego w istocie konsultacje społeczne”. Fundamentalne znaczenie dla zawartości prawno-porównawczej konferencji miały opinie wybitnych prawników europejskich zaproszonych przez Marszałka Senatu, bowiem wnioskodawcy ustawy powoływali się na zgodność rozwiązań z istniejącymi wzorcami europejskimi.

---

1 Uchwalona dnia 17 stycznia 2020 r. ustawa będąca przedmiotem dyskusji stanowiąca druk senacki nr 30 i została opublikowana pod adresem [www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,934.html](http://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,934.html) [przyj. red.]

Prof. **Lauren Pech**<sup>2</sup> przypomniał, że International Institute of Democracy & Electoral Assistance wskazał Polskę jako jeden z pięciu najpoważniejszych na świecie w 2019 roku przypadków pogarszania się standardów demokratycznych. Stwierdził, że w jego opinii – jeżeli chodzi o polskie sądownictwo – stajemy przed bezprecedensową perspektywą powrotu do systemu wymiaru sprawiedliwości w stylu sowieckim. Zacytował fragment sprawozdania przygotowanego przez European Stability Initiative: „W historii UE żadne państwo członkowskie nie posunęło się tak daleko w podporządkowaniu sądów kontroli władzy wykonawczej, jak obecny rząd”. Prof. Pech podkreślił, że „to nie po raz pierwszy, gdy polska partia rządząca przeinacza fakty na temat systemów lub przepisów obowiązujących w innym państwie członkowskim UE, aby odwrócić uwagę od stałych, nieustępliwych ataków na sędziów, prokuratorów i – ogólniej – na sądy”. Wskazał, że przykładowo ani prawo francuskie, niemieckie i hiszpańskie nie stanowią uzasadnienia ustawy, w której przewiduje się m.in. sankcje, np. odwołanie sędziów, którzy stosują prawnie wiążące standardy europejskie niezależności sędziowskiej. Podzielił diagnozę komisarza praw człowieka Rady Europy, iż „ustawa ta narusza wyraźnie i fundamentalnie stosowne normy UE i Rady Unii Europejskiej”.

W podobnym tonie brzmiały wypowiedzi wszystkich prawników europejskich, ale także i polskich. Pani **Rusen Aytac** w imieniu izby adwokackiej w Paryżu i 30 tys. prawników do niej należących wyraziła całkowite poparcie dla wszystkich sprzeciwiających się nowej ustawie, która to podważa niezawisłość sędziów i polską demokrację, oraz wyraziła solidarność z tysiącami sędziów i prawników z UE, którzy przemaszewali przez Warszawę w proteście przeciwko projektowi tej ustawy i aby wesprzeć niezawisłość sędziów i praworządność w Polsce. Mecenas Aytac skonkludowała, że system stworzony w Polsce przypomina jej „ponury system sądownictwa w Turcji i oznacza odwrócenie się od Europy”. **Sędzia Klaus Renner**<sup>3</sup> odniósł się także do argumentu autorów ustawy, że polska ustawa w sprawie sądów czerpie ze wzoru niemieckiego, wyraźnie zaprzeczając, że „konkretna realizacja nie idzie śladem modelu niemieckiego”. Prof. Mayer<sup>4</sup> zdecydowanie podkreślił, że kontynuowanie takiej drogi może doprowadzić do przyszłej niemożności członkostwa Polski w Unii Europejskiej, zauważając zarazem, że członkostwo w Unii

---

2 Dziekan Wydziału Prawa i Nauk Politycznych na Uniwersytecie Middlesex.

3 Klaus Renner jest prezesem Federalnego Sądu Administracyjnego w Niemczech.

4 Franz Mayer jest profesorem w Katedrze Prawa Publicznego, Prawa Europejskiego, Prawa Międzynarodowego, Prawa Porównawczego i Polityki Prawnej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Bielefeld.

Europejskiej nie jest obowiązkowe i zależne od decyzji większości obywateli Polski.

Przypomniałem tylko niektóre głosy z licznych wypowiedzi ekspertów. Z wszystkich referatów, opinii zarówno polskich, jak i zagranicznych ekspertów i praktyków-prawników wynikał zgodny wniosek – ustawa jest kolejnym krokiem rujnującym niezależne sądownictwo, po zdemolowaniu Trybunału Konstytucyjnego i unieszkodliwieniu Krajowej Rady Sądownictwa. Ustawa ta pozwala na jeszcze większą kontrolę nad sądownictwem powszechnym, a także umożliwia ingerowanie w sposób wyboru I Prezesa Sądu Najwyższego w sposób, który zagwarantuje wybór pożądanego przez Radę Ministrów i Prezydenta kandydata. Wybór I Prezesa Sądu Najwyższego, dokonany na tej podstawie, nie będzie odpowiadał zasadzie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Podsumowując, zadano zdecydowany kłam twierdzeniom autorów ustawy, że oparta jest ona na wzorcach demokratycznych państw Unii Europejskiej. Bardzo niepokojąco też brzmiały twierdzenia o odwracaniu się od Europy i zagrożeniu naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Ustawy tej nie można poprawić i po wysłuchaniu także wielu organizacji prawniczych i obywatelskich rekomendowano jej odrzucenie.

Konferencja stała się znakomitą okazją do wymiany poglądów i doświadczeń prawników polskich z europejskimi i okazją bezpośredniego wysłuchania przez zagranicznych prawników przedstawicieli polskiego środowiska prawniczego.

*Dr Piotr Zientarski*  
Poseł, przewodniczący  
Parlamentarnego Zespołu  
Obrony Praworządności





**Debata Parlamentarnego Zespołu  
Obrony Praworządności  
na temat ustawy o zmianie ustawy  
– Prawo o ustroju sądów  
powszechnych, ustawy  
o Sądzie Najwyższym  
oraz niektórych innych ustaw,  
przeprowadzona 14 stycznia 2020 r.**



## **Przewodniczący, poseł dr Piotr Zientarski**

Dzień dobry Państwu.

Jako przewodniczący Parlamentarnego Zespołu Obrony Praworządności mam zaszczyt przywitać na naszym posiedzeniu dostojnych, wybitnych przedstawicieli nauki prawa z Polski i z Europy.

Serdecznie witam marszałka Senatu, pana prof. Tomasza Grodzkiego, wicemarszałka Sejmu, pana Piotra Zgorzelskiego i panią wicemarszałek Senatu Gabrielę Morawską-Stanecką. Szczególnie gorąco witam Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, panią profesor Małgorzatę Gersdorf. Witam pana prezesa Sądu Najwyższego Dariusza Zawistowskiego, byłego przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa. Witam wiceprzewodniczącego Trybunału Stanu i przewodniczącego Zespołu Doradców ds. Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu, profesora doktora habilitowanego Marka Chmaja. Witam serdecznie także sędziego Trybunału Stanu, mecenasa Jacka Dubois. Witam wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Jacka Chlebnego oraz panią prezes z NSA Małgorzatę Niezgódkę-Medek. Witam serdecznie przybyłych gości. Na zaproszenie pana marszałka są z nami: pan Laurent Pech, profesor prawa na Uniwersytecie Middlesex w Londynie – witamy serdecznie – pan Evert Jan Henrichs, prezes Izby Adwokackiej w Amsterdamie, pan Gerrit Jan Pulles, członek Rady Izby Adwokackiej w Amsterdamie, pan Edward Janssens, prezes Flamandzkiej Izby Adwokackiej, pan Carlos Flores Juberias, profesor prawa z Uniwersytetu w Walencji, pan Klaus Rennert, prezes Federalnego Sądu Administracyjnego Niemiec, prezes Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej ACA-Europe. Są z nami także pan Carsten Günther, sędzia Federalnego Sądu Administracyjnego, pan Franz Mayer, profesor prawa europejskiego z Uniwersytetu w Bielefeld, pan Nils Monsarrat, sędzia w Ministerstwie Sprawiedliwości Francji, przedstawiciel związku zawodowego sędziów, pani Rusen Aytac, członek Rady Izby Adwokackiej w Paryżu. Serdecznie Państwa witam. Witam także przedstawicieli stowarzyszeń sędziowskich: panią

prezes Stowarzyszenia Sędziów „Themis” Beatę Morawiec, byłego członka Krajowej Rady Sądownictwa, przedstawicieli Stowarzyszenia Sędziów „Iustitia” z panem sędzią Piotrem Gąciarkiem, przedstawicieli Naczelnej Rady Adwokackiej, z panem mecenasem Jackiem Trelą i Rafałem Dębowskim. Jest z nami dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie, pan mecenas Mikołaj Pietrzak. Serdecznie witam prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych, pana mecenasa Macieja Bobrowicza. Zaszczycili także nasz zespół: zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, pan dr Maciej Taborowski oraz dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego, pan mecenas Mirosław Wróblewski. „Wolne Sądy” reprezentują: pan mecenas Michał Wawrykiewicz, pani mecenas Sylwia Gregorczyk-Abram, pani mecenas Paulina Kieszkowska-Knapik. Komitet Obrony Sprawiedliwości reprezentuje koordynatorka, pani mecenas Maria Ejchart-Dubois. Komitet Obrony Demokracji reprezentuje pan Bartłomiej Swaczyna. Bardzo serdecznie witam.

Proszę Państwa, w pierwszej kolejności poproszę o krótkie wystąpienia pana marszałka Senatu i państwa wicemarszałków. Później wystąpią przedstawiciele naszych władz sądowniczych, stowarzyszeń, a także stowarzyszeń sędziowskich oraz obywatelskich stowarzyszeń przed chwilą wyczytanych – po to, żeby goście mogli zapoznać się z problemami, które te środowiska mają do przekazania. Później rozpoczniemy wystąpienia gości zagranicznych. W ostatniej części będzie możliwość wystąpień i zadania przez członków Zespołu Obrony Praworządności pytań uczestnikom, przedstawicielom korporacji i wszystkim wypowiadającym się tutaj osobom.

Na początku chciałbym poprosić pana marszałka o kilka słów wprowadzenia. Bardzo proszę, Panie Marszałku.

## **Marszałek Senatu prof. Tomasz Grodzki**

Postaram się mówić krótko. Najpierw jednak chciałbym podziękować panu posłowi Piotrowi Zientarskiemu, byłemu senatorowi, który był tak uprzejmy, że zaangażował swój zespół, aby pomóc mi w organizacji tego posiedzenia.

Pozwolą Państwo, że nie wygłoszę kolejnej mowy powitalnej, ponieważ mamy dość ograniczony czas. Ale bardzo mnie cieszy, że są tu najwyższej klasy eksperci, zarówno z Polski, jak i z zagranicy. Chciałbym podziękować, że zaszczycili nas państwo swoją obecnością. Z wielką chęcią wysłuchamy państwa opinii. Jestem torakochirurgiem, nie

prawnikiem. Wielu z nas jest prawnikami, ale historia zadecydowała, że to chirurg jest odpowiedzialny za tę operację.

Ta ustawa o fundamentalnym charakterze, która dotyczy jednego z filarów demokracji – mam na myśli niezależność i współpracę 3 władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – przeszła przez izbę niższą polskiego parlamentu w trybie tzw. ekspresu legislacyjnego, w kilka godzin. Musimy w związku z tym zachować jak największą ostrożność i przygotować tę dyskusję plenarną, która rozpoczyna się jutro, po prostu porządnie. Dlatego właśnie spotkaliśmy się z panią Věřą Jourovą, wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej odpowiedzialną za praworządność. Zaprosiliśmy Komisję Wenecką i czekamy na jej opinię. Poprosiliśmy wielu polskich i zagranicznych ekspertów o przedstawienie swoich opinii na piśmie i zorganizowaliśmy takie konsultacje dzisiaj. Jedyny powód tego wszystkiego jest taki, że chcemy się przygotować do ostatniej debaty, ponieważ ta fundamentalna ustawa wygląda niebezpiecznie z wielu różnych punktów widzenia. Myślę, że zostanie to wyjaśnione w naszej debacie.

Zaprosiłem ekspertów z wielu krajów, ponieważ niektórzy przedstawiciele rządu przekonywali nasze społeczeństwo, że nie dzieje się nic złego, że takie rozwiązania istnieją w wielu innych krajach, że ta dyscyplina i kuriozalna metoda wyboru pierwszego prezesa Sądu Najwyższego jest czymś normalnym. Nie zgadzam się z tym i dlatego chciałem zasięgnąć opinii u źródła, u przedstawicieli państw przywoływanych przez nasz rząd, w tym Niemiec, Francji, Hiszpanii i innych krajów.

Ponownie dziękuję Państwu za przybycie do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Jestem pewien, że po tych kilku spędzonych tu godzinach będziemy mieli o wiele większą wiedzę, niż mamy w tej chwili.

Chciałbym też podziękować ekspertom i przedstawicielom polskiego systemu sądownictwa.

Po krótkich przemowach wicemarszałków Senatu i Sejmu rozpoczniemy dyskusję. Ponieważ w dyskusji bierze udział wiele osób, bardzo proszę, by wypowiedzi były jak najbardziej precyzyjne i jak najkrótsze. Nie będziemy oczywiście ograniczać czasu wypowiedzi, ale jest tu tylu ekspertów, że aby zmieścić się w czasie, musimy być dosyć precyzyjni.

Jeszcze raz dziękuję Państwu i życzę wszystkim, aby posiedzenie było owocne, emocjonujące i interesujące. Dziękuję bardzo.

## **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Poproszę o zabranie głosu pana wicemarszałka Sejmu Piotra Zgorzelskiego.

## **Wicemarszałek Sejmu Piotr Zgorzelski**

Panie Marszałku! Pani Marszałek! Panie Przewodniczący! Szanowni Goście!

Dzisiejsze spotkanie jest w istocie swoistym wysłuchaniem publicznym, formą konsultacji społecznych ustawy, która przez Sejm przeszła ekspresem ze względu na to, że zastosowano formę projektu poselskiego uniemożliwiającego w istocie konsultacje społeczne. Dzisiaj właśnie w Senacie, gdzie opozycja ma większość, jest możliwa rozmowa na temat tej złej ustawy, ustawy, która nie służy wymiarowi sprawiedliwości, tylko służy Prawu i Sprawiedliwości. Ona nawet na milimetr nie przybliży obywateli do rozwiązania tych problemów, które są dla nich największą bolączką w wymiarze sprawiedliwości.

Tydzień temu w tym samym gmachu, w Sejmie, odbyło się posiedzenie „okrągłego stołu” w sprawie uzdrowienia wymiaru sprawiedliwości, któremu miałem przyjemność przewodniczyć. Spotkali się tam przedstawiciele wszystkich istotnych z punktu widzenia naprawy wymiaru sprawiedliwości stron, oprócz przedstawicieli władzy. Władza, która miała szansę spotkać się, rozmawiać, przyjmować w konsensusie ustalenia, zrezygnowała z tej możliwości. W istocie wtedy nastąpiło zredefiniowanie sceny politycznej. Opozycja, która rozmawia ze sobą i która chciała rozmawiać także z władzą, jest opozycją konstruktywną. Władza zaś staje się władzą totalną, która nie chce rozmawiać z opozycją, chce zajmować się tylko sobą.

Podczas tego „okrągłego stołu” w konsensusie przyjęliśmy dezyderat, który uruchomił 2 zespoły problemowe. Pierwszy – do spraw bieżących wydarzeń związanych z tzw. reformowaniem wymiaru sprawiedliwości, czyli pracy nad ustrojem sądów powszechnych. Drugi – do pracy nad uspołecznieniem wymiaru sprawiedliwości. Dlatego że uznaliśmy, iż bez organizacji pozarządowych, bez przedstawicieli społeczeństwa wymiaru sprawiedliwości naprawić się nie da. Przestrzenia, w której będziemy mogli o tym rozmawiać, jest właśnie zespół, na czele którego stoi pan przewodniczący Piotr Zientarski, wybitny parlamentarzysta, a także prawnik praktyk.

Chciałbym tutaj tobie, Piotrze, bardzo serdecznie podziękować. Bo nawet jeszcze dzisiaj nie wiesz, jak ważną rolę ty i zespół, którym kierujesz, będziecie odgrywali właśnie w procesie naprawiania wymiaru sprawiedliwości. Bo skoro dzisiaj słyszymy, że to nie jest dobry czas, to pytam się: kiedy będzie ten dobry czas? Jak wynika z badań, po tzw. reformowaniu wymiaru sprawiedliwości już 50% Polaków nie ufa sądom. Bo pamiętajmy, że dzisiaj sędziowie są wdzięcznym, można powiedzieć, obiektem do ataku. Tylko że warunki, w których oni działają, są tworzone przez Sejm i Senat. Na końcu, czy raczej na początku tej drogi jesteśmy my. Jakie my stworzymy warunki funkcjonowania dla wymiaru sprawiedliwości, w takich warunkach wymiar sprawiedliwości później pracuje.

Bardzo dziękuję za to spotkanie. Liczę, że będziemy się spotykali w następnych częściach prac tego zespołu. Bo, jak powiedziałem, będą prace problemowe, na końcu także przyjmujemy projekty ustaw. Bo, jak mówił Stanisław Jerzy Lec, wszystko przemija, nawet najdłuższa żmija. I my musimy być przygotowani na czas, kiedy będzie można wprowadzać dobre zmiany. Dziękuję.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo Panu Marszałkowi, który jest też członkiem Zespołu Obrony Praworządności.

I poproszę o zabranie głosu panią wicemarszałek Senatu, przedstawicielkę lewicy, panią mecenas Gabrielę Morawską-Stanecką.

### **Wicemarszałek Senatu Gabriela Morawska-Stanecka**

Dziękuję. Szanowni Państwo!

Chociaż spotykamy się w bardzo trudnej chwili, to jestem szczęśliwa, że się spotykamy. I chciałabym przywitać wszystkich państwa w imieniu klubu lewicy. Bo pamiętając, że to lewica wprowadziła Polskę do Unii Europejskiej, należy również pamiętać, że jesteśmy jako klub zdeterminowani, aby bronić praworządności, aby pozycja Polski w Unii Europejskiej była silna i stabilna. Polska, jako członek społeczności międzynarodowej oraz Unii Europejskiej, jest zobowiązana do respektowania zasad i wartości, na których oparta jest nasza wspólnota. Takimi głównymi zasadami są zasada lojalnej współpracy, która jest określona w art. 3 ust. 3 traktatu o Unii Europejskiej oraz zasada dobrej wiary.



Reforma wymiaru sprawiedliwości nie może polegać na tym, że sądy i sędziów podporządkowuje się władzy wykonawczej. I w tym znamienitym gronie znajduje się wielu wybitnych praktyków prawa, którzy doskonale wiedzą, jakiej reformy wymaga wymiar sprawiedliwości w Polsce. Ja, jako adwokat i do niedawna osoba praktykująca prawo, czuję, że będzie to bardzo dobra dyskusja, gdzie będziemy mogli wymienić się poglądami nie tylko między sobą, ale również z naszymi znamienitymi gośćmi z zagranicy, którzy zaszczytili nas i tutaj do nas przyjechali, za co jeszcze raz bardzo serdecznie dziękuję.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo, Pani Marszałek.

Pozwolicie Państwo, że jako przewodniczący powiem kilka słów wprowadzenia.

Szanowni Państwo, pod patronatem marszałka Senatu, prof. Tomasza Grodzkiego, w dniu dzisiejszym inaugurujemy merytoryczne prace Parlamentarnego Zespołu Obrony Praworządności, afiliowanego w Senacie ze względu na większość senatorów – członków założycieli. Zespół skupia przedstawicieli wszystkich klubów parlamentarnych, głównie prawników, w tym byłych ministrów sprawiedliwości III Rzeczypospolitej, uznających prymat konstytucji i strzegących wartości demokratycznych.

Bardzo serdecznie witam i bardzo dziękuję członkom zespołu, posłom i senatorom, za zadeklarowanie udziału w pracach tego zespołu. Bo bez was, bez państwa zespół by po prostu nie mógł działać.

Prezydium zespołu tworzą prawnicy, posłowie i senatorowie, a mianowicie przewodniczący, czyli mówiący te słowa adwokat, konstytucjonalista, poseł Piotr Zientarski, Koalicja Obywatelska, oraz czworo wiceprzewodniczących: pani wicemarszałek Senatu, adwokat Gabriela Morawska-Stanecka, Lewica; były minister sprawiedliwości pan poseł Marek Biernacki, PSL, Koalicja Polska; adwokat, poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz, Koalicja Obywatelska; i były minister sprawiedliwości w gabinecie cieni Platformy Obywatelskiej, senator Krzysztof Brejza, Koalicja Obywatelska.

Dzisiejsze posiedzenie zespołu poświęcone jest tzw. ustawie kagańcowej. Gdy spojrzymy na to historycznie, to zauważymy, że takie określenie pojawiło się po raz pierwszy w Wielkopolsce wobec ustawy uchwalonej w 1908 r. przez parlament niemiecki, która to ustawa ograniczała prawa i wolności Polaków. Polakom więc ta nazwa od

dawna kojarzyła się źle, wręcz brutalnie. Dzisiaj mamy do czynienia z tzw. ustawą kagańcową uchwaloną przez większość sejmową wolnej Polski, która to ustawa niestety jest niemądra i prymitywna. Co więcej, jest rażąco sprzeczna, niezgodna zarówno z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jak i zawartymi w traktatach Unii Europejskiej wartościami, takimi jak praworządność, podział władz, sprawiedliwość, niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Na taką ustawę my zgody wydać nie możemy. Ten gmach, gmach parlamentu winien być panteonem, katedrą mądrości i praworządności, a parlamentarzyści winni być jej kapłanami. Partia rządząca, realizując swój interes polityczny utrzymania władzy za wszelką cenę, profanuje to szczególne miejsce, zwane sercem demokracji. Owszem, większość sejmowa może przegłosować wszystko, bo ma więcej brutalnej siły. Na dłuższą metę jednak nie przekona nikogo. Aby kogoś przekonać, trzeba posiadać mądre i poważne argumenty. A żeby mieć takie argumenty, potrzeba tego, czego im brakuje: roztropności, przyzwoitości i szacunku dla prawa. Dziękuję bardzo.

A teraz proszę o zabranie głosu Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego, panią profesor Małgorzatę Gersdorf.

### **Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego, prof. Małgorzata Gersdorf**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

I dziękuję bardzo przede wszystkim za zaproszenie Sądu Najwyższego na tę debatę.

Sąd Najwyższy zawsze wyrażał swoje opinie na temat zmian ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości przez ostatnie ponad 4 lata, mimo że tryb uchwalania tych ustaw i przekazywania informacji o tym, że są nowe rozwiązania, był bardzo szybki. Do Sądu Najwyższego właściwie nie przychodził tekst ustawy, braliśmy te teksty ze strony internetowej Sejmu i na tej podstawie opracowywaliśmy w półtora dnia czy dzień opinie, dotyczące poszczególnych zagadnień, które były procedowane.

I pierwszą kwestią, na którą chciałabym zwrócić uwagę, jest to, że Prawo i Sprawiedliwość obiecywało, że w nowej kadencji będzie spokojniej i że nie będzie takich szybkich zmian. Niestety, nadal obserwujemy anormalny tryb uchwalania ustaw. To nie jest normalne, żeby ustawy były przedstawiane przez posłów. Tymczasem zwykłym trybem procedowania partii rządzącej stało się to, że nie partia przedstawia

swoje projekty, tylko posłowie. Wszyscy w Polsce wiemy, że skraca to ścieżkę legislacyjną do minimum. Chciałabym zakwestionować stosowanie tego sposobu, tej możliwości działania jako reguły, jako zasady. Bo tak to wygląda w tej chwili w naszym kraju, że to jest zasada. Nie ma ustaw przedstawianych przez większość rządową, nad którymi mogłaby się toczyć dyskusja.

Druga kwestia związana z trybem ustalania ustaw to fakt, że mamy w Polsce trzy czytania ustaw, ale one są po prostu ośmieszane. W komisji ustawa jest procedowana, przypuśćmy, 12 godzin, do nocy, później jest drugie czytanie i natychmiast trzecie czytanie. Nie po to ustawodawca w swej mądrości wskazał, że mają być 3 czytania, żeby te czytania były jedno za drugim, bez dyskusji. To przeczy idei dyskusji parlamentarnej. To taka uwaga dotycząca trybu procedowania. Przez to podmioty zainteresowane ustawami, jakiegokolwiek by one były, nie są w stanie właściwie ocenić tego, co się dzieje w komisjach, jakie poprawki są zgłoszone i czego one dotyczą. Bo trzeba by całą noc siedzieć przy telewizorze i słuchać, co mówią poszczególni posłowie.

Chciałabym, ogólnie rzecz biorąc, powiedzieć, że ta ustawa zmieniająca ustawę o Sądzie Najwyższym – odnoszę się w większości do Sądu Najwyższego – łącznie z poprawką, która została zgłoszona (mówię tu o druku nr 69), to jest ustawa groźna dla nas, wszystkich obywateli, bez względu na światopogląd i przekonania. Bo trzeba przypominać stale i ciągle, że nie ma wolnych obywateli bez niezależnych sądów i niezawisłych sędziów. I my nie możemy się przebić do obywateli z tą prostą tezą. Nie ma zrozumienia dla tego, że jeżeli sędzia będzie zależny od władzy, jakakolwiek by ona była, na niższym szczeblu czy na wysokim, to jego wyroki będą ferowane dla zadowolenia tej władzy. Nie ma uczciwego państwa bez debaty parlamentarnej na temat takich rozwiązań. W Polsce nie sędziowie anarchizują państwo, tylko władza, która w ten sposób przyjmuje ustawy. Dwukrotnie podejmowano reformę wymiaru sprawiedliwości w zakresie Sądu Najwyższego. Ona się nie udała – dzięki temu jeszcze mogę występować przed Państwem – ale wymagało to bardzo dużej determinacji wszystkich sędziów, sędziów Sądu Najwyższego, trochę mojej, a także sędziów Unii Europejskiej, którzy wszyscy nas wspierają. Zaszczytne miano sędziego zbrukano słowami byłego prokuratora i członka PZPR o pożądanej przez władzę mentalności służebnej sędziów. Bardzo wbiło mi to się w myśl, ponieważ ten prokurator, członek władzy, jest w tej chwili sędzią Trybunału Konstytucyjnego. To nie wróży dobrze, bo może i on ma tę mentalność służebną.

Mamy w tej chwili taką sytuację, że nic już nie jest tym, czym się wydaje. Trybunał Konstytucyjny w Polsce nie jest Trybunałem

Konstytucyjnym, Krajowa Rada Sądownictwa nie jest Krajową Radą Sądownictwa – tą, o której mowa w konstytucji, i nie stoi ona na straży niezawisłości i niezależności sędziów, a to był powód jej powołania. I za chwileczkę sądy nie będą sądami, a Sąd Najwyższy nie będzie Sądem Najwyższym. Ta ustawa – tak można powiedzieć, jeśli spojrzeć się na nią jakby z lotu ptaka – zamyka nam usta, a Sąd Najwyższy będzie mógł orzekać co najwyżej o rozwodach. Bo nic innego mu nie pozostanie, ani opiniowanie aktów, ani kwestionowanie powołania, ani kwestionowanie Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ za wszystko będzie mogła zostać wymierzona kara dyscyplinarna dla sędziów. Czyli to jest koniec niezależnego sądownictwa. Kłamstwa powtarzane przez władzę wielokrotnie – że sędziowie to kasta, komuniści, złodzieje – nie stają się prawdą i nie mogą stać się prawdą. My nie chcemy, jako wolni obywatele, żyć w państwie tak autorytarnym. Musimy się temu przeciwstawić i przede wszystkim musimy wytłumaczyć społeczeństwu, że to do niczego dobrego nie prowadzi. To nie jest anarchizacja prawa przez sędziów, tylko rozpaczliwa próba wytłumaczenia obywatelom, że ich prawa, ich obywatelskie prawa będą naruszone albo znikną w ogóle. I dlatego generalnie przeciwstawiamy się tej ustawie. Co do szczegółów, odsyłam do opinii Sądu Najwyższego. Dziękuję.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo pani Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego.

Proszę o zabranie głosu pana prezesa Sądu Najwyższego Dariusza Zawistowskiego, byłego przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa.

### **Prezes Sądu Najwyższego Dariusz Zawistowski**

Bardzo dziękuję za udzielenie głosu.

Ja na początek chciałbym zwrócić uwagę na pewien mechanizm, który wiąże się z przyjęciem tej ustawy. Bo wydaje się, że trzeba sobie zadać pytanie: po co ta ustawa została uchwalona? Właściwie sam fakt uchwalenia tej ustawy potwierdza, że mamy bardzo poważny problem dotyczący wymiaru sprawiedliwości. On jest związany z tzw. reformą, która trwa już kilka lat i wywołała wiele negatywnych konsekwencji, dotyczących przede wszystkim Krajowej Rady Sądownictwa, funkcjonowania Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. I uchwalenie omawianej tu ustawy jest właściwie świadectwem tego, że władza dostrzega

ten problem, ale zamiast go rozwiązać, tzn. zastanowić się nad tym, jak wyjść z tej sytuacji, postanowiła zakazać sędziom wypowiedzania się na ten temat. A to nie jest dobra metoda rozwiązania tego bardzo poważnego problemu.

Jeżeli spojrzymy na zapisy ustawy, to zobaczymy, że tu w wielu miejscach znajdują się rozwiązania, które przeczą wielu fundamentalnym zasadom. Jeżeli spojrzymy np. na art. 12 ustawy, wprowadzający te przepisy... Tutaj, w jednym przepisie została naruszona np. zasada zakazu działania prawa wstecz. Mamy tego rodzaju próbę, że np. zastępuje się ustawą właściwie orzeczenie sądowe. Bo mamy w tym przepisie regulację, która stanowi, że uważa się za niebyłe postanowienie o zabezpieczeniu, które zostało udzielone przed wejściem w życie ustawy, w ramach procedury dotyczącej powołania sędziów. Wiemy wszyscy o co chodzi. Mamy niewykonane do tej pory postanowienie o zabezpieczeniu, którego udzielił Naczelny Sąd Administracyjny. Jeżeli my będziemy zgadzali się z taką sytuacją, że ustawa będzie zastępowała orzeczenie sądu albo będzie znosiła orzeczenie sądu – a taki jest cel tego przepisu – to... Mamy tutaj, w tym przepisie, też ewidentne naruszenie zasady trójpodziału władzy.

Tak więc jest tutaj oczywiście wiele takich kwestii szczegółowych, o których trzeba będzie mówić, ale są też kwestie o charakterze fundamentalnym. I wśród przepisów tej ustawy jest kilka takich zasadniczych elementów. Ona dotyczy przede wszystkim dwóch kwestii. Pierwsza jest związana tak naprawdę z wykonaniem wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyniku wspomnianego orzeczenia z 19 listopada 2019 r. zapadło też orzeczenie Sądu Najwyższego, który próbował odpowiedzieć na ten wyrok i dokonał wykładni prawa. Tak więc tutaj znowu mamy do czynienia z taką sytuacją, że w drodze ustawy właściwie próbuje się odwrócić skutki orzeczenia wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i wyroku Sądu Najwyższego. Dalej mamy całą regulację poświęconą odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w przypadku, gdyby któryś z sędziów jednak chciał się zastosować do tego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. I tutaj konstrukcja przepisów jest taka, że właściwie przewiduje się wydalenie sędziego ze służby, jeżeli chciałby się na ten temat wypowiedzieć, a tylko w przypadkach mniejszej wagi ta kara mogłaby być łagodniejsza. Mamy cały kompleks przepisów poświęconych wyborowi pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, gdzie wyraźnie wprowadzono regulacje, które znowu dają np. prezydentowi daleko idące uprawnienia w procesie wyboru kandydatów na pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, co było przecież już wcześniej kwestionowane w orzecznictwie Trybunału

Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ta ustawa praktycznie znosi samorządność, jeżeli chodzi o sędziów. Bo znalazły się tutaj rozwiązania, które z samorządu tworzą właściwie pewną fikcję. Bo skoro kolegium sądów ma się składać z prezesów, których powołuje minister sprawiedliwości, to jaka to jest reprezentacja sędziów?

Mamy tutaj szereg takich rozwiązań, które wiążą się z użyciem przez ustawodawcę bardzo niejasnego języka, takich sformułowań, jakie wcześniej w ogóle się w prawie nie pojawiały, albo dających możliwość bardzo szerokiej interpretacji. I to np. z punktu widzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest niezwykle niebezpieczne. Bo jeżeli używa się sformułowań, które są niejasne, a za tym kryje się odpowiedzialność dyscyplinarna, to jest to sytuacja bardzo niepokojąca.

W związku z tym wydaje się, że ta ustawa jest generalnie trudna bardzo do zaakceptowania, nawet niektóre jej rozwiązania, a jako całość wydaje się, że jest wręcz nie do przyjęcia.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję panu prezesowi za te cenne uwagi.

I bardzo proszę o zabranie głosu pana profesora Marka Chmaja, wiceprzewodniczącego Trybunału Stanu i przewodniczącego Zespołu Doradców do Spraw Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu.

Przy okazji witam także członka tego zespołu, pana profesora Bronisława Sitka.

Bardzo proszę, Panie Profesorze, o zabranie głosu.

### **Przewodniczący Zespołu Doradców do spraw Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu, prof. Marek Chmaj**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ustawa zwana kagańcową to kolejna cegła, która jest wyjmowana z muru władzy sądowniczej, systemowo. Najpierw zreformowano Trybunał Konstytucyjny w Rzeczypospolitej Polskiej. Tak go zreformowano, że w zasadzie nie funkcjonuje. Trybunał Stanu nie funkcjonuje od lat, bo przyjęto taką formę, że to politycy muszą postawić w stan oskarżenia swoich kolegów polityków, dlatego Trybunał Stanu pracy nie ma. Unieszkodliwiono Krajową Radę Sądownictwa poprzez nielegalny

wybór jej 15 członków sędziów. A Krajowa Rada Sądownictwa jest organem, który zgodnie z konstytucją ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Podporządkowano prokuraturę ministrowi sprawiedliwości, dlatego dzisiaj na tej sali nie ma żadnego prokuratora w służbie czynnej. Jest? To przepraszam. Przepraszam. Jest jeden wyjątek. To mnie bardzo cieszy. Zasługuje to na szczególne podkreślenie.

Proszę Państwa, niedługo takie kajdany jak te, które starano się nałożyć na prokuratorów, będą nałożone na sędziów. Ta ustawa, uchwalona w Sejmie w tempie ekspresowym, nie tylko została uchwalona niezgodnie z procedurą, lecz także narusza traktaty pierwotne Unii Europejskiej, narusza przepisy Konstytucji, wiele przepisów: art. 2, 7, 8, 9, 10, 45, 91, 173, 178, 180... To wyliczenie może trwać długo. Ta ustawa narusza to, co jest dla nas najważniejsze, wprowadza ograniczenie niezawisłości sędziów. Ta ustawa nakłada kajdany orzecznicze, bo sędziowie nie mogą już oceniać legalności powołania innych sędziów ani też legalności funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa w obecnym kształcie. Jest to ustawa, która wprowadza szczególną odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za ich działalność orzeczniczą, ustawa, która po raz kolejny modyfikuje sposób wyboru pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, tak aby wybór pierwszego prezesa był podporządkowany bieżącym interesom politycznym, a nie zasadzie niezależności sądów, w tym niezależności tak ważnego organu jak Sąd Najwyższy.

Jesteśmy tutaj nie po to, żeby realizować interesy jakiegokolwiek partii politycznej. Jesteśmy po to, żeby strzec podziału władz, w tym niezależności władzy sądowniczej. Jesteśmy Polakami niezależnej, suwerennej Polski, ale Polski w Unii Europejskiej, Polski, która respektuje te wartości, które respektują inne państwa Unii, w tym podział władz, niezależność sądów, niezawisłość sędziów, prawo do sądu oraz sprawiedliwość.

Protestują tutaj przedstawiciele zawodów prawniczych, sędziowie, bo jeszcze mogą, prokuratorzy, bo są odważni i nie boją się odpowiedzialności dyscyplinarnej, radcowie prawni, adwokaci, także przedstawiciele zawodów prawniczych z Unii Europejskiej, za co należy się im najwyższy szacunek. Dziękuję bardzo.

## **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze, za te zdecydowane, jasne dla nas wszystkich słowa.

Bardzo proszę, teraz przystąpimy do prezentacji. Prosiłbym, żeby były bardzo krótkie, bo chcemy mieć czas dla gości i później dla członków zespołu, żeby mogli zadawać pytania. Czyli wypowiedzi gdzieś w granicach 3–4 minut.

Poproszę przedstawiciela Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, członka zarządu, pana sędziego Piotra Gąciarka.

### **Przedstawiciel Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” Piotr Gąciarek**

Witam Państwa serdecznie.

Mam zaszczyt reprezentować Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, które zrzesza 1/3 sędziów polskich sądów. I chciałbym przedstawić opinię dosłownie w dwóch słowach, już nie wchodząc w takie bardzo daleko idące szczegóły, tak okiem sędziego...

Obecnie, jako sędziowie, przedstawiciele trzeciej władzy, dożyliśmy takich czasów, że... To już nie jest tak, że mówimy, że są jakieś zagrożenia, że możemy być karani za orzecznictwo. Sędziowie dzisiaj w Polsce niestety – mówię to z wielką przykrością – są karani za wydawanie orzeczeń, które aktualnie sprawującym władzę ustawodawczą, wykonawczą z jakichś względów się nie podobają. Dzisiaj sądy są takim, można powiedzieć, ostatnim segmentem władzy państwowej, która jest niezależna. No, bo sądy w każdym cywilizowanym kraju powinny być wolne od bieżącej fluktuacji politycznej. W końcu sądy powinny być wolne od jakiegoś rytmu wyborów politycznych, parlamentarnych.

Tutaj przede mną pan sędzia Zawistowski wspominał o likwidacji samorządu sędziowskiego. O tym też chciałbym dwa słowa powiedzieć, o sprowadzaniu tego do jakiejś roli atrapowej. Samorząd sędziowski to zgromadzenia, ale także udział wybieralnych członków... Później do kolegium sądów, okręgowego czy apelacyjnego, są wybierani sędziowie, oni są tam nominowani. To nie jest jakaś fanaberia. My w Polsce, w języku polskim rozróżniamy dwa słowa, to nie zawsze jest dobrze tłumaczone na język obcy: sędziowie są niezawisli – czyli ja i każdy inny kolega decydujący na sali o sprawie, wydający wyrok – ale oprócz tego sądy są niezależne. Ja to rozumiem tak, że nie jesteśmy resortem podległym ministrowi. A dzisiaj tak jest. I z przykrością mówię, że to nie zostało zapoczątkowane za obecnego ministra, bo to jest dłuższa tendencja. Sędziowie nie są pracownikami resortu sprawiedliwości, nie są poddanymi ministra sprawiedliwości, a sądy nie są jakimś takim



biurem, lokalną ekspozyturą ministra sprawiedliwości. Sądy powinny być prawdziwie i instytucjonalnie niezależne, a sędziowie powinni mieć także udział w organizacji wewnętrznej i w zarządzaniu tymi sądami, czego dzisiaj nie ma.

Powiem jeszcze dwa słowa. Tu będą jeszcze po mnie mówcy zabierać głos odnośnie do tej ustawy. Mówimy: ustawa kagańcowa, tłumiąca wolność słowa. Czy sędzia, który nie może oceniać prawidłowości powołania sędziego, który wyrok zaskarżono... Istotą sądenia jest to, że sąd drugiej instancji ustala, czy ten, kto wydał wyrok, miał prawo orzekać. To jest podstawa. I dzisiaj, jak się sędziom zamyka usta, chce się nas straszyć, to jest trochę tak... Ja dam taki przykład ze świata medycznego: to tak, jakby wprowadzić przepisy, w których rząd by zabronił lekarzom mówić, że palenie jest szkodliwe, pod groźbą kary. Bo trzeba zwiększyć wpływy do budżetu z akcyzy. To ja powiem tak: prowadzenie procesów sądowych przez sędziów, którzy są nielegalnie mianowani albo źle obsadzeni, jest w dłuższej perspektywie co najmniej tak samo szkodliwe jak palenie papierosów. I my, jako sędziowie, mamy obowiązek mówić o tym, że mamy do czynienia z wadliwie wybraną Krajową Radą Sądownictwa i że mamy do czynienia z Izbą Dyscyplinarną, która nie spełnia standardów sądu w rozumieniu prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej. My nie możemy mówić, że czegoś takiego nie ma. Nie możemy sobie dać zamknąć ust. I głęboko wierzę w to, że polscy sędziowie nie dadzą się przstraszyć. Tylko że nastał taki bardzo trudny czas dla sędziów. Nie jest łatwo wykonywać powołanie – bo to nie jest zawód, to jest powołanie, to jest misja służenia państwu – jeśli jesteśmy obrażani przez prezydenta, premiera, ministra, jego pomocników, parlamentarzystów, przez media, w tym publiczne, za które wszyscy płacimy abonament. Bo trzeba płacić abonament, skoro takie jest prawo, to już jest taka kwestia, o której nawet nie warto wspominać. Ale to jest zupełnie oczywiste, że przecież sędzia nie realizuje woli politycznej tej ekipy, która rządzi, i każdej następnej, która będzie rządziła, tylko służy państwu w granicach konstytucji i obowiązującego prawa. Dziękuję bardzo.

## **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo, Panie Sędzio.

Poproszę o zabranie głosu panią prezes Stowarzyszenia Sędziów „Themis” Beatę Morawiec, także byłego członka Krajowej Rady Sądownictwa.

## **Prezes Stowarzyszenia Sędziów „Themis” Beata Morawiec**

Dzień dobry. Witam Państwa.

Ponieważ wszyscy obecni na tej sali prelegenci, którzy przedstawiają zagrożenia wynikające z proponowanego przyjęcia ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, podzielili się tematami, aby nie powtarzać już wspólnych stanowisk w konkretnych kwestiach, to pozwólcie państwu, że ja się odniosę do tej ustawy jako ostatniego gwoźdźdza do trumny dla całkowitego pogrzebienia swobody praw obywatelskich sędziego.

Zdecydowanie projektowana ustawa zamyka sędziom usta, sędziom, którzy żyją w świecie, w polskim świecie, który buduje im teraz nowy układ sił politycznych, w którym jak najbardziej uczestniczyć nie chcą. Nie tylko nie mogą – nie chcą. Chcą być niezależni i niezawisli. Chciałabym państwu powiedzieć, że ustawa ta dopełnia demolkę wymiaru sprawiedliwości, która rozpoczęła się w 2015 r. Reforma wymiaru sprawiedliwości deklarowana przez rząd i władzę wykonawczą w aktualnym składzie polega li tylko na wymianach osób zarządzających sądami, a więc wymianie osób sprawujących funkcje administracyjne w sądach. Nie usprawnia postępowania, nie zmienia zasad orzekania, nie ogranicza kognicji sądów do rzeczy ważnych, nie wprowadza zmian pozwalających na przyspieszenie procesu rozpoznawania spraw. A procedując nad kolejnymi zmianami tej ustawy, rządzący doprowadzają do tego, że sędziowie nie będą mogli stanąć w obronie praw obywateli, w obronie prawa obywateli do sprawnego i sprawiedliwego sądu, ponieważ nie będą mogli wypowiadać się w tej kwestii pod groźbą kar dyscyplinarnych.

My wiemy, że sędziowie, decydując się na objęcie tak zaszczytnego zawodu, muszą być ludźmi odważnymi, muszą mieć umiejętność podejmowania decyzji bez obaw, stosując prawo. Tymczasem życie w takim marazmie generowanym przez władzę doprowadza do tego, że sędziowie coraz częściej mają wątpliwości. Niszczy się autorytet wymiaru sprawiedliwości. Państwo organizuje kampanię billboardową, dyskredytującą sędziów. Aktualnie Telewizja Polska, kontrolowana przez partię rządzącą, zapowiada cykl programów pt. „Kasta”. Od 20 stycznia codziennie od poniedziałku do piątku będzie szkalowany wymiar sprawiedliwości, będzie obniżany jego autorytet, który z dnia na dzień jest coraz niższy, ponieważ rządzący, zamiast dbać o szacunek dla sprawowanego przez trzecią władzę urzędu, robią wszystko, aby autorytet wymiaru sprawiedliwości zniszczyć. I tak niszczy ten autorytet wymiaru sprawiedliwości procedowana właśnie w Senacie ustawa.

Zdecydowanie uważam, że jest to ustawa będąca bublek prawnym, ustawa, która naprawdę nie zasługuje na to, aby w jakimkolwiek punkcie mogła zostać zaakceptowana przez Senat. Dziękuję Państwu.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję za precyzyjną wypowiedź.

I poproszę wspomnianego już tutaj pana prokuratora Jacka Bilewicza, przedstawiciela Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia”.

Bardzo proszę, Panie Prokuratorze.

### **Przedstawiciel Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” Jacek Bilewicz**

Dziękuję bardzo.

Dziękuję Państwu za zaproszenie na posiedzenie zespołu i za wzięcie udziału w debacie. Ja chciałbym tylko przypomnieć, że w 2016 r. w Polsce przeprowadzono głębokie zmiany instytucjonalne w prokuraturze w tempie, wydawałoby się wtedy, ekspresowym: w ciągu 30 dni uchwalono ustawę o prokuraturze, a jej przepisy weszły w życie z dniem 4 marca. Od tamtej pory przeprowadzono właściwie czystkę kadrową w tej instytucji, począwszy od tego, że instytucja, która miała charakter dalece autonomiczny... Na jej czele był prokurator generalny, wybierany na określoną kadencję, spoza środowiska politycznego. Został on zastąpiony przez polityka. Podjęto decyzję o degradacji blisko 114 prokuratorów, które to działania wywołały dużo surowsze skutki, niż gdyby orzeczono wobec nich kary dyscyplinarne. Prokurator generalny, będący zarazem czynnym politykiem, uzyskał niesłychaną władzę w kwestiach merytorycznych, mając możliwość zapoznawania się z konkretnymi sprawami, wydawania poleceń, informowania o sprawach dowolnych podmiotów bez zgody prokuratora prowadzącego postępowanie, a nadto w sprawach karnych. Co więcej, to instrumentarium prokuratora generalnego zostało wzbogacone szeroką gamą uprawnień o charakterze represyjnym, związanych z wdrażaniem postępowań dyscyplinarnych, nadzorem nad sądami dyscyplinarnymi czy też możliwością delegowania nieposłusznych prokuratorów.

Aktualnie omawiana ustawa kagańcowa zmierza nie tyle do wzmocnienia uprawnień samego prokuratora generalnego, ile do tego, aby faktycznie pozbawić możliwości działania prokuratorów sprzeciwiających

się takiemu modelowi prokuratury i takiemu sposobowi jej funkcjonowania. Otóż zgodnie z treścią art. 6 projektu tej ustawy prokuratorzy będą zobowiązani do składania pisemnych oświadczeń o ich członkostwie w stowarzyszeniach. Tak zgromadzone dane mogą powodować wywieranie presji na prokuratorów zrzeszonych w stowarzyszeniu, które reprezentują. Już mamy przykłady postępowań, w których wobec wszystkich członków tzw. pierwszego zarządu stowarzyszenia są prowadzone postępowania dyscyplinarne tylko za to, że zarząd ten podjął uchwałę krytykującą zawarcie nazwiska sędziego w postanowieniu o wszczęciu śledztwa, był to bowiem etap początkowy i wtedy jeszcze nie podjęto żadnych środków zmierzających do tego, żeby temu sędziemu uchylić immunitet.

Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy, prokurator będzie odpowiadał dyscyplinarnie za działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub prokuratora, a nadto skuteczność powołania prokuratora bądź sędziego. Ja chciałbym zasygnalizować jeden aspekt tego rozwiązania. Ten aspekt polega na tym, że prokuratorzy, którzy zainicjowali postępowania przed sądem pracy, dotyczące kwestii ich własnego stosunku pracy, będą mogli odpowiadać dyscyplinarnie.

I na koniec jeszcze jedna sprawa, jeśli chodzi o kwestię uzasadnienia tej ustawy. Przywoływane są rozwiązania, które rzekomo mają być podobne w Niemczech, w Austrii, w Czechach. We wszystkich tych państwach prokuratorzy mogą być nawet członkami partii politycznych, ich działania w stowarzyszeniach nie są w żaden sposób ograniczane. Tak jak było to już tutaj powiedziane, ta ustawa ma charakter patchworkowy. Wyciąga się konkretne rozwiązania bez wskazywania całego systemu i próbuje się uzasadniać pewne represyjne narzędzia wybranymi z tego systemu uprawnieniami, czy to prokuratora generalnego, czy ministra sprawiedliwości. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję panu prokuratorowi.

I podziwiam odwagę stowarzyszenia, pana prokuratora Parchimowicza, całego zarządu, i wszystkich. Wielokrotnie miałem zaszczyt uczestniczenia w zgromadzeniach i widzę jak prokuratorzy, niezależni prokuratorzy są od lat, powiem wprost, prześladowani.

A teraz proszę o zabranie głosu panią Małgorzatę Niezgódkę-Medek, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także była wiceprzewodniczącą Krajowej Rady Sądownictwa.

Bardzo proszę, Pani Sędzio.

## **Wiceprezes w Ogólnopolskim Stowarzyszeniu Sędziów Sądów Administracyjnych Małgorzata Niezgódka-Medek**

Dziękuję bardzo za udzielenie mi głosu.

Ja chciałabym powiedzieć, że występuję w imieniu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Sędziów Sądów Administracyjnych. Ja chciałabym może, nie powtarzając tego, co już było powiedziane i do czego my się przyłączamy, zwrócić uwagę na tę część ustawy, która dotyczy sądów administracyjnych. W ustawie, w art. 4, nowelizuje się bowiem także prawo o ustroju sądów administracyjnych, wprowadza się także bardzo istotne zmiany do prawa o ustroju sądów administracyjnych. Te zmiany mają taki charakter, że w dużym zakresie uniemożliwią nam orzekanie, uniemożliwią nam wykonywanie konstytucyjnego obowiązku, jakim jest kontrola działalności administracji publicznej. Dlatego że przepis, który stanowi, że w ramach działalności sądu administracyjnego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa, w odniesieniu do sądów administracyjnych ma zupełnie inny wymiar niż w odniesieniu do sądów powszechnych. Na to też trzeba zwrócić uwagę. My mamy obowiązek kontrolować prawidłowe umocowanie organów państwa. W związku z tym, wykonując ten obowiązek i realizując przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a także przepisy takich ustaw jak kodeks postępowania administracyjnego czy ordynacja podatkowa, np. w zakresie stwierdzania nieważności decyzji ze względu na naruszenie przepisów o właściwości, będziemy narażeni na uruchomienie postępowania dyscyplinarnego. Tak więc chciałabym zwrócić uwagę, pomijając wszystkie inne błędy związane z konstrukcją tego przepisu, na taki paradoks, który wynika z tej ustawy.

Kolejny problem też tylko sygnalizuję, dlatego że szczegółowe uwagi zostały przedstawione przez Naczelną Radę Administracyjną w piśmie prezesa tego sądu z 2 stycznia br. My się do tych uwag jako stowarzyszenie również przychyłamy. Wspomniany problem to wprowadzenie tylnymi drzwiami w pewnym zakresie nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad sądami administracyjnymi. Z tego nadzoru

zrezygnowano, kiedy w 1997 r. uchwalano Konstytucję. Ograniczono zresztą wyraźnie nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego do sądów powszechnych i sądów wojskowych – art. 183 ust. 1 Konstytucji. A tutaj do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych przekazuje się rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie.

Ten przepis jest również niezharmonizowany czy też stoi w kolizji z art. 285a §3 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdzie jedyną przesłanką stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego jest rażące naruszenie prawa unijnego. Tutaj od razu wchodzimy w kolizję, zresztą o tym była już mowa, z prawem unijnym. Taki zresztą kolizyjny charakter ma cała ta ustawa, która powstała po to, żeby uniemożliwić wykonanie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada br.

Krótko o jeszcze jednej kwestii, o której była już tutaj mowa. W przepisach dyscyplinarnych zawartych w tej ustawie bardzo szeroko użyto pojęć nieostrych, niedookreślonych, nieznanymi prawu, które w gruncie rzeczy będą mogły być uruchomione przeciwko każdemu niepokornemu sędziemu czy każdemu sędziemu, którego orzeczenie nie zostanie zaakceptowane przez władzę wykonawczą. W przypadku sędziów sądów administracyjnych do takiej sytuacji dochodzi, w 1/3 rozpoznawanych przez nas spraw, bo mniej więcej 1/3 spraw, w których z jednej strony występuje organ władzy wykonawczej, a z drugiej, powiedzmy w uproszczeniu, obywatel, jest przez organy władzy wykonawczej przegrywana.

W związku z tym można powiedzieć, że kwestionowanie umocowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku sędziów sądów administracyjnych jest wpisane w ich rolę i kompetencje. Można też powiedzieć, że każde orzeczenie, w którym uchylimy decyzję konstytucyjnego organu państwa, np. ministra czy wojewody, może być oceniane z punktu widzenia kwestionowania umocowania tego organu. Przy używaniu tak niedookreślonych pojęć przy określaniu odpowiedzialności możemy się również spodziewać takiej odpowiedzialności za wykonywanie normalnego orzecznictwa.

Ja w takim bardzo dużym skrócie sygnalizuję tylko najistotniejsze, z naszego punktu widzenia, kwestie. Oczywiście uwag mamy dużo więcej. Jeszcze może na koniec powiem o jednej sprawie, o tym, o czym bardzo często słyszymy. Sędzia, zgodnie z projektem, ma odpowiadać

dyscyplinarnie za przewinienia służbowe, w tym za działalność publiczną niedającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W tym przepisie nawiązuje się do normy konstytucyjnej, do art. 178 ust. 3 konstytucji, z której wynika, że sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ale przecież z tego przepisu – jeżeli będziemy go interpretowali *a contrario* – wynika, że sędzia powinien prowadzić działalność w obronie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. A kiedy my o tę niezależność sądów i niezawisłość sędziów się upominamy, przykleja nam się łatkę osób, które prowadzą działalność polityczną. Na to też chciałam zwrócić uwagę – rozwiązania dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej w sposób wadliwy odczytują normę konstytucyjną w tym zakresie.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję pani sędzi za przedstawienie bardzo istotnych i ogólnych zagadnień związanych ze specyfiką pracy sędziów administracyjnych.

Teraz czas na adwokaturę. Bardzo proszę o zabranie głosu sekretarza Naczelnej Rady Adwokackiej, pana mecenasa Rafała Dębowskiego.

### **Sekretarz Naczelnej Rady Adwokackiej Rafał Dębowski**

Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowna Pani Marszałek! Szanowni Państwo!

Jeżeli w 3 minuty miałyby się opowiedzieć o tej ustawie, to w zasadzie nie ma co rozpoczynać. W 3 minuty nie da się omówić szczegółowo zapisów proponowanej ustawy. W 3 minuty można jedynie powiedzieć o rzeczach podstawowych, zasadniczych.

Adwokatura polska stoi na straży praworządności w Polsce. To nasze zadanie ustawowe, dlatego z całą mocą sprzeciwiamy się przyjmowaniu tego typu rozwiązań ustawowych, które sprowadzą nas do poziomu krajów, w których nie obowiązują zasady demokratyczne. Polska jest państwem prawa. Polska jest państwem, w którym trójpodział władzy ma być respektowany nie tylko werbalnie, ale także i przede wszystkim w sposób ustawowy. Należymy do rodziny krajów, w których wartości podstawowe, takie jak niezależność sądownictwa i niezawisłość

sędziów, są wartościami nadrzędnymi. My w tej rodzinie krajów chcemy pozostać.

Proszę wszystkich, którzy mogą w jakikolwiek sposób przyczynić się do tego, aby ta ustawa nie została przyjęta, żeby zrobili wszystko, co w ich mocy, by nie uchwalić złych przepisów, przepisów, które będą narażać obywateli na ryzyko. Gdy obywatel staje w sporze z państwem, musi mieć pewność, że wyrok będzie sprawiedliwy, a nie, że będzie po myśli władzy. My, adwokaci, bardzo często reprezentujemy naszych klientów właśnie w takich sporach.

Bardzo dziękuję pani sędzi za słowa o sądzie administracyjnym. Przecież po to właśnie powstał w Polsce sąd administracyjny, żeby chronić obywatela przed nadużyciem władzy. Ta ustawa zmienia model ustrojowy Polski, mimo że konstytucja w żaden sposób się nie zmieniła.

Dziękując za tę ważną konferencję, dziękując wszystkim gościom za to, że jesteście i zaangażowaliście się państwo w obronę naszych praw, głośno postuluję do tych, którzy mają władzę: powstrzymajcie się! Nie wolno takich przepisów przyjmować w imię polskiej racji stanu. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję, Panie Mecenasie.

Proszę o zabranie głosu dziekana Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie, pana mecenas Mikołaja Pietrzaka.

Bardzo proszę, Panie Mecenasie.

### **Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie Mikołaj Pietrzak**

Panie Marszałku! Pani Marszałek! Panie Przewodniczący! Pani Prezes! Szanowni Państwo! Dostojni Goście!

Adwokatura jest powołana do ochrony praw i wolności każdego Polaka, każdej Polki niezależnie od ich poglądów, niezależnie od tego, czy identyfikują się jako lewicowi, prawicowi, konserwatywni, czy liberalni. Każdego dnia adwokaci w praktycznym wymiarze realizują funkcję ochronną, prowadząc sprawy cywilne, rodzinne, karne, gospodarcze, podatkowe swoich klientów. Zajmujemy się najważniejszymi sprawami życiowymi naszych klientów. Z tej perspektywy adwokaci są najlepiej wyposażeni w wiedzę do oceny tego, jakie znaczenie dla



obywateli, dla każdego człowieka, dla jego praw i wolności ma niezależność sądownictwa.

Wchodząc na salę, każdy człowiek chce mieć pewność, że sędzia będzie miał odwagę i obiektywizm niezbędne do tego, by sprawiedliwie rozpoznać sprawę, szczególnie wtedy, gdy po drugiej stronie jest władza – prokurator, Skarb Państwa, spółka Skarbu Państwa, kierowca Biura Ochrony Rządu, radny gminny. Nie życzę nikomu, niezależnie od poglądów, by jego sprawa była rozstrzygana przez sędziego, który wydając wyrok, będzie musiał oglądać się przez ramię i zastanawiać nad tym, jak ten wyrok wpłynie na jego karierę, na jego przyszłość zawodową, na możliwość spłaty kredytu, na losy jego dzieci, sytuację w społeczeństwie i w jego bezpośrednim otoczeniu. Czy ten sędzia zostanie za karę przeniesiony do innego wydziału sądu przez prezesa sądu wyznaczonego przez ministra sprawiedliwości? Czy ten sędzia zostanie relegowany do niższego rangą sądu przez ministra sprawiedliwości? Czy zostanie oskarżony przez mianowanych przez ministra sprawiedliwości rzeczników dyscyplinarnych? Czy zostanie ukarany, zdyscyplinowany przez politycznie kontrolowaną Izbę Dyscyplinarną? Czy awans tego sędziego zostanie zablokowany przez politycznie kontrolowaną Krajową Radę Sądownictwa?

Już dzisiaj widzimy, że niezależność sądów jest patologicznie ograniczona, a wydanie postanowienia lub wyroku nieprzychylnego władzy, partii politycznej u władzy jest wyrazem odwagi. Taką odwagą wykazało się wielu sędziów w ciągu ostatnich lat.

Rozważana dzisiaj ustawa, przedstawiona jako reakcja na prawidłowe orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Sądu Najwyższego, procedowana w tempie niedopuszczalnym i niedającym się pogodzić z elementarnymi zasadami prawidłowej legislacji, potęguje zagrożenie dla niezależności sądownictwa, stwarza zagrożenie dyscyplinarne dla sędziów w przypadku aktu odwagi sędziowskiej, jednorazowego aktu heroizmu. Wydarzenie, jakim będzie wydanie orzeczenia niezgodnego z oczekiwaniem władzy wykonawczej, sprawi, że sędzia zostanie oskarżony i przez Izbę Dyscyplinarną usunięty z zawodu. Taki akt heroizmu na rzecz praw i wolności, taki wyraz odwagi będzie wydarzeniem jednorazowym.

Ustawa jest zagrożeniem nie dla sędziów, nie dla adwokatów i radców prawnych tutaj zgromadzonych. Ta ustawa godzi w prawa i wolności Polek, Polaków i wszystkich innych, którzy podlegają jurysdykcji polskich sądów, które są, przypomnijmy, sądami unijnymi. Każdy polski sąd jest sądem unijnym. Każdy polski sędzia jest sędzią unijnym. Tym sądom podlegają nie tylko Polacy, ale także obywatele unijni, rodziny

wielonarodowe i inwestorzy zagraniczni, którzy mają prawo do niezależnego sądu w Polsce.

Panie Marszałku, odwoływał się pan dzisiaj do swojego zawodu, porównał pan kierowanie tym odcinkiem prac legislacyjnych do operacji, którą jako chirurg chciałby pan przeprowadzić. Życzę panu, Panie Marszałku, by ta operacja się udała, by pacjent, jakim jest polskie społeczeństwo – tkanką jest tu polskie państwo – nie tylko przeżył, ale też przeszedł z powodzeniem rehabilitację i wyszedł uzdrowiony z uśmiechem na twarzy. Tego nam wszystkim życzę. Dziękuję.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo, Panie Mecenasie, za przepiękne przemówienie i wskazanie kilku nowych elementów, skutków tej strasznej ustawy kagańcowej.

Teraz poproszę prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych, pana mecenasa Macieja Bobrowicza. Bardzo proszę.

### **Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych Maciej Bobrowicz**

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący!

Przy Krajowej Radzie Radców Prawnych jest Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji, w którym pracuje szereg ekspertów, znanych profesorów i autorytetów prawa. Ten ośrodek wydał szereg opinii prawnych na temat tego projektu. Przekazaliśmy go Sejmowi i senatorom.

Nasza opinia koncentrowała się na 5 ważnych kwestiach: na kwestii autonomii samorządu sędziowskiego, na kwestii orzecznictwa sądów, na kwestii konstytucyjnych wolności i praw sędziów, na kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i na procedurze wyboru pierwszego prezesa Sądu Najwyższego.

Nasi eksperci znaleźli bardzo wiele naruszeń Konstytucji. W obszarze autonomii samorządu radcowskiego są 3 takie artykuły. Ja nie będę ich tutaj czytał i wymieniał. Chcę Państwu po prostu powiedzieć, jaka jest skala naruszeń.

W drugim badanym obszarze, w zakresie orzecznictwa sądów, naruszeń Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest 6. Eksperti wskazali również na naruszenie art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

W kolejnym zakresie, który był przedmiotem badań, w zakresie konstytucyjnych wolności i praw sędziów i prokuratorów, w opinii znajduje się opis 3 naruszeń standardów konstytucyjnych, 3 artykułów Konstytucji.

W zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów naruszeń standardów konstytucyjnych jest 8. Wskazano też naruszenie 1 artykułu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i 1 artykułu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

W zakresie procedury powołania pierwszego prezesa Sądu Najwyższego naruszone zostały 3 przepisy konstytucji.

W zakresie procesu legislacyjnego, czyli trybu podjęcia uchwały, naruszono art. 2 w zakresie mechanizmu demokratycznego procedowania projektu, art. 123 w zakresie dotyczącym inicjatywy poselskiej – projekt został uchwalony w trybie pilnym, zastrzeżonym wyłącznie dla projektów Rady Ministrów – i art. 119 ust. 1 w zakresie, w jakim po pierwszym czytaniu wprowadzono nowe treści kwalifikujące się do wykonania odrębnej inicjatywy ustawodawczej.

Obszar naruszeń Konstytucji, Państwo Senatorowie, Panie Marszałku, zasługuje na to, żeby projekt, który trzymam w tej chwili w ręku, na zawsze został projektem i nigdy nie został uchwalony, o co proszę.

## **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję, Panie Prezesie.

Teraz część obywatelska. Rozpocznie zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, pan dr Maciej Taborowski. Bardzo proszę, Panie Rzeczniku.

## **Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Maciej Taborowski**

Dzień dobry. Dziękuję bardzo.

Rzecznik Praw Obywatelskich jako konstytucyjny organ państwa w procesie legislacyjnym złożył swoją opinię i ja nie będę jej dzisiaj powtarzał.

Chciałbym się skupić na punktach, które mogą być interesujące dla naszych zagranicznych gości, ponieważ, jak wiemy, w procesie legislacyjnym ustawodawca powołuje się na systemy innych państw – to zdarzało się także wcześniej – i nasi goście mogliby się ewentualnie odnieść do tych punktów. Tak jak mówi ustawodawca, pewne rozwiązania, które

są przyjmowane, są też możliwe w innych państwach członkowskich. Tak to jest właśnie przedstawiane.

Po pierwsze, chciałbym powiedzieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich w ostatnich latach podejmuje bardzo dużo działań w obronie sędziów i prokuratorów. Występujemy przed sądami polskimi, monitorujemy postępowania dyscyplinarne, występujemy przed Trybunałem Sprawiedliwości. Złożyliśmy niedawno pierwszą opinię *amicus curiae* do trybunału w Strasburgu. Działamy także przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Chciałbym powiedzieć, że z naszych obserwacji wynika, że działania władzy ograniczające niezależność sądów i tzw. reforma sądownictwa nie przyniosły żadnej poprawy w zakresie obrony praw obywatelskich naszych obywateli. Wręcz przeciwnie, jest coraz gorzej, co pokazuje np. spadek zaufania do Trybunału Konstytucyjnego czy przedłużające się postępowania sądowe.

Po drugie, z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich ustawa kagańcowa – i to może być interesujące dla naszych zagranicznych gości – w sposób jednoznaczny próbuje uniemożliwić sądom krajowym stosowanie kryteriów unijnych. Dotyczy to zarówno wyroku w sprawie Krajowej Rady Sądownictwa z 19 listopada tego roku, jak również wyroków, które mogą zapaść w najbliższej przyszłości, a które będą dotyczyć niezależności sądownictwa. Dotyczy to np. spraw, które są już zawisłe przed Trybunałem Sprawiedliwości, a dotyczą powołania sędziów, np. sędziów 2 nowych izb Sądu Najwyższego, z rażącym naruszeniem prawa krajowego, tj. bez kontrasygnaty wymaganej Konstytucją, przy zignorowaniu prawomocnych orzeczeń sądowych zabezpieczających i przy działaniach, które utrudniają albo uniemożliwiają kontrolę sądową procesu nominacji sędziów.

5 lutego będzie wyrok Wielkiej Izby w Strasburgu w sprawie *Ástráðsson* przeciwko Islandii. Niewątpliwie orzecznictwo strasburskie i luksemburskie w tym zakresie będzie odgrywało istotną rolę w ocenie legalności działań władzy, która w ostatnim czasie, jak wiemy, zreformowała proces nominacji sędziów.

Jeżeli chodzi o ustawę kagańcową, to ona wprost wyklucza stosowanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada. Przypomnijmy, że w tym wyroku Trybunał Sprawiedliwości wyznaczył kryteria, według których należy oceniać niezawisłość organów sądowych zarówno w odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa, jak i do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Uznał, że przepisy prawa unijnego, które tego dotyczą, są bezpośrednio skuteczne, a zatem mogą być stosowane przez każdy sąd i oceniane przez każdy sąd. Procedowana ustawa zmierza do tego,

żeby uniemożliwić tego typu działania, i do tego, żeby karać sędziów za stosowanie kryteriów zawartych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości.

Rzecznik praw obywatelskich chce też podkreślić, że ustawa wpisuje się w istniejący od jakiegoś czasu nurt działań władzy, dotyczących wywoływania efektu mrożącego na sędziach. Ten efekt związany jest głównie ze zniechęceniem do stosowania prawa unijnego i zadawania pytań prejudycjalnych. Monitorujemy kilkadziesiąt postępowań dyscyplinarnych, w których w związku ze stosowaniem kryteriów unijnych czy zadawaniem pytań prejudycjalnych podjęto działania przeciwko sędziom. W ostatnim czasie w tych postępowaniach dyscyplinarnych są również zarzuty karne, przekroczenia uprawnień, co też wymaga podkreślenia.

W innych aspektach działania mające wywołać efekt mrożący i odciąć sędziów krajowych od kontaktu z Trybunałem Sprawiedliwości znajdują wyraz np. w rozwiązaniach ustawowych, które nakazują umorzenie określonych postępowań. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada to jest postępowanie, które według ustawodawcy, zgodnie z tą ustawą powinno być zostać umorzone. Pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego wedle obecnych standardów i rozwiązań zawartych w ustawie kagańcowej skutkowałoby wszczęciem postępowania dyscyplinarnego i zarzutami karnymi wobec sędziów Sądu Najwyższego. Mówię o tym, żeby była pełna jasność.

Art. 12 ustawy kagańcowej zmierza np. do unieważnienia wszystkich czynności sądu podjętych w postępowaniu, które jest zawisłe przed Trybunałem Sprawiedliwości z pytania NSA w sprawie 824/18. To postępowanie dotyczy procesu nominacji sędziów.

W drugim punkcie rzecznik praw obywatelskich chciałby podkreślić, że powoływanie się na systemy prawne innych państw członkowskich i ich systemy prawa nie jest uprawnione w kontekście kryteriów unijnych i orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Wynika to z następujących okoliczności.

Po pierwsze, już w wyroku w sprawie Sądu Najwyższego – sygn. 619/18 – Trybunał Sprawiedliwości powiedział, że nie może służyć za uzasadnienie rozwiązanie zawarte w systemach innych państw członkowskich. Trybunał mówi, że nawet analogiczne wady zawarte w innych systemach nie powodują, że państwo jest zwolnione ze swych obowiązków zawartych w prawie unijnym.

Po drugie, Trybunał Sprawiedliwości w sprawach polskich podkreśla rzeczywisty cel reform i szuka tego rzeczywistego celu wbrew uzasadnieniu, które podaje ustawodawca. Za przykład można tu podać ustawę o Sądzie Najwyższym i postępowanie przed Trybunałem

Sprawiedliwości, gdzie trybunał powiedział wprost, że rzeczywistym celem ustawy nie jest ten cel, który podaje ustawodawca, tylko usunięcie określonej grupy sędziów Sądu Najwyższego. To jest ten rzeczywisty cel. Trybunał Sprawiedliwości nawiązał tutaj zresztą do opinii Komisji Weneckiej, którą najwyraźniej uważa dużo bardziej niż rząd polski, który w ostatnim czasie wysłał Komisję Wenecką do Muzeum Żołnierzy Wyklętych, zamiast się z nią spotkać.

Trzecim punktem uniemożliwiającym powoływanie się na systemy prawne innych państw członkowskich jest efekt kumulacji, który jest stosowany w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości. We wszystkich trzech, dotyczących sądów powszechnych, Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego, trybunał mówi, że chodzi o pewien zbieg czynności. To nie jest tak, że KRS jest zła, ale chodzi o skrócenie jej kadencji, zwiększenie czynnika politycznego i np. utajnianie podpisów poparcia dla sędziów, którzy znajdują się w KRS, o to, że te czynności razem wzięte budzą wątpliwości co do tego, jakie są motywy powziętej zmiany.

Inne państwa członkowskie wprawdzie będą musiały stosować się do kryteriów Trybunału Sprawiedliwości, ale w znakomity sposób da się odróżnić poszczególne rozwiązania w państwach członkowskich, np. rozwiązania niemieckie czy francuskie, dotyczące powoływania sędziów, od sytuacji w Polsce właśnie poprzez to, że w przypadku Polski mówi się o pewnym efekcie kumulacji działań, który jest oceniany łącznie, i o rzeczywistym celu reform, który jest oceniany właśnie w świetle tej kumulacji.

Ostatnia rzecz, na którą chciałbym zwrócić uwagę i do której mogliby się odnieść nasi zagraniczni goście. Po wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Krajowej Rady Sądownictwa na wielu posiedzeniach komisji padały ze strony rządowej argumenty dotyczące tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego, dotyczące nadrzędności polskiej konstytucji nad prawem unijnym, dotyczące ostateczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego. I tutaj powstaje zasadnicze pytanie: czy wobec zwykłej ustawy, jaką jest ustawa kagańcowa, ustawa o KRS czy ustawa o SN, argumenty konstytucyjne w ogóle mogą mieć jakąkolwiek moc? Należy też przypomnieć, że akurat rząd polski, który często powołuje się na tożsamość konstytucyjną w prowadzonych dyskusjach, miał możliwość podnieść taki argument w 3 postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości, ale tego argumentu w postępowaniach europejskich nie podniósł. Bardzo dziękuję.

## **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo.

Proszę Państwa, jesteśmy niestety w niedoczasie. Mamy 5 organizacji obywatelskich – Wolne Sądy, Komitet Obrony Sprawiedliwości, Sieć Obywatelska Watchdog, Komitet Obrony Demokracji i stowarzyszenie „Defensor Iuris”. Mamy 3 minuty dla każdego stowarzyszenia. Bardzo proszę o przestrzeganie dyscypliny. Później wypowiedzą się goście zagraniczni.

Bardzo proszę przedstawiciela Wolnych Sądów, pana mecenas Michała Wawrykiewicza.

## **Przedstawiciel Inicjatywy „Wolne Sądy” Michał Wawrykiewicz**

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku!

Bardzo dziękujemy za zaproszenie. Cieszymy się, że w polskim parlamencie wracamy do zasad parlamentaryzmu, czyli do debaty, delibracji nad projektami ustaw.

Odnosząc się do omawianej ustawy, chciałbym spojrzeć na nią z takiego praktycznego punktu widzenia i spróbować odpowiedzieć na pytanie: po co jest ta ustawa i dlaczego jej projekt pojawił się w parlamencie? Chciałbym też zwrócić uwagę na czas, kiedy on się pojawił.

Pojawił się on w bezpośrednim następstwie próby implementacji wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez polskie sądy. Ta ustawa nie pojawiła się kilka miesięcy temu, nie pojawiła się rok temu. Pojawiła się właśnie teraz i jej wyraźnym, bezpośrednim celem jest uniemożliwienie implementacji, wprowadzenia w życie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, tak jak pan rzecznik powiedział, określa bardzo precyzyjne kryteria zarówno oceny Krajowej Rady Sądownictwa, jak i oceny niezależności sądów pod rządami nowego systemu, który został wprowadzony w ciągu ostatnich 2 lat.

Trybunał Sprawiedliwości dał polskim sądom mapę drogową, jak mają postępować i jak mają korzystać z tej oceny niezależności. I sądy polskie zaczęły to robić. Zaczęły skwapliwie wykorzystywać wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, począwszy od słynnego postanowienia pana sędziego Juszczyzna, który poprosił o listy poparcia, zażądał ich od Kancelarii Sejmu.

Przypomnijmy, że w kryteriach wskazanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w punkcie 3 wyraźnie zostało powiedziane, że jeżeli istnieją inne wątpliwości co do sposobu powołania Krajowej Rady Sądownictwa, to one również mogą mieć znaczenie dla oceny niezależności i bezstronności tego organu. Wykonując ten wyrok, pan sędzia Juszczyzsyn zażądał list poparcia. Wiemy, jak to się zakończyło. Natychmiast zostały wszczęte wobec niego represje. Został zwolniony ze swojej delegacji w sądzie okręgowym, jak również wszczęto wobec niego postępowanie dyscyplinarne i w jakiejś dalszej perspektywie postępowanie karne.

Proszę Państwa, mamy do czynienia z ewidentną próbą niedopuszczenia do wejścia w życie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. To jest niedopuszczalne w kontekście zasady skutecznej ochrony sądowej, o której Trybunał Sprawiedliwości mówił w kilku ostatnich orzeczeniach dotyczących Polski.

Kilkukrotnie zwracano tu dzisiaj uwagę na art. 12 ust. 3 tej ustawy. Ja po raz kolejny zwracam Państwu na to uwagę.

W art. 12 ust. 3 jest mowa o tym, że postępowania przed polskimi sądami, które zostały wszczęte na skutek odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, uważa się za nieważne. Czyli, tak jak powiedział pan prezes Zawistowski, wyręcza się sądy, nie pozostawiając im nawet możliwości podjęcia postanowienia w zakresie, czy umarza się postępowania, czy nie. Po prostu uważa się je za nieważne. W tych postępowaniach zostały zadane pytania prejudycjalne. Ergo: w następstwie tego przepisu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej również mają być uznane za nieważne.

Ponieważ czas się skończył, więcej już nie powiem, chociaż mamy jeszcze wiele zastrzeżeń do ustawy. Konkluzja jest taka: ta ustawa w całości powinna zostać przez Senat odrzucona jako nieakceptowalna w reżimie konstytucyjnym, traktatowym i konwencyjnym. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję, Panie Mecenasie.

Proszę o zabranie głosu koordynatorkę Komitetu Obrony Sprawiedliwości, panią mecenas Marię Ejchart-Dubois. Bardzo proszę.



## **Koordinator Komitetu Obrony Sprawiedliwości KOS Maria Ejchart-Dubois**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Pani Marszałek!

Proszę Państwa, KOS to 12 organizacji pozarządowych, sędziowskich i prokuratorskich, które połączyły swoje siły tylko po to, żeby monitorować i archiwizować przypadki wywierania politycznego nacisku na sędziów, prokuratorów i innych prawników. Drugim celem KOS jest zapewnienie tym wszystkim osobom pomocy prawnej.

Chcę podsumować zagrożenia, które dotyczą systemu postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów. Gdzie jesteśmy? Proszę państwa, model, który obecnie funkcjonuje, model postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, został wprowadzony w nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 8 grudnia 2017 r., która weszła w życie w kwietniu 2018 r.

Zgodnie z tymi przepisami system odpowiedzialności dyscyplinarnej został poddany całkowitej i niemal nieograniczonej kontroli ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, który na mocy tych przepisów powierza obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego, powołuje i odwołuje rzeczników dyscyplinarnych, może wnioskować o wszczęcie postępowania przeciwko każdemu wybranemu przez siebie sędziemu i może wyznaczać do prowadzenia sprawy dyscyplinarnej specjalnego rzecznika dyscyplinarnego, którym w niektórych sytuacjach może być nawet prokurator.

Przypominam jedynie, bo często o tym zapominamy, że dotychczasowy model postępowania dyscyplinarnego był niezależny od władzy politycznej. Rzeczników dyscyplinarnych, tj. oskarżycieli w postępowaniach dyscyplinarnych, powoływali sędziowie, czyli Krajowa Rada Sądownictwa, która wtedy nie była politycznie zależna.

Na czubku tego systemu stoi Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, która pełni funkcję sądu dyscyplinarnego pierwszej i drugiej instancji – pierwszej w stosunku do sędziów Sądu Najwyższego, drugiej w stosunku do sędziów sądów powszechnych. Jest ona autonomiczna, z niezależnym budżetem, niezależna od prezesa Sądu Najwyższego.

To, że celem tych zmian było podporządkowanie systemu karania sędziów władzy wykonawczej, potwierdziła zarówno Komisja Europejska, jak i rzecznik generalny trybunału Jevgienij Tanczew.

Do tego czasu, proszę Państwa, rzecznicy dyscyplinarni wszczęli postępowania wobec co najmniej 60 sędziów. Pierwsze represje zaczęły się w drugiej połowie 2018 r., po powołaniu przez ministra sprawiedliwości

głównego rzecznika dyscyplinarnego dla sędziów Piotra Schaba i jego zastępców. Do końca 2018 r. postępowań było kilkanaście. Machina rozkręciła się w roku 2019, kiedy charakter i sposób prowadzenia spraw stał się bezwzględnie represyjny wobec sędziów. Nowy etap tych postępowań zaczął się po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, kiedy sędziowie zaczęli odpowiadać – dzisiaj już wielokrotnie o tym mówiliśmy – za wykonywanie wyroku i podważanie legalności nowej KRS.

Proszę Państwa, to mało. Władza zaostrza kurs, ponieważ przygotowała zmianę ustawy, o której dzisiaj dyskutujemy. Ustawa ta przyznaje organom dyscyplinarnym kompetencje do bezpośredniego ingerowania w treść orzeczeń, tzn. legalizuje to, co w istocie się już dzieje, tworzy instytucjonalne ramy do tego, żeby wywierać presję na sędziów.

Kończąc, chcę powiedzieć o tym, że zmienia się katalog działań, które stanowią delikt dyscyplinarny. Do tej pory sędziowie odpowiadali za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa oraz za uchybienie godności sędziiego. Teraz sędzia będzie odpowiadał za szereg działań dalece nieokreślonych. Zapisy są tak dalece nieprecyzyjne, że trudno jest czasem odkodować, co jest ich treścią. Rozumiem, że treścią będzie je wypełniał rzecznik dyscyplinarny Piotr Schab i jego zastępcy.

Proszę Państwa, te przepisy w sposób oczywisty są skutkiem wyroku TSUE i dążą do zablokowania możliwości realizacji tego, na co TSUE pozwolił, czy co wręcz kazał robić polskim sędziom.

Ostatnie zdanie. Proszę Państwa, te przepisy mają na celu, jeżeli chodzi o dyscyplinowanie sędziów, wyłącznie wzmocnienie tego efektu mrozącego i nacisków wywieranych na środowisko sędziowskie. Mają zagwarantować milczącą akceptację zmian dotyczących niezależności sędziów. Powiedział to wprost pan wicemarszałek Sejmu Stanisław Terlecki, który uzasadniał konieczność wprowadzenia tych zmian potrzebą zdyscyplinowania nadzwyczajnej kasty. Dziękuję.

## **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję, Pani Mecenas.

Proszę o zabranie głosu eksperta do spraw orzecznictwa Sieci Obywatelskiej Watchdog panią Alinę Czyżewską. Bardzo proszę.

## **Ekspert do spraw Orzecznictwa w Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska Alina Czyżewska**

Reprezentuję obywatelski i oddolny głos. Proszę mnie zrozumieć. Padną tu również niepopularne i może gorzkie słowa, ale wypowiem je w trosce o nasze wspólne dobro i stan demokracji.

Jako Sieć Obywatelska Watchdog Polska od 17 lat kontrolujemy każdą władzę i w licznych procesach sądowych szukamy ochrony prawa do informacji. Prawo do informacji jest prawem człowieka i jest niezbędne do tego, aby demokracja rzeczywiście funkcjonowała i gwarantowała wszystkim kontrolę działań każdej władzy i wszystkich organów władz publicznych. W setkach spraw pomagaliśmy zwykłym mieszkańcom i mieszkankom walczącym o jawność zarządzania w ich gminach. Na podstawie ogromnego doświadczenia możemy powiedzieć, że prawo człowieka, prawo do informacji wciąż nie znajduje zrozumienia i takiej ochrony w polskich sądach, jakiej oczekiwaliśmy w prawdziwej i dojrzałej demokracji. Przed nami wszystkimi jest jeszcze dużo do zrobienia.

Powiem szczerze, że mamy wiele do zarzucenia temu orzecznictwu, które od lat erodowało demokrację i pozbawiało ją narzędzi, transparentności i możliwości pełnej kontroli każdej władzy i jej organów przez obywateli i obywatelki, przyczyniając się do pogłębiania braku zaufania obywateli do władz i instytucji publicznych. I poniekąd skutkiem tego braku zaufania jest obecna sytuacja w Polsce. Z tego wynika rozczarowanie, brak zrozumienia i niewystarczający w mojej ocenie poziom poparcia wśród społeczeństwa dla obrony niezawisłości sądów.

Zmiany są potrzebne. Podnoszą to również nie od dziś sami sędziowie. Jednak ustawa kagańcowa nie usprawni działań sądu ani nie rozwiąże problemów wymiaru sprawiedliwości. Ta ustawa zagwarantuje realizację przez sądy interesów władzy. Jej przyjęcie spowoduje poważne zagrożenie dla ochrony praw człowieka w sądach. Jeżeli sądy mają być czemuś podporządkowane, to nie politykom, ale prawom człowieka. Ta ustawa nie może przejść.

Proszę Senat o przygotowanie projektu ustawy, która w sposób prawdziwie demokratyczny zmieni to, co wymaga naprawy. Dziękuję.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo za ocenę zarówno tej ustawy, jak i sytuacji, a także ten cenny dezyderat.

Proszę o zabranie głosu przedstawiciela Komitetu Obrony Demokracji, pana Bartłomieja Swaczynę.

## **Sekretarz Zarządu Głównego Stowarzyszenia „Komitet Obrony Demokracji” Bartłomiej Swaczyna**

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ustawę z dnia 20 grudnia 2019 r., o której tutaj dzisiaj debatujemy, opatrzone piękną, sławiącą demokratyczne wartości preambułą. Tekst ten jednak zupełnie nie przystaje do treści przyjętych we wspomnianej ustawie rozwiązań. Jedynym wyjaśnieniem tej nieprzystawalności, jakie mi się nasuwa, wydaje się założenie, że ta preambuła została napisana szyfrem, który można złamać, stosując zasadę aksjologicznego lustra. Po zastosowaniu tego klucza uzyskujemy pełną zgodność tekstu ustawy i preambuły, a preambuła brzmi następująco.

„W poczuciu braku odpowiedzialności za wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, podkreślając, iż Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wyłącznie wyborców partii rządzącej, i to do nich należy władza zwierzchnia; kwestionując konieczność poszanowania trójpodziału i równoważenia władz wynikającą z art. 10 Konstytucji RP; mając za nic wartości demokratycznego państwa prawnego oraz niezależności i apolityczności sądów; depcząc prawo obywateli do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd; odrzucając konieczność zagwarantowania przez Rzeczpospolitą Polską wolności i praw człowieka i obywatela gwarantowanych w konstytucji i innych aktach normatywnych oraz wypaczając znaczenie wynikającego wprost z konstytucji zakazu prowadzenia przez sędziów działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów; lekceważąc znaczenie zasady bezpieczeństwa prawnego dla obywateli, w szczególności ośmieszając zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz stawiając pod znakiem zapytania konieczność zagwarantowania pewności w zakresie powołania przez prezydenta RP sędziów, którzy orzekają w ich sprawach; okazując całkowity brak szacunku dla dążenia do zapewnienia jednolitości orzecznictwa w Polsce i podwyższenia standardów prawa zarówno stanowionego, jak i stosowanego; ośmieszając ustrojową rolę Trybunału Konstytucyjnego jako organu powołanego do orzekania o zgodności z konstytucją ustaw i umów międzynarodowych; uznając, że nie każdemu powołanemu przez prezydenta RP

sędziemu, a tylko takiemu, który nie zawaha się orzekać na polityczne zamówienie, należy zapewnić warunki godnego wykonywania zawodu sędziego, w szczególności zapewnić skuteczne procedury niepozwalające na nieuzasadnione prawnie podważenie statusu sędziego przez jakikolwiek organ władzy wykonawczej, ustawodawczej, sądowniczej, a także przez jakiekolwiek osoby i instytucje, w tym innych sędziów, a tym samym dążąc do pozbawienia obywateli poczucia bezpieczeństwa i stabilności w zakresie wydawanych przez sądy orzeczeń; uchwała się niniejszą ustawę”.

Senat jako izba mądrości z pewnością ten zabieg kryptograficzny twórców projektu ustawy zauważyła bez mojej pomocy. I jestem całkowicie przekonany, że rzeszoną ustawę w całości odrzuci. Ten przykład dedykuję zatem Sejmowi, który zapewne dał się zwieść dosłownemu brzmieniu preambuły, bo tylko tak można wyjaśnić uchwalenie głosami zatroskanych przecież o los ojczyzny posłów tej ustawy, trafnie zwanej kagańcówą. Dziękuję.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo przedstawicielowi Komitetu Obrony Demokracji za bardzo cenne wnioski.

Ostatni głos w części obywatelskiej, stowarzyszenie „Defensor Iuris”.

Bardzo proszę. Pani mecenas Kinga Dagmara Siadlak.

### **Prezes Stowarzyszenia Adwokackiego „Defensor Iuris Kinga Siadlak**

Dziękuję bardzo za udzielenie mi głosu.

Szanowny Panie Marszałku! Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Pozostając na pewnym poziomie ogólności, wskazać należy, że ustawa faktycznie ogranicza, jeżeli nie znosi, niezależność sądów i niezawisłość sędziów, w pierwszej kolejności likwidując samorząd sędziowski i pozostawiając właściwie tylko same ramy zapewniające jego istnienie. Faktycznie jednak samorządność zostaje całkowicie zniesiona, poddaje się samorząd pod ścisły nadzór i kontrolę, ustanawia się na nowo skład kolegium i wyklucza tak na dobrą sprawę sędziów do tej pory zasiadających w tych kolegiach.

Jako stowarzyszenie adwokackie chcemy zwrócić uwagę na przepisy, które godzą przede wszystkim w obywateli, w osoby, których bronimy na co dzień. Chciałabym w pierwszej kolejności wskazać na przepisy projektu, tj. art. 42a, art. 55 §4 i art. 107 §1 pkt 3. Art. 42a mówi o kwestii niedopuszczalności kwestionowania umocowania sądów i trybunałów konstytucyjnych. Art. 55 mówi o jurysdykcji sędziego. Art. 107 mówi o kwestii związanej z odpowiedzialnością dyscyplinarną, pkt 3 wskazuje na niedopuszczalność podważenia statusu sędziego przez innego sędziego.

Proszę Państwa, te przepisy de facto powodują ograniczenie prawa sądu odwoławczego do stosowania przepisów prawa krajowego, jeżeli chodzi np. o art. 439 kodeksu postępowania karnego, który jako bezwzględną przyczynę odwoławczą przewiduje sytuację, w której sąd był nienależycie obsadzony. Tego typu przepis de facto uniemożliwia stosowanie przez sąd odwoławczy przepisów prawa krajowego, a przede wszystkim uniemożliwia i ogranicza prawo do rzetelnego procesu dla obywatela.

Podobnie sytuacja się ma, jeżeli chodzi o kwestię nieważności postępowania w postępowaniu cywilnym. Ja już nie będę przywoływać tych wszystkich argumentów, które moi przedmówcy świetnie wskazali. Chciałabym jednak zwrócić uwagę na te dwie kwestie, ponieważ one godzą przede wszystkim w obywateli. I jak słusznie zauważył tutaj pan Swaczyna, odnosząc się do tej preambuły... Mnie ona również rzucała się w oczy.

Uważam, że ustawa godząca w uprawnienia obywateli do rzetelnego procesu powinna zostać w całości odrzucona. Dziękuję.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję.

Proszę Państwa, przybył do nas prezes Trybunału Konstytucyjnego, pan prof. Andrzej Rzepliński. Serdecznie witamy pana prezesa.

W dyskusji poprosimy o kilka słów.

W tej chwili przystępujemy do części międzynarodowej.

Bardzo proszę panią przewodniczącą Kamilę Gasiuk-Pihowicz o kilka słów wprowadzenia. Za chwilę poprosimy państwa profesorów o wypowiedzi.

## Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz

Szanowni Państwo!

Mówiąc pokrótce i wprost, trzeba stwierdzić, że politycy PiS wywołali pożar, który trawi polski wymiar sprawiedliwości i – niestety – zamiast rozwiązywać ten problem, zamiast ugasić ten pożar, taką ustawą jak ta ustawa represyjna po prostu polewają go benzyną.

Z bezprawia nie rodzi się prawo. Jeżeli mamy KRS powołany niezgodnie z unijnymi standardami i z polską konstytucją, to każdy wybór sędziego dokonany przez ten KRS także jest obciążony wadą prawną, każdy wyrok wydawany przez sędziego także jest obciążony wadą prawną. Liczba takich wyroków w Polsce to ponad 72 tysiące. To rodzi poważne ryzyko chaosu prawnego w Polsce.

Obecna władza nie proponuje żadnych rozwiązań. Takie rozwiązanie zaproponuje już wkrótce zespół ekspertów powołany pod przewodnictwem marszałka Senatu, pana prof. Tomasza Grodzkiego. Będzie się on starał ustabilizować system prawny, system wymiaru sprawiedliwości w Polsce. PiS-owska ustawa niczego nie rozwiązuje, po prostu zakazuje mówić o problemie. Są to działania idące zupełnie w odwrotnym kierunku niż orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy orzeczenie Sądu Najwyższego. To całkowite zaprzeczenie zasad, które leżą u podstaw Unii Europejskiej.

Obecna władza mydli nam oczy, mówiąc, że kopiuje wprost rozwiązania, które są znane we Francji czy w Niemczech. Tymczasem, w mojej opinii, a także w opinii wielu ekspertów, wprowadza – mówię wprost – sowieckie przepisy w unijnym kraju. Jeden z autorów poststalinowskiej reformy ustroju sądów powszechnych, postępowania karnego, pan Kariew, stwierdził kiedyś: „sąd jest organem państwa, a organ państwa nie może być niezależny od podmiotu, do którego należy”, „sąd radziecki nie może stosować innej polityki niż polityka komunistycznej partii i rządu radzieckiego”.

Jakie są cele obecnego polskiego rządu? Zignorować orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości i jego konsekwencje oraz orzeczenie Sądu Najwyższego. Jak je realizuje? Poprzez wprowadzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za zajęcie się tematem, który został rozstrzygnięty przez te 2 orzeczenia.

Zweryfikujmy te twierdzenia u źródła. Zweryfikujmy twierdzenia obecnej władzy o prostym kopiowaniu rozwiązań francuskich czy niemieckich. Stąd właśnie obecność naszych szacownych gości na dzisiejszym spotkaniu, ekspertów z Francji, z Niemiec, z Holandii czy

z Wielkiej Brytanii. Bardzo prosimy o zabranie głosu i odpowiedź na nasze pytania. Dziękujemy.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo za to wprowadzenie do części międzynarodowej.

Głos zabierze pan Laurent Pech, profesor prawa na Uniwersytecie Middlesex w Londynie. Bardzo proszę.

### **Dziekan Wydziału Prawa i Nauk Politycznych na Uniwersytecie Middlesex w Londynie Laurent Pech**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo, czuję się zaszczycony możliwością zwrócenia się do tak znamienitej publiczności. Ponieważ mój czas jest ograniczony i mamy opóźnienie, pozwolą państwo, że od razu przejdę do rzeczy. Polska stała się jednym z najpoważniejszych przypadków pogarszania się standardów demokratycznych i praworządności nie tylko w Europie, ale także na świecie.

Co rozumiem przez pogarszanie się standardów demokratycznych i praworządności? Mam na myśli proces – przy czym jest to proces świadomy – w ramach którego partia rządząca, która kontroluje zarówno władzę wykonawczą, jak i ustawodawczą, świadomie dąży do przechwycenia lub rozmontowania wszystkich krajowych mechanizmów kontroli i równowagi, zazwyczaj zaczynając od władzy sądowniczej.

Jaki jest cel długoterminowy? Cel długoterminowy jest dosyć oczywisty. Chodzi o stworzenie państwa faktycznie autorytarnego, rządzonego przez jedną partię, przy jednoczesnym udawaniu, że jest to nadal demokracja. W toku tego procesu, jeżeli trzeba, jawnie narusza się konstytucyjne, europejskie i międzynarodowe standardy praworządności.

W przypadku Polski proces ten rozpoczął się pod koniec 2015 r. Cztery lata później sytuacja jest bezsprzecznie zatrważająca. W sprawozdaniu opublikowanym niedawno przez International Institute for Democracy and Electoral Assistance wskazano Polskę jako 1 z 5 najpoważniejszych na świecie w 2019 r. przypadków pogarszania się standardów demokratycznych. Pozostałe 4 kraje wskazane w tym sprawozdaniu to Węgry, Rumunia, Serbia i Turcja.

Jeżeli chodzi o polskie sądownictwo, to w mojej opinii stoimy przed bezprecedensową perspektywą powrotu do systemu wymiaru



sprawiedliwości w stylu sowieckim. Pozwolą Państwo, że zacytuję inne sprawozdanie, tym razem przygotowane przez European Stability Initiative, sprawozdanie sprzed zaledwie kilku tygodni. „W historii UE żadne państwo członkowskie nie posunęło się tak daleko w podporządkowywaniu sądów kontroli władzy wykonawczej jak obecny polski rząd. Przypadek Polski stał się sprawdzianem, czy jest możliwe utworzenie systemu wymiaru sprawiedliwości w stylu sowieckim w państwie członkowskim UE; systemu, w którym kontrolę nad sądami, prokuratorami i sędziami sprawuje władza wykonawcza i jedna partia”. To sytuacja, w której znajduje się Polska w 2020 r. Aby odwrócić uwagę od tego nieuchronnego rezultatu, do którego doprowadzi podążanie obecnym kursem, jeżeli tzw. ustawa kagańcowa zostałaaby przyjęta, rząd i niektórzy posłowie, niektórzy urzędnicy świadomie wprowadzali polskie społeczeństwo w błąd, wybiórczo dobierając sobie pewne przepisy prawa francuskiego lub niemieckiego. Wczoraj słyszałem również wzmianki o prawie hiszpańskim.

To nie pierwszy raz, gdy polska partia rządząca przeinacza fakty na temat systemów lub przepisów obowiązujących w innym państwie członkowskim UE, aby odwrócić uwagę od stałych, nieustępliwych ataków na sędziów, prokuratorów i – ogólniej – na sądy. Można tu przywołać niechlubną białą księgę w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości opublikowaną przez polski rząd w 2018 r., którą w przeszłości krytykowaliśmy za nieściskości. Wszyscy uczestnicy lub prelegenci, którzy wystąpią po mnie, bez wątpienia odniosą się do tych kwestii.

Prawo francuskie, prawo niemieckie lub prawo hiszpańskie, by podać parę przykładów, nie mogą stanowić poważnego uzasadnienia dla ustawy, w której przewidziano m.in. sankcje – w tym odwołanie – w przypadku sędziów, którzy chcą stosować europejskie standardy niezależności sędziowskiej, standardy prawnie wiążące. W szczególności nie mogą służyć do zignorowania wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Izby Dyscyplinarnej i polskiej nowej Krajowej Rady Sądownictwa, która, warto przypomnieć, w lecie 2019 r. została zawieszona w Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa ze względu na brak niezależności od polskiej władzy wykonawczej i ustawodawczej. Oznacza to, że systematyczne przywoływanie przez polski rząd przeinaczonych przepisów zagranicznego prawa należy rozumieć – według mnie – jako świadomą próbę odwrócenia uwagi, zaciemnienia obrazu, podczas gdy niezależność polskiego sądownictwa jest przez cały ten czas niszczo-na. Dzieje się to z naruszeniem Konstytucji RP oraz z naruszeniem

zobowiązań Polski wynikających z prawa międzynarodowego, w tym z prawa europejskiego.

Podsumowując, muszę się co do zasady zgodzić z niedawną diagnozą komisarzy praw człowieka Rady Europy przedstawioną w liście do marszałka tej Izby w dniu 9 stycznia 2020 r. Jest to moje podsumowanie tego listu, ale również mój punkt widzenia: ustawy tej nie da się uratować. Narusza ona wyraźnie i fundamentalnie stosowne normy UE i Rady Unii Europejskiej. Jej przyjęcie znacznie pogorszyłoby już alarmującą sytuację dotyczącą niezawisłości sędziów. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję panu profesorowi.

Proszę o zabranie głosu pana Everta Jana Henrichsa, prezesa Izby Adwokackiej w Amsterdamie.

### **Prezes Izby Adwokackiej w Amsterdamie Evert Jan Henrichs**

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku!

W imieniu Izby Adwokackiej w Amsterdamie dziękujemy za zaproszenie. Jestem tu, by podzielić się z Państwem moimi zastrzeżeniami – jednoznacznymi zastrzeżeniami – wobec proponowanej ustawy, nad którą Senat będzie wkrótce głosował.

Jako amsterdamscy adwokaci, czujemy obowiązek wyrażenia sprzeciwu, ponieważ wierzymy, że adwokaci i sędziowie muszą wspólnie stanąć na straży praworządności. Powiedzieli już Państwo wszystko to, co do tej pory stwierdzili eksperci, a ja nie zamierzam tego powtarzać. Pozwolę sobie powiedzieć następującą rzecz: jeżeli ta ustawa zostanie przyjęta i wejdzie w życie, jedna z podstawowych zasad praworządności, tj. rozdział władzy i niezawisłość sędziów, zostanie pogwałcona, naruszona. Z niderlandzkiego punktu widzenia – i jesteśmy tu po to, by to wyraźnie powiedzieć – niezawisłość sędziów oznacza m.in. to, że żaden sędzia nie podlega środkom dyscyplinarnym, gdy stosuje przepisy konstytucji, traktatów lub prawa Unii. Jeżeli jednak ustawa ta zostanie przyjęta, tak właśnie się stanie.

Żaden sędzia nie powinien podlegać środkom dyscyplinarnym, jeżeli kwestionuje skuteczność lub legalność organu państwowego lub

powołanie sędziego. Jeżeli jednak ta ustawa zostanie przyjęta, tak właśnie się stanie.

Obecnie partia rządząca twierdzi, że w innych europejskich jurysdykcjach obowiązują podobne systemy, ale powiem zupełnie jasno: to nie jest prawda. Mogę oczywiście mówić jedynie w imieniu Niderlandów. W niderlandzkim prawie, w prawie Niderlandów, nie ma ani jednego przepisu, który nawet w niewielkim stopniu przypominałby przepisy proponowanej ustawy.

Rzecz w tym, że niderlandzcy sędziowie mają obowiązek stosowania traktatów międzynarodowych i unijnych przepisów, również wtedy, jeżeli oznacza to, że będą oni musieli zbadać legalność lub mandat organów państwowych lub prawidłowość powołania sędziów. Mogą oni nie tylko zakwestionować legalność lub mandat organów, muszą oni również unieważnić wszelkie środki podjęte przez władzę wykonawczą, tj. unieważnić te środki, jeżeli są one sprzeczne z prawem Unii lub traktatami międzynarodowymi.

W Niderlandach nie istnieje żadna podstawa prawna umożliwiająca podjęcie działań dyscyplinarnych wobec sędziego, który działa w ten sposób, że stosuje prawo europejskie lub unijne. Co do istoty sprawy, jeżeli chodzi o treść wyroku, jedynymi środkami umożliwiającymi korektę wyroku sędziego są: odwołanie, a następnie kasacja w Sądzie Najwyższym.

Pozwolą Państwo, że na koniec zaprezentuję dzisiejsze międzynarodowe wydanie „New York Timesa”, które przedstawia zatrważający obraz tego, z czym muszą zmierzyć się polscy sędziowie. Proszę pamiętać, że jest to sytuacja, która ma miejsce przed przyjęciem tej ustawy. Mam nadzieję, że postawiłem sprawę jasno: zdecydowanie popieramy każdy sprzeciw wobec tej ustawy i mamy nadzieję, że Senat jej nie przyjmie. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję panu profesorowi za tę cenną informację, że w żadnym zakresie nie ma tu wzorca żadnego przepisu z Holandii.

Proszę o zabranie głosu pana Gerrita Jana Pullesa, członka Rady Izby Adwokackiej w Amsterdamie.

## **Członek Rady Izby Adwokackiej w Amsterdamie Gerrit Jan Pulles**

Panie Przewodniczący! Drodzy Koledzy!

Dziękuję bardzo za to zaszczytne zaproszenie do wygłoszenia krótkiego przemówienia.

Praktykuję prawo w Amsterdamie na rzecz najbiedniejszych ludzi w Niderlandach. Praktykuję pomoc prawną, prawo społeczne i w roli profesora nadzwyczajnego na Uniwersytecie Amsterdamskim od przeszło 10 lat nauczam prawa w zakresie praw człowieka. I z tego punktu widzenia chciałbym przedstawić jedną uwagę na temat proponowanej ustawy.

Jak rozumiem, ustawa ta znacznie ogranicza możliwość stosowania prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego przez polskie władze sądownicze. Zadaniem praw międzynarodowych jest ochrona i zabezpieczanie praw obywateli na całym świecie – w Polsce, w Niderlandach, wszędzie. A zatem uniemożliwienie sędziom stosowania prawa międzynarodowego i unijnego pozbawiłoby obywateli ochrony, jaką zapewniają te zagwarantowane, podstawowe prawa. Prawa, które rząd powinien chronić, a nie samowolnie ich pozbawiać.

Ustawa ta dałaby rządowi, jak zauważyli moi przedmówcy, znaczne i arbitralne uprawnienia wobec obywateli. A zapobieganie, a nawet karanie za stosowanie prawa międzynarodowego byłoby sprzeczne z prawem, z konstytucją Polski i wszystkich innych krajów oraz z prawami i interesami obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Uciszenie sędziów zawsze będzie miało jedną pewną konsekwencję: to jest uciszanie obywateli i odbieranie im podstawowych praw.

Jest to dla mnie wielki zaszczyt i obowiązek być tutaj i wypowiadać się przeciwko tej ustawie. Dziękuję bardzo.

## **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo panu profesorowi, w szczególności za sentencję, że uciszanie sędziów to uciszanie obywateli. Bardzo dziękuję.

Głos zabierze pan Edward Janssens, prezes Flamandzkiej Izby Adwokackiej. Bardzo proszę.

## **Prezes Flamandzkiej Izby Adwokackiej Edward Janssens**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Reprezentuję Flamandzką Izbę Adwokacką w Belgii i chcę zabrać głos w tej ważnej sprawie.

Kilka lat temu, bodajże w 2015 r., francuski prawnik został pociągnięty do odpowiedzialności przez francuski sąd najwyższy, Sąd Kasacyjny, za niepowołanie się na prawo Unii w sprawie dotyczącej prawa pracy, w której działał w imieniu swoich klientów. Został on zobowiązany do wypłacenia odszkodowania swoim klientom za to, że nie zastosował przepisów UE i nie powołał się na nie w odpowiednim czasie. Przykład ten prezentuje prymat prawa europejskiego nad przepisami krajowymi państw członkowskich.

Pod tym względem sądy krajowe są zobowiązane do stosowania prawa Unii, a nawet do niestosowania żadnych przepisów prawa krajowego, które są niezgodne z przepisami Unii. Jest to korzystne dla wszystkich obywateli uczestniczących w postępowaniach przed sądem. Do przestrzegania tej zasady zobowiązani są prawnicy, a także sądy. Zaufanie do sądownictwa stron dochodzących sprawiedliwości jest wymogiem dla każdego demokratycznego, konstytucyjnego państwa.

Jednym z niezbędnych wymogów sprawiedliwego traktowania w postępowaniach przed sądem jest zachowanie zasady równości stron. Jest to niezbędne do zachowania pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Jest to niezbędne do zachowania wzajemnego szacunku w kraju i w obrębie Unii Europejskiej. I jest to także niezbędny warunek do uznawania wyroków za granicą. Oznacza to, że wszystkie sądy, nawet sądy dyscyplinarne i inne, muszą być bezstronne i niezależne. Jest to wymóg nie tylko Unii Europejskiej, lecz także Organizacji Narodów Zjednoczonych, i służy to zabezpieczeniu sądów.

Jedna z zasad ONZ mówi, że sędziowie muszą podejmować bezstronne decyzje oparte na faktach i prawie, nie podlegając żadnym bezpośrednim lub pośrednim ograniczeniom, niewłaściwym wpływom, presji lub zagrożeniom. Uważam, że sankcje dyscyplinarne zawarte w tej ustawie należy uznać za zagrożenie i wywieranie presji na sędziów, oraz że w związku z tym nie są spełniane wymogi ONZ i UE, a także wymogi europejskie dotyczące bezstronności i niezawisłości. Jest to nie do przyjęcia oraz nie zapewnia obywatelom bezpieczeństwa.

Uważam za niezbędne, aby nominacje sędziów były oparte na poradach udzielanych w toku procesu selekcji prowadzonego przez niezależne organy sądowe, które dokonują wyboru i doradzają na podstawie zasług i zdolności, umiejętności osobistych i wysokiej jakości pracy, na

podstawie sprawozdań i uwag ze strony przedstawicieli zawodów prawniczych. Ta komisja musi być oczywiście otwarta na kontrolę publiczną.

Ustawa w obecnej postaci jest nie do przyjęcia. Dziękuję

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję panu prezesowi, szczególnie za przypomnienie o przewadze prawa europejskiego nad prawem krajowym i za przypomnienie zasad gwarancji praworządności.

Teraz głos zabierze pan Carlos Flores Juberias, profesor prawa na Uniwersytecie w Walencji. Bardzo proszę.

### **Profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Nauk Politycznych i Administracji na Wydziale Prawa na Uniwersytecie w Walencji Carlos Flores Juberias**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Jako osoba zajmująca się zawodowo nauczaniem prawa i obroną praworządności oraz jako akademik, który przeprowadził badanie transformacji i konsolidacji demokratycznej w Europie Środkowej i Wschodniej, a w szczególności w Polsce, która jest jednym z głównych kierunków moich badań, jako osoba, która już od 1989 r. interesuje się walką tego kraju o demokrację, nie mogę wyobrazić sobie lepszego miejsca, w którym mógłbym znaleźć się dzisiejszego poranka, przemawiając na rzecz obrony praworządności w Polsce.

Trudno mi wymyślić lepsze miejsce, ale jakbym się dobrze zastanowił, to znalazłbym inne ważne miejsce, gdzie mógłbym być dzisiaj rano. Podczas gdy dziś w Senacie w Warszawie prowadzimy rozmowy, w Hiszpanii, w moim kraju ojczystym, rząd jest gotów na stanowisko prokuratora generalnego państwa powołać osobę, która jeszcze 2 dni temu zajmowała pozycję ministra sprawiedliwości. Osobę, która jest obecnie deputowaną do parlamentu z ramienia partii rządzącej. Osoba ta będzie zajmowała stanowisko prokuratora generalnego państwa, by bronić interesu publicznego, by bronić działania prawa oraz by realizować w odniesieniu do pozostałych prokuratorów w kraju zasady jedności działań, niezawisłości władzy sądowniczej oraz legalności i bezstronności opinii.

W ostatnią niedzielę premier hiszpańskiego rządu powołał na stanowisko ministra sprawiedliwości osobę, która wcześniej zajmowała się polityką prawną partii rządzącej przez okres ostatnich 3 kadencji.

Podczas kampanii wyborczej przed ostatnimi wyborami obecny premier rządu stwierdził, że są kwestie polityczne, których nie da się rozwiązać wyłącznie za pomocą prawa, a zatem należy je rozwiązywać, wykraczając poza to, co mówi prawo.

Przy tworzeniu obecnego rządu utworzenie partii, która mogłaby utrzymać ten koalicyjny rząd, było uzależnione od działań mediacyjnych ze strony państwa dotyczących tego, czy przywódcy ruchu separatystycznego w Katalonii, skazani na surowe kary więzienia za podżeganie do buntu przeciwko władzy, mogą zostać wypuszczeni na wolność, czy też nie. Przyjechałem z kraju, w którym niezawisłość sędziów także jest kwestionowana i atakowana.

Wniosek, jaki musimy z tego wyciągnąć, jest taki, że podważanie niezawisłości sędziów nie jest zjawiskiem, które ma miejsce wyłącznie w Polsce. Jest to działanie, które przeprowadzają konserwatywne rządy. Pokusa podporządkowania sprawiedliwości i sądownictwa jakiegokolwiek innej władzy jest pokusą wszechobecną. Jest to pokusa, której podlegają rządy na całym świecie, nawet w Unii Europejskiej. Podlegają jej wszelkiego rodzaju systemy polityczne, nawet państwa demokratyczne. Podlegają jej rządy o różnych orientacjach politycznych, nawet te postępowe – nie tylko rządy konserwatywne.

Kontrolowanie sądownictwa działa jak bumerang. Chodzi mi o to, że rzucacie coś, a gdy już myślicie, że jest to poza zasięgiem waszego wzroku, to wraca i uderza w was, gdy nie jesteście na to przygotowani. Środki wprowadzone przez rządy postępowe w latach osiemdziesiątych, mające na celu ograniczenie niezawisłości sędziów, w latach dziewięćdziesiątych zostały wykorzystane przez rządy konserwatywne. Środki wprowadzone przez rządy konserwatywne są obecnie w tym samym celu wykorzystywane przez rządy postępowe.

W związku z tym moją jedyną odpowiedzią jest: dlaczego by nie powrócić do podstaw? Do rzeczy, których uczy się każdy student prawa na pierwszym roku czy nawet w ciągu pierwszych tygodni lub miesięcy studiów na kierunku prawniczym?

Po pierwsze, sądownictwo stanowi część państwa, a zatem jako część państwa, jako instytucja konstytucyjna stanowi instytucję, której nie musi nadzorować żaden inny organ. Jest to dojrzała instytucja, jest to samodzielna instytucja. Ma swoją własną osobowość konstytucyjną i swoje znaczenie. To nie jest trzecia władza w państwie, lecz władza o tej samej pozycji co pozostałe.

Po drugie, podział władz wzmacnia demokrację poprzez ograniczenie władzy państwowej oraz poprzez zwiększenie swobód indywidualnych i praw zbiorowych. Wiemy o tym od czasów Monteskiusza, nawet

jeśli jego cytowanie jest dziś niezbyt popularne. Jeżeli jednak naprawdę wierzymy w demokrację, musimy wierzyć w podział władz i musimy uwierzyć w niezawisłość sędziowską.

Po trzecie, sądownictwo jest z konieczności, z natury władzą przeciwną, zwłaszcza w systemach parlamentarnych, w których konwergencja między parlamentem i rządem jest kluczowa, w których ta konwergencja jest nawet uwarunkowana konstytucyjnie, w których te dwie władze działają w sposób zgodny. Sądownictwo musi być, z założenia jest, władzą przeciwną, której celem jest obrona praw obywateli i stanowisk mniejszości. Powiedziałbym, że „bycie problemem”, stawianie ograniczeń wszelkim innym ustanowionym władzom, leży w zakresie kompetencji sądownictwa. I tak właśnie powinno być.

W końcu podkreślmy także, że w odróżnieniu od innych instytucji konstytucyjnych sądownictwo posiada własne mechanizmy kontroli, posiada wysokie przygotowanie profesjonalne, posiada dyscyplinę, posiada poczucie obowiązku, którego próżno szukać u parlamentarzystów czy też członków administracji, nie mówiąc już o członkach rządu. Tak więc zasadniczo niech władza sądownicza wypełnia swoje konstytucyjne obowiązki w sposób przewidziany przez konstytucję. Niech sędziowie to robią. Bądźmy pewni, że zrobią to w sposób znacznie bardziej profesjonalny, znacznie bardziej niezależny, znacznie bardziej skuteczny i znacznie bardziej samokrytyczny niż jakakolwiek inna władza konstytucyjna wykonująca swoje funkcje.

Chciałbym, żeby parlament był tak profesjonalny w sporządzaniu ustaw jak profesjonalne jest sądownictwo w wykonywaniu swoich obowiązków. Chciałbym, żeby rząd wypełniał swoje obowiązki konstytucyjne w tak profesjonalny sposób, jak czynią to sędziowie. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję za tę ciekawą wypowiedź, za podkreślenie i zrozumienie zagrożeń dotyczących niezawisłości, a także podkreślenie wagi trójpodziału władzy.

Mam jeszcze do Państwa taką prośbę. Zwracam się do ekspertów zagranicznych. Jeśli Państwo macie przygotowane wystąpienia pisemne, to bardzo bym prosił o przekazanie ich do prezydium, ponieważ pragniemy przygotować publikację z naszego posiedzenia. Dziękuję.

Teraz poproszę o zabranie głosu pana Klausa Rennerta, prezesa Federalnego Sądu Administracyjnego Niemiec, prezesa Stowarzyszenia



Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej  
– ACA-Europe.

Bardzo proszę.

## **Prezes Federalnego Sądu Administracyjnego w Niemczech Klaus Rennert**

Panie Przewodniczący! Wielce Szanowny Marszałku Senatu, Profesorze Grodzki!

Zaproszono mnie jako przedstawiciela Niemiec, abym zajął stanowisko w sprawie powtarzanego w polskim ustawodawstwie argumentu, że polska ustawa w sprawie sądów czerpie jedynie ze wzoru niemieckiego albo, między innymi, idzie śladem modelu niemieckiego. Zaś pytanie brzmi, czy to prawda, czy nie. Zostałem poproszony przez mój rząd, abym nie zajmował stanowiska w sprawie aktualnej polskiej ustawy o sądach i proszę o zrozumienie, że będę się tego trzymał i że wypowiem się jedynie w sprawie niemieckiej sytuacji prawnej.

Proszę pozwolić mi na wstępną uwagę natury osobistej. Z wielkim niepokojem dostrzegam niebezpieczeństwo rozdziału w wymiarze sprawiedliwości jako takim. Myślę, że dla każdego państwa jest to niebezpieczna sytuacja, gdy jedna połowa wymiaru sprawiedliwości mówi o wyrokach, które zostały wydane przez drugą połowę wymiaru sprawiedliwości, że są nieważne. Każdy ustawodawca musi podjąć działania, aby walczyć z takim zagrożeniem i – jestem o tym przekonany – każdy ustawodawca powinien się kierować celem, jakim jest zagwarantowanie nie tylko niezawisłości sądownictwa, ale także jedności wymiaru sprawiedliwości.

Wróćmy jednak do naszego tematu. Mam wrażenie, że od 2015 r. polskie ustawodawstwo próbuje zmienić paradygmat. Podczas gdy w poprzednim systemie o powoływaniu sędziów decydowali sami sędziowie, to nowe ustawodawstwo próbuje dokonać przeniesienia powoływania sędziów na władzę parlamentarną, większość parlamentarną i rząd, powołując się przy tym na model niemiecki.

Chcecie się Państwo ode mnie dowiedzieć, czy to powoływanie się na model niemiecki jest uzasadnione, czy też nie. A moja odpowiedź, będąca krótkim podsumowaniem, brzmi tak: jeżeli chodzi o samo podejście – tak, a przypadku konkretnej realizacji – nie. W przypadku podejścia obowiązuje następująca zasada: zgodnie z kryteriami klasycznej teorii podziału władzy należy co do zasady podjąć decyzję, czy mianowanie sędziów ma być powierzone władzy politycznej, władzy wykonawczej

i ustawodawczej, czy też ma być przekazane samemu apolitycznemu sądownictwu.

Prawo Unii Europejskiej pozwala na jedno i drugie. Zgodnie z niemieckim prawem konstytucyjnym model kooptacyjny samego wymiaru sprawiedliwości jest niedopuszczalny i dlatego preferujemy tzw. demokratyczną legitymację powoływania sędziów przez władzę wykonawczą lub przez parlament. Jednak przy wdrażaniu każdego z tych dwóch modeli, zarówno modelu demokratycznego, jak i modelu kooptacyjnego, musi być zapewniona niezależność sędziów, w szczególności od tych, którzy ich mianują. Należy starać się unikać sytuacji, w której organy powołujące sędziów czynią sędziami tylko swoich ludzi, a także należy unikać sytuacji, w których sędziowie są posłuszni, wydają pożądane wyroki i dostosowują się do tego, czego organy powołujące sędziów mogłyby od nich wymagać.

Jest to niezwykle złożone i trudne przedsięwzięcie. Przygotowując się do naszego dzisiejszego spotkania, starałem się podsumować niemiecki model w tezach. Nie mogę zawrzeć w mojej wypowiedzi wszystkiego. Chciałbym tylko podkreślić 4 ważne punkty. Po pierwsze, w Niemczech minister sprawiedliwości jest co do zasady odpowiedzialny za wybór i powoływanie sędziów, czy to federalny minister sprawiedliwości czy też minister sprawiedliwości jednego z naszych 16 krajów związkowych. Z reguły minister sprawiedliwości potrzebuje w takim przypadku zatwierdzenia przez tzw. komisję do spraw wyboru sędziów. W komisji do spraw wyboru sędziów reprezentowani są zarówno parlamentarzyści i sędziowie, jak i prawnicy czy notariusze. Członkowie tej komisji są z reguły wybierani przez parlament. Również jej członkowie będący sędziami są wybierani przez parlament. Należy jednak zauważyć, że celem tej komisji jest doprowadzenie do pluralistycznego ukształtowania opinii i reprezentowanie różnorodności opinii, które występują w narodzie. Dlatego też wszystkie obecne w parlamencie frakcje mają prawo do proponowania kandydatów w liczbie odpowiadającej wielkości ich frakcji parlamentarnej. W Niemczech niedopuszczalne byłoby jednostronne obsadzenie komisji do spraw wyboru sędziów przez większość parlamentarną. To jest pierwsza kwestia.

Druga kwestia jest o wiele ważniejsza. Wybór sędziów nie odbywa się zgodnie z wolną wolą polityczną. Istotnym kryterium wyboru sędziego jest to, czy dany kandydat nadaje się do pełnienia tej funkcji pod względem osobistym i merytorycznym. Zawsze należy wybierać najbardziej odpowiedniego kandydata. Decyzja ministra w sprawie wyboru, a także decyzja komisji do spraw wyboru sędziego wymaga merytorycznego pisemnego uzasadnienia. Przy czym decyzja o wyborze może

zostać zaskarżona w sądzie. W Niemczech dzieje się to stosunkowo często. Przepis ten najskuteczniej zapobiega powoływaniu sędziów uległych politycznie, ponieważ decyzja o wyborze jest ostatecznie weryfikowana przez samych sędziów.

Po trzecie, elementem oceny, kto jest najbardziej odpowiednim kandydatem, są służbowe oceny pracy sędziów. W Niemczech każdy sędzia jest poddawany ocenie w okresie od 3 do 5 lat. Przewodniczący sądu jest odpowiedzialny za te służbowe oceny, za wystawiane świadectwa. To nie jest minister. To jest prezes danego sądu. Przedmiotem tych świadectw nie może być merytoryczne orzecznictwo sędziego, ale to, czy jest pracowity, czy prowadzi swoje postępowania w sposób empatyczny, czy jest opryskliwy lub leniwy, czy dobrze posługuje się językiem i czy publiczność go rozumie. Takie rzeczy.

I czwarty punkt, ten najważniejszy. W Niemczech urząd sędziego jest przyznawany dożywotnio. Kto raz zostanie mianowany sędzią, pozostaje nim do emerytury, pozostaje nie tylko na swoim urzędzie, ale i w danym sądzie, chyba że złoży aplikację gdzie indziej. Minister nie ma możliwości przeniesienia sędziego czy nawet zdegradowania go. Albo jego zwolnienia. Jedynym sposobem na wcześniejsze przejście na emeryturę lub zwolnienie sędziego wbrew jego woli jest postępowanie dyscyplinarne, przy czym jest absolutnie niemożliwe, by orzecznictwo sędziego było przyczyną postępowania dyscyplinarnego. Jeżeli sędzia stosuje z przyczyn prawnych pewną ustawę w taki czy inny sposób, to jest to jego obowiązek, ale nigdy powód do podjęcia działań dyscyplinarnych.

Panie Profesorze Grodzki, był pan na tyle uprzejmy, że zaprosił pan mojego kolegę, dr. Carstena Günthera, by mówił dziś do nas, więc dokonaliśmy pewnego podziału pracy. On powie coś więcej o postępowaniu dyscyplinarnym w Niemczech.

Chciałbym jeszcze raz podziękować za możliwość przemawiania do państwa i podziękować za uwagę.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo panu prezesowi za uświadomienie nam, jak wygląda w Niemczech mechanizm powoływania sędziów i gwarancja niezależności, za pokazanie, jak rzeczywiście wygląda wybór najlepszych kandydatów. Bardzo dziękuję.

Teraz zapowiedziany już przez pana prezesa pan Carsten Günther, sędzia Federalnego Sądu Administracyjnego, który będzie mówił

o kwestiach związanych z postępowaniami dyscyplinarnymi sędziów. Bardzo proszę.

## **Sędzia Federalnego Sądu Administracyjnego w Niemczech Carsten Günther**

Panie Marszałku Grodzki! Panie Przewodniczący Zientarski! Panie i Panowie!

Zostałem poproszony o wygłoszenie przemówienia na temat niemieckiego systemu postępowań dyscyplinarnych. Ograniczę się do tej kwestii i postaram się przedstawić Państwu ogólne spojrzenie na zakres i przedmiot postępowań dyscyplinarnych, a także na temat kwestii proceduralnych, które mogą być równie istotne.

Co zatem może być przedmiotem postępowania dyscyplinarnego? Trudno to opisać w sposób abstrakcyjny. Prawo niemieckie jest w tej kwestii bardzo powściągliwe i zasadniczo możliwym przedmiotem takiego postępowania czyni dowolne naruszenie obowiązków zawodowych. Postaram się podejść do tego problemu, zaczynając od opisu kwestii, które nie mogą być przedmiotem takiego postępowania, a następnie zaprezentuję kilka przykładów przedmiotów postępowań.

Jeżeli chodzi o opis kwestii niepodlegających postępowaniu dyscyplinarnemu, powiem tak: interpretacja i stosowanie prawa stanowią główne obowiązki sędziego, zatem wykonywanie tych czynności nie stanowi naruszenia obowiązków. Jeżeli sędzia popełni błąd podczas wykonywania obowiązków, to postępowanie odwoławcze lub postępowanie kasacyjne jest właściwym sposobem korygowania rzekomo niesłusznej decyzji. Postępowanie dyscyplinarne, które skupia się na interpretacji i stosowaniu prawa, naruszyłoby niezawisłość sędziowską, która jest chroniona konstytucyjnie.

Z uwagi na zasadę demokratyczną z postępowania dyscyplinarnego wyłączona jest także działalność polityczna. Niemieccy sędziowie, tak samo jak urzędnicy państwowi, mają prawo należeć do partii politycznej, uczestniczyć w życiu politycznym, brać udział w demonstracjach publicznych, a nawet kandydować w wyborach. Nie są oni zobowiązani do ujawniania administracji sądowniczej takiego członkostwa lub działalności. Jedną z zewnętrznych granic działalności politycznej jest zasada umiaru, która dotyczy się zarówno sędziów, jak i urzędników państwowych. Zabrania ona sędziemu nadużywania swojego stanowiska w ramach działalności politycznej. Sędzia narusza zasadę umiaru, gdy w debacie politycznej wykorzystuje wykonywane obowiązki zawodowe:

nie może np. grozić, że wyda określone postanowienie w danej sprawie w zależności od wyniku procesu politycznego. Oczywiście wykluczone są również publiczne zniewagi i zniesławienia.

Naruszenia obowiązków zawodowych można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa zawiera naruszenia prawa karnego, które mają zastosowanie do każdego obywatela, podczas gdy druga dotyczy konkretnych obowiązków zawodowych. W odniesieniu do obowiązków sędziego jeden czyn przestępczy może mieć szczególne znaczenie i myślę, że wspomniano już o nim w debacie publicznej w Polsce. Jest to czyn znany pod nazwą „zakłócanie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”. Mówimy o skrajnej granicy niezawisłości sędziego i zakazie nadużywania stanowiska. Przedmiotem zakłócania funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości mogą być jedynie bardzo poważne naruszenia prawa. Zgodnie ze stosownymi metodami interpretacji błędne stosowanie prawa musi być obiektywnie i celowo arbitralne oraz nie może podlegać dyskusji. Nie dziwi fakt, że nie istnieje prawie żadne orzecznictwo dotyczące tego czynu, tę sekcję kodeksu karnego stosuje się niezmiernie rzadko. Zakłócanie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości nie polega na błędnym stosowaniu prawa, a na jego przestępczym nadużyciu.

Jeżeli chodzi o naruszenie innych obowiązków zawodowych, to przygotowując niniejsze wystąpienie, znalazłem również bardzo niewiele orzecznictwa na ten temat. Na szczęście, muszę przyznać, bo uznają to za oznakę tego, że sędziowie na ogół przestrzegają swoich obowiązków.

Aby dać Państwu wyobrażenie na temat możliwych naruszeń, przywołam kilka przykładów znalezionych przeze mnie w orzecznictwie. W jednym przypadku sędziego, który był również odpowiedzialny za przeprowadzenie egzaminu adwokackiego, sprzedał studentom odpowiedzi egzaminacyjne. Cóż, on już nie jest sędzią. W innym przypadku sędziego oskarżono o niesumienne wykonywanie obowiązków, ponieważ w określonym dłuższym okresie zamknięta przez niego liczba spraw była o ponad połowę mniejsza niż średnia liczba spraw zamknięta przez pozostałych sędziów. Kolejnym naruszeniem mogłoby być poważne naruszenie 5-miesięcznego terminu wyznaczonego na wydanie pisemnego wyroku lub niedopełnienie obowiązku powiadomienia o dodatkowym zatrudnieniu.

Środki podejmowane na koniec postępowania dyscyplinarnego sięgają od zwykłego upomnienia do nałożenia grzywny, degradacji lub – jako najsurowszej kary – zwolnienia. Środki muszą być proporcjonalne do stwierdzonego naruszenia obowiązków zawodowych. Zwolnienie jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy zaufanie dotyczące należytego

wypełniania obowiązków zawodowych zostało nieodwracalnie zniszczone i nie jest możliwa jego odbudowa.

Za prowadzenie postępowań dyscyplinarnych odpowiadają prezesi sądów, jednak to sąd podejmuje ostateczną decyzję o tym, jaki środek ma zostać zastosowany. W tym celu na mocy niemieckiej ustawy o sądach utworzono wyspecjalizowaną Izbę Dyscyplinarną Federalnego Trybunału Sprawiedliwości, tzw. sąd do spraw służby federalnej. W skład tego sądu wchodzi 5 federalnych sędziów mianowanych dożywotnio. Prezesi i wiceprezesi, którzy pełnią w tych postępowaniach rolę prokuratorów, są oczywiście z mocy prawa wyłączeni ze sprawowania w nich funkcji sędziów.

Sąd ten jest sądem w pełni niezawisłym, podobnie jak każdy inny sąd w kraju. Decyzje w sprawie powoływania sędziów na jego członków podejmuje Prezydium Federalnego Trybunału Sprawiedliwości, organ wybierany na posiedzeniu plenarnym sędziów. Odbywa się to w ramach corocznie uzgadnianej listy, na podstawie której określa się skład zespołów i przydziela sprawy sądowe. W ten sposób wyklucza się, aby sąd do spraw służby federalnej mógł być wykorzystywany lub ulegać wpływom komitetu do spraw wyboru sędziów, ministra sprawiedliwości lub prezesów sądów. Sąd podejmuje decyzje przy zachowaniu pełnej niezawisłości.

Jest jeszcze jedna, ostatnia kompetencja tego sądu, która wydaje się istotna w tym kontekście. Sąd ten nie istnieje tylko po to, aby wymierzać sędziom środki dyscyplinarne. Każdy sędzia może również w dowolnym momencie wszcząć postępowanie przed tym sądem, jeżeli twierdzi, że jego niezawisłość została naruszona przez akt nadzoru administracji sądowej.

W związku z tym chciałbym wyciągnąć 3 wnioski. Po pierwsze, niezawisłość sędziego to nie jego osobisty przywilej, to konieczność wynikająca z konstytucji, zapewniająca funkcjonowanie podziału władz i praworządności. Po drugie, interpretacja i stosowanie prawa stanowi obowiązek każdego sędziego. Jego wykonywanie nie może być przedmiotem postępowania dyscyplinarnego. I po trzecie, środki dyscyplinarne musi ustalać lub badać niezależny sąd. Najlepiej gwarantuje to sytuacja, w której to sędziowie decydują o składzie takiego organu. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję za ciekawe, cenne uwagi i uzupełnienie informacji o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Niemczech.

Pozostajemy w problematyce niemieckiej, ale także europejskiej.  
Głos zabierze pan Franz Mayer, profesor prawa i prawa europejskiego Uniwersytet Bielefeld. Bardzo proszę.

**Profesor w Katedrze Prawa Publicznego,  
Prawa Europejskiego, Prawa Międzynarodowego,  
Prawa Porównawczego i Polityki Prawnej na Wydziale  
Prawa na Uniwersytecie w Bielefeld Franz Mayer**

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie!

Bardzo dziękuję za zaproszenie i możliwość wyrażenia pewnych uwag dotyczących treści proponowanych przepisów. Chciałbym podkreślić, że nie zamierzam ingerować w polskie sprawy. Jeżeli za proponowanymi przepisami stoi demokratyczna większość w Polsce, to stoi za nimi demokratyczna większość. Pragnę zwrócić jednak uwagę, że przez te przepisy Polska odejdzie od podstawowych europejskich norm prawnych.

Przeprowadźmy prosty test. Czy można zostać członkiem Unii Europejskiej, nie posiadając niezależnego wymiaru sprawiedliwości? Odpowiedź jest oczywista: nie można. W związku z tym dla obecnych państw członkowskich oznacza to, że kroczenie tą drogą może doprowadzić do sytuacji, gdy członkostwo Polski w Unii Europejskiej nie będzie już możliwe. I znów: jest to wybór w pełni zgodny z prawem. Członkostwo w UE nie jest obowiązkowe, czego dowodem jest brexit. Ma miejsce haniebne zrównywanie Unii Europejskiej i Związku Radzieckiego. Członkostwo w UE jest jednak w przeciwieństwie do bycia częścią Związku Radzieckiego całkowicie dobrowolne. Jeśli zapadnie demokratyczna decyzja i większość obywateli Polski zechce opuścić UE, my – pozostali Europejczycy – powinniśmy to uszanować. Głęboko ubolewałbym jednak, gdyby doszło do takiego rozwoju wypadków.

Pozwolę sobie na osobistą dygresję. Przez ostatnie 20 lat każdego roku współprowadziłem zajęcia w Warszawie na wydziale prawa. Od 2000 r. z uwagą obserwowałem wysiłki podejmowane przez Polskę przed wstąpieniem do Unii, następnie jej przystąpienie i bycie zaufanym państwem członkowskim. Kiedy uczestniczyłem w posiedzeniu polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie europejskiego nakazu aresztowania w Warszawie w 2005 r., widziałem, że europejskie normy konstytucyjne są przestrzegane. Potem z niedowierzaniem i smutkiem obserwowałem niszczenie Trybunału Konstytucyjnego i niezależności wymiaru sprawiedliwości. I jest mi przykro, bo mocno

wierzę, że miejsce Polski jest w Unii Europejskiej, nie poza nią. Nie będzie to jednak możliwe bez niezależnych sądów i przestrzegania unijnej wspólnoty prawa.

Patrząc z perspektywy prawa niemieckiego, chcę zaznaczyć dwie kwestie dotyczące rozbieżności, jaką proponowane przepisy prawne wprowadzą między normami praworządności w Polsce i UE. Pierwsza dotyczy politycznej ingerencji w wybór i awansowanie sędziów. Druga – związku między konstytucją niemiecką a prawem UE. Na początku chciałbym się jasno wyrazić: nieprawdą jest twierdzenie, że proponowane przepisy są zbliżone do prawa niemieckiego.

Najpierw odniosę się do polityki i sądownictwa. Pan przewodniczący wyjaśnił już tę sytuację. Po II wojnie światowej podjęto świadomą decyzję, że Niemcy nie pozostawią mianowania i awansowania sędziów w rękach przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, czyli tych samych osób, które w dużej mierze czynnie lub biernie pomagały nazistowskiemu reżimowi. Aby przywrócić zaufanie w praworządność i niezawisłość sędziowską po okresie dyktatury, członkom parlamentu czy urzędnikom odpowiadającym przed parlamentem, takim jak ministrowi sprawiedliwości, powierzono funkcję mianowania i awansowania sędziów. Ale – i wydaje się, że jest to jeden z tych punktów, które są w polskiej debacie niewłaściwie interpretowane – mianowanie i awansowanie sędziów jest w pierwszej kolejności i przede wszystkim oparte na kwalifikacjach i zasługach. Sędziami mogą zostać tylko ci najlepsi i najbardziej inteligentni. Niemożliwe jest mianowanie sędziego tylko ze względu na jego przynależność do partii dysponującej odpowiednią większością parlamentarną.

Elementem demokratycznym w systemie niemieckim nie jest prawo rządzącej większości do umieszczania w sądach swoich ludzi, ale coś zupełnie przeciwnego: demokracja w konstytucji niemieckiej oznacza ochronę pluralizmu. Już o tym słyszeliśmy. Chodzi o pluralizm i widać to szczególnie w sposobach powoływania członków Trybunału Konstytucyjnego. Aby zostać sędzią w tym Trybunale, trzeba uzyskać poparcie większości 2/3 członków parlamentu. Sędziowie ci pełnią funkcję najważniejszych obrońców niezależności całego wymiaru sprawiedliwości, co gwarantuje konstytucja. I to się sprawdza.

Inne nieporozumienie dotyczy związku niemieckiego prawa konstytucyjnego i europejskiego porządku prawnego. Nie, niemiecka konstytucja nie pozwala po prostu wyrzucić do kosza obietnic danych pozostałym państwom członkowskim w momencie podpisywania traktatów założycielskich. Niemiecka konstytucja opowiada się za dążeniem do zjednoczonej Europy i nakłada konstytucyjny obowiązek – w tym miejscu



przytoczę nasz Trybunał Konstytucyjny – „życzliwości względem integracji europejskiej”. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Trybunał Sprawiedliwości jest funkcjonalnie sądem krajowym, częścią niemieckiego systemu prawnego, że tak powiem, co powoduje, że zignorowanie przez którykolwiek niemiecki sąd wynikającego z unijnego prawa obowiązku dotyczącego skierowania odesłania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości stanowi naruszenie konstytucji niemieckiej, pogwałcenie prawa do legalnego sędziego. Prawdą jest jednak, że niemiecki Trybunał Konstytucyjny wskazał również ograniczenia wynikające z prawa konstytucyjnego dotyczące uczestnictwa Niemiec w integracji europejskiej. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie zaakceptuje naruszenia niemieckiej tożsamości konstytucyjnej oraz wykroczenia przez UE poza zakres swoich uprawnień i kompetencji.

Są to jednak wysoce hipotetyczne scenariusze. Wyobraźmy sobie Unię Europejską, którą rządzi większość państw, które zniosły u siebie praworządność oraz prawo UE. Scenariusz ten wymagałby obrony niemieckiej praworządności przed prawem UE. Konstytucyjna tożsamość narodowa poszczególnych państw jest określona w art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Sprawiedliwości to uznał. Oczywiście nie można powoływać się na konstytucyjną tożsamość narodową w celu pozbycia się praworządności na szczeblu krajowym. Proszę zauważyć także to, że niemiecki Trybunał podkreśla, że kontrola tożsamości i kontrola kompetencji, które wypracowano, wymaga, aby niemiecki Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności zwrócił się z odesłaniem prejudycjalnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

W tym wszystkim chodzi zatem o dialog między sądami, Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości i niemieckim Trybunałem Konstytucyjnym, o dialog, którego celem jest znalezienie porozumienia. I na tym właśnie polega pluralizm konstytucyjny.

Poza kwestią tożsamości niemiecki Trybunał Konstytucyjny uznaje pierwszeństwo prawa unijnego nad całością – powtarzam: całością – niemieckiego porządku prawnego. Jeszcze raz cytuję: pierwszeństwo stosowania prawa Unii przed prawem krajowym ma również zastosowanie do sprzecznego krajowego prawa konstytucyjnego. Jest to cytat ze sprawy dotyczącej transakcji OMT w kontekście kryzysu w strefie euro w 2016 r.

Podsumowując, podkreślam, że jest to lekcja z doświadczenia Niemiec po okresie dyktatury. Nie niszczyć zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Nie zatrudniajcie ludzi w sądach ze względu na to, że są waszymi ludźmi, bo to zniszczy zaufanie. Zaufanie jest również

słowem-kluczem w kontekście prawa UE. Jak powiedziałem na początku, tu nie chodzi o robienie wykładów, że nasz system jest lepszy od waszego. Tworzenie wymiaru sprawiedliwości jest wynikiem swobodnej decyzji każdego państwa.

Proponowana reforma ma ogromną cenę. Kosztem przepchnięcia tej reformy będzie nie tylko batalia prawna przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości i zapewne także przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Będzie nim utrata zaufania wszystkich podmiotów mających styczność z polskim systemem prawnym. Każde działanie transgraniczne będzie „skażone”. Jak możemy dalej wierzyć czemukolwiek pochodzącemu z polskiego porządku prawnego, jeżeli nie ma tu niezależnego wymiaru sprawiedliwości? Będzie to miało wpływ nie tylko na oczywiste sprawy, europejskie nakazy aresztowania, ale zasadniczo na wszystko, co jest związane ze wspólnym unijnym rynkiem. Może to faktycznie utrudnić dostęp Polski do wspólnego rynku.

Jak już powiedziałem, skutkiem ostatecznym byłoby opuszczenie Unii Europejskiej. Bardzo żałowałbym utraty Polski jako państwa członkowskiego UE, ale właśnie to jest na szali. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękujemy.

Teraz czas na przedstawicieli Francji – dwoje ostatnich mówców przed dyskusją.

Głos zabierze pan Nils Monsarrat, sędzia w Ministerstwie Sprawiedliwości, przedstawiciel związku zawodowego sędziów we Francji. Bardzo proszę.

### **Sędzia w Ministerstwie Sprawiedliwości we Francji Nils Monsarrat**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Na wstępie chcę zaznaczyć, że nie jestem sędzią z ministerstwa sprawiedliwości. Jestem sędzią francuskim, mówię wyłącznie we własnym imieniu i w imieniu Syndicat de la Magistrature, który jest jednym ze związków zawodowych, drugim co do wielkości. Wiele już powiedziano i zanim zacznę, chcę oznajmić, że podzielam pogląd mojego hiszpańskiego przedmówcy, który powiedział, że o niezależność sądownictwa

trzeba walczyć, ponieważ zawsze jest zagrożona. Tak samo jest we Francji, tak samo jest wszędzie.

Niemniej chcę powiedzieć, że jeżeli chodzi o postępowania dyscyplinarne, prawdą jest, iż ta ustawa zawiera pewne przepisy, które wyglądają jak przepisy francuskie. Muszę jednak powiedzieć, że po pierwsze, tych przepisów nigdy się nie stosuje, są to stare przepisy i wiele się zmieniło, odkąd je przyjęto.

Historia francuskiego wymiaru sprawiedliwości jest taka, że z biegiem czasu francuskie sądownictwo stawało się coraz bardziej niezależne. Kiedyś postrzegano sędziów jako urzędników do egzekwowania prawa, ale obecnie sądownictwo faktycznie coraz bardziej stoi na straży sprawiedliwości, sędziowie są niezależni i poczyniono znaczne postępy. Prawdą jest, że w ustawie o sądownictwie z 1958 r. ustanowiono *devoir de réserve*, co można przetłumaczyć jako „zobowiązanie do powściągliwości”, które miałyby być ograniczeniem wolności słowa sędziów i prokuratorów. Zasada ta jednak jest pozostałością z historii Francji i obecnie zawęża ją zasada nadrzędna. Ta nadrzędna zasada zawarta jest zarówno w prawie konstytucyjnym, jak i międzynarodowym.

Art. 64 francuskiej konstytucji stanowi, że sądownictwo jest niezależne i władza wykonawcza nie może odwoływać sędziów. Jedyne francuska instytucja, która może nakładać środki dyscyplinarne, to Najwyższa Rada Sądownictwa, czyli Conseil Supérieur de la Magistrature, a mechanizm wyłaniania jej składu jest całkowicie niezależny od władzy wykonawczej. Zarówno prawo krajowe, jak i międzynarodowe uznaje wolność słowa, wolność myśli oraz prawo do działalności politycznej. Prawa te przysługują wszystkim, w tym sędziom.

Jedyne występujące ograniczenia zawarte są w ustawach i są to jedyne wyjątki. Oznacza to, że *devoir de réserve*, tj. wspomniane zobowiązanie do powściągliwości, nie uniemożliwia sędziom i prokuratorom swobodnego analizowania prawa lub wręcz krytykowania prawa. Jak długo sędziowie stosują prawo, mogą je również krytykować. Jest bardzo ważne, aby mieli taką możliwość. Co więcej, powinniśmy postrzegać system sądowy jako miejsce debaty między sędziami, prokuratorami i prawnikami, a nie jako miejsce, w którym sędziowie muszą zachować milczenie i jedynie stosować prawo. Sędziowie nie są już urzędnikami służącymi do egzekwowania prawa.

Sędziowie mają prawo do wolności wypowiedzi na tematy polityczne pod warunkiem, że nie stoi to w sprzeczności z ich obowiązkami, co oznacza, że muszą przestrzegać zarówno zasady bezstronności, która zakłada należyte uwzględnienie każdej ze stron i nefaworyzowanie żadnej z nich, jak i zasady umiaru.

W statucie sądownictwa z 1958 r., który potwierdza orzecznictwo Najwyższej Rady Sądownictwa, ustanowiono, że sędziowie i prokuratorzy mają prawo wstępować do związków zawodowych – czego ja jestem przykładem – mają prawo do działalności politycznej, co oznacza, że mogą należeć do partii politycznej, związku lub nawet mogą startować w wyborach pod warunkiem, że nie startują w wyborach tam, gdzie orzekają, czyli np. mogą startować w wyborach w innej części kraju.

Wynika z tego, że ministerstwo sprawiedliwości nie może gromadzić informacji na temat poglądów politycznych sędziów. Sędziowie muszą złożyć deklarację o braku konfliktu interesów i ministerstwo zobowiązane jest do zachowania jej poufności, a akta administracyjne sędziów nie mogą zawierać jakichkolwiek informacji na temat ich przebiegów i działalności politycznej.

Wszystkie te zasady pokazują, że postrzeganie wymiaru sprawiedliwości bardzo się we Francji zmieniło. Zmiana ta była wynikiem m.in. orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przytoczę dwie konkretne sprawy. Jedna to wyrok z 2008 r. w sprawie Guja, który dotyczy Mołdawii, a druga to wyrok w sprawie Kudeszkiny, który dotyczy Rosji. Z tych dwóch spraw wynika, że środki dyscyplinarne nałożone na sędziów, których oskarżono o brak bezstronności i o korupcję, są niezgodne z art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a Trybunał stwierdził, że sędziowie mają obowiązek wyrażać swoją opinię, gdy ich niezawisłość jest zagrożona, i nie można ich za to karać.

Na koniec chcę tylko powiedzieć, że legitymacja wymiaru sprawiedliwości nie wynika jedynie z tego, że sędziowie i prokuratorzy muszą orzekać zgodnie z prawem, zarówno krajowym, jak i międzynarodowym, co jest oczywiste, ale również z tego, że muszą uczestniczyć w debacie publicznej. Jest to kluczowy element wymiaru sprawiedliwości i kluczowy element demokracji.

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Proszę Państwa, wśród zagranicznych gości jest pani mecenas, członek Rady Izby Adwokackiej w Paryżu, pani Rusen Aytaç. Bardzo proszę o zabranie głosu.

## Członek Rady Izby Adwokackiej w Paryżu Rusen Aytąg

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Przed wszystkim chciałabym podkreślić, jak ważne jest to, co robi dziś polski Senat. Pragnę podziękować Wysokiej Izbie za pracę na rzecz praworządności, praw człowieka i demokracji. Ponieważ czasu jest niewiele, przygotowałam bardzo krótką prezentację. Proszę mi wybaczyć, że tak pokrótce potraktuję temat tak ważny jak niezależność systemu wymiaru sprawiedliwości.

W zeszłym miesiącu wraz z dziekanem Izby Adwokackiej w Warszawie uczestniczyłam w konferencji w Izbie Adwokackiej w Paryżu, na której omawiana była sytuacja prawna. Dało mi to możliwość wytłumaczenia, dlaczego we francuskim modelu, w którym często brakuje samokrytyki, można czasem znaleźć wiele sprzeczności. Nasz model jest wytworem specyficznej historii i kontekstu społeczno-politycznego, dlatego nie można po prostu przenosić tego modelu do innych krajów. Naturalnie każdy demokratyczny kraj na świecie zastanawia się, jak zapewnić sądownictwu prawdziwą niezależność i co zrobić, by sędziowie i prokuratorzy byli bardziej bezstronni. Często sprowadza się to do równowagi sił między władzą wykonawczą i sądowniczą.

W zeszłym tygodniu tysiące ludzi, sędziów i prawników z wielu państw członkowskich Unii Europejskiej przemarszerowało przez Warszawę, aby zaprotestować przeciwko projektowi polskiej ustawy i wesprzeć niezawisłość sędziów i praworządność w Polsce. Nie mogłam tam niestety być i bardzo tego żałuję. Ale dziś w imieniu Izby Adwokackiej w Paryżu i 30 tysięcy prawników, którzy do niej należą, pragnę wyrazić moje całkowite poparcie dla tych wszystkich, którzy sprzeciwiają się nowej ustawie, która podważy niezawisłość sędziów i polską demokrację.

Kilka słów o Francji. Francja to kraj przepisów i praw, ale nie kraj sędziów. Dlaczego tak jest? W porównaniu z innymi państwami Europy Francja ma stosunkowo niewielu sędziów na 100 tysięcy mieszkańców. Ponadto sędziowie i prokuratorzy nie są wyłaniany z Izby. Są wyłaniany w konkursach po ukończeniu studiów prawniczych.

Przed długi okres kwestię dyscypliny sędziowskiej traktowano we Francji z dyskrecją. Jak państwo wiedzą, sędziowie i prokuratorzy muszą wypełniać obowiązki i przestrzegać zobowiązań, które określono w rozporządzeniu z 22 grudnia 1958 r., prawa dotyczącego statutu sądownictwa. Art. 10, w którym mowa o zobowiązaniu do powściągliwości, stanowi punkt odniesienia dla reformy, która obecnie jest przedmiotem dyskusji w Polsce. Przepis ten nie zakazuje jednak udziału

sędziów we francuskim życiu politycznym ani do niego nie zniechęca. Np. w ostatnich wyborach prezydenckich kilku francuskich sędziów podpisało się pod artykułem opublikowanym w opiniotwórczym tygodniku, który potępiał i wskazywał zagrożenia dla praworządności w przypadku dojścia do władzy skrajnej prawicy. Jednej z francuskich organizacji monitorujących władzę, antykorupcyjnej grupie będącej organizacją społeczeństwa obywatelskiego, przewodzi sędzia, członek Sądu Pracy, a wobec przewodniczącego francuskiego Zgromadzenia Narodowego trwa obecnie dochodzenie wszczęte po skargach wniesionych przez tę grupę.

Z przykrością muszę stwierdzić, że ustawa ta nie jest oparta na prawie francuskim. Kontrola nad Krajową Radą Sądownictwa, zapewnianie Trybunału Konstytucyjnego lojalistami, prawo do odwoływania sędziów – to wszystko przypomina mi ponury los systemu sądownictwa w innym kraju, który znam bardzo dobrze. Mam na myśli Turcję.

W przypadku Polski bez wątpienia oznacza to zatem, w pełnym tych słów znaczeniu, odwrócenie się od Europy. Dziękuję.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo za wszystkie bardzo cenne, ciekawe wypowiedzi gości europejskich, wybitnych prawników, a także praktyków.

Proszę Państwa, zostało nam niewiele czasu, ale oczywiście pragnąłbym udzielić głosu członkom zespołu, jeśli mieliby pytania do naszych gości.

Widzę, że się ktoś zgłasza. Bardzo proszę.

### **Senator Marek Borowski**

Dziękuję bardzo.

Ja mam pytanie do przedstawicieli sądownictwa francuskiego. Nie wiem, kto z państwa, bo było tu kilka osób, zechciałby mi udzielić odpowiedzi. Mianowicie z waszej informacji wynikało – to chyba zresztą jest dosyć oryginalnym rozwiązaniem – że sędziowie francuscy mogą być członkami partii politycznych i startować w wyborach, byle nie w swoim okręgu. My zostaliśmy poinformowani, że przepis art. 10 rozporządzenia z mocą ustawy z 22 grudnia 1958 r. – nie wiem, czy jest jeszcze aktualne – które to rozporządzenie stanowi ustawę organiczną o statusie sędziów i prokuratorów, mówi m.in., że funkcjonariusze

wymiaru sprawiedliwości należący do korporacji sędziowskiej nie mogą uczestniczyć w debatach politycznych. No, trudno mi sobie wyobrazić członka partii politycznej, który nie uczestniczy w debatach politycznych, zwłaszcza jeśli startuje w wyborach. A więc gdyby państwo ze chcieli wyjaśnić tę kwestię... Dziękuję.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo proszę o odpowiedź. Rozumiem, że zabierze głos pan Nils Monsarrat. Bardzo proszę.

### **Sędzia w Ministerstwie Sprawiedliwości we Francji Nils Monsarrat**

Dziękuję bardzo.

Tak, o to właśnie chodzi. Art. 10 ust. 1 wciąż istnieje, ale w ogóle nie jest egzekwowany. Można należeć do partii politycznej, będąc sędzią. Jedyne, czego nie można zrobić, to zostać wybranym do parlamentu. To jest logiczne, bo sędzia reprezentuje cały naród, wszystkie jego części, więc nie może zasiadać w parlamencie. Można jednak być np. merem i nie stanowi to problemu, dopóki nie jest się merem tam, gdzie się pracuje. Jeżeli chodzi o art. 10 ust. 1, to należy go rozumieć w kontekście tego, czemu miał zapobiegać. Swoje źródło ma w okresie rewolucji francuskiej. Przed rewolucją francuską istniał parlament, przy czym to, co nazywano parlamentem, było sądem apelacyjnym. I ten sąd nie stosował prawa, bo po prostu je odrzucał. To cała historia. Stąd pochodzi ten artykuł. Nie można jednak rozumieć go jako zakazu prowadzenia przez sędziów i prokuratorów działalności politycznej. Tak więc, szczerze mówiąc, możemy zupełnie pominąć art. 10 ust. 1, ponieważ w ogóle się go nie stosuje. Przejrzałem całe orzecznictwo i znalazłem tylko jeden przypadek zastosowania art. 10 ust. 1. Jedyne naruszenie w tym przypadku dotyczyło zasady umiaru, a nie tego, że sędzia wypowiadał się na tematy polityczne. Chodziło tylko o to, że może wyraził swój pogląd zbyt dosadnie i wypowiedział go w zbyt prowokacyjny sposób. Sędzia lub prokurator może mieć poglądy polityczne, dopóki stosuje prawo; nie wolno mu zapomnieć o stosowaniu prawa. Tak więc art. 10 ust. 1 naprawdę można po prostu zignorować.

## **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo.

Pan prezes Klaus Rennert chciał jeszcze zabrać głos. Bardzo proszę.

## **Prezes Federalnego Sądu Administracyjnego w Niemczech Klaus Rennert**

Panie Senatorze, pańskie pytanie było skierowane tylko do naszych francuskich kolegów, ale to, co przedstawili, jest ważne również w Niemczech. Jak właśnie zauważył mój kolega Carsten Günther, niemiecki sędzia może być jak najbardziej członkiem partii politycznej i angażować się w jej działalność. Wielu tak robi; nawet pożądanym jest, aby sędziowie również uczestniczyli w życiu politycznym, jedynym warunkiem jest wykazanie przez nich pewnej powściągliwości w tonie lub w intensywności uczestnictwa. Sam jestem członkiem demokratycznej partii Niemiec i często działam w tej partii np. jako ekspert w takich kwestiach jak polityka prawna. Niemieccy sędziowie mogą nawet kandydować w wyborach do parlamentu. Dopiero wtedy, gdy zostaną wybrani, muszą podjąć decyzję, czy przyjąć mandat i zrezygnować z funkcji sędziego, czy też odrzucić mandat i pozostać sędzią. Nie można być jednocześnie jednym i drugim, ale można kandydować, a nawet prowadzić kampanię wyborczą. Zgodnie z niemiecką ustawą o sędziach takie osoby mają prawo do 2 miesięcy płatnego urlopu na prowadzenie kampanii wyborczej. Tak więc zaangażowanie polityczne sędziów jest w Niemczech jak najbardziej pożądanym.

## **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Bardzo dziękuję za uzupełnienie tego pytania pana marszałka Borowskiego z punktu widzenia prawa niemieckiego.

Teraz głos zabierze pan wiceprzewodniczący Krzysztof Brejza, a później pan prof. Andrzej Rzepliński, który też się zgłosił. Bardzo proszę.

## **Senator Krzysztof Brejza**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Chciałbym serdecznie podziękować naszym gościom za tak szczegółowe odniesienie się do tego fałszu, który serwowany jest w debacie



nad projektem ustawy, na temat rzekomych wzorców zachodnich. Nie są to wcale wzorce francuskie, niemieckie. Nie są to wzorce zachodnioeuropejskie, tylko, tak jak to wybrzmiało też w wypowiedzi eksperta, który mówił o niemalże sowietyzacji wymiaru sprawiedliwości, są to wzorce wschodnie. Zamiast praworządności będziemy mieć wschodniorządność.

Szanowni Państwo! Chciałbym powiedzieć, że niezależne sądy są dziedzictwem „Solidarności”. To przecież Krajowa Komisja Koordynacyjna Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność” w październiku 1980 r. w Poznaniu przyjęła postulaty wzywające do stworzenia samorządu sędziowskiego, wzywające do tego, żeby podnieść rangę, prestiż i wzmocnić niezawisłość wymiaru sprawiedliwości poprzez ukształtowanie samorządności zawodowej. Chodziło o poszczególne rozwiązania, chociażby ustalanie stanu osobowego sądów przez samorząd sędziowski, czy podobne mechanizmy, jeśli chodzi o wybory prezesów ówczesnych sądów wojewódzkich. Te mechanizmy, które są realizowane, i próby podporządkowania sędziów władzy wykonawczej są mechanizmami przeszczepianymi nie z Zachodu, jak dzisiaj usłyszeliśmy, ale rzeczywiście chyba z lat osiemdziesiątych. To jest powrót do roku 1986, 1987. Przecież to wtedy była nowela, która wprowadzała możliwość karania sądów poprzez Radę Państwa, odwoływania sędziów.

Chciałbym powiedzieć jeszcze jedno. Tak się składa, że pan premier Mateusz Morawiecki jest autorem czy współautorem bardzo ważnego podręcznika akademickiego „Prawo europejskie”. I to przecież obecny pan premier stwierdził wtedy w tym podręczniku akademickim, że po wejściu do Unii Europejskiej każdy polski sędzia zobowiązany będzie do stosowania prawa wspólnotowego, a polskie sądy z dniem akcesji staną się częścią systemu i będą wówczas zobligowane do stosowania prawa Unii Europejskiej. To bardzo ważna teza. Podpisujemy się pod tym.

I dosłownie ostatnie zdanie. To, czego oczekują obecnie Polacy, to jest to, żeby sądy działały sprawnie. Te ciągle deformy doprowadziły do tego, że sądy działają dłużej i drożej. Dłużej, bo sprawa w pierwszej instancji trwa średnio dłużej o ok. półtora miesiąca, drożej, bo – jak sami państwo wiecie i jak wiedzą o tym obywatele – wprowadzane są kolejne opłaty, a inne są podwyższane. Opłata za uzasadnienie wynosi już 100 zł, za wszczęcie postępowania nieprocesowego wzrosła z 40 zł na 100 zł. I kolejne kwoty są dokładane, tak że Polacy płacą więcej i więcej. Te rozwiązania represyjne nie rozwiązują problemów zwykłych Polaków. Dziękuję.

## **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo.

Na koniec pan prezes, prof. Andrzej Rzepliński. Bardzo proszę.

## **Członek Zespołu Doradców do spraw Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu, prof. Andrzej Rzepliński**

Panie Marszałku! Szanowni Państwo, szczególnie Nasi Koledzy i Przyjaciele z innych państw unijnych!

Od praktycznie już ponad 5 lat nasz wymiar sprawiedliwości jest zmuszany przez ustawodawcę do, że tak powiem, wykonywania kroku defiladowego w terenie bagiennym. Właśnie dzisiaj gazeta „Rzeczpospolita” podała, że przygotowywana jest ustawa o likwidacji sądów apelacyjnych albo likwidacji sądów rejonowych. Jeżeli więc mieliśmy jakieś nadzieje, że w Sejmie, w parlamencie kolejnej kadencji wymuszenie takiego kroku jednak nie będzie się zdarzało, to oczywiście mamy kolejny przykład, że tak nie jest. Gdyby została zlikwidowana elita polskiego sądownictwa, czyli sędziowie sądów apelacyjnych, bo chyba o to by chodziło, to trzeba by było na nowo zatrudnić tych sędziów np. w sądach okręgowych albo odwrotnie... To zależy, jak ustawodawca by to sobie wyobrażał. To byłaby, można powiedzieć, bardzo daleko idąca kontrrewolucja przeciwko rządowi prawa, przeciwko trójpodziałowi władzy. Kilka lat temu w Sejmie poprzedniej kadencji była zapowiedź likwidacji sądów administracyjnych. A przypominam, że w Polsce sądy administracyjne kontrolują legalność działań administracji rządowej. Włączenie wojewódzkich sądów administracyjnych do struktur sądów okręgowych oznaczałoby znowu powołanie sędziów na nowo.

I tutaj pojawia się kluczowe w tym, co się dzieje w Polsce w ostatnich latach, miejsce Krajowej Rady Sądownictwa. Ostatnio – w Sądzie Najwyższym sędziowie wydali wyrok we własnej sprawie, bo orzekli, że nikt nie może kwestionować legalności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Kilkuset sędziów zostało już powołanych przez organ, co do którego istnieją jednak poważne wątpliwości. A w projektach ustaw, kiedy zmieniana była w ogóle struktura i miejsce Krajowej Rady Sądownictwa w systemie konstytucyjnym Polski, było przewidziane bardzo wyraźnie, że kandydaci na członków Krajowej Rady Sądownictwa, tej grupy 15 sędziów, przedstawiają swoje dokumenty marszałkowi Sejmu, a jeśli on powziął jakąkolwiek wątpliwość co do rzetelności

informacji przedłożonej przez kandydata, to ten kandydat powinien być zbadany przez Krajową Radę Sądownictwa. Pytałem byłego już przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, sędziego Hermelińskiego, czy marszałek poprzedniego Sejmu zgłosił jakąkolwiek wątpliwość choćby co do 1 kandydata z tej grupy 15 sędziów, członków Krajowej Rady Sądownictwa. Ani jednego to nie dotyczyło. A dzisiaj już wiemy, że było wiele nieregularności w postępowaniu, w tworzeniu tej grupy 15 sędziów. Wiemy, że niektórzy z nich byli karani dyscyplinarnie itd. Nie może być tak. Ktoś powie tak: no ok., jest ich 15, więc 2 takie przypadki to nic. Jednak Krajowa Rada Sądownictwa jest kluczowym organem, który kształtuje i będzie kształtował obraz polskiego sądownictwa, jego jakość, również jako sądownictwa partnerskiego w ramach całej Unii Europejskiej, a tych wątpliwości jest sporo. Ani jedna nie była rozważona.

W moim przekonaniu niezbędne jest uchwalenie ustawy, która zapewni, że w Krajowej Radzie Sądownictwa nie będzie choćby 1 sędziego, który nawet – być może, bo tego nie wiemy – dowiedział się, usłyszał przez telefon: słuchaj, zostałeś powołany do Krajowej Rady Sądownictwa. A kiedy ten sędzia powiedział: „ale ja nie zebrałem tego tysiąca podpisów czy podpisów 25 sędziów”, to usłyszał: już jesteś powołany i nie musisz się o to martwić. W związku z tym nie dziwię się, że nie został wykonany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który nakazywał marszałkowi Sejmu upublicznienie wszystkich dokumentów związanych z tworzeniem Krajowej Rady Sądownictwa w nowym kształcie, a w związku z tym zwanej neo-KRS czy quasi-KRS. To jest moim zdaniem absolutnie kluczowy problem dla konstytucyjności formowania wymiaru sprawiedliwości, trzeciej władzy w Polsce – brak jakiegokolwiek zarzutu, który można postawić składowi Krajowej Rady Sądownictwa. Dziękuję.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo, Panie Prezesie, za cenne uwagi.

I jeszcze pan poseł Tomasz Zimoch, ale to już ostatnie pytanie. Bardzo proszę.

### **Poseł Tomasz Zimoch**

Trudno nawet powiedzieć, czy to będzie pytanie, ale... Proszę Państwa, poczułem się dzisiaj tak, jakbym nadal był na studiach prawniczych

albo na aplikacji dwuletniej w sędzie. Słuchałem tego z zaciekawieniem i z wypiekami na twarzy. Warto rzeczywiście stworzyć z tego jakiś zeszyt, książkę, aby wszyscy mogli o tym poczytać. Gościom zagranicznym warto zwrócić uwagę i ze smutkiem powiedzieć, że gospodarz nie mógł przedstawić nikogo z obozu rządzącego, kto byłby na tej sali. W Polsce nie ma sejmowania, nie ma także dyskusji – ja byłem świadkiem, jak ta ustawa przez kilka godzin była procedowana nie tylko na sali sejmowej, ale także w komisji – właściwie nie ma nawet możliwości wypowiedzenia poglądów prawnych. Wszystko jest od razu traktowane jako złowrogie, wrogie wobec obozu rządzącego. Boję się, że tak wspaniali goście za kilka godzin czy w kolejnych dniach zostaną potraktowani jako nic nieznaczące osobistości ze świata prawnego. Bo jeśli w kraju demokratycznym, w kraju Unii Europejskiej wicemarszałek Sejmu odważa się mówić, że opozycja łże, a sędziowie to kasta, to pewnie podobnie negatywne zdanie wypowie także o tak wybitnych ekspertach.

Straciliśmy gdzieś w tym wszystkim to, co jest najistotniejsze w demokracji, a także i w prawie, w stanowieniu prawa i jego egzekwowaniu. Ja wychowałem się w rodzinie sędziego; ojciec był zresztą pierwszym przewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa. Pewnie miał do mnie żal, że wybrałem dziennikarstwo, i to dziennikarstwo sportowe, a nie prawo. Do Sejmu wróciłem kilka miesięcy temu również dla niego – po to, żeby zaprotestować przeciwko temu, co się dzieje. Można mieć różne poglądy, można mieć różne zapatrywania, ale jeśli w tak istotnej dla demokracji części, czyli prawodawstwie, sądownictwie nie zastosujemy i nie będziemy stosowali panujących wszędzie zasad, to rzeczywiście – ze smutkiem to powiem, jak już tutaj ktoś z państwa ekspertów to powiedział – odwrócimy się nie tylko plecami, ale jeszcze inną częścią ciała do Europy.

Jest to apel i właściwie pytanie do obozu rządzącego. Co my posłowie, parlamentarzyści, a także dziennikarze mamy zrobić, by powstrzymać tę socjotechnikę, która jest stosowana od kilku lat? Najpierw niszczenie autorytetów, a później poniżanie organów sądowniczych, nazywanie sędziów kastą i uwypuklanie 2 czy 3 przykładów naruszenia prawa przez osoby z tego środowiska... Co my później mamy zrobić? Niech doświadczeni eksperci odpowiedzą tutaj, zwłaszcza takiemu debiutantowi w Sejmie jak ja. Co mamy zrobić wtedy, kiedy legislator daje wyraźnie do zrozumienia, że w procedowaniu naruszane są normy prawa, a przedstawiciel obozu rządzącego mówi: no i co z tego? Możemy sobie tutaj rozmawiać i fajnie by było, żebyśmy mogli rozmawiać jeszcze dłużej, tylko teraz dla nas wszystkich, a także ogółem dla ludzi... Chodzi o to, by zrozumieli to, co mówią eksperci, że niszczenie

sądów, niszczenie prawa jest niszczeniem także ich swobód, przede wszystkim wolności.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo panu posłowi.

I na tych znamienitych, bardzo istotnych słowach, które odzwierciedlają nasze stanowisko, parlamentarzystów...

Jeszcze pan marszałek Bogdan Borusewicz.

Bardzo proszę, Panie Marszałku.

### **Senator Bogdan Borusewicz**

Przepraszam, ale po tych słowach mojego kolegi posła, które zabrzmiały tak minorowo... Ja uważam, że my wiemy, co należy zrobić. I my będziemy robić to, co do nas należy, to, co należy do senatorów. I myślę, że także posłowie będą robić to, co do posłów należy.

Chcę też powiedzieć, że ta ustawa dokonuje dużego kroku, który się rozpoczął od niszczenia Trybunału Konstytucyjnego. To jest wyprowadzanie Unii Europejskiej z Polski, bo jeżeli niejako wychodzimy z prawa europejskiego, to wyprowadzamy Unię Europejską z Polski, a dalszym krokiem będzie wyprowadzenie Polski z Unii. Ale my do tego nie dopuścimy. Chcę to powiedzieć, żeby to jasno zabrzmiało dla naszych gości. Chcę także podziękować za ich obecność, bo to nam daje nadzieję i siłę, przede wszystkim siłę do dalszego działania.

### **Przewodniczący dr Piotr Zientarski**

Dziękuję bardzo. Panie Marszałku, właściwie pan spuentował, bo podobnymi słowy chciałem zakończyć nasze dzisiejsze posiedzenie Zespołu Obrony Praworządności.

Dziękuję wszystkim, którzy chcieli przybyć, w szczególności gościom europejskim, którzy przyjechali z tak daleka. Dziękuję wszystkim przedstawicielom zawodów prawniczych, organizacji obywatelskich. Bardzo serdecznie dziękuję także członkom zespołu, posłom i senatorom, w szczególności panu marszałkowi, który jest patronem tego zespołu. Tak jak powiedziałem na wstępie, zespół jest afiliowany właśnie tutaj, przy Senacie, z uwagi na większość senatorów, a także na większą

możliwość realnej opieki, chociażby na możliwość zajęcia się gośćmi w sposób właściwy, zawsze w godnej sali, możliwość publikacji czy innych tego rodzaju działań. Bardzo serdecznie dziękuję, Panie Marszałku. Wszystkim dziękuję i zamykam debatę.

## Recenzja Zeszytu Senackiego Nr 1/2020

Przedmiotem recenzji jest pierwszy w bieżącej kadencji Senatu Zeszyt Senacki, który zawiera zapis doniosłej debaty poświęconej ustawie o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Zeszyt zawiera zapis posiedzenia Parlamentarnego Zespołu Obrony Praworządności. W posiedzeniu tym wzięło udział kilkudziesięciu krajowych i zagranicznych ekspertów oraz przedstawiciele sądownictwa, korporacji i stowarzyszeń prawniczych. Debatowali oni nad nowelizacyjnym pakietem ustaw sądowych, wywołujących krytykę środowisk prawniczych, w tym sędziowskich, podnoszących zarzut zawłaszczenia a w konsekwencji upolitycznienia władzy sądowniczej przez władzę wykonawczą. Inauguracyjny w X kadencji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Zeszyt Senacki w całości został poświęcony zagadnieniu respektowania wymogów praworządności. Należy podkreślić, że uzasadniony niepokój budzi stan narastającego napięcia między demokracją z jej legitymizacyjnym jądrem a praworządnością z jej jądrem w postaci legalizmu. Organami stojącymi na straży praworządności są sądy i trybunały, strukturalnie niezależne od pozostałych władz i niezależne w działalności judykacyjnej.

Jednym z efektów europejskiej integracji jest zjawisko ponadnarodowego wymiaru konstytucyjnego myślenia i konstytucyjnej wykładni. Dialog między europejskimi, prawniczymi ośrodkami akademickimi, sądami europejskimi, krajowymi sądami konstytucyjnymi i sądami najwyższymi urasta do roli czynnika kształtowania się europejskiej świadomości prawnej oraz europejskiego porządku prawnego. Tymczasem radykalizm politycznych przemian, mających miejsce w naszym kraju w ostatnich latach, wywołuje skutki dwojakiego rodzaju. Otóż w wymiarze wewnętrznym skutkuje on znaczącym osłabieniem koncepcji państwa konstytucyjnego i konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego oraz niezawisłości i odrębności władzy sądowniczej. Natomiast w wymiarze zewnętrznym rodzi on zagrożenie dla procesu integrowania się naszego państwa w ramach takich struktur, jak Unia

Europejska, Rada Europy czy Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Nasze standardy konstytucyjne w zakresie demokracji, praworządności i praw człowieka są zarazem standardami europejskimi, w przeciwnym razie integracja prawna w ramach wspomnianych struktur byłaby pozbawiona podstaw. Stąd instytucje europejskie odczuwają solidarny obowiązek sygnalizacji niezgodności krajowych rozwiązań legislacyjnych z europejskim standardem praworządności.

Udokumentowane w niniejszym Zeszycie konferencyjne spotkanie było wymianą myśli przedstawicieli światów: polityki, nauki i sądownictwa, zatroskanych o stan sądownictwa w naszym kraju. Merytoryczna jakość i warsztatowa klarowność zamieszczonych w recenzowanej publikacji wystąpień prawniczych, w tym sądowych i legislacyjnych autorytetów pozwala na jej rekomendację do druku.

*prof. Andrzej Bisztyga*



# Spis treści

## WSTĘP

Marszałek Senatu, prof. Tomasz Grodzki . . . . .	3
--	---

## WPROWADZENIE

Posel, Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu Obrony Praworządności, dr Piotr Zientarski . . . . .	5
---	---

## **DEBATA PARLAMENTARNEGO ZESPOŁU OBRONY PRAWORZĄDNOŚCI NA TEMAT USTAWY O ZMIANIE USTAWY – PRAWO O USTROJU SĄDÓW POWSZECHNYCH, USTAWY O SĄDZIE NAJWYŻSZYM ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW W DNIU 14 STYCZNIA 2020 R.**

Posel, Przewodniczący, dr Piotr Zientarski . . . . .	11
Marszałek Senatu prof. Tomasz Grodzki. . . . .	12
Wicemarszałek Sejmu Piotr Zgorzelski . . . . .	14
Wicemarszałek Senatu Gabriela Morawska-Stanecka. . . . .	15
Przewodniczący dr Piotr Zientarski . . . . .	16
Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego, prof. Małgorzata Gersdorf. . . . .	17
Prezes Sądu Najwyższego Dariusz Zawistowski . . . . .	19
Przewodniczący Zespołu Doradców do spraw Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu, prof. Marek Chmaj . . . . .	21
Przedstawiciel Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” Piotr Gąciarek. . . . .	23
Prezes Stowarzyszenia Sędziów „Themis” Beata Morawiec . . . . .	25
Przedstawiciel Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” Jacek Bilewicz. . . . .	26
Wiceprezes w Ogólnopolskim Stowarzyszeniu Sędziów Sądów Administracyjnych Małgorzata Niezgódka-Medek . . . . .	28
Sekretarz Naczelnej Rady Adwokackiej Rafał Dębowski . . . . .	30
Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie Mikołaj Pietrzak . . . . .	31

Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych Maciej Bobrowicz. . . . .	33
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Maciej Taborowski. . . . .	34
Przedstawiciel Inicjatywy „Wolne Sądy” Michał Wawrykiewicz . . . . .	38
Koordynator Komitetu Obrony Sprawiedliwości KOS Maria Ejchart-Dubois . . . . .	40
Ekspert do spraw Orzecznictwa w Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska Alina Czyżewska . . . . .	42
Sekretarz Zarządu Głównego Stowarzyszenia „Komitet Obrony Demokracji” Bartłomiej Swaczyna . . . . .	43
Prezes Stowarzyszenia Adwokackiego „Defensor Iuris Kinga Siadlak. . . . .	44
Posel Kamila Gasiuk-Pihowicz. . . . .	46
Dziekan Wydziału Prawa i Nauk Politycznych na Uniwersytecie Middlesex w Londynie Laurent Pech . . . . .	47
Prezes Izby Adwokackiej w Amsterdamie Evert Jan Henrichs . . . . .	49
Członek Rady Izby Adwokackiej w Amsterdamie Gerrit Jan Pulles. . . . .	51
Prezes Flamandzkiej Izby Adwokackiej Edward Janssens . . . . .	52
Profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Nauk Politycznych i Administracji na Wydziale Prawa na Uniwersytecie w Walencji Carlos Flores Juberias . . . . .	53
Prezes Federalnego Sądu Administracyjnego w Niemczech Klaus Rennert. . . . .	56
Sędzia Federalnego Sądu Administracyjnego w Niemczech Carsten Günther . . . . .	59
Profesor w Katedrze Prawa Publicznego, Prawa Europejskiego, Prawa Międzynarodowego, Prawa Porównawczego i Polityki Prawnej na Wydziale Prawa na Uniwersytecie w Bielefeld Franz Mayer. . . . .	62
Sędzia w Ministerstwie Sprawiedliwości we Francji Nils Monsarrat . . . . .	65
Członek Rady Izby Adwokackiej w Paryżu Rusen Aytaç . . . . .	68
Senator Marek Borowski . . . . .	69
Sędzia w Ministerstwie Sprawiedliwości we Francji Nils Monsarrat . . . . .	70
Prezes Federalnego Sądu Administracyjnego w Niemczech Klaus Rennert. . . . .	71
Senator Krzysztof Brejza . . . . .	71
Członek Zespołu Doradców do spraw Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu, prof. Andrzej Rzepliński . . . . .	73
Posel Tomasz Zimoch . . . . .	74
Senator Bogdan Borusewicz . . . . .	76
Przewodniczący dr Piotr Zientarski . . . . .	76
 RECENZJA ZESZYTU SENACKIEGO NR 1/2020 . . . . .	 78



... Radykalizm politycznych przemian mających miejsce w naszym kraju w ostatnich latach wywołuje skutki dwojakiego rodzaju. Otóż w wymiarze wewnętrznym skutkuje on znaczącym osłabieniem koncepcji państwa konstytucyjnego oraz konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego oraz niezależności i odrębności sądów i trybunałów. Natomiast w wymiarze zewnętrznym rodzi on zagrożenie dla procesu integrowania się naszego państwa w ramach takich struktur, jak Unia Europejska, Rada Europy czy Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, dla których praworządność stanowi fundament działania. Nasze standardy konstytucyjne w zakresie demokracji, praworządności i praw człowieka są i powinny być standardami europejskimi, w przeciwnym razie integracja prawna w ramach wspomnianych struktur byłaby pozbawiona podstaw...

*Z recenzji prof. Andrzeja Bisztygi*

ISBN 978-83-83-65711-78-6