

03. 01. 2024
045. 1122. A. 23. 1

WPLYNĘŁO

WARSZAWA 2023-12-29

OPINIA

Sporządzona przez:

Prof. zw. dr. hab. Roberta Grzeszczaka,
Kierownika Centrum Badań Ustroju Unii Europejskiej WPiA
Uniwersytetu Warszawskiego
Przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych PAN

Sporządzona dla:

Pana Stanisława Zakroczymskiego, Dyrektora Generalnego
kierującego Gabinetem Marszałka Sejmu

Przedmiot opinii

W związku z zadanymi mi pytaniami, przez Pana Dyrektora Generalnego kierującego Gabinetem Marszałka Sejmu, tj.:

- a) Czy w świetle orzecznictwa TSUE, ETPC i sądów polskich Marszałek Sejmu powinien przekazywać odwołanie od swojego postanowienia wydanego na podstawie art. 249 ust. 1 kodeksu wyborczego do Izby Kontroli i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego?
- b) W razie negatywnej odpowiedzi uprzejmie proszę o wskazanie jakie powinno być optymalne w świetle prawa zachowanie Marszałka Sejmu?

Stwierdzam, co następuje:

- I. Marszałek Sejmu nie powinien przekazywać odwołania od swojego postanowienia wydanego na podstawie art. 249 ust. 1 kodeksu wyborczego do Izby Kontroli i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, ponieważ Izba ta nie jest sądem.
- II. Marszałek Sejmu, realizując obowiązki wynikające z Konstytucji RP i prawa UE, winien skierować wniosek do tej Izby Sądu Najwyższego, która gwarantuje konstytucyjne i europejskie standardy sądu niezawisłego i niezależnego.

I. Zakresu kognicji Sądu Najwyższego w zw. z art. 250 Kodeksu wyborczego

1. W zw. z art. 250 Kodeksu wyborczego (Kw), Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie od postanowienia Marszałka Sejmu o wygaszeniu mandatu posła. Należy wyraźnie podkreślić, że postępowanie to nie prowadzi do podważania prawomocnego wyroku skazującego, który może zostać wzruszony wyłącznie w drodze nadzwyczajnego środka zaskarżenia (kasacji, wznowienia postępowania, tzw. skargi nadzwyczajnej). Są to zatem odrębne procedury, które w niniejszej sprawie nie mogą mieć zastosowania, pozostają zatem poza zakresem opinii.
2. **Cel postępowania odwoławczego z art. 250 § 1 Kodeksu wyborczego¹ to kontrola postanowienia Marszałka Sejmu**, to jest sprawdzenie, na wniosek skarżącego, czy wygaszając mandat posła, powołana została właściwa podstawa prawna dla wygaszenia mandatu i czy wszystkie formalne przesłanki tej podstawy zostały wypełnione. Artykuł 250 § 1 Kw odwołuje się w tym zakresie do art. 247 § 1 Kw². Dodatkowo art. 99 ust. 3 Konstytucji RP, stwierdza, że wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.
3. W konsekwencji, w ramach postępowania odwoławczego, **SN kontroluje postanowienie Marszałka, ale nie kontroluje samego wyroku sądu**. Sąd Najwyższy, w związku z zażaleniem złożonym w oparciu o art. 250 § 1 Kw, nie ma prawa do zakwestionowania prawidłowości podstawy materialnoprawnej, ani proceduralnej postępowania poprzedzającego wydanie prawomocnego wyroku skazującego.
4. **Rozpoznanie odwołania składanego w trybie art. 250 § 1 Kw musi nastąpić przed sądem, w rozumieniu jakie jest mu przypisane w państwie prawa**, tj. w państwie praworządnym.

¹ Art. 250 § 1 Kodeksu wyborczego: Postanowienie Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła z przyczyn określonych w art. 247 § 1 pkt 2-7 wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie posłowi. Od postanowienia posłowi przysługuje prawo odwołania do Sądu Najwyższego w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Marszałka Sejmu.

² Art. 247 § 1, Wygaśnięcie mandatu posła następuje w przypadku: 1) śmierci posła; 2) utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów; 3) pozbawienia mandatu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 4) zrzeczenia się mandatu; 5) zajmowania w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła, z zastrzeżeniem przepisu § 3; 5a) objęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej; 6) powołania w toku kadencji na stanowisko lub powierzenia funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła; 7) wyboru w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego”.

II. Czy Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego jest sądem?

5. Dla ustalenia znaczenia **pojęcia sądu** zastosowanie mają wyroki sądów polskich (w tym m.in. uchwała połączonych Izb SN z 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20) i międzynarodowych, tj. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, (TSUE) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCZ).
6. Należy wyraźnie podkreślić silne powiązanie systemów prawnych, tj. krajowego (polskiego, w tym także Konstytucji RP, współtworzącej europejską wspólną tradycję konstytucyjną) z unijnym i systemem konwencyjnym Rady Europy. Relacje z prawem UE są kształtowane zasadami ogólnymi, zwłaszcza w oparciu o **lojalną współpracę** (art. 4 ust. 3 TUE), z której wynikają kolejne zasady jak: **pierwszeństwa, bezpośredniego i pośredniego skutku i skuteczności prawa unijnego**, a wszystkie państwa członkowskie szanują wartości wymienione w art. 2 TUE, na których opiera się Unia.
7. Z bogatego w tej materii i ugruntowanego **orzecnictwa TSUE** wynika, że **organ o cechach sądu, to organ powołany ustawą, mający stały charakter, wyłączną właściwość do rozpatrywania spraw określonego rodzaju, działający według zasady kontrydiktoryjności, a także niezawisły i bezstronny** (zob. pkt 48 wyroku TSUE w sprawie C-506/04).
8. Generalnie - orzecznictwo ww. sądów wskazuje, że sposób ustawowego ukształtowania zarówno Izby Dyscyplinarnej, jak i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN narusza art. 47 Karty praw podstawowych, art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej, art. 6 § 1 Konwencji o ochronie praw człowieka oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.
9. Zważywszy na stan faktyczny, w związku z którym zadane zostały pytania dla niemniejszej opinii, kluczowe znaczenie ma zwłaszcza **orzeczenie TSUE, wydane w dniu 21 grudnia 2023 roku, w sprawie C-718/21**. W sprawie tej, TSUE uznał, że z uwagi na całokształt okoliczności związanych z powołaniem sędziów **Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNiSP)**, skład **orzekający tej Izby nie jest „sądem” w rozumieniu prawa Unii Europejskiej**. Trybunał wskazywał, że to okoliczności zmiany składu **Krajowej Rady Sądownictwa (KRS)** w 2017 r. podważyły jej niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a w efekcie utraciła ona zdolność do proponowania niezależnych i bezstronnych kandydatów na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym³.
10. Ponadto **sędziowie IKNiSP zostali powołani przez Prezydenta RP na podstawie uchwały KRS z 28.08.2018 r., nr 331/2018, której wykonanie było w chwili ich**

³ W tym zakresie ważnym jest także wyr. TS w spr. C-204/21 Komisja p. Polsce z 5 czerwca 2023.

powołania wstrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) do czasu zbadania zgodności z prawem tej uchwały, którą ostatecznie NSA uchylił⁴.

11. Zarówno status sędziów powołanych przy udziale KRS w obecnym kształcie, jak i sposób reakcji procesowej na wadliwą obsadę składów orzekających został ustalony w **uchwale połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 23 stycznia 2020 r. (BSA I-4110-1/20) oraz uchwale Izby Karnej SN z 2 czerwca 2022 r. (I KZP 2/22)**. Konkluzje tych uchwał sprowadzają się do stwierdzenia, że sędziwie powołani przez KRS po 2017 roku są powołani wadliwie, co przenosi się na wadliwość wydawanych przez nich orzeczeń. Z uwagi na ochronę praw konstytucyjnych jednostki, a zwłaszcza prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (art. 47 KPP, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 6 § 1 EKPC) sędziwie ci powinni zostać wyłączeni z orzekania, **co bezpośrednio dotyczy IKNiSP.**
12. W uchwale z 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy zauważył, że nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw⁵.
13. Pogląd ten został potwierdzony w uchwale SN z 2 czerwca 2022 r., w której wskazano, że wadliwość powołania dotyczy wszystkich sędziów SN powołanych w powyższych warunkach, a w odniesieniu do pozostałych sędziów sądów powszechnych taki automatyzm nie występuje.
14. Należy podkreślić, że **wadliwość obsadzenia sądu jest bezwzględną przesłanką odwoławczą** i może prowadzić do wzruszenia orzeczeń nawet po ich uprawomocnieniu się.
15. Także **Europejski Trybunał Praw Człowieka, w odniesieniu do dwóch składów orzekających IKNiSP, stwierdził, że nie stanowią one sądu ustanowionego ustawą i nie są niezależne⁵**. ETPCZ, w odniesieniu do IKNiSP, orzekał, że Izba nie spełnia standardów wyznaczonych przez art. 6 § 1 Konwencji w zakresie „niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”. Wyrok ten opierał się na stwierdzeniu, że powołanie członków tych składów orzekających nastąpiło z oczywistym naruszeniem podstawowych przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów.
16. **Wniosek jaki płynie z powyższego, tj. w zw. z uwagami z punktów 5-12 niniejszej Opinii, IKNiSP nie jest sądem. W efekcie nie może skutecznie rozpatrywać jakichkolwiek spraw, w tym wniosku z trybie art. 250 Kw.**

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 2021 r., II GOK 10/18.

⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819).

17. **Dodać należy, że o ile działalność Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN (IOZ SN) dotychczas nie była przedmiotem orzecznictwa TSUE i ETPC, to ww. problemy natury konstytucyjnej i prawnej dotyczące IKNiSP pozostają aktualne także wobec tej Izby. Udział KRS w obecnym kształcie w procedurze wyłaniania sędziów do IOZ SN narusza art. 47 KPP, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 6 § 1 EKPC oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zatem IOZ SN także nie jest sądem.**
18. **W państwie prawa wyroki sądów, w tym sądów międzynarodowych jak TSUE i ETPCZ, powinny zostać wykonane bezzwłocznie.** Kolejne zmiany legislacyjne przyjmowane od 2017 roku w ustawie o Sądzie Najwyższym nie tylko nie wykonują wyroków TSUE i ETPCZ, ale starają się uniemożliwić ich wykonanie przez sądy polskie. **Jest to rażące złamanie prawa unijnego i zobowiązań międzynarodowych Polski.**
19. Do czasu właściwej reakcji prawodawcy wszystkie organy władzy publicznej – w tym sam SN, prezesi innych sądów i sędziowie liniowi, a także inne organy państwa, w tym Marszałek Sejmu, w ramach swoich kompetencji, muszą pomijać te przepisy ustawy o SN, które zostały zakwestionowane w orzecznictwie TSUE. Zasadniczo odpowiedzialność za wdrożenie wyroku i doprowadzeni do stanu zgodności prawa polskiego z prawem Unii spada jednak na ustawodawcę.

III. Zasada praworządności

20. Zasada praworządności wymaga przestrzegania w szczególności **zasady legalizmu, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władzy wykonawczej, zasady podziału władzy i skutecznej ochrony sądowej przez niezależne sądy**⁶. Trybunał Sprawiedliwości wskazuje, że **rządy prawa nakładają na wszystkie organy państw członkowskich UE obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności norm prawa Unii Europejskiej o różnicowanej proveniencji (prawa pierwotnego, czyli traktatowego), umów międzynarodowych, prawa pochodnego i orzecznictwa TSUE).**
21. W efekcie **każdy sąd w Polsce ma obowiązek, tak z urzędu, jak i na wniosek stron, badać czy standard przewidziany w orzecznictwie TSUE (a dotyczący w tym przypadku standardu sądu niezależnego i niezawisłego) jest zapewniony w rozpoznawanej sprawie.** Gdyby ów testu nie został spełniony - **organ, choćby formalnie umocowany w krajowej strukturze wymiaru sprawiedliwości - nie może zostać uznany za sąd w rozumieniu prawa Unii Europejskiej.**
22. W konsekwencji **nie jest także sądem, w rozumieniu prawa polskiego, organ pozostający zależnym od władzy wykonawczej i powolnym jej poleceniom i interesom. Zasada pierwszeństwa prawa UE nakazuje w takim przypadku odstąpić od stosowania tego przepisu krajowego, tak aby spór mógł zostać rozpatrzony przez**

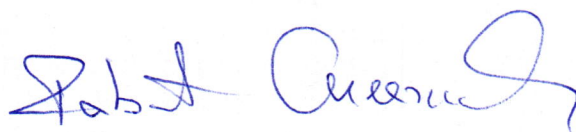
⁶ Szereg orzeczeń TS, zob. np. wyrok TS z 10 listopada 2016 r., PPU Poltorak, C-452/16, EU:C:2016:858, p. 35; wyrok z 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, p. 58.

niezawisły i bezstronny sąd, który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie (por. podobnie argumentację SN w wyroku z 5 grudnia 2019 roku (III PO 7/18)).

IV. Rekomendacje dla Pana Marszałka Sejmu

23. Marszałek Sejmu jest organem państwa, a więc jest związany obowiązками wynikającymi z prawa UE, w tym z traktatów unijnych, tj. Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu unii Europejskiej. W efekcie Marszałek Sejmu jest związany **zasadą lojalnej współpracy**, art. 4 ust. 3 TUE, zgodnie z którą państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia wszelkich środków w celu wykonania ich zobowiązań wynikających z prawa UE i do powstrzymania się od działań, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii, zasadniczym obowiązkiem państw jest skuteczne wykonanie prawa UE.
24. Powyższe oznacza obowiązek zapewniania efektywności (skuteczności) prawu UE i polega na obowiązku **powstrzymania się** od działań, które mogłyby być niezgodne z prawem UE, ale także na podjęciu **działań pozytywnych**, a więc wszelkich środków w celu wykonania prawa UE. **Oznacza to konieczność działania przez każdą władzę państw członkowskich (wykonawczą, legislacyjną, czy sądowniczą) oraz na każdym szczeblu** (centralnym czy lokalnym) w celu realizacji zobowiązań państwa wobec UE.
25. Podstawowy obowiązek zapewnienia skutecznego wykonania prawa unijnego przez prawo krajowe spoczywa na **władzy ustawodawczej**, która powinna wprowadzić takie rozwiązania legislacyjne, które w pełni realizują tę zasadę. Powinny to być rozwiązania przewidujące realizację prawa unijnego przez każdą władzę (legislacyjną, wykonawczą, sądowniczą) i współpracę tych władz w tym celu. Podobnie jednak krajowa **władza wykonawcza** powinna podejmować wszelkie działania w ramach jej kompetencji, aby zagwarantować skuteczne wykonanie zobowiązań państwa wobec UE.
26. Celem wykonania ww. zasady, Marszałek winien stosować prawo UE, w kształcie nadanym mu orzecnictwem TSUE. Oznacza to, że powinien pominąć IKPiSP, a sprawę skierować do innej Izby SN, uznawanej za sąd w świetle ww. rozważań, tj. Izby Karnej, Izby Cywilnej lub Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sadu Najwyższego.
27. Obok rozpatrzenia sprawy przez jedną z ww. Izb, należy zapewnić, że w składzie **orzekającym w niniejszej sprawie zasiadać nie będą sędziowie, którzy weszli do SN z rekomendacji KRS po 2017 roku (tzw. neo-sędziowie)**.

28. W przypadku skierowania sprawy do innej niż IKPiSP Izby SN, wskazówki w tym zakresie dał TSUE w wyroku z 2 marca 2021⁷ r. C-824/18, orzekając, że zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odstąpienia od zastosowania się do zmian w krajowym porządku prawnym [tj. Sądzie Najwyższym oraz w KRS], niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny, i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed zaistnieniem tych zmian. TSUE uznał, że w związku z potwierdzeniem naruszenia art. 19 ust 1 akapit drugi TUE zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego **odstąpienia od stosowania tych przepisów na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych oraz przeprowadzenia przez niego kontroli sądowej przewidzianej w tych ostatnich przepisach**. Oznacza to, że sprawa ta powinna zostać rozpatrzona według przepisów o SN, które nie zostały zakwestionowane, a więc sprzed reform zainicjowanych w 2017 roku.



Prof. Robert Grzeszczak

⁷ Wyrok TS z 2.03.2021 r., C-824/18, A.B. i in. p. Krajowa Rada Sądownictwa, pkt 150 oraz pkt 1 sentencji wyroku. Wyrok dotyczył wykluczenia przez polskiego ustawodawcę możliwości poddania kontroli sądowej oceny kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego przeprowadzanej przez Krajową Radę Sądownictwa.