



# Stan praworządności w Polsce Działania podjęte przez instytucje Unii Europejskiej i niezrealizowane rekomendacje Komisji Europejskiej

**Maria Ejchart-Dubois, Sylwia Gregorczyk-Abram,  
Paulina Kieszkowska-Knapik, Michał Wawrykiewicz**

W 2018 roku Komisja Europejska (KE) osiągnęła wymierny sukces w dążeniu do przywrócenia stanu praworządności w Polsce. Nadal jednak obowiązują przepisy podporządkowujące sądownictwo (w tym postępowania dyscyplinarne sędziów) władzy wykonawczej w stopniu drastycznie niezgodnym ze standardami europejskimi. Skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) okazała się skuteczną metodą powstrzymania podważających praworządność działań parlamentu i rządu polskiego w stosunku do Sądu Najwyższego (SN). Rząd, choć ustąpił w sprawie SN, nie zrezygnował jednak z celu, jakim jest podporządkowywanie wymiaru sprawiedliwości władzy wykonawczej. Ten cel jest realizowany „tylnymi drzwiami”, to znaczy z wykorzystaniem już istniejącego ustawodawstwa, które niejako „otoczyło” sędziów i sądy naciskiem ze strony większości parlamentarnej.

Działania rządzących w tej sferze są teraz nieco słabiej widoczne dla mediów i ekspertów. Jeśli jednak nie powstrzyma się tych destrukcyjnych działań, to stan praworządności w Polsce w najbliższych miesiącach znacznie się pogorszy. Najsilniejszymi instrumentami w rękach polskich władz są obecnie: podległa politykom Krajowa Rada Sądownictwa (KRS), decydująca o karierach sędziów, oraz procedura dyscyplinarna podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości (jednocześnie Prokuratorowi Generalnemu), stanowiąca instrument nękania i wyrzucania z zawodu sędziów.

## Skuteczność skargi KE do TSUE

19 października 2018 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał postanowienie o zastosowaniu środków tymczasowych (zabezpieczenia) w procedurze naruszeniowej, prowadzonej na podstawie art. 258 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE), w sprawie polskiej ustawy o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 roku. W skardze złożonej do TSUE Komisja Europejska zakwestionowała zgodność z prawem unijnym polskich przepisów krajowych przewidujących przymusowe przeniesienie w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (SN) i Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), którzy ukończyli 65 lat (ta zmiana prawa nastąpiła w trakcie pełnienia przez nich służby sędziowskiej, wcześniej wiek emerytalny był określony na poziomie 70 lat), w tym Pierwszej Prezes SN prof. Małgorzaty Gersdorf, której sześcioletnią kadencję gwarantuje art. 183 ust. 3 Konstytucji RP (urzędowanie kończy się w 2020 roku). W wyniku zastosowania przez TSUE zabezpieczenia nakazano Polsce przywrócenie do orzekania wszystkich sędziów SN i NSA, którzy ukończyli 65 lat. Postanowienie to, mimo że jest bezpośrednio wykonalne (*ex lege*), zostało „wykonane” przez polskie władze dopiero po miesiącu i z wyraźnym zastrzeżeniem braku merytorycznej akceptacji rozstrzygnięcia TSUE; posłużyło do tego uchwalenie ustawy z 21 listopada 2018 roku o zmianie ustawy o SN.

Przed Trybunałem Sprawiedliwości UE trwają również postępowania związane z zadaniem przez polskie sądy pytań prejudycjalnych o zgodność prawa krajowego z prawem unijnym. 19 marca 2019 roku odbędzie się przed TSUE niezwykle ważna rozprawa (w połączonej sprawie o sygn. akt C-585/18, C-624/18 i C-625/18) dotycząca zadanych przez Sąd Najwyższy pytań prejudycjalnych o najbardziej fundamentalne kwestie dla polskiej praworządności:

- o Krajową Radę Sądownictwa – czy spełnia ona kryteria TFUE oraz czy funkcjonowanie KRS w obecnym kształcie zapewnia realizację w Polsce unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej?
- o Izbę Dyscyplinarną SN – czy jest ona niezależnym sądem w rozumieniu standardów europejskich?

Jednak nadal pozostają w polskim prawie fundamentalne naruszenia praworządności (*rule of law*).

## KRS – polityczne podporządkowanie organu kluczowego dla sądownictwa

Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) funkcjonuje obecnie jako własna karykatura – swoista polityczna „pompa” do zawodu sędziego, przeznaczona dla osób uległych politycznie, nieakceptowanych w środowisku, bez dorobku, nierzadko z przewinami dyscyplinarnymi i zobowiązaniami osobistymi wobec rządzących.

Komisja Europejska podtrzymuje poważne obawy dotyczące sposobu powoływania, obecnego składu i funkcjonowania KRS po zmianach przepisów z 8 grudnia 2017 roku. W 2018 roku z poprzedniego składu KRS zostali usunięci członkowie przed końcem ich czteroletniej kadencji (zagwarantowanej na podstawie art. 187 ust. 3 Konstytucji RP), a nowy sposób naboru do KRS nie spełnia europejskiego standardu, zgodnie z którym większość osób zasiadających w radach sądownictwa powinna być wybrana przez sędziów. Obecny skład KRS został wybrany przez większość rządzącą (dodatkowo procedura wyłaniania członków nowej KRS nie była transparentna), wskutek czego organ ten został politycznie podporządkowany. Tymczasem KRS odgrywa w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości kluczową rolę: ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, a także wskazuje kandydatów na sędziów wszystkich szczebli – od sądów rejonowych po Sąd Najwyższy.

Komisja Europejska szczególnie krytycznie oceniła rolę, jaką KRS odegrała w 2018 roku w procedurze naboru sędziów do nowych izb SN: Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (wybór kandydatów z politycznego klucza). Formuła powołania i kompetencje tych izb budzą także zaniepokojenie Komisji Weneckiej. 17 września 2018 roku KRS została zawieszona w prawach członka Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Według przeprowadzonego wśród sędziów referendum 91% z nich uważa, że KRS nie spełnia swojej konstytucyjnej funkcji.

Podsumowując – politycy partii rządzącej kontrolują „bramę” do zawodu sędziowskiego, kariery i awansów.

## **Postępowania dyscyplinarne wobec sędziów – podstawowe wyzwanie dla praworządności w Polsce**

Drugim instrumentem nacisku na urzędujących, a więc jeszcze niepodporządkowanych sędziów jest nowa, prawie „inkwizycyjna” procedura dyscyplinarna.

Minister Sprawiedliwości na podstawie nowych regulacji – zmian ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych* – uzyskał decydujący, nieakceptowalny z punktu widzenia reguł demokratycznego państwa prawnego, wpływ na postępowania dyscyplinarne wobec sędziów. Dotyczy to w szczególności powołania specjalnego Rzecznika Dyscyplinarnych Sądów Powszechnych oraz jego zastępców i wyboru sędziów sądów dyscyplinarnych. Na wybory te nie mają jakiegokolwiek wpływu samorządy sędziowskie. Do tego dochodzi kwestia Izby Dyscyplinarnej SN, wybranej w całości przez większość rządzącą, gdzie zasiadają także byli prokuratorzy, podlegli wcześniej Ministrowi Sprawiedliwości. Izba Dyscyplinarna jest drugą instancją w postępowaniach dyscyplinarnych i może usuwać sędziów z zawodu. Komisja Europejska zwróciła uwagę, że TSUE – w wyroku z 25 lipca 2018 roku w sprawie C-216/18 PPU § 67 – podkreślił, że niezależność sądownictwa wymaga, aby system postępowania dyscyplinarnych zawierał zabezpieczenia przed użyciem go jako środka politycznej kontroli wobec orzeczeń sądów.

W ostatnich miesiącach wszczynanych jest coraz więcej postępowań dyscyplinarnych wobec tych sędziów, którzy otwarcie stają w obronie wartości konstytucyjnych i praworządności, a także wobec tych, którzy kierują do TSUE pytania prejudycjalne. Są to działania o charakterze ewidentnie represyjnym, mające na celu wywołanie wśród środowiska sędziowskiego „efektu mrożącego”. Rzecznicy dyscyplinarni dokonują przeglądu całości akt i orzecznictwa tych sędziów z ostatnich kilku lat i poszukują zarzutów, jakie można by postawić sędziom niepokornym wobec władzy. Jeden z nich ma już siedem postępowań, inny cztery, kolejnemu postawiono łącznie 172 zarzuty dyscyplinarne (!). Takie działania wpływają bezpośrednio na niezawisłość sędziowską, morale sędziów i w konsekwencji na wydawane przez nich wyroki.

## **Problemy nierozwiązane – skarga nadzwyczajna, sądy powszechne, Trybunał Konstytucyjny (TK)**

W pełni aktualne pozostają rekomendacje KE w odniesieniu do instytucji skargi nadzwyczajnej, powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych oraz Trybunału Konstytucyjnego.

W rekomendacji z 20 grudnia 2017 roku KE doradzała usunięcie z polskiego systemu prawa instytucji skargi nadzwyczajnej, która przewiduje możliwość rewidowania wyroków sądów wydanych w ciągu 20 lat. Może to spowodować m.in. podważenie prawomocnych orzeczeń polskich sądów, kiedy to sądy stosowały prawo unijne (w tym oparte na wyrokach TSUE), a tym samym może wpłynąć na stabilność całego (wspólnego) europejskiego systemu prawnego.

Komisja Europejska podtrzymuje zastrzeżenia dotyczące powoływania prezesów i wiceprezesów sądów. W okresie od sierpnia 2017 do lutego 2018 roku na mocy specjalnych uprawnień Ministra Sprawiedliwości (jednocześnie Prokuratora Generalnego) przeprowadzono w sądach czystkę – wymieniono bez konsultacji i podawania realnych powodów ponad 150 prezesów i wiceprezesów. Ponadto uprawnienie KRS do przedłużania sędziom prawa orzekania powoduje ograniczenie niezawisłości sędziowskiej, ponieważ ich dalsza kariera jest zależna od decyzji upolitycznionego organu.

Nierozwiązany pozostaje także problem dotyczący sposobu obsadzenia, składu i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi o brak zaprzysiężenia trzech prawidłowo wybranych w październiku 2015 roku sędziów, zasiadanie w składzie TK tzw. sędziów-dublerów, odsunięcie od orzekania trzech „starych” sędziów, brak opublikowania wyroków TK z 2016 roku (zostały co prawda opublikowane, ale nie jako wyroki TK, tylko jako „rozstrzygnięcia TK wydane z naruszeniem przepisów”) oraz wybór Prezesa TK niezgodnie z procedurą.

## Podsumowanie

Jakkolwiek zabezpieczenie wydane przez TSUE 19 października 2018 roku (w sprawie ze skargi KE) było bardzo ważnym krokiem na drodze przywracania w Polsce stanu praworządności i pokazało ogromną moc sprawczą instytucji unijnych w zakresie ochrony niezależności sądownictwa w krajach członkowskich, to należy pamiętać, że kwestia praworządności w Polsce wymaga dalszych działań ze strony Unii Europejskiej – jej organów oraz poszczególnych krajów. Jak pokazuje praktyka ostatnich miesięcy, najbardziej skutecznym instrumentem przy przywracaniu stanu wymaganego z punktu widzenia standardów europejskich i kryteriów zapisanych w TFUE oraz *Karcie praw podstawowych* okazała się skarga KE do TSUE w trybie naruszeniowym (art. 258 TFUE) wraz z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia. Ochrona niezależności polskich sądów i niezawisłości sędziów jest kluczowa nie tylko dla obywateli polskich, ale też dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej, którzy tracą ochronę swoich praw. Europejski system prawny może funkcjonować prawidłowo tylko wtedy, gdy wszystkie kraje zapewniają poszanowanie standardów ochrony praw człowieka oraz wszystkich gwarancji traktatowych i konstytucyjnych. Precedensowa batalia o *rule of law* w Polsce jest więc w istocie batalią o przetrwanie Unii Europejskiej jako ojczyzny obywateli, którym każdy kraj członkowski gwarantuje podobny standard ochrony praw i wolności.

*Autorzy są członkami inicjatywy #WolneSądy, grupy społecznej utworzonej przez prawników działających na rzecz utrzymania niezależności polskiego sądownictwa.*

### Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabela Sariusz-Skąpska  
ISBN 978-83-65882-57-8  
Warszawa 2019