

Warszawa, dnia 25 marca 2019 r.

Komunikat FOR 10/2019:

Polska praworządność przed unijnym Trybunałem: refleksje po rozprawie ws. Izby Dyscyplinarnej i nowej KRS

- **19 marca w Trybunale Sprawiedliwości UE miała miejsce rozprawa w kolejnej sprawie dotyczącej zmian w polskim sądownictwie**
- **Sędziowie z Luksemburga badali kwestię, czy Izba Dyscyplinarna jest niezależnym sądem, w rozumieniu prawa unijnego, gdyż została powołana w całości przez nową KRS wybraną przez polityków**
- **Argumentację za uznaniem, że Izba Dyscyplinarna nie jest „sądem” poparła większość uczestników postępowania. Przeciwnego zdania byli reprezentanci rządu polskiego i Prokuratora Generalnego. Ten ostatni skierował zaskakujący wniosek o wyłączenie Prezesa TSUE z rozpoznawania sprawy**
- **Zachowanie prokuratora i wypowiedzi przedstawicieli rządu mogą sugerować, że większość rządząca przygotowuje się do nieuznania lub kreatywnej interpretacji orzeczenia, ze szkodą dla niezależności polskich sądów i pozycji Polski w UE**

Czy Izba Dyscyplinarna jest niezależnym sądem, skoro została w całości ukształtowana przez nową Krajową Radę Sądownictwa, wybraną w większości przez polityków? Z takim pytaniem Sądu Najwyższego przyszło zmierzyć się Trybunałowi Sprawiedliwości UE podczas wtorkowej rozprawy w Luksemburgu. Precedensowy charakter sprawy oraz argumenty podnoszone w czasie wysłuchania, jak i spodziewane rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, zdają się sugerować, że końcowe orzeczenie może (przynajmniej częściowo) przyczynić się do ograniczenia wpływu polityków na polski wymiar sprawiedliwości. Z drugiej strony, złożony na rozprawie zaskakujący wniosek prokuratora o wyłączenie Prezesa TSUE świadczyć może o przygotowaniach większości rządzącej do podważenia wyroku w tej sprawie, co jeszcze bardziej osłabiłoby pozycję Polski w UE. Na 23 maja rzecznik generalny zapowiedział wydanie opinii w sprawie pytań SN.

Trzej sędziowie i trzy odesłania prejudycjalne

Sprawa, której służby trybunalskie nadały nazwę „Krajowa Rada Sądownictwa (niezależność Izby Dyscyplinarnej SN)”, obejmuje trzy podobne odesłania prejudycjalne skierowane do TSUE w sierpniu i wrześniu 2018 r. przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN. W związku ze skróceniem wieku przejścia

w stan spoczynku sędziów tego sądu, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, dwóch sędziów SN i jeden NSA skierowali do tej izby powództwa o ustalenie istnienia stosunku służbowego – domagając się stwierdzenia, że nie przeszli oni w stan spoczynku – oraz odwołanie od uchwały nowej KRS, która negatywnie zaopiniowała możliwość dalszej służby przez sędziego NSA. Sprawy przed TSUE, zarejestrowane jako *Krajowa Rada Sądownictwa* (C-585/18), *CP* (C-624/18) i *DO* (C-625/18), połączono do wspólnego rozpoznania i zdecydowano o objęciu trybem przyspieszonym¹.

W skierowanych do TSUE pytaniach prejudycjalnych Izba Pracy zmierza do ustalenia, czy Izba Dyscyplinarna – powołana „od zera” przez nową KRS, której 15 sędziów wybiera obecnie Sejm – jest niezależnym sądem w rozumieniu prawa UE, gdyż tylko taki organ może zagwarantować skuteczną ochronę sądową, o której mowa w art. 19 ust. 1 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej. Z uwagi na to, że sprawy trzech sędziów powinny trafić właśnie do tej izby, powstaje wątpliwość, czy Izba Pracy nie powinna odmówić zastosowania przepisów ustawy o SN i sama – jako niewątpliwie niezależny sąd – rozpoznać te sprawy.

Argumenty z sali rozpraw

Wtorkowa rozprawa była kolejnym etapem procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości. Wcześniej, pełnomocnicy trzech sędziów (stron w postępowaniu przed SN), podobnie jak reprezentanci Komisji, Urzędu Nadzoru EFTA, Polski i Łotwy, złożyli swoje uwagi na piśmie, proponując TSUE odpowiedzi na pytania prejudycjalne. Do jednej ze spraw rozpoznawanych przez Izbę Pracy przystąpił również prokurator, uzyskując tym samym status uczestnika postępowania przed sądem w Luksemburgu.

Podczas wysłuchania, które miało na celu udzielenie TSUE wskazówek dotyczących interpretacji polskiego prawa i przekazanie sugestii dotyczących odpowiedzi na zadane pytania, głos zabrali wszyscy uczestnicy, poza rządem łotewskim.

Na samym początku, poza kolejnością, pełnomocnik Polski próbował złożyć wniosek formalny o odroczenie wtorkowej rozprawy z uwagi na planowane na 25 marca ogłoszenie rozstrzygnięcia TK, który zajmuje się konstytucyjnością przepisów ustawy o KRS. Trybunał zignorował jednak jego uwagi i przypomniał o obowiązującej procedurze i kolejności wystąpień. W dalszej części, kiedy TSUE przystąpił do merytorycznego etapu rozprawy, pełnomocnik Polski takiego wniosku już nie kierował.

„Wrażenie zależności”

W swoich stanowiskach pełnomocnicy sędziów skupili się na prezentowaniu przykładów, które uzasadniają opinię o podporządkowaniu nowej KRS politykom. Wskazywano na nietransparentną procedurę wyboru 15 sędziów przez Sejm – do dziś, mimo starań m.in. autora i 6 wyroków sądów administracyjnych, nie ujawniono, kto poparł poszczególne kandydatury. Przekazano także informacje o dokumentacji świadczącej o wadliwości wyboru jednego z członków nowej KRS, s. Macieja Nawackiego, który nie uzyskał wymaganych przez polskie prawo 25 podpisów poparcia innych sędziów – czterech z nich wycofało swoje rekomendacje przed wyborem kandydata przez Sejm. Omawiano ponadto pospieszny tryb naboru sędziów do Izby Dyscyplinarnej, prowadzony przez nową KRS.

Pełnomocnicy opisywali również przykłady nacisków na sędziów, wywierane m.in. przez rzeczników dyscyplinarnych – wskazując, że na samym końcu „łańcucha technologicznego” znajduje się Izba Dys-

¹ Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 26 listopada 2018 r., *Krajowa Rada Sądownictwa (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2018:977.

cyplinarna, która uzyskała prawo do usuwania sędziów z zawodu. Przypomniano Trybunałowi o bulwersujących przypadkach inicjowania postępowań przeciwko sędziom kierującym pytania prejudycjalne do TSUE.

Powoływano się ponadto na niedawne orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z którego wynika, że powołanie sędziego z naruszeniem przepisów krajowych jest jednocześnie naruszeniem prawa do sądu².

Zdaniem pełnomocników sędziów, wszystkie wskazane wyżej okoliczności świadczą o „wrażeniu zależności” Izby Dyscyplinarnej i nowej KRS od polityków, co w ich przekonaniu nie gwarantuje skutecznej ochrony sądowej, wymaganej przez traktaty unijne.

Rząd pod rękę z prokuraturą

W swoich stanowiskach pełnomocnicy Polski i Prokuratora Generalnego – Bogusław Majczyna i prok. Tomasz Szafranski – zgodnie twierdzili, że Izba Dyscyplinarna „nosi wszelkie znamiona niezależności”, a fakt, że część środowisk w Polsce kwestionuje ostatnie zmiany w sądownictwie, nie może mieć żadnego wpływu na tę ocenę.

Podobnie, jak w przypadku rządowej „Białej Księgi” nt. wymiaru sprawiedliwości, powoływano się na przykłady z zagranicy. Skoro bowiem w niektórych państwach członkowskich albo nie ma odpowiedników polskiej KRS, albo – podobnie jak obecnie – część składu wybiera parlament, to nie stanowi to zagrożenia dla niezależności sądów powołanych za pośrednictwem takich organów. W ich ocenie, gdyby TSUE uznał nową KRS za organ wpływający negatywnie na niezależność sądów w Polsce, w tym ID, to przyczyniłoby się to do rewolucji w zasadach powoływania sędziów w całej Unii, a samo orzeczenie byłoby przykładem zastosowania wobec państw członkowskich podwójnych standardów.

W ocenie prokuratora, nowa KRS powstała z poszanowaniem konstytucji, co potwierdzają „jednoznaczne” opinie konstytucjonalistów. Stwierdził on także, że Izba Dyscyplinarna jest o wiele bardziej niezależna niż sądy w innych państwach Unii, gdyż jej członkowie nie są w jakikolwiek sposób powiązani z władzą ustawodawczą i wykonawczą.

Jednocześnie podnoszono, że w związku z kolejną nowelizacją ustawy o SN i „powrocie” sędziów odesłanych w stan spoczynku do czynnego orzekania, sprawy z powództw o ustalenie i odwołania od uchwały nowej KRS są bezprzedmiotowe, a zatem postępowanie przed TSUE także powinno zostać umorzone.

Komisja i EFTA po stronie sędziów

W swoich wystąpieniach reprezentanci KE i Urzędu Nadzoru EFTA poparli wątpliwości przedstawiciele sędziów i zgodnie stwierdzili, że Izba Dyscyplinarna nie jest niezależnym sądem w rozumieniu prawa UE.

Zdaniem Komisji, należy jednak odróżnić ocenę niezależności ID od podległości politykom nowej KRS. Wskazywano, że orzecznictwo TSUE nie wypracowało jeszcze standardów dotyczących powoływania sędziów i w związku z tym trudno jest ocenić, jaki wpływ na niezależność sądu ma fakt rekomendowania jego sędziów przez organ, taki jak nowa KRS. Argumentowano raczej, że głównym czynnikiem, który świadczy o nieuznaniu Izby Dyscyplinarnej za sąd w rozumieniu prawa Unii, jest liczba i charakter jednoczesnych zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości.

² Wyrok ETPCz z dnia 12 marca 2019 r., *Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii*, 26374/18.

Pełnomocnik Urzędu Nadzoru EFTA nie był jednak w swojej ocenie tak powściągliwy, jak Komisja i wskazał, że to przede wszystkim nowy sposób wyboru 15 członków-sędziów KRS wpływa negatywnie na niezależność Izby Dyscyplinarnej. Podobnie, jak reprezentanci sędziów, podnosił, że niezależność to także przekonanie obserwatorów, że sąd działa bez nacisków i wpływów z zewnątrz – a takiego przekonania wobec Izby Dyscyplinarnej nie ma.

W odpowiedzi na argument o zróżnicowaniu zasad powoływania sędziów w państwach UE zaprezentowano ciekawą koncepcję, opartą o zasadę niepogarszania stopnia niezależności sądów (*non-regression principle*). Zdaniem Urzędu Nadzoru EFTA zasada ta oznaczać miałaby związek państwa członkowskiego ustanowionym przez siebie standardem wyboru sędziów i obowiązkiem jego nieobniżania ze szkodą dla wymiaru sprawiedliwości. Mogłoby to pogodzić różne mechanizmy powoływania sędziów w państwach UE, a jednocześnie miałyby pozytywny wpływ, gdyż stopniowo zwiększałoby niezależność sądów w każdym państwie UE. W ocenie pełnomocnika Urzędu Nadzoru EFTA, gdyby zastosować tę zasadę do nowego modelu wyboru członków KRS, z pewnością doszło do obniżenia standardu niezależności sądów, gdyż przeniesienie tej kompetencji na Sejm nie ma żadnego „logicznego” uzasadnienia z punktu widzenia odrębności wymiaru sprawiedliwości. Nie oznacza to bynajmniej, że inne władze nie mogą mieć wpływu na sądownictwo – chodzi wyłącznie o zagwarantowanie niezależności sądów.

W drugiej fazie wysłuchania uczestnicy postępowania (głównie pełnomocnicy Polski i Prokuratury Generalnej) odpowiadali na pytania sędziów i rzecznika generalnego. Dotyczyły one przede wszystkim interpretacji ustawy o KRS, w tym procedury nominacyjnej na stanowiska sędziowskie w SN oraz zasad, na jakich kandydaci mogą odwołać się do sądu.

Przygotowania pod nieuznanie orzeczenia

W końcowej wypowiedzi prokurator Tomasz Szafrąński – oceniając zachowanie składu sędziowskiego podczas rozprawy – uznał, że Prezes TSUE, sędzia Koen Lenaerts, nie przestrzega wymogów obiektywizmu i złożył zaskakujący wniosek o wyłączenie go z rozpoznawania sprawy. Jego argumentacja nie dotyczyła jednak sytuacji podczas wysłuchania i skupiła się wyłącznie na rzekomych publikacjach w polskim czasopiśmie prawniczym oraz wizyt w Polsce, podczas których Prezes TSUE miał wypowiadać się o zagrożeniach dla niezależności polskich sądów.

W odpowiedzi sędzia Lenaerts uznał, że sam nie wyłączy się z rozpoznawania sprawy, a decyzję podejmie skład orzekający.

Biorąc pod uwagę zachowanie prokuratora Szafrąńskiego podczas rozprawy – w tym przerywanie sądowni i uczestnikom oraz próby udzielania odpowiedzi za przedstawiciela Polski – a ponadto wypowiedzi większości rządzącej o braku kompetencji TSUE do zajmowania się polskim wymiarem sprawiedliwości, wydaje się, że sceny, jakie miały miejsce w Luksemburgu, są elementem szerszej strategii, polegającej na przygotowywaniu argumentacji pod nieuznanie lub kreatywną interpretację końcowego wyroku.

23 maja swój pogląd sprawy przedstawi rzecznik generalny. Jego opinia nie jest oczywiście wiążąca dla TSUE, jednak może stanowić dla sędziów celną wskazówkę przed wyrokowaniem. Końcowe orzeczenie, które zapadnie zapewne w połowie 2019 r., zapowiada się jako kolejny precedensowy wyrok, w którym TSUE wypowie się na temat niezależności sądów z punktu widzenia prawa unijnego, a konkretniej zmian w wymiarze sprawiedliwości w Polsce. Biorąc pod uwagę, że w tym roku TSUE wyda kilka innych orzeczeń dotyczących Polski, można mieć nadzieję, że stanowią one będą podstawę do wycofania wielu złych zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Patryk Wachowiec

Analityk prawny FOR, prezes Fundacji Centrum Analiz dla Rozwoju

e-mail: patryk.wachowiec@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR