



## Stan praworządności w Polsce. Wyzwania dla instytucji unijnych w nowej kadencji

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

W 2018 roku Komisja Europejska (KE) osiągnęła istotny sukces na drodze do przywrócenia stanu praworządności w Polsce. 19 października 2018 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał postanowienie o zastosowaniu środków tymczasowych w procedurze przeciwnaruszeniowej, prowadzonej na podst. art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – w związku z próbą wymuszenia przez polskie władze przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (SN) i Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) powyżej 65. roku życia, w tym Pierwszej Prezes SN prof. Małgorzaty Gersdorf, której sześcioletnią kadencję gwarantuje art. 183 ust. 3 Konstytucji RP (urzędowanie kończy się w 2020 roku). **Na podstawie zastosowanego przez TSUE zabezpieczenia, nakazano Polsce natychmiastowe przywrócenie wszystkich sędziów SN i NSA do orzekania.** Postanowienie to zostało wykonane przez polskie władze przez uchwalenie ustawy z dnia 21 listopada 2018 roku o zmianie ustawy o SN. Pomimo wykonania zabezpieczenia KE nie wycofała skargi argumentując, że wydanie wyroku jest konieczne, ponieważ polskie władze mogą powtórzyć uchwalenie ustawy naruszające porządek prawny UE, a poza tym orzeczenie będzie miało istotne znaczenie interpretacyjne dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich. **24 czerwca 2019 roku TSUE wydał wyrok, w którym uznał, że przepisy polskiej ustawy o SN z 8 grudnia 2017 roku naruszały kryteria traktatowe, w szczególności unijną zasadę skutecznej ochrony sądowej,** o której mowa w art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

Przed TSUE toczy się nadal kilka postępowań, których przedmiotem są fundamentalne zarzuty dotyczące naruszania polskiej praworządności. Są to postępowania prejudycjalne, prowadzone na podstawie pytań prawnych zadanych przez polskie sądy powszechne, SN oraz NSA. Wśród nich są rozpoznawane m.in. następujące zagadnienia:

- czy nowoutworzona (w 2018 roku) **Izba Dyscyplinarna SN**, do której sędziowie zostali wskazani przez **Krajową Radę Sądownictwa (KRS)**, wybraną z kolei niemal w całości przez polityków partii rządzącej, jest niezależnym sądem w rozumieniu standardów europejskich. W tej sprawie rzecznik generalny TSUE wydał w dniu 27 czerwca 2019 roku opinię, w której wyraźnie stwierdził, że Izba Dyscyplinarna nie spełnia standardów niezależności w rozumieniu prawa UE, a KRS wybrana w polityczny sposób, nie wypełnia swojej roli niezależnego organu stojącego na straży niezależności sądownictwa, który może wybierać sędziów w bezstronny sposób. Wyrok w tej sprawie jest oczekiwany na jesieni tego roku;
- czy nowoutworzona (w 2018 roku) **Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN**, również wybrana przez upolitycznioną KRS, jest niezależnym sądem w rozumieniu standardów europejskich. W uzasadnieniu pytania prejudycjalnego SN wskazał, że procedura powoływania sędziów do ww. Izby SN nosił znamiona rażącego, intencjonalnego naruszenia prawa. Te same cechy miał proces tworzenia prawa, na podstawie którego powołano do życia nowe izby SN oraz nowy upolityczniony sposób powoływania KRS. Należy wskazać, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wedle swoich kompetencji ma zajmować się m.in. **zatwierdzeniem ważności wyborów** w Polsce oraz rozpatrywaniem **skargi nadzwyczajnej** (nowej instytucji prawnoprocesowej, kwestionowanej przez KE pod kątem standardów traktatowych, o czym mowa poniżej). W tej sprawie prejudycjalnej SN zawnioskował o zastosowanie przez TSUE trybu przyspieszonego. Pierwszych czynności procesowych (etap pisemny postępowania) należy spodziewać się na jesieni tego roku;
- czy **nowy system postępowań dyscyplinarnych** wobec polskich sędziów zagraża niezawisłości sędziowskiej, a tym samym czy naruszona zostaje zasada skutecznej ochrony sądowej wynikająca z art. 19 TUE. W tej sprawie opinia rzecznika generalnego TSUE ma zostać ogłoszona 24 września 2019 roku, a wyroku należy spodziewać się pod koniec bieżącego roku.

Ponadto KE 3 kwietnia 2019 roku rozpoczęła **nowe postępowanie przeciwnaruszeniowe** w sprawie nowego systemu dyscyplinarnego, który w ocenie Komisji „podważa niezależność polskich sędziów przez to, że nie zapewnia niezbędnych gwarancji ochrony przed kontrolą polityczną”. 17 lipca 2019 roku KE rozpoczęła drugi etap procedury, wydając tzw. uzasadnioną opinię i udzielając polskiemu rządowi 2-miesięcznego terminu. W razie niewykonania zaleceń KE w zakresie dostosowania systemu dyscyplinarnego do kryteriów traktatowych, Komisja złoży skargę do TSUE, najprawdopodobniej wraz z wnioskiem o zabezpieczenie.

Należy też pamiętać, że nadal toczy się w Radzie UE zainicjowana 20 grudnia 2017 roku przez KE **procedura kontroli praworządności w Polsce, prowadzona na podstawie art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)**. Spośród rekomendacji Komisji nadal niezłaławione pozostają następujące zagadnienia dotyczące niezależności polskiego sądownictwa:

- sprawa **sposobu powoływania, obecnego składu i funkcjonowania KRS** po zmianach przepisów 8 grudnia 2017 roku. Z poprzedniego składu KRS w 2018 roku 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 wybierana przez sędziów. Skład KRS został wybrany w 2018 roku przez większość rządzącą, a procedura wyłaniania członków nowej KRS była wysoce nietransparentna. KRS pełni w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości kluczową rolę, bowiem stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, a także wskazuje kandydatów na sędziów wszystkich szczebli, od sądów rejonowych po Sąd

Najwyższy. KRS, z uwagi na poważne zastrzeżenia co do jej niezależności od polityków, została zawieszona w prawach członka Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Według przeprowadzanych wśród sędziów ankiet i referendów, ponad 90% z nich uważa, że KRS nie spełnia swojej konstytucyjnej roli;

- zastrzeżenia dotyczące powoływania prezesów i wiceprezesów **sądów powszechnych**. W okresie od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r. na mocy specjalnych uprawnień Ministra Sprawiedliwości, będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym, wymieniono bez konsultacji i bez merytorycznych powodów ponad 150 prezesów i wiceprezesów. Decyzje co do przedłużania sędziom prawa orzekania po osiągnięciu określonego wieku, podejmuje upolityczniona KRS, co powoduje ograniczenie niezawisłości sędziowskiej;
- Minister Sprawiedliwości na podstawie zmian ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, uzyskał nieakceptowalny z punktu widzenia europejskich kryteriów odnośnie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wpływ na **postępowania dyscyplinarne wobec sędziów** – dotyczy w szczególności to powołania specjalnego Rzecznika Dyscyplinarnych Sądów Powszechnych i jego zastępców oraz wyboru sędziów sądów dyscyplinarnych – bez jakiegokolwiek wpływu samorządu sędziowskiego. W ostatniej instancji procesu dyscyplinarnego orzeka Izba Dyscyplinarna SN, wybrana całkowicie od nowa przez większość rządzącą, gdzie zasiadają także byli prokuratorzy, podlegli wcześniej Ministrowi Sprawiedliwości. Niezależność sądownictwa wymaga, aby system postępowań dyscyplinarnych zawierał zabezpieczenia przed użyciem go jako środka politycznej kontroli orzeczeń sądów. Tymczasem w ostatnich miesiącach wszczyna się coraz więcej postępowań dyscyplinarnych wobec tych sędziów, mają odwagę bronić w przestrzeni publicznej wartości konstytucyjnych i ustrojowych reguł europejskich, a także wobec tych którzy zadają do TSUE pytania prejudycjalne. Ma to ewidentnie ewidentnie charakter szykan i represji, co ma na celu wywarcie tzw. „efektu mrożącego”, który ma zastraszyć innych sędziów;
- do polskiego systemu prawnego wprowadzono w 2018 roku nową instytucję **skargi nadzwyczajnej**, która przewiduje możliwość rewidowania wyroków sądów wydanych w ciągu 20 lat, a tym samym podważenie prawomocnych orzeczeń polskich sądów, w których sądy stosowały prawo unijne, oparte na wyrokach TSUE, co wpływa na na stabilność całego europejskiego systemu prawnego.
- kwestia obsadzania, składu i funkcjonowania **Trybunału Konstytucyjnego** (TK) – brak zaprzysiężenia trzech prawidłowo wybranych w październiku 2015 sędziów, zasiadanie w składzie TK tzw. sędziów-dublerów, odsunięcie od orzekania 3 sędziów TK, brak opublikowania wyroków TK z 2016 roku (zostały opublikowane w 2018 roku, ale jako „rozstrzygnięcia TK wydane z naruszeniem przepisów”, a nie jako wyroki), wybór Prezesa TK odbył się w sposób niezgodny z procedurą.

Pomimo wyżej opisanych, trwających a także zakończonych postępowań przed instytucjami unijnymi i TSUE, polskie władze nadal intensywnie kontynuują działania utrwalające naruszenia praworządności.

Pomimo wskazanej opinii rzecznika generalnego TSUE w sprawie Izby Dyscyplinarnej SN i spodziewanego na jesieni wyroku, Prezydent ogłosił już po wydaniu tej opinii nowy nabór sędziów do tej Izby SN. Pomimo pytania prejudycjalnego o status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, parlament obecnie proceduje zmiany w Kodeksie wyborczym, wskazujące wyraźną kompetencję tej Izby do zatwierdzania ważności wyborów w Polsce.

Osoba wybrana przez nowy KRS i powołana przez Prezydenta na sędziego Izby Cywilnej SN w 2018 roku, zadała 1 lipca 2019 roku pytania prawne go podporządkowanego obecnej władzy Trybunału Konstytucyjnego odnośnie statusu poprzedniej KRS i wszystkich sędziów przez nią wybranych (do

2017 roku), w tym sędziów SN. Ma to jak się wydaje na celu uzyskanie mechanizmu prawnego umożliwiającego przede wszystkim usunięcie „starych” sędziów z SN, w tym Pierwszej Prezes SN prof. Małgorzaty Gersdorf, a także unicestwienie postępowań prejudycjalnych przed TSUE (ponieważ zadawali je sędziowie, powołani przez poprzednią KRS). Z racji tego, że TK nie można obecnie uznać za niezależny organ orzeczniczy, należy spodziewać się rychłego wyroku zatwierdzającego stawiane w pytaniach tezy.

## Podsumowanie

Sprawa polskiej praworządności wymaga dalszych intensywnych działań ze strony Unii Europejskiej. Jak pokazuje praktyka ostatnich miesięcy, najbardziej skutecznym instrumentem przy przywracaniu stanu wymaganego z punktu widzenia standardów europejskich i kryteriów zapisanych w TUE oraz Karcie Praw Podstawowych – okazała się skarga KE do TSUE na podst. art. 258 TFUE w tzw. trybie przeciwnaruszeniowym wraz z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia. Oczywistym wydaje się w tym kontekście, że zainicjowana przez Komisję procedura w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych powinna być kontynuowana. W razie niewykonania przez rząd Polski zaleceń KE sprawa winna znaleźć finał w postaci kolejnej skargi złożonej przez Komisję do TSUE.

Ponadto kolejnym obszarem, który powinien zostać objęty taką samą procedurą, jest kwestia sposobu powoływania Krajowej Rady Sądownictwa, w kontekście ochrony w Polsce unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej.

Wartym rozważać jest też wznowienie prac przez Komisję LIBE Parlamentu Europejskiego (PE) nad raportem o stanie praworządności w Polsce. Dane i materiały zebrane w poprzedniej kadencji PE mogłyby zostać uaktualnione, także w drodze publicznych wysłuchań w Parlamencie. Raport opracowany i przyjęty przez Komisję LIBE mógłby zostać włączony do procedury kontroli praworządności prowadzonej przez Radę UE na podstawie art. 7 TUE.

*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. Uznane autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Warszawa, lipiec 2019