

Warszawa, dnia 17 grudnia 2018 r.

Komunikat FOR 34/2018:

Nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym nie przywraca praworządności

- **Pod koniec listopada parlament przyjął kolejną, siódmą nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym, która „przywraca” sędziów SN i Naczelnego Sądu Administracyjnego do pracy**
- **Projekt, zdaniem autorów, ma być odpowiedzią m.in. na postanowienie tymczasowe Trybunału Sprawiedliwości UE, zawieszające stosowanie części przepisów ustawy o SN**
- **Nowelizacja nie była potrzebna, gdyż orzeczenie TSUE działa samoistnie i nie wymaga powtórzenia w polskim systemie prawnym**
- **Przyjęta nowelizacja nakazuje także umorzenie postępowań dotyczących weryfikacji statusu sędziów SN i NSA, łamiąc tym samym prawo do sądu**
- **Wejście w życie opisywanej nowelizacji nie wstrzymuje również postępowań przed TSUE dotyczących ustawy o SN**
- **Powrót sędziów SN i NSA do orzekania nie oznacza, że nieaktualne stają się inne zastrzeżenia dotyczące m.in. Izby Dyscyplinarnej czy składu Krajowej Rady Sądownictwa i Trybunału Konstytucyjnego**

Pod koniec listopada br. do Sejmu trafił projekt kolejnej nowelizacji ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹. Rządzący wycofali się z propozycji odesłania prawie 1/3 sędziów SN w stan spoczynku i wpływu prezydenta na możliwość dalszego orzekania po przekroczeniu wieku emerytalnego. Te zmiany dotyczą również sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ustawa, którą właśnie podpisał prezydent, czeka na publikację w Dzienniku Ustaw.

Przyjęty akt jest reakcją na bezprecedensową decyzję wiceprezesa TSUE², zgodnie z którą Polska została zobowiązana – natychmiast i do czasu wydania ostatecznego orzeczenia w sporze z Komisją – m.in. do zawieszenia stosowania przepisów ustawy o SN dotyczących skrócenia wieku przejścia w stan

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.

² Postanowienie wiceprezesa TSUE z dnia 19 października 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18 R, EU:C:2018:852.

spoczynku i wyrażania przez prezydenta zgody na dalsze orzekanie. Ponadto, TSUE nakazał Polsce doprowadzenie do tego, by sędziowie SN odesłani (zdaniem rządu) na wcześniejszą emeryturę³ mogli powrócić do pracy i orzekać na tych samych warunkach, jakie przysługiwały im przed wejściem w życie spornych przepisów, czyli 3 kwietnia 2018 r. Pełny skład TSUE w dniu 17 grudnia 2018 r. utrzymał postanowienie tymczasowe w mocy⁴.

Poza tym – zdaniem posłów PiS, którzy skierowali projekt do Sejmu⁵ – nowelizacja odpowiada na: (1) „zastrzeżenia, także natury konstytucyjnej, dotyczące kształtu przepisów o przejściu sędziów w stan spoczynku podnoszone przez różne środowiska w kraju” oraz (2) „krytykę obowiązujących rozwiązań prawnych podnoszoną przez instytucje UE”. Posłowie, poza kilkoma sprawami dotyczącymi praworządności, którymi zajmuje się TSUE, mieli również zapewne na myśli prowadzone od grudnia ubiegłego roku postępowanie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) dotyczące stwierdzenia naruszenia przez Polskę zasady państwa prawa.

Znowu w „trybie pendolino”

Projekt został przyjęty przez Sejm w rekordowym czasie nieco ponad 3 godzin. Większość parlamentarna nie tylko nie pozwoliła na ocenę propozycji przez organizacje pozarządowe czy nie przeprowadziła konsultacji społecznych – projekt nie trafił nawet do komisji sejmowej, gdzie można było spokojniej przedyskutować każdy artykuł. Cały proces legislacyjny miał miejsce na sali plenarnej.

Jest to kolejny w obecnej kadencji przykład złego tworzenia prawa, sprowadzający parlament do roli maszyny do głosowania i wyraziciela niczym nieskrępowanej woli rządzących. Tak istotna ustawa, dotycząca nie tylko ustroju najważniejszego sądu w kraju, ale także wykonania zobowiązania międzynarodowego nałożonego na Polskę przez TSUE, wymaga uchwalania w spokoju i z rozwagą.

W sytuacji, w której nie istnieje obecnie w Polsce efektywna kontrola konstytucyjności prawa, większość parlamentarna może przyjąć każdą ustawę, nie zważając na uchybienia w procesie legislacyjnym czy w treści aktów.

Sędziowie nigdy nie przeszli w stan spoczynku

W postępowaniu przed TSUE Komisja Europejska zarzuca Polsce, że obniżając wiek przejścia sędziów SN i NSA w stan spoczynku, stosując ten wiek do już orzekających sędziów (a nie na przyszłość), jak i przyznając prezydentowi dowolność w decydowaniu o przedłużeniu stanu czynnego naruszono art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Oznacza to, że uchwalając ustawę z grudnia 2018 r. Polska naruszyła zasadę niezależności i nieusuwalności sędziów, co wpływa na skuteczną ochronę sądową w sprawach unijnych rozstrzyganych przez SN i NSA.

Polski rząd – reprezentujący nasz kraj przed TSUE – jak i Komisja Europejska oraz sam trybunał wskazują⁶, że sędziowie, którzy nie spełnili nowych wymogów (tj. ukończyli 65 rok życia i nie otrzymali od prezydenta zgody na dalsze orzekania) przeszli w stan spoczynku. W rzeczywistości jednak sprawa jest

³ Pod pojęciem „emerytury” czy „wieku emerytalnego” rozumiem oczywiście odpowiednio „stan spoczynku” i „wiek przejścia (przeniesienia) w stan spoczynku”. Niniejszy zabieg ma jedynie na celu uproszczenie przekazu.

⁴ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Polska zostaje zobowiązana do natychmiastowego zawieszenia stosowania przepisów krajowych dotyczących obniżenia wieku przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku*, komunikat prasowy nr 204/18, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180204pl.pdf> [dost. 17.12.2018 r.]

⁵ Druk sejmowy nr 3013, VIII kadencja.

⁶ Zob. Komisja/Polska, C-619/18 R, pkt 18.

bardziej skomplikowana. Ustawa o SN wymaga bowiem, by datę przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku stwierdzał każdorazowo Prezydent RP (art. 39). Taka czynność nie mieści się w katalogu prezydenckich prerogatyw (art. 144 ust. 3 Konstytucji RP) i do swojej ważności wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. Podobnie, stwierdzenie daty przejścia (przeniesienia) sędziego w stan spoczynku musi mieć formę aktu urzędowego głowy państwa, czyli postanowienia.

Prezydent RP przesłał jednak sędziom, w tym Pierwszemu Prezesowi SN, listy z informacją, że przeszli oni w stan spoczynku. Pisma te nie zawierały kontrasygnaty premiera i nie były aktami urzędowymi prezydenta. Dlatego też sędziowie ci nigdy nie opuścili swoich urzędów, gdyż akt będący podstawą przejścia w stan spoczynku jest wadliwy⁷.

Co więcej, z faktu że indywidualnymi aktami głowy państwa nie zajmuje się Trybunał Konstytucyjny, część sędziów – rzekomo przeniesiona w stan spoczynku – postanowiła zweryfikować swój status bezpośrednio przed SN, składając powództwa o ustalenie istnienia stosunku służbowego⁸. Sprawy te czekają na rozstrzygnięcie.

Zatem Komisja słusznie argumentuje w swojej skardze, że skrócenie wieku emerytalnego sędziów SN i NSA oraz przyznanie prezydentowi dowolności w decydowaniu o dalszym orzekaniu naruszają przepisy TUE i Karty Praw Podstawowych UE. Jednakże informacje o przejściu sędziów w stan spoczynku są nieprawdziwe. Komisja i TSUE, wyrażając takie twierdzenia, bazują zapewne na informacjach polskiego rządu – jedyne legitymowanego reprezentanta w stosunkach z instytucjami unijnymi – zaś większość parlamentarna, prezydent i rząd stosują narrację o sędziach-emerytach raczej z pobudek politycznych.

Niemniej, dla oceny skargi przez TSUE i dla wydania ostatecznego orzeczenia ten fakt nie ma znaczenia. Tworzy on jedynie sytuację niepewności prawnej – dla organów władzy, instytucji unijnych i obywateli – gdyż władza ustawodawcza i wykonawcza prezentuje całkowicie odmienną interpretację przepisów niż sądy i zdecydowana większość środowiska prawniczego.

Ustawa nie jest potrzebna

Przy ocenie nowelizacji ustawy o SN podstawową kwestią jest stwierdzenie, czy propozycja ta była w ogóle potrzebna. Większość parlamentarna argumentuje, że postanowienie TSUE należy wdrożyć do polskiego systemu prawnego, a do tego czasu orzeczenie unijnego trybunału nie działa i nie może wywierać skutków prawnych. Zatem, zdaniem rządu, od 19 października 2018 r. (kiedy wydano omawiane postanowienie potwierdzone następnie 17 grudnia 2018 r.) do dnia wejścia w życie nowych przepisów orzeczenie TSUE nie działa – mimo że unijny trybunał nakazał realizację zobowiązań nałożonych na Polskę „natychmiast”.

Przedstawiciele władzy sądowniczej, Pierwszy Prezes SN i Prezes NSA, zastosowali się jednak do postanowienia już w dniu jego wydania, kiedy wezwali sędziów do powrotu do orzekania. Sami sędziowie, rzekomo przeniesieni w stan spoczynku, deklarowali wcześniej, że nie orzekają ze względu na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa procesowego stron postępowania, a nie dlatego, że uważają decyzję prezydenta za zgodną z prawem.

⁷ Zob. również E. Łętowska, *Mechanizm współdziałania prawa europejskiego i polskiego przy retroaktywnym skutku postanowienia zabezpieczającego (TSUE C-619/18)*, „Monitor Konstytucyjny” 11 listopada 2018 r., <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/6810> [dost. 17.12.2018 r.]

⁸ Sprawy sędziów SN Krzysztofa Cesarza i Andrzeja Siuchnińskiego, sygn. III PO 8/18 i III PO 9/18.

W mojej ocenie, stanowisko przedstawione przez prezesów dwóch najważniejszych sądów w Polsce jest przekonujące, gdyż do zastosowania się do postanowienia tymczasowego TSUE nie jest wymagane przyjęcie ustawy. Przemawiają za tym co najmniej cztery argumenty.

Po pierwsze, TSUE wskazał na samoistność postanowień tymczasowych przy okazji oceny wycinki w Puszczy Białowieskiej. Jak podkreślił wtedy unijny trybunał, „fakt, że egzekwuje się przestrzeganie przez państwo członkowskie środków tymczasowych przyjętych przez sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych [...] ma bowiem na celu zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii, które to stosowanie jest nierozłącznie związane z zapisaną w art. 2 TUE wartością, na której opiera się Unia, a jaką jest państwo prawa”⁹.

Po drugie, postanowienie tymczasowe skierowane jest do państwa członkowskiego, co oznacza, że wszystkie organy władzy publicznej – każdy w zakresie swoich kompetencji – są zobowiązane do jego pełnego wdrożenia i do nieudaremniania jego celu. Orzeczenie to dotyczy zatem nie tylko ustawodawcy, ale również (jak w przypadku komentowanej decyzji trybunału) m.in. prezydenta, KRS-u i wszystkich sądów, które muszą respektować jego treść.

Po trzecie, dwa wydane postanowienia mają ze swojej natury charakter tymczasowy – obowiązują do czasu ostatecznego orzeczenia, a w zależności od okoliczności mogą być w każdym czasie zmienione. Niecelowe jest zatem, by parlament nowelizował ustawę o Sądzie Najwyższym każdorazowo po wydaniu nowego postanowienia TSUE, szczególnie że obecna większość rządząca przyzwyczaiła obywateli i instytucje unijne do szybkich, ale jednocześnie szkodliwych zmian w ustawach regulujących wymiar sprawiedliwości.

Po czwarte, stanowisko o samoistności środka tymczasowego podzielają również przedstawiciele Komisji i TSUE. Szczególnie ważne jest zdanie tego drugiego organu, który będzie odpowiedzialny za wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie ustawy o SN.

Choć omawiana nowelizacja nie była potrzebna, to przyznaję, że zastosowanie się do postanowień TSUE w formie aktu normatywnego (przynajmniej na pierwszy rzut oka) sprzyja trwałości zaproponowanych rozwiązań, a ustawa działać powinna również po wydaniu ostatecznego orzeczenia przez unijny trybunał. Z drugiej strony, niczym nieskrępowana możliwość zmiany prawa w dowolnie krótkim czasie – szczególnie widoczna w obecnej kadencji parlamentu – rodzi obawy o szczerść i trwałość przyjętych rozwiązań. Kreatywna wykładnia ostatecznego wyroku TSUE przez polski rząd może go skłonić do przywrócenia niektórych rozwiązań wypunktowanych w postanowieniu tymczasowym.

Ekwilibrystyka ustawodawcy

Nowelizacja, poza przywróceniem poprzedniego wieku przejścia w stan spoczynku, całkowicie zrywa z procedurą wyrażania przez prezydenta zgody na dalsze orzekanie sędziego SN i NSA. Od teraz ani głowa państwa, ani nowa Krajowa Rada Sądownictwa, która opiniowała oświadczenia sędziów chcących pozostać w stanie czynnym, nie posiada żadnych kompetencji w tym zakresie. To niewystarczający krok, gdyż nadal pozostawiono prezydentowi prawo ogłaszania konkursów na wolne stanowiska sędziowskie w obu wymienionych sądach. Kompetencja ta, wbrew twierdzeniom Kancelarii Prezydenta

⁹ Zob. postanowienie TSUE z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 102.

RP, nie jest prerogatywą głowy państwa i wymaga kontrasygnaty premiera. Dotychczasowe cztery nabory do SN i NSA, ogłoszone przez prezydenta, takiej kontrasygnaty nie zawierają i w opinii wielu konstytucjonalistów są nieważne – podobnie, jak akty powołania sędziów wybranych w takiej procedurze.

Jednocześnie nowe przepisy przewidują osobliwą konstrukcję „powrotu do pełnienia urzędu” przez sędziów SN i NSA, którzy przeszli w stan spoczynku z powodu skrócenia wieku emerytalnego – a ich służbę „uważa się za nieprzerwaną”. Jak wspominałem, sędziowie ci w ogóle nie przeszli w stan spoczynku, ponieważ prezydent nie dopełnił obowiązku uzyskania kontrasygnaty i wydania aktu urzędowego informując ww. sędziów o dacie przejścia w stan spoczynku. Tym samym ustawodawca przyjął normę pustą, która nie dotyczy żadnego sędziego, gdyż żaden z nich w rzeczywistości nie przeszedł na emeryturę.

Podobnie „za nieprzerwaną” uważa się kadencję Pierwszego Prezesa SN lub Prezesa SN sprawowaną przez sędziego, którego objął skrócony wiek emerytalny. Norma ta również nie dotyczy żadnego sędziego, a w mojej opinii jest też niezgodna z art. 183 ust. 3 konstytucji, który wymaga powołania Pierwszego Prezesa SN przez prezydenta. Skoro więc – zdaniem ustawodawcy – sędzia sprawujący tę funkcję skutecznie przestał kierować Sądem Najwyższym, to nie może on powrócić na to stanowisko z mocy prawa, lecz tylko po ponownym powołaniu przez głowę państwa.

Podsumowując, niekonsekwencję autorów nowelizacji widać jak na dłoni. Niestety, projektodawcy nie chcą przyjąć do wiadomości, że sędziowie SN i NSA, którym prezydent nie zezwolił na dalsze orzekanie lub którzy takiej prośby nie złożyli – przekonani, że tamie ona zasadę niezawisłości sędziowskiej – nigdy nie przeszli w stan spoczynku. Tworzą oni niezrozumiałe konstrukcje prawne dodatkowo komplikujące sytuację wokół najważniejszych sądów w państwie. Szczęśliwie skutek tej ustawy będzie taki sam, jak skutek postanowienia TSUE, tj. efektywny powrót sędziów do orzekania.

Obawa przed TSUE

Autorzy opisywanego projektu, zapewne chcąc uniknąć wydania przez TSUE orzeczeń dotyczących statusu sędziów rzekomo przeniesionych w stan spoczynku, przewidują również umorzenie postępowań sądowych dotyczących odwołań od skierowania na wcześniejszą emeryturę lub ustalenia istnienia stosunku służbowego. Z takich środków prawnych skorzystało kilku sędziów SN i NSA chcąc ostatecznie – za sprawą orzeczenia Sądu Najwyższego – zweryfikować swój status. W tych postępowaniach skierowano co najmniej 3 pytania prejudycjalne do TSUE.

Propozycja ta narusza prawo do sądu, ponieważ nie pozwala sędziom uzyskać wiążących rozstrzygnięć dotyczących ich sytuacji prawnej. Wydaje się, że Sąd Najwyższy, stosując art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka lub art. 47 Karty Praw Podstawowych UE – gwarantujące każdemu prawo do sądu – powinien odmówić zastosowania przepisów nowelizacji przewidujących obowiązkowe umorzenie ww. postępowań i kontynuować ich rozpatrywanie. Pozwala na to art. 91 ust. 2 konstytucji, który wskazuje na pierwszeństwo umów międzynarodowych, jeśli nie da się ich pogodzić z ustawą krajową.

Poza tym, przedstawiciele większości parlamentarnej wyrażają nadzieje, że przyjęcie opisywanej nowelizacji oznaczać będzie, iż trwające postępowanie ze skargi Komisji stanie się bezprzedmiotowe i TSUE będzie musiał je umorzyć. To błędne rozumowanie, gdyż fakt wycofania się z rozwiązań naruszających przepisy unijne nie oznacza sam w sobie, że sprawa przed TSUE nie powinna być kontynuowana. Wydając orzeczenie ws. ustawy o SN, Trybunał ocenił będzie stan faktyczny istniejący w dniu

upływu terminu wskazanego w uzasadnionej opinii Komisji – którego niedotrzymanie upoważnia Komisję do skierowania skargi do TSUE¹⁰. W przypadku opisywanego postępowania orzeczenie będzie odnosić się do stanu istniejącego w połowie września 2018 r., kiedy obowiązywały sporne przepisy ustawy o SN. Przypominam, że dotychczas żaden niezależny organ sądowy, w tym TSUE, wiążąco nie orzekł o naruszeniu zasady państwa prawa przez polskie władze.

Praworządność to nie tylko SN

Pamiętamy, że wejście w życie omawianej nowelizacji nie oznacza, że znikają wszystkie zastrzeżenia dotyczące przestrzegania praworządności w Polsce. Kwestia Sądu Najwyższego to tylko fragment zagadnień rozpatrywanych w ramach procedury z art. 7 ust. 1 TUE. Poza tym nadal aktualne pozostają zastrzeżenia dotyczące między innymi:

- Krajowej Rady Sądownictwa – skrócenie kadencji sędziów i wybór ich następców przez Sejm;
- Trybunału Konstytucyjnego – orzekanie przez trzy osoby nie będące sędziami i wybór sędziego na stanowisko Prezesa TK z naruszeniem prawa;
- sądów powszechnych – wymiana prezesów i wiceprezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego);
- utworzenie Izby Dyscyplinarnej i nowy reżim postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów;
- wprowadzenie instytucji skargi nadzwyczajnej.

Część z wyżej wymienionych kwestii jest bezpośrednio lub pośrednio przedmiotem postępowań przed TSUE. Należy nadal stanowczo przypominać o tych sprawach i dążyć do ich ostatecznej weryfikacji przez niezależne organy sądowe, w tym unijny trybunał.

¹⁰ Zob. wyrok TSUE z dnia 31 marca 1992 r., Komisja/Włochy, C-362/90, EU:C:1992:158, pkt 10 i przywołane tam orzecznictwo.

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, wyężonego, 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:

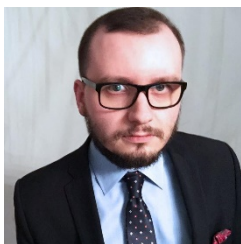
Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

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

Analitik 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