

Warszawa, dnia 22 listopada 2019 r.

Komunikat FOR 33/2019:

**Izba Dyscyplinarna i nowa KRS pod unijnym prężierzem:
skutki wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r.**

- **Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) ws. Izby Dyscyplinarnej i nowej Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) jest kolejnym orzeczeniem dotyczącym zmian w polskim sądownictwie w ostatnich latach. Odpowiada on tylko na część wątpliwości, a dalszych odpowiedzi należy spodziewać się w 2020 roku.**
- **Sam TSUE nie mógł wprost stwierdzić, że Izba Dyscyplinarna i nowa KRS są niezgodne z prawem Unii, gdyż nie pozwala mu na to specyfika procedury prejudycjalnej (dialogu między sądami krajowymi a TSUE) – sąd unijny odpowiada w niej na pytania sądów o wykładnię prawa UE, a nie stwierdza wprost, że rozwiązania krajowe są niezgodne z ustawodawstwem unijnym.**
- **W swoim orzeczeniu TSUE po raz kolejny potwierdził, że organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim musi być zgodna z prawem UE, w tym gwarantować niezależność sądów. Z uwagi na to, że potencjalnie w każdej sprawie przed sądem może istnieć konieczność wykładni lub stosowania prawa Unii, dotyczy to wszystkich sądów w Polsce.**
- **W odpowiedzi na wątpliwości Sądu Najwyższego TSUE wskazał, że aby zweryfikować, czy Izba Dyscyplinarna jest sądem niezależnym w rozumieniu prawa Unii, powinien on przeprowadzić ocenę sposobu powołania nowej KRS i tego, w jaki sposób wykonuje ona swoje kompetencje, a także w jakich okolicznościach powołano Izbę Dyscyplinarną.**
- **Wyrok TSUE powinien umożliwić m.in. ujawnienie list poparcia do nowej KRS, które mimo prawomocnego wyroku sądu nadal pozostają ukryte przed opinią publiczną.**

Wtorkowy wyrok TSUE w sprawie statusu Izby Dyscyplinarnej i nowej Krajowej Rady Sądownictwa¹ jest czwartym orzeczeniem tego sądu wydanym bezpośrednio w związku ze zmianami w polskim wymiarze sprawiedliwości w ostatnich latach. Dotychczas TSUE miał okazję zajmować się takimi zagadnieniami jak:

- 1) ogólne nieprawidłowości w systemie sądownictwa w kontekście europejskiego nakazu aresztowania²;
- 2) obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i przyznanie Prezydentowi RP uznaniowego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów tego sądu³;
- 3) obniżenie i zróżnicowanie wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów SN i prokuratorów oraz przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości pełnej dowolności w kwestii decydowania o przedłużeniu czynnej służby sędziów⁴.

W każdym kolejnym wyroku TSUE doprecyzowywał standard niezależności sądów na gruncie prawa Unii, z którym musi być zgodna organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich. Wprawdzie jest to domena państw członkowskich, to jednak – jak stwierdził TSUE, powołując się na poprzednie orzecznictwo – „przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii” (pkt 75 wyroku). W omawianym wyroku unijny sąd uzupełnił katalog tych zobowiązań o odpowiednie wymogi dotyczące tworzenia nowych sądów (w tym przypadku Izby Dyscyplinarnej) i powoływania sędziów przy udziale takich organów jak KRS.

Co istotne zatem, zasady ukształtowania obecnego składu KRS i to, w jaki sposób wykonuje ona swoje zadania, są objęte zakresem prawa Unii. Ma to bowiem wpływ na niezależność sądów obsadzonych przy udziale tego organu – skoro bowiem KRS obowiązkowo uczestniczy w nominacjach wszystkich sędziów w Polsce, a każdy sąd może (potencjalnie w każdej sprawie) stosować prawo Unii lub dokonywać jego wykładni, musi on wobec tego spełniać kryteria niezależności określone w prawie UE.

W omawianym wyroku TSUE wskazał, że z taką sytuacją (tj. stosowaniem lub wykładnią prawa Unii) mamy do czynienia nie tylko w momencie, gdy spór rozpatrywany przed sądem dotyczy kwestii objętych ustawodawstwem unijnym – przesądza również o tym sama okoliczność podniesienia przez strony postępowań naruszenia przepisów prawa Unii (pkt 84 i 132). Stąd uzasadniony jest pogląd, że nawet w sprawach, które na pierwszy rzut oka nie wydają się mieć nic wspólnego z prawem UE, w przypadku wyrażenia takich wątpliwości przez same strony sąd – celem ustosunkowania się do nich – musi spełniać kryteria niezależności określone w orzecznictwie TSUE.

Wbrew oczekiwaniom wielu komentatorów, TSUE nie przesądził też z własnej inicjatywy, że nowa KRS i Izba Dyscyplinarna zostały ukształtowane niezgodnie z prawem Unii – zatem jakoby miały przestać istnieć z chwilą wydania wyroku. Przypomnieć należy, że omawiane orzeczenie zapadło w odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN. W takim postępowaniu – w przeciwieństwie do skarg wniesionych przez Komisję Europejską – TSUE nie rozstrzyga z własnej inicjatywy o zgodności lub niezgodności prawa krajowego z prawem unijnym, a jedynie dokonuje wykładni prawa Unii w odpowiedzi na wątpliwości sądu pytającego (pkt 132). Innymi słowy,

¹ Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982.

² Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

³ Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531.

⁴ Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924.

z natury samej procedury prejudycjalnej TSUE nie mógł wiążąco stwierdzić, że nowa KRS i Izba Dyscyplinarna nie spełniają wymogów wynikających z prawa UE.

Nie oznacza to jednak, że wyrok nie wskazuje Izbie Pracy SN (a w konsekwencji wszystkim sądom w państwach członkowskich UE) kryteriów, zgodnie z którymi powinna ona zbadać, czy sąd domyślnie właściwy w sprawie jest sądem niezawisłym na gruncie prawa Unii.

W ocenie TSUE, pomimo że sam fakt powoływania sędziów przez Prezydenta RP nie budzi wątpliwości co do ich bezstronności – o ile po powołaniu nie podlegają oni żadnej presji i nie otrzymują zaleceń (pkt 133) – to konieczne jest, aby sąd zweryfikował inne kwestie towarzyszące nominacji. W tym celu należy zbadać wszystkie okoliczności faktyczne i prawne wyboru członków KRS oraz sposobu, w jaki organ ten wypełnia realizuje swoje kompetencje – tak, aby wykluczyć ewentualny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na ten etap procedury nominacyjnej sędziów (pkt 140). Trybunał Sprawiedliwości wskazał zatem niektóre kryteria, jakie należy wziąć pod uwagę przeprowadzając ocenę KRS (pkt 143–145). Są wśród nich takie kwestie jak:

- 1) skrócenie 4-letniej kadencji poprzednich sędziów-członków KRS;
- 2) zmiana sposobu wyboru członków KRS – z modelu sędziowskiego na wybór przez Sejm – co oznacza, że na 25 członków tego organu aż 23 z nich pochodzi z politycznego nadania;
- 3) ewentualne nieprawidłowości podczas procedury wyboru członków KRS;
- 4) sposób, w jaki KRS wypełnia swoje zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w szczególności, czy jest on podatny na wpływ władzy politycznej;
- 5) zakres kontroli sądowej procedury nominacyjnej przed KRS.

Oznacza to, że w sytuacji, gdy powstaną wątpliwości odnośnie do każdego powołania, które miało miejsce przy udziale nowej KRS – niezależnie od rodzaju i szczebla sądu – należy przeprowadzić ocenę, czy sam sposób ukształtowania tego organu, jak i jego działanie, były zgodne z prawem Unii. Negatywna weryfikacja tych wszystkich okoliczności może, w świetle stanowiska TSUE, „prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów” (pkt 142). Zatem mimo ograniczeń wynikających z trybu prejudycjalnego, TSUE potwierdził, że przedstawione przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN okoliczności towarzyszące działaniu nowej KRS mogą oznaczać, że organ ten jest zależny od władzy politycznej – a zatem nie gwarantuje, iż takie sądy będą niezawisłe na gruncie prawa Unii. Daje to potężne narzędzie sądom i stronom postępowań do uniknięcia rozpoznawania ich spraw przez sądy niespełniające wymogów unijnych.

Jednocześnie, sądy powinny zweryfikować także okoliczności dotyczące działania konkretnego sądu, jaki utworzono na skutek zmian przeprowadzonych w ostatnich latach (w tym przypadku Izby Dyscyplinarnej). W tym względzie TSUE zwrócił uwagę na (pkt 146–151):

- 1) wyłączną właściwość tej izby do rozstrzygania spraw pracowniczych sędziów SN;
- 2) utworzenie Izby Dyscyplinarnej równoległe z kontestowanymi zmianami w wymiarze sprawiedliwości (niektóre z nich zostały już uznane przez TSUE za niezgodne z prawem Unii);
- 3) brak możliwości delegowania innych sędziów SN do Izby Dyscyplinarnej; oraz
- 4) „wysoki stopień autonomii” tej izby w ramach SN.

Podobnie jak w przypadku oceny KRS, łączna weryfikacja ww. okoliczności mogłaby podać w wątpliwość niezależność Izby Dyscyplinarnej (pkt 152).

Wyrok TSUE oznacza zatem, że – przynajmniej do czasu przyjęcia uchwały przez SN – każdy sąd zobowiązany jest, z urzędu lub na wniosek, ocenić, czy inny sąd składający się z sędziów powołanych przez nową KRS lub nowo utworzone izby SN (w tym także Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych)

spełniają kryteria niezależności wynikające z prawa Unii. W tym celu, zgodnie ze wskazaniami TSUE, sąd będzie m.in. zobowiązany do zweryfikowania list poparcia do nowej KRS, które – mimo prawomocnego wyroku NSA – konsekwentnie ukrywa Szef Kancelarii Sejmu.

Orzeczenie to rodzi również skutki w całej Unii. Sądy zagraniczne, które staną przed koniecznością oceny np. europejskich nakazów aresztowania wydanych przez sądy w składach z sędziami powołanymi przy udziale nowej KRS, powinny dokonać takiej samej oceny sposobu powołania i działania rady oraz samego sądu. Otwarta pozostaje kwestia weryfikacji samego Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na kryteria wskazane przez TSUE – wprawdzie w powołaniu sędziów TK nie uczestniczy KRS, to jednak sąd ten może, w świetle przesłanek wskazanych dla Izby Dyscyplinarnej, nie spełniać wymogów niezależności wynikających z prawa Unii.

Pamiętać też należy o tym, że wyrok TSUE dotyczy tylko jednego z wielu zagadnień, jakie rodzą wątpliwość w związku ze zmianami w sądownictwie przeprowadzonymi w ostatnich latach. Do TSUE trafiły już pytania prejudycjalne polskich sądów dotyczące m.in. statusu orzeczeń wydawanych przez sędziów powołanych przez nową KRS czy też zasad, na jakich powinny toczyć się postępowania nominacyjne przed tym organem. Także sama Komisja Europejska skierowała kilka tygodni temu skargę dotyczącą systemu dyscyplinarnego wobec sędziów, w tym statusu Izby Dyscyplinarnej. Odpowiedzi na te wątpliwości przyniosą kolejne wyroki TSUE, których spodziewać się należy w najbliższym roku.

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, wyęźnionego, 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