

Warszawa, dnia 9 sierpnia 2018 r.

Komunikat FOR 21/2018:

Zawieszenie stosowania przepisów krajowych i skierowanie pytań do Trybunału Sprawiedliwości UE przez Sąd Najwyższy są zgodne z prawem

- **Sąd Najwyższy skierował 5 pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczących ostatnich zmian w ustawach regulujących ustrój sądownictwa**
- **Pytania uzupełniają postępowanie prowadzone przez Komisję Europejską, która również ma wątpliwości wobec ustawy o SN**
- **Jednocześnie SN zawiesił stosowanie kilku przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym wobec niektórych sędziów**
- **Zachowanie sądu jest zgodne z prawem unijnym i ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości UE**
- **Działania władzy wykonawczej, która nie zastosuje się do decyzji SN oznaczać będą podważanie nie tylko prawa krajowego, ale również porządku prawnego Unii Europejskiej**

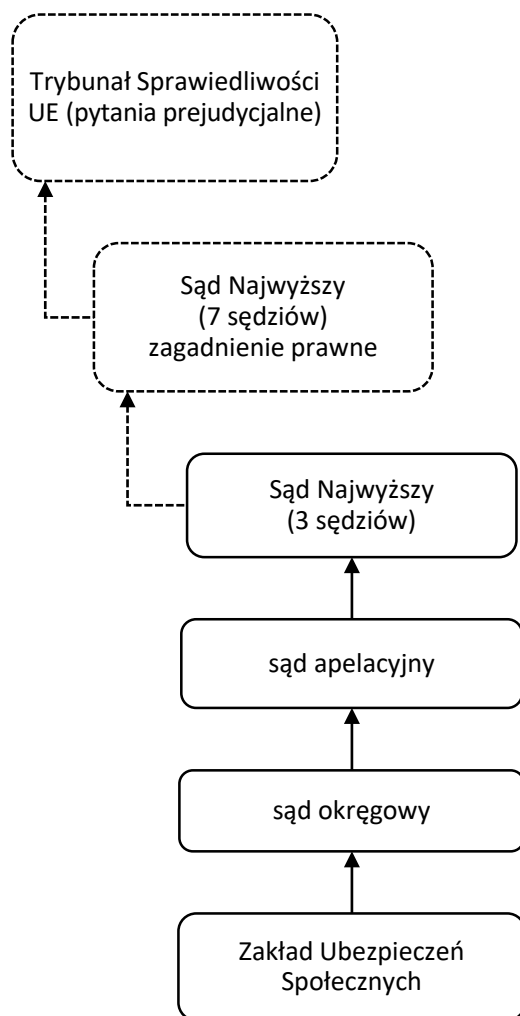
W ubiegły czwartek Sąd Najwyższy (SN) zapytał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) o interpretację prawa unijnego w kontekście przymusowego przeniesienia niektórych sędziów SN w stan spoczynku bądź uzależnienia ich dalszego orzekania od niczym nieskrępowanej zgody władzy wykonawczej¹.

Sprawę rozpoznają sędziowie zagrożeni „czystką”

Przed SN rozpatrywane jest zażalenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie, który uchylił wyrok sądu niższej instancji i decyzję wydaną przez ZUS. Sprawa posiada tzw. element unijny, gdyż dotyczy koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, co reguluje

¹ Postanowienie SN z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt. III UZP 4/18, http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty_o_sprawach/EditForm/III-UZP-0004-18_pytanie_prejudycjalne.pdf [dost. 06.08.2018 r.]

akt prawa Unii Europejskiej². Fakt ten przesądza o możliwości skierowania do TSUE pytań o wykładnię traktatów lub aktów prawa wtórnego UE.



Początkowo sprawę rozpatrywał 3-osobowy skład SN, który nabrał jednak wątpliwości, co do wykładni kodeksu postępowania cywilnego³. Dlatego też, w dniu 18 lipca 2018 r., na podstawie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., skład ten przekazał pytanie prawne (a dokładniej „zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości”) do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu w powiększonym składzie 7 sędziów⁴. Z kolei w „siódemkowym” składzie znalazło się dwoje sędziów, którym obniżono wiek przejścia w stan spoczynku z 70 do 65 lat.

Pierwszym z nich jest sędzia dr hab. Krzysztof Rączka, który ukończył 65 lat w dniu 28 lipca 2018 r. Ostatnia zmiana ustawy o SN⁵, która weszła w życie 27 lipca 2018 r. – a więc dzień przed jego urodzinami i 9 dni po przekazaniu sprawy do „siódemkowego” składu, w którym znalazł się sędzia – pozwala mu złożyć do kwietnia przyszłego roku oświadczenie o woli dalszego orzekania, na co musi następnie wyrazić zgodę Prezydent RP. Przypadek sędziego Rączki jest szczególny⁶, gdyż nie objęła go właściwa „czystka”. Większość rządząca (znana od pewnego czasu z rażąco niskiej jakości legislacji) przyjęła więc kolejną nowelizację ustawy o SN⁷ i wprowadziła rozwiązanie dedykowane tylko temu sędziemu (art. 111 § 1a).

Innym sędzią, którego dotyczą ostatnie zmiany w funkcjonowaniu Sądu Najwyższego jest Jerzy Kuźniar. Złożył on oświadczenie o woli dalszego orzekania, jednak powołał się bezpośrednio na przepisy Konstytucji RP, a nie ustawę o SN. Nie dołączył również wymaganych przez ten akt zaświadczeń lekarskich. Oświadczenie to, na początku lipca, negatywnie zaopiniowała nowa Krajowa Rada Sądownictwa, a następnie przesłała je do Kancelarii Prezydenta. Mniej więcej do połowy września Prezydent RP ma

² Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 166 z 2004 r., s. 1).

³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1360; dalej jako: k.p.c.)

⁴ Postanowienie SN z dnia 18 lipca 2018 r., sygn. akt III UZ 10/18, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/III%20UZ%2010-18.pdf> [dost. 06.08.2018 r.]

⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1443).

⁶ Zob. K. Sobczak, *Prof. Rączka: Wysłanie mnie w stan spoczynku jest niewykonalne*, Lex.pl, 17 lipca 2018 r., <http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-/artykul/prof-raczka-wyslanie-mnie-w-stan-spozynku-jest-niewykonalne;Oswiadczenie-SSN-Krzysztofa-Raczki>, <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=428-292d9931-9fa5-4b04-8516-5c932ff6bdf2&ListName=Wydarzenia> [dost. 06.08.2018 r.]

⁷ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.; dalej jako: ustawa o SN).

czas na wyrażenie zgody na dalsze orzekanie przez sędziego. Ustawa o SN nie przewidziała żadnych szczególnych kryteriów, jakimi powinien kierować się prezydent.

Wracając do zagadnienia prawnego rozpatrywanego przez 7 sędziów SN – wiąże się ono ze sprawą główną zawierającą „element unijny”, o którym wspominałem wcześniej. Wyjaśnienie pytania przedstawionego przez SN w składzie 3 sędziów determinuje bowiem rozstrzygnięcie zażalenia ZUS-u, który wydał decyzję w oparciu o cytowany wcześniej akt prawny UE.

Z uwagi na sytuację ww. dwojga sędziów, Sąd Najwyższy zdecydował się na:

- 1) zawieszenie postępowania ws. rozstrzygnięcia pytania prawnego;
- 2) skierowanie do TSUE pięciu pytań prejudycjalnych; oraz
- 3) zastosowanie środka tymczasowego w postaci zawieszenia stosowania wybranych przepisów ustawy o SN wobec niektórych sędziów Sądu Najwyższego.

„Zwykłe” zawieszenie postępowania przed sądem krajowym (pkt 1) jest obowiązkowe w sytuacji wystąpienia z pytaniami do TSUE. Dyskusja koncentruje się wokół kwestii opisanych w pkt 2 i 3.

Dlaczego Sąd Najwyższy zapytał Trybunał Sprawiedliwości?

Sąd Najwyższy zdecydował o zadaniu pięciu pytań prejudycjalnych. Są to pytania przekazywane TSUE, który – zgodnie z Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – jest jedynym sądem właściwym do wykładni traktatów unijnych i aktów wydanych przez instytucje UE (art. 267 TFUE). Przepisy TFUE przyznają prawo do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym każdemu sądowi krajowemu, w przypadku gdy powźmie on wątpliwości co do ważności lub interpretacji prawa unijnego, jednak w stosunku do sądów ostatniej instancji nie formułuje on prawa, lecz obowiązek przedstawienia takiego pytania. W Polsce tym ostatnim sądem jest Sąd Najwyższy, co wskazano wyraźnie w orzecznictwie TSUE⁸. Oznacza to, że SN nie miał innego wyjścia i w razie wątpliwości musiał zapytać TSUE. Nieuprawnione są więc głosy sugerujące, że Sąd Najwyższy działał niezgodnie z prawem lub przeciwko władzy wykonawczej.

Wyjaśnienia wymaga motywacja SN do wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi, gdyż nie dotyczą one bezpośrednio decyzji ZUS-u lub wątpliwości wynikających z przedstawionego zagadnienia prawnego. Zdaniem Sądu Najwyższego, unijna zasada skutecznej ochrony sądowej – która jest zasadą ogólną prawa UE i wynika ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich⁹ – obejmuje również prawo do niezależnego sądu zagwarantowane w Karcie Praw Podstawowych UE (KPP) i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz)¹⁰. Skoro więc jednostka, która korzysta z ochrony swoich uprawnień wywodzonych z prawa Unii (decyzja ZUS-u wydana w oparciu o rozporządzenie unijne), narazić się może na wydanie orzeczenia przez organ, który nie spełnia kryteriów „sądu” w rozumieniu KPP i EKPCz, to Sąd Najwyższy uznał, że potrzebuje odpowiedzi TSUE. Wyjaśnienie wątpliwości, co do zgodności z prawem UE przepisów ustawy o SN obniżających wiek przejścia w stan spoczynku jest więc niezbędne do zapewnienia prawa do sądu osoby, której dotyczy decyzja ZUS-u.

W wydanym postanowieniu czytamy, że SN „kierował się przekonaniem, że aktualnie jest to jedyny skuteczny sposób zapewnienia przestrzegania w porządku prawnym [RP] zasady państwa prawa jako wartości, na której opiera się [UE], oraz zagwarantowania prawa do skutecznej ochrony sądowej [...] W sytuacji kryzysu w zakresie praworządności w [Polsce] tylko TSUE może dostarczyć obiektywnych

⁸ Zob. wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2016 r., *Biuro podróży Partner*, C-119/15, ECLI:EU:C:2016:987, pkt 54.

⁹ Zob. wyrok TSUE z dnia 13 marca 2007 r., *Unibet*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, pkt 37.

¹⁰ Zob. wyroki TSUE: z dnia 25 lipca 2018 r., *LM*, C-216/18 PPU, pkt 52–53; z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 37.

i pozbawionych politycznych uprzedzeń wskazówek interpretacyjnych [...]” Sąd Najwyższy mógł również dobrze przekazać do sprawę do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu, gdyż ustawa zasadnicza także gwarantuje prawo do sądu i chroni niezależność wymiaru sprawiedliwości. Za skierowaniem pytań do TSUE stoi – jak się wydaje – przekonanie SN, iż obecna sytuacja wokół Trybunału Konstytucyjnego nie pozwala temu ostatniemu na niezależne i rzetelne wyjaśnienie sprawy. Decyzja Sądu Najwyższego o skierowaniu sprawy do TSUE (a nie do TK) może być więc wskazówką dla sądów niższej instancji przekonanych o braku efektywnej kontroli konstytucyjności w Polsce.

Podsumowując, Sąd Najwyższy miał pełne prawo zadać pięć pytań prejudycjalnych unijnemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Nie oznacza to jednak, że uzyska on odpowiedź na wszystkie z nich. Podobnie, TSUE ma możliwość interpretowania ich treści w kontekście stanu faktycznego i prawnego przedstawionego przez sąd krajowy.

Zawieszenie przepisów ustawy o SN – zgodne z prawem

Dyskusję wzbudziło też zastosowanie przez Sąd Najwyższy nowatorskiego, jak na polskie warunki, środka polegającego na zawieszeniu stosowania przepisów ustawy o SN wobec sędziów zagrożonych „czystką”.

Jest oczywiste, że taki ruch ze strony SN będzie głośno dyskutowany i pojawią się głosy o wejściu Sądu Najwyższego w rolę ustawodawcy. Wskazuję jednak, że z faktu iż konkretny instrument prawny zastosowano po raz pierwszy w historii w żadnym razie nie wynika, że jest on niezgodny z prawem.

Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, wyrażoną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), jak również z zasadą efektywności – na wszystkich organach państw członkowskich (w tym również na sądach) spoczywa obowiązek zapewnienia skuteczności prawa unijnego. Przez kilkadziesiąt lat działalności TSUE wypracował on pewne mechanizmy, które pozwalają sądom krajowym urzeczywistnienie tego obowiązku. Zalicza się do nich m.in. odmowę zastosowania przepisu krajowego sprzecznego z prawem UE¹¹ lub dokonywanie wykładni prawa krajowego, tak dalece jak to możliwe, by zapewnić skuteczność prawa unijnego w krajowym porządku prawnym¹².

Podobnie prawo UE wymaga, by – dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej – sąd krajowy miał możliwość zastosowania środków tymczasowych¹³. W opisywanej sprawie Sąd Najwyższy połączył trzy wskazane wyżej środki i, w oparciu o instytucję zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych z k.p.c., zawiesił stosowanie trzech przepisów ustawy o SN wobec sędziów tego sądu zagrożonych skróceniem wieku emerytalnego za sprawą niczym nieskrępowanej decyzji Prezydenta RP.

Nie widzę w decyzji Sądu Najwyższego niczego niezgodnego z prawem UE – nie zawiesił on całej ustawy o SN, nie zrobił tego wobec wszystkich obywateli i dokonał zawieszenia tylko do czasu wydania orzeczenia przez TSUE. Zastosował on więc najmniej inwazyjną metodę, która pozwala za zabezpieczenie skuteczności przyszłego wyroku TSUE, a tym samym zapewnienie właściwego stosowania prawa unijnego w Polsce.

Tego rodzaju zawieszenie przepisów powinno być respektowane przez wszystkie organy państwa – w tym nową Krajową Radę Sądownictwa i Prezydenta RP. Zaangażowani są oni bowiem (lub będą zaangażowani) w postępowania bezpośrednio dotyczące sędziów, którym skrócono wiek przejścia w stan

¹¹ Zob. wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal*, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49, pkt 21–22.

¹² Zob. wyrok TSUE z dnia 4 lipca 2006 r., *Adeneler*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443, pkt 108–111.

¹³ Zob. wyroki TSUE: z dnia 19 czerwca 1990 r., *Factortame*, C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257; z dnia 13 marca 2007, *Unibet*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163.

spoczynku. Można postawić tezę, że dotyczy to również Sejmu i Senatu i nakazuje powstrzymanie się od uchwalania nowych przepisów, które mogłyby wpłynąć na sytuację prawną sędziów SN.

Opisywana sprawa uzupełnia postępowanie prowadzone obecnie przez Komisję Europejską, która również wyraża wątpliwości co do zgodności ustawy o SN z zasadami państwa prawa. Warto, by obu sprawom przyjrzał się TSUE. Pytania prejudycjalne skierowane przez Sąd Najwyższy mają naturalne ograniczenie w postaci przedmiotu sprawy rozpoznawanej przed sądem krajowym. Komisja Europejska może podnieść przed TSUE kwestie każdego przepisu ustawy o SN, co pozwoli unijnemu Trybunałowi na rzetelną i wszechstronną ocenę sytuacji wokół Sądu Najwyższego w kontekście prawa UE. Umożliwi również zastosowanie dalej idących – bo traktatowych – środków zabezpieczających, które o wiele skuteczniej zablokują nadchodzącą „czystkę” w Sądzie Najwyższym.

Analizowana sprawa daje też wyraźny znak sądom niższych instancji, które zachęczone decyzją SN same mogą wystąpić do TSUE z prośbą o weryfikację ostatnich zmian w wymiarze sprawiedliwości.

Z drugiej strony, nierespektowanie postanowienia SN przez władzę wykonawczą może mieć daleko idące konsekwencje. Oznaczać będzie nie tylko podważenie prawa krajowego (co ma już miejsce od kilkunastu miesięcy), ale również wyraźne zakwestionowanie unijnego porządku prawnego. Takie działanie z pewnością powinno się spotkać z adekwatną odpowiedzią instytucji unijnych, gdyż godzi ono pośrednio sytuację w całej UE i państwach członkowskich.

Podsumowując, Sąd Najwyższy podjął nowatorską i nieznaną wcześniej w Polsce decyzję, kierując do TSUE pięć pytań prejudycjalnych i zawieszając przepisy ustawy o SN. W mojej ocenie jest to początek nowego etapu walki wymiaru sprawiedliwości z większością rządzącą o zgodność z prawem (i zasięg) zmian w ustawach regulujących sądownictwo – a tym samym o interpretację zasad państwa prawa. Wyraźne włączenie w ten spór unijnego Trybunału Sprawiedliwości może być obecnie jednym skutecznym środkiem wstrzymania (lub chociażby spowolnienia) bezprecedensowego podważania zasad praworządności przez obecną większość rządzącą. Miejmy nadzieję, że podobną skargę wniesie również Komisja Europejska, a wszelkie próby podważania decyzji SN spotkają się z odpowiednią reakcją instytucji unijnych.

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:

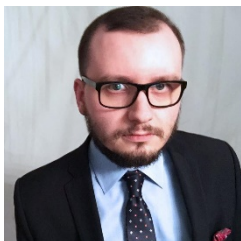
Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

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