

Warszawa, dnia 27 czerwca 2019 r.

### **Komunikat FOR 24/2019:**

#### **Co wiemy po wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Sądu Najwyższego?**

- **24 czerwca 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości UE wydał wyrok w sprawie ze skargi Komisji Europejskiej na Polskę dotyczącej obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i uzależnienia dalszego orzekania od decyzji prezydenta.**
- **Jest to pierwszy w historii wyrok, w którym TSUE uznał, że państwo członkowskie naruszyło zasady niezawisłości i nieusuwalności sędziów.**
- **Wbrew temu, co twierdzili politycy większości rządzącej, wycofanie się z „czystki” w Sądzie Najwyższym nie stało na przeszkodzie orzeczeniu przez Trybunał o naruszeniu przez polski rząd prawa Unii.**
- **Orzeczenie jasno wskazuje, gdzie kończy się swoboda państw członkowskich, jeśli chodzi o organizację wymiaru sprawiedliwości, ale także, w jakich okolicznościach ustawodawca może przenosić sędziów w stan spoczynku.**
- **W swoim wyroku Trybunał zdaje się sugerować, że jest gotowy zająć się także kwestią upolitycznienia nowej Krajowej Rady Sądownictwa.**
- **To tylko pierwsze z kilkunastu orzeczeń dotyczących polskiego wymiaru sprawiedliwości, jakie w ciągu najbliższych kilkunastu miesięcy wyda TSUE.**

**24 czerwca 2019 r. zapisze się na długo w historii integracji europejskiej. Tego dnia Trybunał Sprawiedliwości UE wydał precedensowy wyrok, w którym po raz pierwszy stwierdził naruszenie przez państwo członkowskie fundamentu unijnego prawa, tj. niezawisłości sędziów. Orzeczenie to jest skutkiem działań władz Polski, które – nie zważając na zasadną merytoryczną krytykę ze strony wielu podmiotów – próbowały przeprowadzić „wycinke” sędziów Sądu Najwyższego. Szczęśliwie dla Polski i praworządności w naszym kraju, na ich drodze stanęła Komisja Europejska, która w lipcu ubiegłego roku – po tygodniach zasadnego przekonywania m.in. przez polskich obywateli i organizacje pozarządowe – wszczęła postępowanie przeciwko Polsce, które zaowocowało komentowanym wyrokiem. Na horyzoncie widać już kolejne, równie ważne orzeczenia dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości.**

Zawetowanie przez prezydenta, w lipcu 2017 r., ustawy o Sądzie Najwyższym – za sprawą której wszyscy sędziowie tego sądu, poza wskazanymi przez Ministra Sprawiedliwości, mieli przejść w stan spoczynku – nie zmieniło dążeń większości rządzącej do podporządkowania politykom najważniejszego sądu w Polsce. Przygotowana przez głowę państwa „zracjonalizowana” wersja ustawy, przyjęta przez parlament pod koniec 2017 r.<sup>1</sup>, różniła się od swojej poprzedniczki jedynie zakresem „czystki”, obejmując nie 100, a około 40 proc. sędziów Sądu Najwyższego. W ustawie nie zrezygnowano także z możliwości weryfikacji sędziów przez polityków, przenosząc to uprawnienie z ministra sprawiedliwości na Prezydenta RP<sup>2</sup>.

Natychmiast po uchwaleniu nowej ustawy o SN, Komisja Europejska wszczęła – po raz pierwszy w historii – procedurę z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), dotyczącą stwierdzenia „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności”<sup>3</sup>. Obok kwestii związanych z Trybunałem Konstytucyjnym czy Krajową Radą Sądownictwa wątpliwości Komisji wzbudziło omawiane obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów SN, powiązane z wyrażaniem zgody na dalszą służbę przez prezydenta.

Procedura z art. 7 ust. 1 TUE, która sprowadza się do głosowania w Radzie (a więc przez ministrów z poszczególnych państw członkowskich) jest jednak instrumentem *stricte* politycznym. Nie ma w niej bowiem miejsca na chłodną ocenę sytuacji budzących fundamentalne wątpliwości z punktu widzenia wartości Unii – znaczną rolę odgrywają w niej różne, pozamerytoryczne interesy, co zresztą potwierdziło się w praktyce w toku kolejnych wysłuchań polskiego rządu przed Radą<sup>4</sup>. Brak konkretnego mechanizmu egzekwowania przestrzegania rządów prawa przez państwo członkowskie uniemożliwił szybką reakcję Komisji pozwalającą na powstrzymanie Polski przed dalszym upolitycznieniem wymiaru sprawiedliwości – w tym najważniejszego sądu w kraju.

Z pomocą przyszedł jednak Trybunał Sprawiedliwości UE, który w wyroku z lutego 2018 r. – wydanym w tzw. sprawie sędziów portugalskich<sup>5</sup> – wskazał, że unijna zasada skutecznej ochrony sądowej (określona w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE), której elementem jest zasada niezawisłości sądów, obejmuje

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5). W międzyczasie akt ten doczekał się aż 8 nowelizacji, z których większość z nich stanowiła

<sup>2</sup> Zob. P. Wachowiec, *Prezydencka ustawa o Sądzie Najwyższym – krocząca niekonstytucyjność. Zestawienie zmian*, „Komunikat FOR” 26/2017, <https://for.org.pl/pl/a/5672> [dost. 26.06.2019 r.]

<sup>3</sup> Zob. Uzasadniony wniosek w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017) 835 final).

<sup>4</sup> Zob. L. Pech, P. Wachowiec, 1095 Days Later: From Bad to Worse Regarding the Rule of Law in Poland (Part I), „Verfassungsblog”, 13 stycznia 2019, <https://verfassungsblog.de/1095-days-later-from-bad-to-worse-regarding-the-rule-of-law-in-poland-part-i/> [dost. 26.06.2019 r.]

<sup>5</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117.

wszystkie krajowe sądy, które w swojej działalności orzeczniczej mogą potencjalnie stosować prawo Unii<sup>6</sup>. Wyrok ten pozwolił Komisji powoływać się w swoich skargach do TSUE wprost na zagrożenie upolitycznienia krajowego wymiaru sprawiedliwości<sup>7</sup>. Tak też się stało w przypadku ustawy o Sądzie Najwyższym, którą zaskarżono do TSUE w październiku 2018 r.

Uchwalony akt wywołał już jednak skutki prawne – w połowie 2018 r. Prezydent RP nie wyraził zgody na dalsze orzekanie części sędziów (w tym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego), co doprowadziło *de facto* do usunięcia ich z Sądu Najwyższego. Trybunał Sprawiedliwości, zdając sobie sprawę z powagi sytuacji, wydał jednak chwilę po wniesieniu skargi postanowienie przywracające tych sędziów do orzekania do czasu orzeczenia kończącego postępowanie<sup>8</sup>. Wskazywano w nim m.in., że „krajowe sądy najwyższe – z uwagi na szczególne funkcje oraz autorytet ich orzeczeń w krajowym porządku prawnym – odgrywają centralną rolę w systemie stosowania prawa Unii, [a] wątpliwości co do poszanowania gwarancji niezawisłości w odniesieniu do takich sądów mogą zaś prowadzić do tego, że sądy te nie będą mogły w pełni wykonywać tej roli”.

Postanowienie TSUE, określane jako „rewolucyjne”<sup>9</sup>, pozwoliło wstrzymać przejście Sądu Najwyższego przez polityków. Było też dobrym prognostykiem przed ostatecznym wyrokiem. W wykonaniu tymczasowego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości większość rządząca przyjęła kolejną nowelizację ustawy o SN, zgodnie z którą kadencje sędziów, którzy w wyniku decyzji prezydenta przeszli w stan spoczynku, „uważa się za nieprzerwane”<sup>10</sup>. Pisaliśmy już o tym, że ta ustawa nie była w ogóle potrzebna, gdyż Sąd Najwyższy (odpowiednio również Naczelny Sąd Administracyjny) mógł działać bezpośrednio na podstawie postanowienia TSUE<sup>11</sup>.

Ostatecznie Komisja sformułowała dwa zarzuty dotyczące naruszenia przez Polskę art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych, wyrażającym prawo do sądu:

- 1) stosowanie – z naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej, a w szczególności zasady nieusuwalności sędziów – przepisów dotyczących obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów, którzy zostali powołani do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r., to jest datą wejścia w życie tej ustawy;
- 2) powierzenie Prezydentowi RP, na mocy ustawy i z naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej, dyskrecjonalnego prawa do przedłużania, nie więcej niż dwukrotnie i każdorazowo na okres 3 lat, czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku.

---

<sup>6</sup> Zob. J. Barcik, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, Nr. 5, s. 23–29.

<sup>7</sup> Wcześniej, jak np. w przypadku „czystki” w węgierskim Sądzie Najwyższym, Komisja zmuszona była wykazywać naruszenie praw pracowniczych dotyczących dyskryminacji ze względu na wiek, pozostawiając na boku kwestię zagrożenia dla niezależności sądownictwa. Por. wyrok TSUE z dnia 6 listopada 2012 r., *Komisja/Węgry*, C-286/12, EU:C:2012:687.

<sup>8</sup> Postanowienie Wiceprezesa TSUE z dnia 15 listopada 2018 r., *Komisja/Polska*, C-619/18 R, EU:C:2018:910, potwierdzone następnym postanowieniem TSUE z dnia 17 grudnia 2018 r., *Komisja/Polska*, C-619/18 R, EU:C:2018:1021.

<sup>9</sup> Zob. D. Sarmiento, *Interim Revolutions*, „Despite our Differences”, 22 października 2018 r., <https://despiteour-differencesblog.wordpress.com/2018/10/22/interim-revolutions/> [dost. 26.06.2019 r.]

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 2507).

<sup>11</sup> Zob. P. Wachowiec, *Nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym nie przywraca praworządności*, „Komunikat FOR” 34/2018, <https://for.org.pl/pl/a/6450> [dost. 26.06.2019 r.]

## Nie ma przepisów – nie ma problemu?

Wydawać by się mogło, że w sytuacji, gdy rząd polski dostosował się do żądań Trybunału, dalsze prowadzenie postępowania jest zbędne. Nie ma już bowiem w polskim systemie prawnym przepisów, które były podstawą skargi Komisji, a sędziowie zagrożeni „czystką” wrócili do orzekania. Taka też była argumentacja Polski przed TSUE.

W komentowanym orzeczeniu<sup>12</sup> Trybunał Sprawiedliwości przypominał jednak, że naruszenie prawa Unii należy ocenić według stanu prawnego na dzień upływu terminu wskazanego przez Komisję w uzasadnionej opinii, która jest ostatnim krokiem przed wniesieniem skargi do TSUE. W tym czasie (połowa września 2018 r.) sporne przepisy były częścią polskiego prawa, a zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, nie bierze on pod uwagę zmian, które nastąpiły później (pkt 30–31).

Nie jest zatem tak, jak zdaje się twierdzić część komentatorów i przedstawiceli partii rządzącej, że w sytuacji wycofania się przez Polskę z zaskarżonych przepisów, sprawa przed TSUE podlega umorzeniu. Po pierwsze, umorzenie mogłoby mieć miejsce jedynie na skutek cofnięcia skargi przez Komisję, a po drugie, stwierdzenie naruszenia prawa Unii pozwoli uzyskać ewentualne rekompensaty z tytułu obowiązywania spornych przepisów.

## Niezawistość, prawo do sądu i praworzędność

Omawiany wyrok stanowi też dobre podsumowanie dotychczasowego orzecznictwa odnoszącego się do fundamentów prawa Unii, wynikających z zasady rządów prawa. Trybunał przypomina, że UE łączy państwa, które dobrowolnie zobowiązały się przestrzegać jej wspólnych wartości. Ich poszanowanie jest podstawą wzajemnego zaufania, że prawo Unii przestrzegane będzie jednakowo we wszystkich państwach Unii. W celu zagwarantowania przestrzegania tego prawa traktaty ustanawiają system sądowniczy, którego rolą jest zapewnienie spójności i jednolitej wykładni prawa unijnego (pkt 43–45).

Unia Europejska, jak podkreśla TSUE, jest „unią prawa”, co oznacza, że jednostka może zakwestionować przed sądem każdą decyzję dotyczącą zastosowania wobec niej prawa UE. Dlatego też wspomniany art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE nakazuje państwom członkowskim „ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Jest to ogólna zasada prawa do sądu, potwierdzona m.in. w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i tradycji konstytucyjnych wszystkich państw członkowskich (pkt 46–49).

Jak już wspomniano, w wyroku w tzw. sprawie sędziów portugalskich, TSUE orzekł, że zasada skutecznej ochrony sądowej obejmuje wszystkie organy, które mogą działać w państwach członkowskich jako „sąd” w rozumieniu prawa UE. Takim organem jest również Sąd Najwyższy, który może orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii (pkt 56).

Trybunał Sprawiedliwości przypominał też, że w celu zagwarantowania jednostkom skutecznej ochrony sądowej, sam sąd – w tym przypadku Sąd Najwyższy – musi być niezależny. Jest to bowiem fundament m.in. prawa do rzetelnego procesu, będącego gwarancją ochrony wszystkich praw wywodzonych z prawa UE i elementem zasady praworzędności (pkt 57–58).

W świetle przedstawionych podstawowych zasad prawa Unii, podzielanych przez wszystkie państwa członkowskie, Trybunał Sprawiedliwości mógł ocenić sporne przepisy ustawy o SN.

---

<sup>12</sup> Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2018, *Komisja/Polska*, EU:C:2019:531.

## **Prawo UE nie pozwala na „czystki” w sądach**

Nawiązując do utrwalonego orzecznictwa, TSUE przypomniał, że konieczna wolność sędziów od wszelkiego rodzaju ingerencji i nacisków z zewnątrz wymaga takich gwarancji, jak m.in. nieusuwalność. Sędziowie powinni mieć bowiem prawo orzekać do momentu przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji. Wszelkie próby skrócenia tego okresu muszą być proporcjonalne i podyktowane nadrzędnymi i prawnie uzasadnionymi względami, takimi jak stan zdrowia lub rażące uchybienie dyscyplinarne (pkt 76).

„Czystka” w SN mogłaby być zatem przeprowadzona, gdyby ustawodawca wykazał uzasadniony cel i proporcjonalność podjętych środków. W tym względzie nie przekonała TSUE argumentacja rządu polskiego, który twierdził, że obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku podyktowane jest koniecznością zrównania go z powszechnym wiekiem emerytalnym. Trybunał Sprawiedliwości trafnie wskazał, że nie był to prawdziwy cel „reformy” – powołując się na opinię Komisji Weneckiej (pkt 79–82).

Z drugiej strony, skoro ustawa o Sądzie Najwyższym dała prezydentowi prawo do dwukrotnego przedłużenia (o 3 lata) możliwości dalszego orzekania, wskazane przez Polskę motywy, stojące za zmianą ustawy, wydają się być wątpliwe. Trybunał wprost sugeruje, że działania większości rządzącej potęgują wrażenie, że głównym celem „reformy” było odsunięcie konkretnych sędziów od orzekania – szczególnie, że Prezydent RP mógł umożliwić dalszą służbę wybranym przez siebie sędziom (pkt 83–85).

Jednocześnie, usunięcie z Sądu Najwyższego prawie 1/3 sędziów wpływa na skład i ciągłość funkcjonowania całego sądu. Przyjęty środek – nagłe i znaczne obniżenie wieku zaprzestania działalności sędziowskiej – nie wydaje się również proporcjonalny do okoliczności, szczególnie, że ustawodawca nie przewidział przepisów przejściowych (pkt 86, 91).

Podsumowując pierwszy z zarzutów, Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że wprowadzone rozwiązania naruszają zasadę nieusuwalności sędziów, nieodłącznie związaną z ich niezawistością i orzekł o naruszeniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

## **Stan spoczynku bez ingerencji polityków**

Rozpoznając kwestię uprawnienia Prezydenta RP do decydowania o dalszym orzekaniu przez sędziów SN, Polska podnosiła, że wiąże się ono z konstytucyjną prerogatywą głowy państwa do powoływania sędziów. Dodatkowo, prezydent miał obowiązek zasięgnąć wcześniej opinii Krajowej Rady Sądownictwa, a sam powinien się kierować – jak wskazywała ustawa – „intereselem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym”. Jak twierdził rząd polski, takie rozwiązanie nie wywiera presji na sędziów SN, gdyż obowiązuje ich zasada tajności narad, co oznacza, że głowa państwa – podejmując decyzję o przedłużeniu stanu czynnego – nie wie, jak w procesie wyrokowania, w składach wieloosobowych, głosował konkretny sędzia (pkt 103–104)

Przedstawiona argumentacja nie przekonała TSUE. Jak wskazano, przepisy krajowe muszą mieć na celu wykluczenie wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do niezależności sądu od innych podmiotów. Wprowadzone przez Polskę zasady przedłużania stanu czynnego sędziów SN nie zabezpieczają jednak sędziów przed ewentualną pokusą poddania się ingerencji z zewnątrz lub innych form oddziaływania, które mogłyby zaważyć na ich decyzjach (pkt 112–113).

Trybunał zwraca uwagę przede wszystkim na dyskrecjonalność decyzji Prezydenta RP i brak konieczności jej uzasadnienia. Postaci rzeczy nie zmienia obowiązek zasięgnięcia opinii KRS, która nie ma charakteru wiążącego i również nie zawiera uzasadnienia (pkt 117).

Tym samym TSUE orzekł o naruszeniu przez Polskę art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE także w odniesieniu do drugiego zarzutu Komisji.

Trybunał Sprawiedliwości – całkowicie na marginesie – wskazał na konieczność zachowania wymogu niezależności także przez KRS (pkt 116). Przywołując w wyroku przepisy Konstytucji RP odnoszące się do składu i zadań Krajowej Rady Sądownictwa (pkt 7–8), TSUE zdaje się zwracać uwagę, że jest gotowy zbadać pod względem zgodności z prawem Unii także kwestię upolitycznienia KRS, która jest jednym z elementów prowadzonej wobec Polski procedury z art. 7 ust. 1 TUE. Gdyby do tego doszło, byłby to rzeczywiście przełomowy krok, znacząco zwiększający szanse na powrót Polski do grona państw szanujących rządzący prawa.

### **Podobnych orzeczeń będzie więcej**

To dopiero pierwszy, historyczny, wyrok odnoszący się do upolitycznienia sądownictwa przez obecną większość rządzącą w Polsce. Na wokandzie w TSUE są już kolejne sprawy dotyczące polskich sądów, które czekają na rozpoznanie. Kilkanaście orzeczeń dotyczących m.in. systemu postępowań dyscyplinarnych, Izby Dyscyplinarnej czy Krajowej Rady Sądownictwa, zapaść powinno w ciągu najbliższego roku. Rządzący w Polsce i prowadzona przez nich polityka stały się więc niechlubnym bohaterem integracji europejskiej, pozwalającym paradoksalnie na dookreślenie przez unijny Trybunał znaczenia zasady praworządności oraz wynikających z nich kwestii niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

## 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, wyczerpanego, 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](mailto: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](mailto: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](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)  
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR