

Warszawa, 4 marca 2021 roku
Patryk Wachowiec, analityk prawny FOR

Komunikat FOR 7/2021:

Trybunał Sprawiedliwości punktuje kolejną „reformę” sądownictwa

Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)*, C-824/18, EU:C:2021:153

Synteza:

- Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział na pytania Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące nominacji sędziów do Sądu Najwyższego przez nową Krajową Radę Sądownictwa.
- W 2018 roku, niedługo po wyborze członków nowej KRS, rządzący chcieli szybko obsadzić jak najwięcej stanowisk w SN – m.in. ograniczając możliwość odwołania od wyników konkursu.
- Sąd w Luksemburgu zbadał trzy zagadnienia: czy władza może podjąć działania zmierzające do uniemożliwienia TSUE odpowiedzi na pytania NSA; czy kształt procedury nominacyjnej do SN może wpływać na niezależność tego sądu; i czy kandydatom na sędziów powinno przysługiwać odwołanie do sądu.
- Trybunał uznał, że rządzący nie mogą celowo zmieniać prawa w taki sposób, by zapobiec udzieleniu odpowiedzi na pytania NSA.
- Sąd w Luksemburgu wyraźnie podkreślił, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić niezależność sądów – także w aspekcie dotyczącym powoływania sędziów.
- Zdaniem TSUE, o ile prawo UE nie zawsze wymaga, by kandydaci na sędziów mieli prawo do odwołania, o tyle w sytuacji takiej, jaka wystąpiła w konkursie do SN, istnienie odwołania jest konieczne, by rozwiązać wątpliwości co do niezawisłości osób powołanych w rezultacie takiego naboru.
- W ocenie TSUE, skoro polskie prawo przewidywało możliwość odwołania od uchwały nowej KRS, to władza nie może wprowadzać zmian, które czyniłyby to prawo nieskutecznym lub pozornym.
- Teraz odpowiedź TSUE będzie musiał zastosować NSA.

Tło sprawy

W marcu 2018 roku Sejm wybrał 15 członków nowej Krajowej Rady Sądownictwa, co wzbudziło słuszne wątpliwości dotyczące niezależności tego organu od władzy politycznej i wpływu tej władzy na powoływanie sędziów. Zastrzeżenia te znalazły potwierdzenie w rzeczywistości – członkowie nowej KRS wykazują silne powiązania z władzą, a sama Rada swoim działaniem nie

realizuje nałożonego na nią obowiązku stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Niedługo później, w połowie 2018 roku, nowa KRS stanęła przed zadaniem nominacji osób na stanowiska w Sądzie Najwyższym, w tym w dwóch nowych izbach – Izbie Dyscyplinarnej oraz Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zbieg w czasie zmian w składzie KRS, przyjęcia nowej ustawy o SN oraz próby usunięcia ok. 1/3 składu tego sądu poprzez obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku był nieprzypadkowy. Rządzący, po przejęciu Trybunału Konstytucyjnego, próbowali zrobić to samo z najważniejszym sądem w kraju.

W konkursie do SN stanęło ponad 100 kandydatów, w tym prawnicy jawnie opowiadający się przeciwko zmianom przyjętym przez władzę i deklarujący, że biorą w nim udział jedynie w celu ich podważenia. Rządzący przewidzieli ten ruch i jeszcze w trakcie trwania naboru zmienili zasady odwołania od uchwały nowej KRS. Dotychczas kandydaci niezadowoleni z wyniku mogli odwołać się do sądu, co wstrzymywało cały nabór. Nowe zasady przewidywały, że dopiero w przypadku odwołania się osób rekomendowanych przez nową KRS (które nie mają przecież interesu w kontestowaniu konkursu, który wygrali), jej uchwała nie staje się prawomocna do czasu rozpoznania odwołań przez sąd. Innymi słowy, władza stworzyła całkowicie fasadowy środek, mając na celu jak najszybsze obsadzenie miejsc w SN i uniknięcie rzeczywistej kontroli całego konkursu.

Pomimo takich rozwiązań część z kandydatów zdecydowała się złożyć odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego, kwestionując zarówno niezależność nowej KRS, jak i iluzoryczny charakter konkursu do SN. Jednocześnie zwrócili się oni do NSA z wnioskiem o wstrzymanie wykonalności całej uchwały nowej KRS – także w części dotyczącej rekomendacji na stanowiska w SN. W kilku postanowieniach NSA wstrzymał w całości wykonalność uchwał nowej KRS dotyczących konkursów do Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Mimo że takie postanowienie wiąże wszystkie organy państwa, Prezydent RP postanowił je zignorować i niedługo później powołał osoby rekomendowane przez nową KRS na stanowiska w SN.

Niezależnie od tego, w listopadzie 2018 roku, NSA postanowił zwrócić się do TSUE z dwoma pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi zgodności procedury konkursowej do SN z zasadą skutecznej ochrony sądowej, wynikającą z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej.

Kilka miesięcy później, w marcu 2019 roku, upolityczniony już Trybunał Konstytucyjny uznał, że NSA – m.in. ze względu na jego rolę i usytuowanie w ramach polskiego sądownictwa – nie jest organem właściwym do rozpoznawania odwołań od uchwał nowej KRS, co poprzednio było domeną SN. W odpowiedzi na to rozstrzygnięcie rządzący całkowicie wyłączyli możliwość odwołania w konkursach do SN mimo pozostawienia takiej możliwości w odniesieniu do naboru do innych sądów. Dodatkowo ustawa wyłączająca to odwołanie precyzowała, że postępowania przed NSA (w tym te, w których zadano pytania prejudycjalne) podlegają umorzeniu z mocy

prawa. Podobny zabieg, mający na celu uniemożliwienie udzielenia odpowiedzi przez TSUE na pytania polskich sądów, przewidywały już kolejne nowelizacje ustawy o SN.

W reakcji na ten zabieg NSA postanowił skierować dodatkowe pytanie dotyczące tego, czy władza ma prawo zapobiec w taki sposób wydaniu orzeczenia przez TSUE w odpowiedzi na pytania NSA.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości

W wyroku z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)* (C-824/18, EU:C:2021:153), TSUE udzielił odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA.

Na wstępie – w reakcji na zastrzeżenia polskiego rządu i prokuratury podnoszone w każdej sprawie – sąd w Luksemburgu przypomniał, że o ile UE nie posiada kompetencji w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości, o tyle w ramach jej wykonywania państwa członkowskie muszą zapewnić poszanowanie zasady skutecznej ochrony sądowej. Innymi słowy, UE nie ingeruje w to, jak wygląda sądownictwo w danym kraju, jeśli tylko spełnia ono wymogi skutecznej ochrony sądowej, takie jak np. niezależność sądów. Jak bowiem podkreślił TSUE w jednym z punktów uzasadnienia, prawo UE nakłada na państwa członkowskie jasny, precyzyjny i bezwarunkowy obowiązek zagwarantowania niezależności sądów¹.

Udzielając odpowiedzi na pytania NSA, TSUE zajął się trzema zagadnieniami:

- 1) dopuszczalności działań rządzących mających na celu uniemożliwienie TSUE odpowiedzi na pytania prejudycjalne;
- 2) wpływu procedury nominacyjnej do SN na niezależność tego sądu;
- 3) prawa kandydatów na sędziów do odwołania od uchwały nowej KRS.

Badając pierwszą kwestię, TSUE przypomniał – w ślad za swoim dotychczasowym orzecznictwem – że prawo do kierowania pytań prejudycjalnych (mające w niektórych przypadkach charakter obowiązku) ma swoje źródło w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wynika z tego, że żaden przepis krajowy nie może zakazać sądom skorzystania z tej procedury ani powstrzymać ich przed zwróceniem się z odesłaniem prejudycjalnym. Tym bardziej nie może on ograniczyć skuteczności tej procedury już po skierowaniu przez sąd pytań do TSUE.

Mimo to, jak wskazał TSUE, mogą istnieć sytuacje, w których nowelizacja przepisów krajowych doprowadzi np. do zmiany właściwości sądu lub bezprzedmiotowości sprawy, w której skierowano pytania prejudycjalne. Niemniej, jeśli skutkiem takiej zmiany miałyby być uniemożliwienie

¹ Stwierdzenie to koresponduje z innym ważnym zdaniem wyrażonym niedawno przez TSUE, że „każde państwo członkowskie musi zapewnić niezawisłość swojej władzy sądowniczej poprzez powstrzymanie się od podejmowania jakichkolwiek działań mogących ją naruszać, nad czym ostateczną kontrolę sprawuje Trybunał” [wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 2020 r., *Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego)*, sprawy połączone C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 40].

podtrzymania już wniesionych pytań i wykluczenie możliwości ponownego wystąpienia z analogicznym wnioskiem (jak działa się to w przypadku Polski), to taka sytuacja naruszałaby prawo Unii, w tym kompetencję samego TSUE.

W drugiej kolejności TSUE – powołując się przede wszystkim na niedawny wyrok w sprawie A.K.² – po raz kolejny zaakcentował, że unijne wymogi skutecznej ochrony sądowej, do których zalicza się niezależność sądów, zakładają istnienie w państwie członkowskim odpowiednich zasad dotyczących powoływania sędziów. Zasady te, jak przypomina TSUE, powinny wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności sądu – w szczególności względem władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Odnosząc się bezpośrednio do pytań NSA, TSUE po raz kolejny podkreślił, że sam fakt powołania sędziów w Polsce przez Prezydenta RP nie narusza niezależności sądów, jeśli po powołaniu nie podlegają oni żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków. Niemniej sam kształt procedury nominacyjnej i stopień niezależności nowej KRS od władzy politycznej mogą mieć znaczenie przy ocenie niezawisłości i bezstronności osób powołanych na wniosek tego organu. Podobnie na ocenę tę może wpływać kształt przepisów dotyczących odwołania od uchwał nowej KRS – w tym to czy taki środek spełnia wymogi skutecznej ochrony sądowej. W tym względzie TSUE uznał, wbrew stanowisku samych kandydatów, że prawo Unii nie wymaga co do zasady istnienia środka odwoławczego od uchwał dotyczących nominacji na stanowiska sędziowskie. Jednakże, co istotne, inaczej jest w sytuacji, w której zmiany – takie jak obniżenie stopnia niezależności nowej KRS od polityków, wprowadzenie pozornej procedury odwoławczej czy zbieg zmian w KRS ze zmianami w SN – nie rozwiewają wątpliwości co do niezawisłości osób powołanych w wyniku takiej procedury. W takim przypadku istnienie skutecznego odwołania od uchwał nowej KRS jest koniecznym elementem zabezpieczającym niezależność sądów.

Odnosząc się wreszcie do samej procedury odwoławczej i jej pozornego charakteru, TSUE wskazał ponownie, że wprowadzenie prawa Unii nie wymaga, by w krajowym porządku prawnym istniał tego rodzaju środek, to jednak, biorąc pod uwagę polski kontekst i fakt, że takie odwołanie przysługiwało przed zmianą przepisów, jest ono niezbędne, by rozwiązać wątpliwości co do niezawisłości osób powołanych w wyniku konkursów prowadzonych przed nową KRS.

Specyfika postępowania prejudycjalnego polega na tym, że rolą TSUE nie jest rozstrzygnięcie sprawy za sąd krajowy, a jedynie udzielenie odpowiedzi dotyczącej interpretacji prawa Unii. Dlatego też, badając trzy wspomniane zagadnienia, TSUE zobowiązał NSA do sprawdzenia, czy systemowe zmiany w Polsce dotyczące zasad powoływania sędziów oraz kształt odwołania od uchwał nowej KRS są zgodne z prawem Unii. Jeśli nie – a na to wskazuje lektura orzeczenia – NSA powinien odstąpić od stosowania przepisów krajowych oraz:

² Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (*Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego*), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982.

- 1) uznać się nadal za właściwy do rozpoznania odwołań mimo przepisów nakazujących umorzenie spraw z mocy prawa;
- 2) rozpoznać odwołania od uchwał nowej KRS w taki sposób, aby zagwarantować przestrzeganie wymogów skutecznej ochrony sądowej – w tym zweryfikować wpływ ww. okoliczności na niezawisłość sędziów powołanych w rezultacie takiej procedury i w razie konieczności zastosować przepisy w brzmieniu obowiązującym przed zmianą.

Skutki orzeczenia

Wyrok TSUE to kolejne rozstrzygnięcie sądu w Luksemburgu dotyczące „reform” wymiaru sprawiedliwości. Wprawdzie tym razem badał on niewielki wycinek tych zmian, jednak ma ono przełożenie na inne powiązane z nim zagadnienia. Trybunał po raz kolejny potwierdza konieczność badania szerokiego kontekstu zmian w Polsce, ich łącznego wpływu na niezależność sądów oraz celu, jaki przyświecał władzy politycznej podejmującej te działania. Stanowi to pewne *novum* dla sądów w Polsce – w szczególności sądownictwa administracyjnego z przypisaną mu specyficzną pozycją w wymiarze sprawiedliwości – i z pewnością wymagać będzie od NSA wyjścia poza schematyczne zasady rozstrzygania spraw.

Skoro TSUE uznał, że NSA powinien możliwie wszechstronnie rozpoznać odwołania od uchwał nowej KRS, otwarte pozostaje pytanie o skutki ewentualnego uchylecia tych aktów. Skoro Prezydent RP, ignorując postanowienie o wstrzymaniu wykonalności, zdecydował się powołać nominatów nowej KRS na stanowiska w SN, to najbardziej intuicyjnym podejściem wydaje się zakwestionowanie statusu osób powołanych w takiej procedurze. Jeszcze w tym roku TSUE powinien wyjaśnić tę kwestię w odpowiedzi na serię pytań prejudycjalnych zadanych przez Izbę Pracy SN.

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 obowiązuje i planowane 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

e-mail: patryk.wachowiec@for.org.pl

Twitter: [@PatrykWachowiec](https://twitter.com/PatrykWachowiec)

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 • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju