

Warszawa, 29 grudnia 2022 roku  
Patrik Wachowiec, analityk prawny FOR

## Komunikat FOR 36/2022: 7 lat kryzysu praworządności. Jak TSUE i ETPC broniły rządów prawa w Polsce w 2022 roku?

Mijający rok obfitował w wiele wydarzeń związanych z trwającym kryzysem praworządności w Polsce. Ostatnie miesiące zajęła głównie kwestia „kamieni milowych” dołączonych do Krajowego Planu Odbudowy oraz spór wewnątrz koalicji rządzącej co do sposobu ich osiągnięcia. Między innymi w tym celu zlikwidowano niesławną Izbę Dyscyplinarną, zastępując ją, także wątpliwą prawnie, Izbą Odpowiedzialności Zawodowej. Z kolei na poziomie europejskim zarówno unijny Trybunał Sprawiedliwości, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka były niezwykle aktywne w sprawach dotyczących praworządności – chociaż niektóre z ich rozstrzygnięć spotkały się z krytyką jej obrońców. Przyjrzymy się ich działalności orzeczniczej w 2022 roku.

### Luty

Pierwsze wyroki obu europejskich trybunałów, które dotyczyły spraw związanych z kryzysem praworządności w Polsce, zapadły w lutym bieżącego roku.

Jako pierwszy głos zabrał ETPC, wydając 3 lutego 2022 roku wyrok w sprawie *Advance Pharma przeciwko Polsce* (skarga nr 1469/20), w którym podtrzymał swoją dotychczasową ocenę powołań do Sądu Najwyższego na wniosek obecnej, upolitycznionej Krajowej Rady Sądownictwa. Oceniając wcześniej nominacje do Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej SN, także tym razem Trybunał w Strasburgu potwierdził, że udział nowej KRS w procesie powołania członków Izby Cywilnej naruszył prawo do „sądu ustanowionego ustawą”, będące elementem prawa do sprawiedliwego procesu. Podobnie jak w 2021 roku, ETPC stwierdził, że upolitycznienie KRS stanowi rażące naruszenie podstawowych reguł powoływania sędziów w Polsce.

Co istotne, Trybunał Sprawiedliwości dodał, że w interesie zapewnienia praworządności, niezależności sądów i podziału władz Polska powinna natychmiast naprawić sytuację w KRS, aby zapobiec systemowym naruszeniom prawa do sądu nie tylko w odniesieniu do SN, ale także pozostałych polskich sądów.

Kilka dni później, 9 lutego 2022 roku, pierwsze orzeczenie związane z kryzysem praworządności w Polsce wydał Sąd UE (jeden z organów TSUE, dawniej nazywany Sądem Pierwszej Instancji).

W wyroku w sprawie *Sped-Pro przeciwko Komisji* (T-791/19), Sąd zajął się wpływem naruszeń rządów prawa w Polsce na ochronę konkurencji.

Polska spółka zaskarżyła w tej sprawie decyzję Komisji o odrzuceniu skargi na praktyki antykonkurencyjne PKP Cargo. Zasadniczym argumentem Komisji było to, że nie jest ona właściwa do zajęcia się sprawą, gdyż jej adresatem powinien być polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Spółka uznała jednak, że państwowa kontrola nad PKP Cargo, zależność Prezesa UOKiK od rządu, dotychczasowa praktyka działania organów państwa sprzyjająca przewoźnikowi i, wreszcie, wątpliwości co do niezależności polskich sądów dają podstawę do uznania, że to Komisja, a nie krajowy regulator, powinien zbadać skargę Sped-Pro.

Podzielając argumenty spółki, Sąd UE uznał, że Komisja zbyt pochopnie odrzuciła jej skargę i powinna zająć się sprawą. Jego zdaniem Komisja powinna upewnić się, że organy krajowe będą w stanie skutecznie zapobiegać praktykom antykonkurencyjnym, zaś sądy zapewnią niezależną kontrolę ich decyzji. Wyrok Sądu UE potwierdza zatem, że kryzys praworządności ma swoje wyraźne skutki nie tylko w sprawach karnych (Europejski Nakaz Aresztowania), lecz może także negatywnie wpływać na gospodarkę i swobodę konkurencji.

Najważniejszymi orzeczeniami zapadłymi na początku roku były jednak wyroki TSUE w sprawach *Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie* (C-156/21) oraz *Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie* (C-157/21), w których to oba państwa zaskarżyły przyjęty w 2020 roku mechanizm „pieniądze za praworządność”. W obu rozstrzygnięciach, które zapadły 16 lutego 2022 roku, Trybunał w Luksemburgu uznał unijne rozporządzenie za zgodne z traktatami i oddalił skargi Węgier i Polski.

Jak podkreślił TSUE w uzasadnieniu wyroków, praworządność, jako jedna z wartości, na której opiera się Unia, jest elementem jej tożsamości – jako porządku prawnego wspólnego wszystkim państwom członkowskim. To właśnie te państwa określiły wartości Unii i zobowiązały się do ich przestrzegania. Praworządność jest zaś warunkiem koniecznym wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, a także między nimi a instytucjami Unii. Stąd respektowania wartości rządów prawa nie można sprowadzić jedynie do obowiązku państw, które ubiegają się o członkostwo w UE – także od państw członkowskich należy wymagać podzielania też wartości, zaś sama Unia powinna być zdolna, w granicach swoich kompetencji, do obrony praworządności.

Uznając, że problemy z praworządnością w jednym państwie członkowskim mogą wpływać na interesy finansowe Unii i prawidłowe wykonywanie unijnego budżetu, TSUE uznał więc, że mechanizm „pieniądze za praworządność” jest adekwatny i nie wykracza poza kompetencje przyznane Unii przez jej członków.

Wyrok TSUE, wydany w pełnym składzie, pokazuje wyraźnie, na jakim etapie integracji jest obecnie UE. Będąc początkowo organizacją o charakterze gospodarczym stała się ona obecnie

sojuszem politycznym, w którym bezwzględnie wymagane jest poszanowanie praw człowieka i wspólnych wartości leżącej u jej podstaw.

Także w lutym, unijny Trybunał Sprawiedliwości uściślił kryteria dotyczące Europejskich Nakazów Aresztowania wydawanych przez polskie władze i wykonywanych przez inne państwa członkowskie. W wyroku z 22 lutego 2022 roku w sprawach *Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim)* (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU) TSUE stwierdził, że sam fakt, że w procesie powoływania polskich sędziów bierze udział upolityczniona KRS, nie przesądza jeszcze, że osoba przekazana do kraju w ramach ENA będzie narażona na naruszenie jej prawa do sądu. Taka osoba powinna przedstawić organom państwa członkowskiego dodatkowe informacje wskazujące na wpływ wadliwości powołania sędziów na jego sytuację.

Wyrok ten może jednak podlegać krytyce, gdyż TSUE – w przeciwieństwie do Trybunału w Strasburgu – nie uznał, że nominowanie sędziów na wniosek obecnej KRS oznacza, samo w sobie, naruszenie prawa do „sądu ustanowionego na mocy ustawy”. Co ciekawe, w ocenie TSUE, o wiele poważniejsze ryzyko dla prawa do sądu osób objętych ENA wynikać może z polskiego modelu delegowania sędziów przez ministra sprawiedliwości, gdyż nie istnieją żadne kryteria, jakimi powinien kierować się minister podejmując decyzję o delegowaniu, a jednocześnie może on odwołać sędziego z delegacji w każdym czasie i bez uzasadnienia – także w reakcji na jego działalność orzeczniczą.

Luty okazał się również przełomowy, jeśli chodzi o ochronę sędziów przez ETPC. W trwającym postępowaniu w sprawie *Wróbel przeciwko Polsce* (skarga nr 6904/22), dotyczącym sędziego Izby Karnej SN, Trybunał w Strasburgu zapoczątkował serię kilkudziesięciu środków tymczasowych, nakładając na polskie władze m.in. obowiązek zapewnienia, by sprawy dyscyplinarne sędziów rozpoznawał sąd spełniający kryteria Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Trybunał wymagał również wstrzymania decyzji podjętych wobec sędziów, takich jak „karne” przeniesienie ich do innych wydziałów. Dotychczas ETPC wydawał środki tymczasowe niezwykle rzadko i w szczególnie nagłych sprawach, w których chodziło przede wszystkim o ochronę życia lub zdrowia skarżących. Rozszerzając ich zastosowanie na sprawy polskich sędziów, ETPC dał zatem do zrozumienia, jak ważna w Europie jest ochrona praworządności i podziału władz.

## Marzec

W marcu główne zainteresowanie budziło pierwsze orzeczenie ETPC dotyczące kryzysu praworządności w Polsce, który wydano w składzie Wielkiej Izby Trybunału. W wyroku z 15 marca 2022 roku w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* (skarga nr 43572/18), stosunkiem głosów 16 do 1, ETPC uznał naruszenie prawa dostępu do sądu sędziego Jana Grzędy, który był członkiem legalnej KRS, i którego 4-letnia kadencja została skrócona z mocy ustawy.

Co najważniejsze, Trybunał w Strasburgu uznał, że kolejne „reformy” polskiego sądownictwa, zapoczątkowane w końcu 2015 roku, włączając w to upolitycznienie KRS, podjęte były w wyraźnym celu osłabienia niezawisłości sędziów oraz zwiększenia politycznej kontroli władzy ustawodawczej i wykonawczej nad sądami. Zarazem ETPC poszerzył ochronę sędziów przed wpływem innych władz, stwierdzając, że dotyczy ona sytuacji, w których sędzia nie sprawuje wyłącznie funkcji orzeczniczych lub zasiada na stanowisku prezesa sądu, ale – tak jak w tej sprawie – sprawuje mandat członka KRS.

Także w marcu TSUE uznał za niedopuszczalne pytania prejudycjalne Sądu Najwyższego dotyczące możliwości podważenia statusu osoby powołanej do Izby Dyscyplinarnej. W wyroku w sprawie *Prokurator Generalny (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie)* (C-508/19) Trybunał w Luksemburgu zajmował się kwestią powództwa o ustalenie wytoczonego przed SN przez sędzię przeciwko członkowi Izby Dyscyplinarnej, który wcześniej zdecydował o wyznaczeniu sądu dyscyplinarnego w jej sprawie.

Trybunał Sprawiedliwości uznał, że nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania SN, ponieważ sam sąd pytający zauważył, że w polskim prawie nie ma możliwości podważenia powołania sędziego na drodze cywilnej, a samo powództwo dotyczy tak naprawdę innej sprawy – zgodności z prawem wyznaczenia przez członka ID sądu dyscyplinarnego, który zajmie się sprawą sędzi na skutek wniesionego przez nią powództwa. Jednocześnie TSUE zauważył, że sędzia mogła podnieść zarzut bezprawnego wyznaczenia sądu przed samym sądem dyscyplinarnym, szczególnie, że rok wcześniej ten sam trybunał uznał, że przepisy przyznające prezesowi Izby Dyscyplinarnej taką kompetencję są niezgodne z prawem unijnym.

Zarazem w wyroku z 29 marca 2022 roku w sprawie *Getin Noble Bank* (C-132/20), TSUE uznał pytania prejudycjalne zadane przez osobę powołaną do SN na wniosek upolitycznionej KRS. Pytania dotyczyły zgodności z prawem unijnym powołania sędziów przez Radę Państwa PRL, a także z udziałem legalnej KRS, której skład sposób wyboru został uznany za niekonstytucyjny przez obecny TK.

Trybunał w Luksemburgu stwierdził, że pytania zadane przez członka SN są dopuszczalne. Uznał on bowiem, że istnieje domniemanie, że odesłanie prejudycjalne pochodzi od legalnego sądu, a obalić je może jedynie wyrok krajowego lub międzynarodowego sądu stwierdzający naruszenie procedury powołania tej osoby na stanowisko sędziowskie.

W odniesieniu do samego pytania o sposób nominowania sędziów TSUE uściślił, że sam fakt powołania przez Radę Państwa PRL (biorąc pod uwagę późniejsze awanse danego sędziego na wniosek legalnej KRS) sam w sobie nie budzi wątpliwości z punktu widzenia ich niezawisłości – szczególnie, że w międzyczasie Polska przystąpiła do Unii Europejskiej i zobowiązała się podzielać jej wartości, w tym wartość rządów prawa. Także w odniesieniu do rzekomej wadliwości wyboru

członków poprzedniej, legalnej KRS nie wystarcza to, w ocenie TSUE, by podważyć niezawisłość sędziów powołanych w takiej procedurze.

## Czerwiec

W wyroku z 16 czerwca 2022 roku w sprawie *Żurek przeciwko Polsce* (skarga nr 39650/18) ETPC uznał, że władze naruszyły prawo sędziego Waldemara Żurka, byłego członka KRS w zakresie dostępu do sądu i wolności wyrażania poglądów.

Podobnie jak w przypadku sędziego Grzedy, Trybunał w Strasburgu stwierdził, że skrócenie kadencji członka KRS – bez możliwości odwołania do sądu – naruszało art. 6 ust. 1 EKPC. Jednocześnie kumulacja środków stosowanych wobec sędziego Żurka, w tym zwolnienie go z funkcji rzecznika prasowego sądu, zainteresowanie służb specjalnych czy sprawdzanie jego działalności orzeczniczej pod kątem ewentualnych zarzutów dyscyplinarnych, miała miejsce przede wszystkim w reakcji na jego wypowiedzi w obronie praworządności i niezależności sądów. Podobnie jak w poprzednich sprawach, ETPC podkreślił konieczność jak najszybszej naprawy sytuacji w KRS.

## Październik

Druga połowa roku obfitowała w znacznie mniej orzeczeń obu europejskich trybunałów w sprawach związanych z kryzysem praworządności w Polsce. Trybunał w Strasburgu przyznawał jednak kolejne środki tymczasowe chroniące polskich sędziów przed ingerencją polityków w ich niezawisłość, odbywały się rozprawy i publikowano opinie rzeczników generalnych TSUE w trwających sprawach.

W wyroku z 6 października 2022 roku w sprawie *Juszczyszyn przeciwko Polsce* (skarga nr 35599/20) ETPC zajął się skargą sędziego Pawła Juszczyszyna, który jako pierwszy podjął próbę weryfikacji składu obecnej KRS i zażądał od Kancelarii Sejmu list poparcia kandydatów. W rezultacie został on zawieszony w czynnościach służbowych przez Izbę Dyscyplinarną na ponad 2 lata.

Trybunał w Strasburgu stwierdził, że polskie władze naruszyły prawa sędziego Juszczyszyna trzykrotnie. Po pierwsze, ze względu na sposób ustanowienia Izby Dyscyplinarnej – organ ten nie posiada cech „sądu”, o których mowa w EKPC. Z tego powodu, po drugie, doszło do naruszenia prawa sędziego Juszczyszyna do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Z kolei, po trzecie, ograniczenie tego ostatniego prawa nastąpiło w celach sprzecznych z EKPC, gdyż jego zawieszenie miało miejsce z naruszeniem wymogów niezawisłości sędziowskiej i wartości państwa prawnego.

## Grudzień

Pod koniec bieżącego roku, 15 grudnia, rzecznik generalny TSUE wydał trzy opinie w sprawach związanych z kryzysem praworządności w Polsce, które rozpoznawane są przed Trybunałem w Luksemburgu i które powinny znaleźć swój finał w 2023 roku.

W sprawach połączonych *YP i in. (Uchylenie immunitetu i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych)* (C-615/20 i C-671/20), w których pytania prejudycjalne skierowały dwa składy Sądu Okręgowego w Warszawie, rzecznik zajmował się legalnością uchwały Izby Dyscyplinarnej o zawieszeniu sędziego Igora Tuleyi i jej skutkach dla spraw rozpoznawanych przez tego sędziego. W opinii rzecznika generalnego Izba Dyscyplinarna ze względu na sposób, w jaki została utworzona, nie powinna rozpatrywać nie tylko spraw dyscyplinarnych sędziów, ale także wniosków o uchylenie im immunitetu. Skoro zaś decyzja w sprawie sędziego Tuleyi została podjęta niezgodnie z prawem unijnym, to wszystkie organy państwa powinny ją pominąć, a w rezultacie umożliwić sędziemu dalsze rozpoznawanie przydzielonych mu spraw.

Z kolei w sprawie *Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość i życie prywatne sędziów)* (C-204/21) rzecznik generalny pochylił się nad skargą Komisji dotyczącą tzw. „ustawy kagańcowej”, która m.in. zakazała sędziom pod groźbą sankcji dyscyplinarnych kwestionowania statusu osób powołanych na wniosek upolitycznionej KRS. Podzielając większość argumentów Komisji, rzecznik uznał, że przepisy te naruszają prawo unijne, w tym wymogi skutecznej ochrony sądowej, zaś wymaganie od sędziów składania oświadczeń odnośnie do ich członkostwa w partiach politycznych czy stowarzyszeniach stoi w sprzeczności z ich prawem do poszanowania życia prywatnego i przepisami RODO.

Rzecznik generalny zajął się również pytaniami prejudycjalnymi sądów okręgowych w Krakowie i Katowicach, dotyczącymi nominacji sędziowskich na wniosek upolitycznionej KRS do sądów niższych instancji. W sprawach połączonych *G. i in. (Powoływanie sędziów sądów powszechnych w Polsce)* (C-181/21 i C-269/21) uznał on, że czynniki, takie jak odebranie samorządom sędziowskim roli w ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie oraz ustanowienie zależnej od polityków KRS, same w sobie nie wystarczają do stwierdzenia, że nominacje sędziów są wadliwe.

## Podsumowanie

W 2022 roku mieliśmy do czynienia z kontynuacją kryzysu praworządności w Polsce. Na poziomie europejskim rozstrzygnięcia wydane przez ETPC i TSUE można ocenić dwojako.

Przede wszystkim zasadniczą rolę w zapobieganiu kryzysowi odegrał Trybunał w Strasburgu, który objął ochroną tymczasową aż piętnaścioro sędziów dotkniętych represjami ze strony rządzących. Rozszerzył on także ochronę sędziów na sytuacje, w których sprawują oni inne funkcje niż orzecznicze, a także zaczął badać rzeczywisty cel naruszenia ich praw przez polskie władze.

W ostatnim roku do ETPC wpłynęło niemal 80 spraw bezpośrednio związanych z kryzysem praworządności, a ich znaczna część to skargi samych sędziów. Łącznie daje to około 100 spraw, które czekają na rozstrzygnięcie.

Jednocześnie trochę mniej optymistycznie przedstawia się ocena działalności TSUE. Wynika ona przede wszystkim z zaakceptowania pytań prejudycjalnych skierowanych przez sędziego SN powołanego na wniosek obecnej KRS – w sytuacji, gdy ETPC uznał, że ta osoba nie zapewnia prawa do sądu. Zarazem w swoich orzeczeniach TSUE niezmiennie podkreśla, że sam fakt uzyskania nominacji od upolitycznionej KRS nie oznacza naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu, co także nie współgra z podejściem ETPC. Nie jest wykluczone, że zasadniczą przyczyną tej rozbieżności jest czas – TSUE rozstrzyga bowiem obecnie sprawy, które jeszcze do niedawna nie były rozpoznane przez ETPC, biorąc jednocześnie pod uwagę ich stan z momentu skierowania do Trybunału w Luksemburgu. W każdym razie ze względu na obowiązujący w prawie Unii wymóg poszanowania EKPC, w nadchodzących miesiącach można spodziewać się ponownego zrównania standardów oceny polskich spraw przez oba trybunały.

Także nadchodzący rok powinien obfitować w kolejne ważne sprawy przed TSUE i ETPC. W kolejce na rozstrzygnięcie lub skierowanie skarg czekają m.in. takie zagadnienia, jak zgodność z prawem składu TK, upolitycznienie KRS czy też kompetencja polskich sądów do badania wadliwych powołań sędziowskich.

## 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](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

e-mail: [patryk.wachowiec@for.org.pl](mailto: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](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 • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju