

Jak wdrożyć wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie praworządności w Europie?

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) dostarcza bardzo cennych wskazówek co do kierunku, w jakim powinien podążać proces przywracania praworządności w Polsce. Trybunały europejskie niejednokrotnie wypowiedziały się bezpośrednio w przedmiocie kluczowych aspektów zmian w sądownictwie wprowadzonych przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Te europejskie orzeczenia diagnozują najistotniejsze systemowe problemy i zarazem oferują mapę drogową niezbędnych reform, których implementacja doprowadzi polski wymiar sprawiedliwości do zgodności ze standardami europejskimi.

Normy prawne będące przedmiotem wykładni TSUE i ETPCz

Orzeczenia omawiane w tym raporcie odnoszą się do zobowiązań spoczywających na Polsce na gruncie konkretnych umów międzynarodowych, których jest ona stroną, w szczególności:

a) W ramach prawa Unii Europejskiej (UE)

Art. 19 ust. 1 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)

Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.

Art. 47 Karty Praw Podstawowych (KPP)

Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

*Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.
[...]*

b) W ramach systemu ochrony praw człowieka Rada Europy

Art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz)

*Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez **niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą** przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.*

Wiążący charakter prawny omawianych wyroków

W omawianym w tym raporcie orzecznictwie TSUE oraz ETPCz dokonały autorytatywnej wykładni zobowiązań wynikających z przytoczonych postanowień odpowiednio TUE i KPP oraz EKPCz, w szczególności definiując konkretne parametry standardu niezawisłości i bezstronności sędziowskiej. Do realizacji tego standardu zobowiązały się państwa-strony, w tym Polska. Należy przy tym zaznaczyć również, a może przede wszystkim, że wszystkie przytaczane poniżej orzeczenia są dla Polski wiążące.

W przypadku orzeczeń TSUE mamy do czynienia z wyrokami wydanymi w dwóch trybach: albo procedury spornej w sprawie naruszenia zobowiązań ciążących na państwie na gruncie prawa unijnego, która inicjowana jest przez Komisję Europejską (KE) na podstawie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), albo w procedurze prejudycjalnej, gdzie to sąd krajowy na bazie art. 267 TFUE zwraca się do TSUE z wnioskiem o dokonanie wykładni przepisów unijnych mających znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej zawisłej przed nim sprawy. W przypadku orzeczeń wydanych w procedurze naruszeniowej, wiążący charakter rozstrzygnięć TSUE wynika z art. 260 TFUE.

Jeśli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdza, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążą na mocy Traktatów, Państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału.

Jeśli natomiast chodzi o wyroki TSUE wydane w procedurze prejudycjalnej, są one wiążące dla sądu, który zwrócił się z konkretnym pytaniem prejudycjalnym, jak również dla wszystkich sądów krajowych orzekających w danej sprawie. Nieuwzględnienie dokonanej przez TSUE wykładni może być przesłanką wszczęcia postępowania przeciwko państwu na gruncie art. 258 TFUE. Co więcej, wykładnia dokonana przez TSUE staje się wykładnią powszechnie obowiązującą, a zatem sądy krajowe w innych sprawach również powinny ją stosować.

Natomiast przechodząc do kwestii orzeczeń ETPCz, na ich wiążący charakter wskazuje art. 46 EKPCz:

1. *Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami.*
2. *Ostateczny wyrok Trybunału przekazuje się Komitetowi Ministrów, który czuwa nad jego wykonaniem.*

Jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego jest norma zakazująca powoływania się na prawo wewnętrzne w celu usprawiedliwienia niewywiązywania się ze zobowiązań międzynarodowych. Jest to norma zwyczajowa, która znajduje wyraz chociażby w art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku, której Polska jest stroną. Co więcej, w przypadku prawa unijnego możemy mówić o daleko idącej specyfice, która wyraża się w zasadzie pierwszeństwa. Chociaż nie zapisano jej wprost w traktatach unijnych, zasada ta została odzwierciedlona w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (w szczególności wyrok z 15 lipca 1964 roku w sprawie 6/64, Costa przeciwko ENEL). W razie kolizji normy unijnej z normą krajową, sąd powinien zastosować tę pierwszą bez czekania na uchylene przez właściwe władze sprzecznych z nią przepisów krajowych.

W kontekście związania Polski wskazanymi normami międzynarodowymi oraz wyrokami międzynarodowych sądów należy podkreślić, że zgodnie z art. 9 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Natomiast umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2).

Poniżej prezentujemy najistotniejsze orzeczenia kolejno ETPCz i TSUE wydane w kontekście destrukcji praworządności w Polsce. Na ich podstawie dekodujemy **standard niezawisłości i bezstronności sądów, do którego osiągnięcia zobowiązane są władze polskie, by zlikwidować stan permanentnego łamania prawa międzynarodowego i europejskiego**. Warto podkreślić, że chociaż przedstawione orzeczenia dotyczą bezpośrednio sytuacji Polski, to konkluzje w nich sformułowane w przedmiocie standardów sędziowskiej bezstronności i niezawisłości mają szerszy zasięg. Jest to tym bardziej istotne, że problem kryzysu praworządności dotyka również innych państw europejskich, zwłaszcza państw Europy Środkowo-Wschodniej (w kontekście państw UE zob. Komisja Europejska, „Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r.”, Bruksela, 5 lipca 2023, COM(2023) 800 final). Innymi słowy, kasus Polski jest źródłem bardzo cennej lekcji również dla innych państw europejskich.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

- **Sprawa Xero Flor przeciwko Polsce** (skarga nr 4907/18) - wyrok z 7 maja 2021 roku

Fakty:

Spółka prowadząca działalność w zakresie produkcji trawników rolowanych wystąpiła w 2012 roku z powództwem o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa za szkody wyrządzone przez dziką zwierzynę. Następnie zaskarżyła przed TK właściwe postanowienia ustawy - Prawo łowieckie i rozporządzenie wydane na jej podstawie, które obniża wysokość odszkodowania należnego za szkody poniesione w takiej sytuacji. TK „orzekł” o niedopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Rozstrzygnięcie:

ETPCz, rozpoznając skargę, orzekł, że **TK nie stanowi „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz**. Standard został naruszony poprzez udział w postępowaniu „dublera” (osoby powołanej do TK na miejsce już uprzednio zajęte) — Mariusza Muszyńskiego.

ETPCz posłużył się w tym wypadku trójelementowym testem skonstruowanym we wcześniejszym orzeczeniu Wielkiej Izby w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii. W pierwszym kroku należy zbadać, czy istnieje oczywiste naruszenie prawa krajowego, które ma charakter obiektywny i jest rzeczywiście możliwe do zidentyfikowania. Następnie naruszenie podlega ocenie z punktu widzenia przedmiotu i celu wymogu „sądu ustanowionego ustawą”, tj. zapewnienia, że władza sądownicza będzie mogła wykonywać swoje funkcje bez nieuzasadnionych ingerencji ze strony innych organów władzy. Naruszenia muszą więc wykraczać poza uchybienia natury techniczno-formalnej. Po trzecie, niezbędne jest ustalenie, czy w sprawie wypowiedziały się organy krajowe, a jeżeli tak, to jaką ocenę prawną sformułowały.

Zastosowanie niniejszego testu doprowadziło ETPCz do konkluzji, że wybór trzech sędziów dublerów na stanowiska, które zostały uprzednio prawidłowo obsadzone, był równoznaczny z naruszeniem podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów TK. Udział w składzie orzekającym sędziego, który został wybrany w sposób dotknięty poważnymi nieprawidłowościami naruszającymi istotę prawa do rzetelnego procesu, oznaczał, że spółce tym samym odmówiono prawa do „sądu ustanowionego ustawą” chronionego na gruncie art. 6 ETPCz.

- **Sprawa Reczkowicz przeciwko Polsce** (nr 43447/19) — wyrok z 22 lipca 2021 roku

Fakty:

Wobec adwokatki Joanny Reczkowicz prowadzone było postępowanie dyscyplinarne. Została zawieszona w prawie wykonywania zawodu na 3 lata, a w ostatniej instancji w jej sprawie „orzekła” Izba Dyscyplinarna (ID) utworzona przez PiS przy Sądzie Najwyższym (SN).

Rozstrzygnięcie:

Ponowne zastosowanie testu sformułowanego w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii doprowadziło ETPCz do konkluzji, że według standardów konwencyjnych ID nie była niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą. Ocenił sposób wyboru sędziów do ID jako rażąco sprzeczny z prawem polskim i zasadą niezależności sądownictwa. Stał zarazem na stanowisku, że neo-KRS nie daje wystarczających rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej ze względu na nadmierny wpływ rządzącego obozu politycznego na procedurę mianowania sędziów.

- **Sprawa Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce** (skargi nr 49868/19 i 57511/19) — wyrok z dnia 8 listopada 2021 roku

Prawnicy z „Wolnych Sądów” reprezentujący skarżących: adw. Sylwia Gregorczyk-Abram i Maria Ejchart

Fakty:

Sędziowie Monika Dolińska-Ficek oraz Artur Ozimek ubiegali się o nominacje sędziowskie do innych sądów, jednak nie otrzymali rekomendacji od neo-KRS. Ich odwołanie zostało oddalone po „rozpoznaniu” przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (IKNiSP) utworzoną przez PiS przy SN (podobnie jak ID).

Rozstrzygnięcie:

ETPCz stwierdził, że w sprawie wystąpiło naruszenie art. 6 EKPCz. Zgodził się z głównym zarzutem stawianym przez skarżących, którzy podnosili wadliwość powołania sędziów zasiadających w IKNiSP w związku z wskazaniem ich przez neo-KRS, a następnie zaprzysiężeniem przez Prezydenta RP wbrew postanowieniu NSA o wstrzymaniu wykonania uchwał. ETPCz skonstruował, że procedura powołania sędziów została poddana nieuzasadnionym wpływom ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej. Nieprawidłowości te pozbawiały Izbę atrybutu niezawisłości. Zastosowanie testu sformułowanego w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii doprowadziło

do wniosku, że nie jest ona „sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6.

- **Sprawa Broda i Bojara przeciwko Polsce** (skargi nr 26691/18 oraz 27367/18)
— wyrok z 29 czerwca 2021 roku

Prawnicy z „Wolnych Sądów” reprezentujący skarżących: adw. Sylwia Gregorczyk-Abram i Maria Ejchart

Fakty:

Sędziowie SO w Kielcach, Alina Bojara i Mariusz Broda, zostali odwołani z funkcji wiceprezesów Sądu Okręgowego w Kielcach na mocy nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 12 lipca 2017 roku. Od odwołania dokonanego drogą faksową sędziom nie przysługiwało zaskarżenie, co było przedmiotem skarg wniesionych do ETPCz.

Rozstrzygnięcie:

Powołując się ponownie na orzeczenie w sprawie islandzkiej, ETPCz stwierdził, że niezawisły sąd musi być nieusuwalny. Zaznaczył, że chodzi tu zarazem o nieusuwalność sędziego z funkcji sędziowskich, jak i funkcji administracyjnych pełniących w organach władzy sędziowskiej. ETPCz wskazał na konieczność wprowadzenia zabezpieczeń proceduralnych, które zapewnią odpowiednią ochronę autonomii sędziowskiej przed niewłaściwymi wpływami zarówno zewnętrznymi (pochodzącymi od władzy ustawodawczej i wykonawczej), jak i wewnętrznymi. Nie odnotował poważnych powodów uzasadniających brak kontroli sądowej, który mógłby zostać usprawiedliwiony tylko w drodze wyjątku. Fakt, że decyzja o odwołaniu sędziów Bojary i Brody z funkcji wiceprezesów sądu nie podlegała weryfikacji przez sąd powszechny ani żaden inny organ, został oceniony jako równoznaczny z naruszeniem prawa do sądu.

- **Sprawa Advance Pharma Sp. z o.o. przeciwko Polsce** (skarga nr 1469/20)
— wyrok z 3 lutego 2022 roku

Fakty:

We wrześniu 2010 roku Główny Inspektor Farmaceutyczny wydał decyzję o wycofaniu suplementu diety wprowadzonego przez spółkę do obrotu. Po uchyleniu decyzji spółka, która zdążyła już zniszczyć partie towaru, domagała się odszkodowania; w ostatniej fazie postępowania jej skarga kasacyjna wniesiona do SN została oddalona (2019 roku). W składzie orzekającym Izby Cywilnej uczestniczyli wyłącznie „neosędziowie” (trójka).

Rozstrzygnięcie:

SN potwierdził, że orzekający skład nie był zgodny z prawem. Naruszenia procedury mianowania siedmiu sędziów do Izby Cywilnej przez neo-KRS, w tym trzech rozpatrujących sprawę spółki, były na tyle poważne, że naruszały istotę prawa spółki do „sądu ustanowionego ustawą”.

- **Sprawa Grzęda przeciwko Polsce (skarga nr 43572/18)** — wyrok z 15 marca 2022 roku

Fakty:

Jan Grzęda był sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), który został wybrany w 2016 roku do KRS. Choć zgodnie z art. 187 ust. 3, jego kadencja powinna była trwać cztery lata, to na mocy ustawy z grudnia 2017 roku kadencja wszystkich sędziowskich członków KRS została wygaszona.

Rozstrzygnięcie:

ETPCz uznał, że sędzia Grzęda miał prawo do ukończenia swojej kadencji w świetle obowiązujących przepisów krajowych, biorąc pod uwagę Konstytucję i orzecznictwo konstytucyjne. Prawo to podlegało ochronie na gruncie art. 6 EKPCz. Rząd nie udowodnił, że wykluczenie dostępu do sądu był obiektywnie uzasadnione; co więcej, bez kontroli odwoławczej sądu nie dało się zagwarantować sędziom KRS ochrony przez arbitralnością.

- **Sprawa Żurek przeciwko Polsce (skarga nr 39650/19)** — wyrok z 16 czerwca 2022 roku

Fakty:

Sędzia Waldemar Żurek był członkiem i rzecznikiem prasowym KRS, której kadencja została przerwana na mocy ustawy z 2017 roku z pogwałceniem Konstytucji. Za działalność na rzecz obrony wymiaru sprawiedliwości spotkały go liczne represje ze strony obozu władzy, takie jak odwołanie z funkcji rzecznika prasowego w sądzie w Krakowie, przeniesienie do innego wydziału w sądzie, ponadto nękany był kontrolami z urzędu skarbowego i CBA oraz postępowaniami dyscyplinarnymi.

Rozstrzygnięcie:

Podobnie jak w sprawie Grzęda przeciwko Polsce, ETPCz stwierdził, że kadencja KRS

została skrócona w sposób godzący w art. 6 EKPCz. Uznał, że kumulacja środków podjętych przeciwko sędziemu Żurkowi miała na celu zastraszenie i uciszenie go ze względu na jego publiczne wypowiedzi i działania na rzecz obrony praworządności, co równoznaczne było z naruszeniem art. 10 Konwencji (wolność wypowiedzi).

- **Sprawa Tuleya przeciwko Polsce (skargi nr 21181/19 i 51751/20)** — wyrok z 6 lipca 2023 roku

Prawnicy z „Wolnych Sądów” reprezentujący skarżącego: adw. Sylwia Gregorczyk-Abram, Maria Ejchart i adw. Michał Wawrykiewicz

Fakty:

Sędzia Igor Tuleya z Sądu Okręgowego w Warszawie, jako jedna z najbardziej rozpoznawalnych twarzy sędziowskiego oporu przeciwko destrukcji praworządności, nękany był licznymi represjami, w tym postępowaniami dyscyplinarnymi za zadawanie pytań prejudycjalnych i działalność orzeczniczą. Został bezprawnie odsunięty od wykonywania obowiązków sędziowskich przez ID na ponad 2 lata.

Rozstrzygnięcie:

ETPCz stwierdził, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPCz, jak również art. 8 (prawo do prywatności) i art. 10 (prawo do wolności wyrażania opinii). Co do naruszenia prawa do sądu, ETPCz powołał się po raz kolejny na nieprawidłowości związane z ID. Z powodów już podniesionych przez ETPCz w sprawie Reczkowicz i Juszczyzyn ID Trybunał doszedł do konkluzji, że ID nie była sądem ustanowionym ustawą.

- **Sprawa Juszczyzyn przeciwko Polsce (skarga nr 35599/20)** — wyrok z 6 października 2022 roku

Fakty:

Sędzia Paweł Juszczyzyn został zawieszony w czynnościach sędziowskich przez ID. Rozstrzygnięcie to było związane z podjętą przez nią próbą uzyskania tajnych list poparcia kandydatów do neo-KRS w toku rozpoznawania apelacji w sprawie cywilnej od wyroku Sądu Rejonowego w Lidzbarku Warmińskim wydanego przez neosędziego.

Rozstrzygnięcie:

ETPCz przywołał argumentację przedstawioną wcześniej w sprawie Reczkowicz. Stwierdził,

że skala nieprawidłowości w obsadzie i konstrukcji systemowej ID, które pozbawiały ją atrybutów niezależności i bezstronności, uzasadniały stwierdzenie, że sprawa sędziego Juszczyzna nie została rozpoznana przez sąd ustanowiony ustawą.

- **Sprawa Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 508849/21)** – wyrok z 23 listopada 2023 roku

Fakty:

Sprawa związana jest z postępowaniem na drodze cywilnej o ochronę dóbr osobistych pomiędzy byłym prezydentem Lechem Wałęsą a Krzysztofem Wyszowskiem. W 2011 roku Sąd Apelacyjny uwzględnił (wcześniej oddalone przez Sąd Okręgowy) powództwo Wałęsy o ochronę dóbr osobistych w związku z wypowiedzią Wyszowskiego dla mediów, w której ten stwierdził, że Wałęsa był tajnym współpracownikiem Służb Bezpieczeństwa PRL. 9 lat później Zbigniew Ziobro jako prokurator generalny wniósł do IKNiSP skargę przeciwko prawomocnemu wyrokowi – SN uchylił orzeczenie korzystne dla Wałęsy i orzekając co do meritum sprawy, oddalił jego wcześniejszą apelację.

Rozstrzygnięcie:

ETPCz stwierdził, że IKNiSP nie jest „niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym na mocy ustawy”. Jej sędziowie zostali powołani z rażącym naruszeniem prawa krajowego w związku z udziałem w tym procesie neo-KRS. Trybunał orzekł również o naruszeniu art. 8 EKPCz gwarantującego ochronę prawa do życia prywatnego i rodzinnego.

W wyroku w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce ETPCz zastosował **procedurę wyroku pilotażowego** przewidzianą w art. 61 Regulaminu postępowania. Zgodnie z ust. 1, Trybunał może wszcząć procedurę wyroku pilotażowego i wydać wyrok pilotażowy, gdy okoliczności faktyczne skargi wskazują na istnienie w zainteresowanej Układającej się Stronie **problemu strukturalnego lub systemowego bądź innej podobnej dysfunkcji, która spowodowała lub może spowodować podobne skargi**. W wyroku pilotażowym Trybunał określa zarówno charakter problemu strukturalnego lub systemowego bądź innej ustalonej dysfunkcji, jak i typ środków naprawczych, które podjąć ma zainteresowana Układająca się Strona na szczeblu krajowym na mocy sentencji wyroku (ust. 3).

Sprawa Wałęsy, w świetle stałego napływu licznych podobnych skarg, stanowi więc poniekąd kulminację orzecznictwa ETPCz w zakresie naruszeń rządów prawa w Polsce. Trybunał wezwał do podjęcia szybkich działań, które będą obejmować stosowne legislacyjne i inne środki w celu rozwiązania następujących systemowych problemów:

1. Skład neo-KRS, który budzi wątpliwości co do legalności nominacji sędziowskich;
2. Okoliczność, że IKNiSP jako organ dysponujący wyłączną kompetencją oceny niezawisłości sędziów, sama nie jest niezawisłym sądem ustanowionym ustawą;
3. Procedura skargi nadzwyczajnej jako grożąca prawu do rzetelnego procesu i zasadzie pewności prawa;

- Wyłączna kompetencja IKNiSP do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Z punktu widzenia zadań, które stoją przed obecną władzą w obszarze naprawy wymiaru sprawiedliwości, najistotniejszymi wyrokami TSUE wymagającymi przedstawienia w niniejszym raporcie są te dotyczące statusu KRS oraz IKNiSD.

- **Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu – wyrok z 19 listopada 2019 roku**

Prawnicy z „Wolnych Sądów” reprezentujący sędziów NSA i SN: adw. Sylwia Gregorczyk-Abram i adw. Michał Wawrykiewicz

Fakty:

Sprawy połączone dotyczyły wcześniejszego przeniesienia trzech polskich sędziów (NSA oraz SN) w stan spoczynku na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym. Choć należały one do kompetencji ID, sąd odsyłający (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN, do której skierowane zostały odwołanie oraz pozwy, pomimo formalnej właściwości ID) powziął wątpliwość, czy ID jest niezawisłym i bezstronnym sądem, a także czy neo-KRS jest organem niezależnym od władzy wykonawczej i ustawodawczej i w konsekwencji, czy sąd odsyłający nie powinien odstąpić od stosowania przepisów krajowych dotyczących właściwości i sam rozpoznać sprawę.

Rozstrzygnięcie:

Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że prawo do skutecznego środka prawnego zagwarantowane w art. 47 KPP oraz w dyrektywie 2000/78 z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy nie pozwala, aby spory dotyczące stosowania prawa unijnego należały do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu.

Chociaż tym wypadku pozostawił odsyłającemu sądowi krajowemu ocenę, czy ID właściwa do rozpatrzenia tej sprawy jest niezawisłym i bezstronnym sądem oraz czy neo-KRS jest organem niezależnym, mogącym wypełniać konstytucyjną rolę Krajowej Rady Sądownictwa, sformułował w tym zakresie bardzo istotne wskazówki.

Zgodnie z przedstawioną wykładnią, sąd należy uznać za niedający rękojmi bezstronności i niezawisłości, jeżeli obiektywne okoliczności utworzenia organu, jego cechy i sposób powołania członków „mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów”. TSUE dość precyzyjnie wskazał okoliczności, jakie należało wziąć pod uwagę w tej sytuacji: po pierwsze, wyróżnił czynniki dotyczące samej neo-KRS, tj. aspekty faktyczne i prawne dotyczące wyboru nowych członków neo-KRS, sposób, w jaki organ te wypełnia swoje funkcje oraz zakres kontroli sądowej, jaką objęte są wnioski KRS. Następnie przytoczył cechy charakteryzujące samą ID, na przykład fakt, że w jej skład mogą wchodzić wyłącznie nowo powołani sędziowie (czyli neosędziowie) oraz szczególnie wysoki stopień autonomii w ramach SN, między innymi brak podległości organizacyjnej Pierwszemu Prezesowi SN.

Warto nadmienić, że TSUE potwierdził stanowisko co do własnych kompetencji w przedmiocie kontroli sądownictwa w państwach członkowskich, które wykrystalizowało się już w jego wcześniejszym orzecznictwie. Art. 19 ust. 1 TUE, stanowiąc zarazem odzwierciedlenie zasady ogólnej prawa i konkretyzację zasady państwa prawa, wymaga, aby państwa członkowskie ustanowiły środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE. Innymi słowy, jakkolwiek państwa członkowskie zachowują daleko idącą swobodę w zakresie kształtowania własnego wymiaru sprawiedliwości, zobowiązane są do zapewnienia skutecznych środków ochrony prawnej w dziedzinach zastosowania prawa UE. To zobowiązanie jest źródłem kompetencji TSUE do oceny, czy wymiar sprawiedliwości w danym państwie realizuje rzeczony standard poprzez zapewnienie między innymi wystarczających gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziowskiej.

• Sprawa C-824/18 A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa – wyrok z 2 marca 2021 roku

Fakty:

Postanowienie o zwróceniu się z pytaniem prejudycjalnym zostało wydane w związku ze sporem w przedmiocie uchwał, na mocy których neo-KRS postanowiła

o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie zainteresowanych sędziów do pełnienia urzędu sędziego SN.

Rozstrzygnięcie:

W swoim orzeczeniu TSUE zauważył, że stopień niezależności neo-KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu powierzonych jej zadań może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą spełniać wymogi niezawisłości i bezstronności. Nawiązując do wyroku A.K., odnotował skrócenie kadencji dotychczasowych członków KRS, ich desygnację przez organ władzy ustawodawczej, ewentualne nieprawidłowości proceduralne towarzyszące wyborowi nowych członków, a także sposób wypełnienia przez ten organ jego funkcji. Wskazał zarazem na szerszy kontekst reform w wymiarze sprawiedliwości, na przykład uchwalenie ustawy dot. ukonstytuowania neo-KRS równoległe z przyjęciem kontrowersyjnych przepisów dot. przejścia sędziów SN w stan spoczynku. Zauważył przy tym, że w świetle przytoczonych okoliczności zniesienie dotychczas istniejącej możliwości wniesienia środka odwoławczego może dodatkowo budzić wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku takiego procesu.

• Sprawa C-487/19 W.Ż. - wyrok z 6 października 2021 roku

W postępowaniu sędziego SO w Krakowie Waldemara Żurka reprezentowali prawnicy z „Wolnych Sądów”: adw. Sylwia Gregorczyk-Abram i adw. Michał Wawrykiewicz

Fakty:

Sprawa dotyczyła przeniesienia sędziego Waldemara Żurka do innego wydziału sądu bez jego zgody. Od decyzji w tym przedmiocie wniósł on odwołanie do neo-KRS, która z kolei wydała uchwałę o umorzeniu postępowania. Jednoosobowy skład IKNiSP w osobie neosędziego A. Stępkowskiego, powołanego do IKNiSP na wniosek neo-KRS, odrzucił odwołanie sędziego Żurka od uchwały. Na dodatek dokonał tego nie dysponując aktami sprawy.

Rozstrzygnięcie:

Odpowiadając na pytanie prejudycjalne Izby Cywilnej SN (w składzie 7 sędziów), TSUE stwierdził, że przeniesienie sędziego bez jego zgody może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów. Taki środek może mieć wpływ na zakres spraw przydzielanych sędziom, jak i może wywierać istotne konsekwencje dla ich życia oraz karier. System

regulujący przeniesienie sędziego bez jego zgody musi być obwarowany gwarancjami wyłączającymi ryzyko, że będzie on wykorzystywany w celu ingerowania w działalność orzeczniczą. Niezbędna jest zatem zaskarżalność takiej decyzji na drodze sądowej w zgodzie z procedurą zapewniającą prawo do obrony, przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym na podstawie ustawy. Tymczasem w świetle okoliczności powołania neosędziego IKNiSP przez neo-KRS, wbrew postanowieniu NSA wstrzymującemu wykonanie właściwej uchwały, możliwe jest stwierdzenie przez sąd odsyłający, że powołanie neosędziego nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów SN i przyczyniło się do podważenia zaufania co do jego bezstronności i niezawisłości.

• **Sprawa C-718/21 L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa – wyrok z 21 grudnia 2023 roku**

Fakty:

IKNiSP (składająca się wyłącznie z neosędziów), badając skargę sędziego sądu powszechnego w przedmiocie uchwały neo-KRS o umorzeniu postępowania w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez niego stanowiska, postanowiła zwrócić się do TSUE z wnioskiem prejudycjalnym. Pytanie dotyczyło treści zasad nieusuwalności i niezawisłości sędziów w prawie unijnym.

Rozstrzygnięcie:

Zgodnie z art. 267 TFUE, pytania prejudycjalne mogą być kierowane tylko przez sądy krajowe, przy czym „sąd” na gruncie tego postanowienia stanowi autonomiczne pojęcie prawa unijnego. TSUE, oceniając dopuszczalność pytania prejudycjalnego, każdorazowo ocenia, czy organ, który je zadał spełnia kryteria sformułowane w orzecznictwie (wyrok z dnia 17 września 1997 roku, sprawa C-54/96 Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH przeciwko Bundesbaugesellschaft Berlin mbH). Jednym z tych kryteriów jest bezstronność i niezawisłość. W związku z ich niespełnieniem przez IKNiSP (nie jest to sąd według standardów traktatowych), TSUE doszedł do wniosku, że pytanie było niedopuszczalne.

Uzasadnienie wyroku demonstruje żywy dialog sędziowski prowadzony między TSUE oraz ETPCz. Wniosek co do braku niezawisłości i bezstronności IKNiSD został poparty odesłaniem do wyroku ETPCz w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce. TSUE podkreślił, że okoliczności zmiany składu KRS w 2017 roku doprowadziły do uzależnienia jej od władzy ustawodawczej i wykonawczej, co pozbawiło ją zdolności proponowania niezależnych i bezstronnych kandydatów na stanowiska sędziowskie. Odnotował również,

że powołanie neosędziów orzekających w IKNiSD przez Prezydenta RP nastąpiło w momencie, gdy wykonanie uchwały neo-KRS było skutecznie wstrzymane przez NSA do czasu zbadania jej zgodności z prawem (ostatecznie uchwała została uchylona przez NSA). Dodatkowo Trybunał w Luksemburgu wziął pod uwagę, że całokształt okoliczności charakteryzujących powołanie sędziów zasiadających w składzie orzekającym „może rodzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tych sędziów oraz podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno wzbudzać w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym”.

Przytoczone wyroki nie wyczerpują orzecznictwa TSUE w przedmiocie zmian w polskim sądownictwie po 2015 roku. Trybunał w Luksemburgu wypowiadał się również w sprawach dotyczących delegacji sędziowskich, postępowań dyscyplinarnych, czy też przepisów regulujących przejście sędziów w stan spoczynku. Niektóre z podnoszonych przed TSUE kwestii uległy w pewnym zakresie dezaktualizacji ze względu na zmiany w obowiązującym stanie prawnym (zwłaszcza kwestie przejścia sędziów w stan spoczynku czy też literalnie związane z ID), jednak przywoływane poniżej orzeczenia tak samo przyczyniają się do klaryfikacji standardów prawa unijnego w zakresie niezawisłości i bezstronności sądów.

- **Orzecznictwo dotyczące przejścia sędziów w stan spoczynku**
- **Sprawa C-619/18 Komisja przeciwko Polsce – wyrok z 24 czerwca 2019 roku**

Fakty:

Zaskarżona przez Komisję Europejską ustawa o SN weszła w życie 3 kwietnia 2018 roku. Przewidywała ona obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów SN do 65 lat, uzależniając od zgody Prezydenta RP możliwość dalszego orzekania przez sędziów, którzy wyrażą taką wolę. Decyzja prezydenta w tym zakresie miała być całkowicie dyskrecjonalna i wyłączona z kontroli sądowej.

Rozstrzygnięcie:

Stwierdzając niezgodność ustawy z prawem unijnym, TSUE podkreślił znaczenie niezależności organu sądowego dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. Standard niezależności wymaga określonych gwarancji takich jak nieusuwalność sędziów. Choć nieusuwalność nie ma charakteru absolutnego, to ograniczenia będą dopuszczalne tylko, o ile będą usprawiedliwione nadrzędnymi względami i prawnie uzasadnionym celem i o ile będą miały charakter proporcjonalny. Dyskrecjonalność decyzji Prezydenta RP w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze orzekanie przez sędziego może wzbudzać

natomiast „uzasadnione wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nim interesów”.

• **Sprawa C-192/18 Komisja przeciwko Polsce – wyrok z 5 listopada 2019 roku**

Fakty:

Skarga KE została wniesiona w przedmiocie polskiej ustawy z dnia 12 lipca 2017 roku, na mocy której obniżono wiek przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych i prokuratorów oraz wiek wcześniejszego przejścia w stan spoczynku sędziów SN do 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn. Minister sprawiedliwości (MS) zyskał zarazem uprawnienie do przedłużenia okresu służby sędziów, z którego mógł korzystać w wysoce dyskrecyjny sposób.

Rozstrzygnięcie:

TSUE dopatrywał się w tym obszarze dyskryminacji ze względu na płeć. Zarazem możliwość decydowania przez MS o przedłużeniu okresu służby sędziów została oceniona podobnie jak nowo uzyskane przez Prezydenta RP analogiczne uprawnienie względem sędziów SN. Trybunał uznał materialne warunki i zasady proceduralne wykonywania tej kompetencji za mogące budzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności sędziów od czynników zewnętrznych i ich neutralności.

1. **b) Orzecznictwo dotyczące systemu postępowań dyscyplinarnych**

- **Sprawy połączone C-558/18 i C-563/18 Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu oraz Prokurator Generalny przeciwko VX i in. – wyrok z 26 marca 2020 roku**

Fakty:

Pytania prejudycjalne zostały skierowane przez Sąd Okręgowy w Łodzi i Sąd Okręgowy w Warszawie. Sprawa zawisła przed tym pierwszym dotyczyła sporu między gminą Miasto Łowicz a Skarbem Państwa w przedmiocie roszczenia o wypłatę dotacji celowych. Przed drugim sądem natomiast toczyło się postępowanie karne, w którym sąd zobowiązany był rozważyć zastosowanie nadzwyczajnego złagodzenia kary wobec trojga oskarżonych ze względu na ich współpracę z organami ścigania.

Rozstrzygnięcie:

TSUE odmówił odpowiedzi na pytania prejudycjalne, stwierdziwszy, że spory w postępowaniach głównych nie wykazują wymaganego łącznika z prawem unijnym. Zaznaczył jednak, że nie jest dopuszczalna sytuacja, w której przepisy krajowe narażają sędziów krajowych na ryzyko wszczęcia wobec nich postępowań dyscyplinarnych z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym. Gwarancja, że sędziowie nie będą narażeni na takie postępowania bądź inne sankcje jest istotna z punktu widzenia ich niezawisłości.

• **Sprawa C-791/19 Komisja przeciwko Polsce — wyrok z 15 lipca 2021 roku**

Fakty:

Sprawa dotyczyła wprowadzonego w 2017 roku modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów SN i sędziów sądów powszechnych, który przewidywał utworzenie ID przy SN jako organu właściwego do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów SN oraz, w instancji odwoławczej, spraw dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych.

Rozstrzygnięcie:

TSUE uwzględnił zarzuty podniesione przez KE. Biorąc pod uwagę kompleksowy kontekst reform sądownictwa, TSUE uznał, że ID z powodu całokształtu okoliczności towarzyszących jej powołaniu nie daje gwarancji niezawisłości i bezstronności. Jako szczególnie relewantne okoliczności Trybunał odnotował udział neo-KRS w procesie powoływania sędziów SN, w tym neosędziów - członków ID, jak również fakt, że ID składała się wyłącznie z nowych osób, niezasiadających wcześniej w SN oraz przysługującą tej izbie autonomię organizacyjną i prawo neosędziów ID do znacznie wyższego wynagrodzenia niż legalni sędziowie SN (o 40 procent wyższe). TSUE również odnotował, że wprowadzony system odpowiedzialności dyscyplinarnej dopuszczał kwalifikowanie treści orzeczeń sądowych jako przewinień dyscyplinarnych, w tym narażał sędziów na postępowania dyscyplinarne z powodu decyzji o zwróceniu się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Dodatkowo zwrócił uwagę na brak gwarancji, by postępowania dyscyplinarne rozstrzygane były w rozsądnym terminie oraz niezapewnienie poszanowania prawa do obrony obwinionych sędziów, co godziło w ich niezawisłość.

• **Sprawa C-204/21 Komisja przeciwko Polsce — wyrok z 5 czerwca 2023 roku**

Fakty:

Postępowanie toczyło się w przedmiocie ustawy z 20 grudnia 2019 roku zmieniającej

przepisy krajowe dotyczące ustroju sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego (tzw. „ustawa kagańcowa”). Kluczowym aspektem ustawy kagańcowej było wprowadzenie zakazu badania przez sędziów krajowych spełnienia wynikających z prawa UE wymogów dotyczących gwarancji niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy. Tym samym stosowanie prawa unijnego polski ustawodawca uznał za przewinienie dyscyplinarne, w przedmiocie którego orzekała dotknięta licznymi nieprawidłowościami ID. Jako jedynie właściwa do przeprowadzenia testu niezależności sędziego została wyznaczona natomiast IKNiSP. Równocześnie na sędziów nałożono obowiązek ujawniania informacji dotyczących ich działalności w ramach zrzeszeń lub fundacji, godząc w prawo do poszanowania życia prywatnego oraz do ochrony danych osobowych.

Rozstrzygnięcie:

TSUE jednoznacznie stwierdził sprzeczność ustawy kagańcowej z prawem UE. ID nie spełniała wymogu niezawisłości i bezstronności, a „orzekanie” przez nią w kwestiach dotyczących statusu i pełnienia przez sędziów urzędu naruszało niezawisłość sędziowską. Uznał, że przepisy ustawy kagańcowej jako szerokie i nieprecyzyjne mogą uniemożliwiać sądom przeprowadzanie oceny niezależności sądu i niezawisłości sędziego, jak również kierowanie pytań prejudycjalnych do TSUE. Wyłączna kompetencja IKNiSP do dokonywania takiej oceny również stanowiła pogwałcenie prawa UE. Podobnie przepisy nakładające na sędziów obowiązek ujawniania ich członkostwa w stowarzyszeniach i fundacjach naruszały ich prawa do ochrony danych osobistych i do poszanowania życia prywatnego.

1. c) Orzecznictwo dotyczące delegacji sędziowskich

- **Sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19 W.B. i in. — wyrok z 16 listopada 2021 roku**

Fakty:

Sąd Okręgowy w Warszawie sformułował wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w związku z rozpoznawanymi przez niego siedmioma sprawami karnymi. Powziął wątpliwość co do prawidłowości obsadzenia składów orzekających, w których zasiadali **sędziowie delegowani** na podstawie decyzji MS z sądów rejonowych.

Rozstrzygnięcie:

Przytaczając konkluzje sformułowane w orzeczeniu w sprawie W.Ż. w przedmiocie wymaganych gwarancji niezawisłości i bezstronności, TSUE podkreślił, że wiążą się one

między innymi z zasadami dotyczącymi delegowania sędziów. Rozwiązania w tym zakresie powinny minimalizować ryzyko wykorzystywania takiego delegowania do wywierania politycznego wpływu na treść orzeczeń sądowych. Okoliczności takie jak choćby ta, że MS będący zarazem Prokuratorem Generalnym nie podaje do publicznej wiadomości kryteriów stosowanych przy delegowaniu sędziów, czy możliwość odwołania sędziego z delegacji w każdym czasie, mogą poważnie godzić w gwarancje bezstronności i niezawisłości sędziowskiej.

1. d) Orzecznictwo dotyczące Trybunału Konstytucyjnego

• Sprawa C-448/23 (w toku)

Warto dodać, że KE wniosła skargę przeciwko Polsce 17 lipca 2023 roku w sprawie działalności orzeczniczej TK. KE podnosi zarzut, że „wyroki” w sprawach P 7/20 oraz K 3/21 stanowią naruszenie zobowiązań na gruncie prawa unijnego. Dodatkowo powołuje się na brak spełnienia przez ten organ wymogów niezawisłości i bezstronności w związku z nieprawidłowościami przy powołaniu sędziów dublerów w grudniu 2015 r. oraz prezesa TK w grudniu 2016 roku. W wyroku w sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU (X i Y), poprzedzającym wniesienie skargi, pojawia się kategoryczne stwierdzenie, że TK podważył pierwszeństwo prawa UE i moc wiążącą wyroków TSUE (zob. pkt 80).

Ponadto w przedmiocie reform rządu Prawa i Sprawiedliwości w wymiarze sprawiedliwości TSUE wypowiedział się również, udzielając odpowiedzi na dwa pytania prejudycjalne w sprawach dotyczących wykonania europejskiego nakazu aresztowania (ENA). W wyroku z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie LM C-216/18 PPU, potwierdził, że organ sądowy wykonujący nakaz powinien zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, czy w okolicznościach danej osoby istnieją poważne i sprawdzone obawy, aby uznać, że taka osoba będzie narażona na ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego w państwie, do którego ma być przekazana. Chociaż sprawa dotyczyła kontekstu polskiego, TSUE nie oceniał wprost zmian w wymiarze sądownictwa. Bardziej konkretne odniesienia pojawiły się natomiast w wyroku z dnia 22 lutego 2022 roku w podobnych sprawach połączonych X i Y. TSUE wskazał, że możliwe jest dojście do wniosku, że istnieją wątpliwości co do niezawisłości neosędziów wyłonionych przez neo-KRS, jeżeli dojdzie do kombinacji pewnych szczególnych okoliczności, takich jak skład Rady obejmujący w przeważającej mierze członków wybranych przez władzę ustawodawczą oraz inne czynniki wyróżnione w wyroku w sprawie C-791/19.

Implementacja wyroków europejskich trybunałów

Z przedstawionego orzecznictwa wyłania się bardzo wyraźny obraz standardu niezawisłości i bezstronności standardów, do którego realizacji Polska zobowiązała się na gruncie wiążących ją umów międzynarodowych. Nie ulega wątpliwości, że doprowadzenie poszczególnych aspektów polskiego wymiaru sprawiedliwości do zgodności z rzeczonym standardem **wymaga dokonania zmian ustawowych**. Należy odnotować, że konkretne propozycje ustaw implementujących pewne elementy przytoczonych wyroków zostały przedstawione przez organizacje pozarządowe zrzeszające sędziów i prokuratorów, jak i ostatnio przez MS.

1. a) Implementacja wyroków w zakresie Krajowej Rady Sądownictwa

Propozycje naprawy systemowych problemów związanych z neo-KRS odnajdujemy przede wszystkim w dwóch projektach: pierwszy został przygotowany przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” w ramach Porozumienia dla Praworządności, a drugi przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Poniżej przedstawiamy ich najważniejsze założenia.

• Projekt „Iustitii”

Przygotowany przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” w ramach Porozumienia dla Praworządności i złożony do Sejmu na początku 2022 roku projekt ustawy o zmianie ustawy Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (inaczej: ustawa o przywracaniu praworządności). W założeniach projektu ustawy wyraźnie wskazuje się, że ma ona służyć wykonaniu zobowiązań nałożonych na Polskę na mocy orzeczeń TSUE, które dotyczyły w szczególności nieprawidłowości w sposobie powoływania KRS oraz wadliwego ukształtowania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Projekt przewiduje, że **sędziowie - członkowie KRS będą wybierani przez sędziów (w bezpośrednich i tajnych wyborach), a nie przez Sejm**. Wybory zarządza Pierwszy Prezes SN (w zakresie wyborów w SN, sądach powszechnych i sądach wojskowych) oraz Prezes NSA (w zakresie wyborów w sądach administracyjnych).

Sędziowie w składzie KRS mają reprezentować sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (ma to na celu zapewnienie możliwie najszerzej reprezentacji sędziów). Prawo zgłaszania kandydatów na sędziów-członków KRS przysługiwać ma grupie sędziów, samorządom prawniczym, grupom obywateli oraz organom uprawnionym do nadawania stopni naukowych w zakresie nauk prawnych. Ustawa proponuje powołanie Rady Społecznej przy KRS jako organu doradczego, którego zadaniem ma być opiniowanie kandydatów na sędziów i asesorów. Osoby delegowane do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości albo innym urzędzie władzy

ustawodawczej w okresie 3 lat przed wyborem nie mogłyby być powoływane do KRS.

Kluczowe rozwiązanie, które jest nieobecne w późniejszym projekcie MS, dotyczy statusu neosędziów. Zgodnie z art. 11 projektu, **uchwały w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu sędziego SN, sądu powszechnego, sądu wojkowego, sądu administracyjnego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym podjęte przez neo-KRS są nieważne z mocy prawa**. Stanowiska objęte przez osoby, których te uchwały dotyczyły, uważa się za wolne, a stosunki służbowe za nienawiązane. Nie dotyczy to tylko uchwał obejmujących wnioski o powołanie asesora sądowego na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Również **uchwały o awansach są nieważne z mocy prawa** (znów z wyjątkiem przypadku powołania asesora na stanowisko sędziego sądu rejonowego, który podlega ponownej weryfikacji przez legalną KRS).

Tym samym projekt wskazuje na potrzebę cofnięcia nieprawidłowych nominacji i awansów sędziowskich i powtórzenia wadliwie przeprowadzonych przed neo-KRS konkursów. Stanowisko zajmowane przez „Iustitię” jest bardzo jednoznaczne na poziomie aksjologii. Uzasadnienie projektu wyraźnie podkreśla, że **„z bezprawia nie rodzi się prawo” [ex iniuria ius non oritur], a osoby powołane na stanowiska sędziowskie w wadliwej procedurze nie mogą być uznawane za sędziów w rozumieniu Konstytucji RP i prawa międzynarodowego**. Jest to zarazem rozwiązanie najbardziej uzasadnione z systemowego punktu widzenia. Alternatywę, jaką stanowi indywidualna weryfikacja neosędziów, trudno ocenić jako realistyczną opcję, natomiast powtórzenie konkursów z całą pewnością jest nie tylko wykonalne, ale i uzasadnione. Zgodnie z przewidywaniami ekspertów, proces ten może zająć około 1,5 roku do 2 lat. Jakkolwiek w projekcie wspomina się o praktycznych trudnościach w funkcjonowaniu sądów, które mogą nastąpić wskutek uznania za nieważne uchwał o powołaniu neosędziów, wskazuje się, że mogą być one rozwiązane między innymi w drodze delegacji sędziów do innych sądów. Z pewnością należy się z tą tezą zgodzić. Dodatkowo pamiętać należy o „uśpionych” zasobach kadrowych obejmujących sędziów, którzy podjęli decyzję o przejściu w stan spoczynku w związku z represyjnymi okolicznościami (i szerzej – ogólnym kryzysem bezprawia w wymiarze sprawiedliwości), w jakich przyszło im wykonywać ich funkcję za rządów PiS-u, a teraz ponowne zaoferowanie im gwarancji niezawisłości i bezstronności mogłoby skłonić ich do powrotu do zawodu.

Ponadto warto wskazać, że projekt obejmuje pewne rozwiązania dotyczące SN. Projekt postuluje **likwidację IKNiSP, a zarazem powrót do podziału SN na trzy Izby: Cywilną, Karną oraz Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Orzeczenia ID oraz IKNiSP z mocy prawa staną się nieważne i utracą skutki prawne** – reguła ta

nie znajdzie jednak zastosowania do orzeczeń w przedmiocie rozpoznania protestów wyborczych oraz stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu i Senatu, wyboru Prezydenta RP oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego, ponieważ w tym zakresie SN nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Postępowania zakończone takimi orzeczeniami mają być powtórzone lub będą podlegać umorzeniu, jeżeli wydanie orzeczenia stało się zbędne albo wywołało już ono nieodwracalne skutki prawne.

W przypadku **orzeczeń wydanych przez pozostałych sędziów SN oraz NSA po 23 stycznia 2020 roku, występuje kwalifikowane uchybienie, którego skutki regulują przepisy dotyczące postępowań przed właściwymi sądami**. Nie dochodzi jednak do pozbawienia mocy prawnej orzeczeń wydanych w postępowaniu karnym, administracyjnym i cywilnym z udziałem neo-sędziów. Decyzje w tym przedmiocie mają podejmować niezależne sądy, biorąc pod uwagę następujące okoliczności wymienione przez projektodawców: stopień wadliwości przy powołaniu, fakt prawomocności orzeczeń, obowiązujący stan prawny, faktyczną i prawną możliwość korzystania z przepisów gwarantujących prawo każdego do rozpoznania sprawy przez niezależny i niezawisły sąd, ustanowiony ustawą, jak również przyszłe orzeczenia sądów i europejskich trybunałów.

W przedmiocie **systemu dyscyplinarnego sędziów projekt realizuje natomiast założenie, że postępowanie takie objęte jest konstytucyjną i europejską zasadą prawa do sądu**. Służyć temu miała likwidacja ID — co już nastąpiło (po złożeniu projektu do Sejmu) — ale zarazem przewiduje się zmianę definicji legalnej przewinienia dyscyplinarnego uzupełnioną o kryterium „szkodliwości wyższej niż znikoma” i odrzucającą dwustopniowość związaną z pojęciem „przewinienia służbowego”. Chociaż w projekcie pozostawiono odpowiedzialność za popełnienie deliktu orzeczniczego, wszczęcie postępowania możliwe jest tylko w sytuacji naruszenia przepisów, które ma charakter oczywisty i rażący. Odtwarza się uprzednią budowę sądownictwa dyscyplinarnego, przywracając powiązanie z sądami apelacyjnymi; sprawy mają rozpoznawać trzyosobowe składy bez udziału ławników (ekwiwalent dla udziału tzw. czynnika społecznego ma stanowić zapewnienie jawności postępowania, umożliwienie udziału przedstawiciela społecznego oraz zawiadomienie pokrzywdzonego o terminie pierwszej rozprawy). Warto odnotować, że w wymiarze proceduralnym zrównuje się uprawnienia obwinionych z uprawnieniami przysługującymi obywatelom oskarżonym w procesie powszechnym. Decyzje w sprawach dyscyplinarnych przenosi się co do zasady z Ministra Sprawiedliwości na Pierwszego Prezesa SN. Dalsze zmiany objęły między innymi termin przedawnienia, katalog kar, czy też przeniesienie uprawnienia do powoływania rzecznika dyscyplinarnego z MS na KRS; na poziomie apelacji rzeczników ma wybierać zgromadzenie sędziów apelacji.

Projekt Ministerstwa Sprawiedliwości

Zaprezentowany 12 stycznia 2024 roku przez ministra sprawiedliwości, prof. Adama Bodnara, projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa to pierwszy przedstawiony przez ministerstwo akt o randze ustawowej, który ma służyć przywracaniu praworządności.

Skupia się on przede wszystkim na **zmianach w zakresie procedury wyboru nowych sędziów - członków KRS**. Podobieństwa między projektem „Iustitii” a tym opracowanym przez MS są w tym obszarze bardzo wyraźne. W procesie wyboru sędziowskiej piętnastki do KRS, zgodnie z Konstytucją ma oczywiście nie uczestniczyć Sejm. Sędziowie-członkowie będą wyłaniani przez sędziów w wyborach organizowanych przez Państwową Komisję Wyborczą. Projekt ustawy przewiduje, że w KRS mają być reprezentowani czynni zawodowo sędziowie SN, sądów powszechnych, administracyjnych oraz wojskowych. Kandydaci na członków mogą być przedstawiani przez sędziów, jak również Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, organ uprawniony do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych dyscyplinie naukowej nauki prawne i grupę co najmniej 2000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Równocześnie zgłaszać kandydatów nie będą mogli neo-sędziowie; nie będą mogli oni też kandydować do KRS. To samo będzie dotyczyło sędziów, którzy są lub w okresie 3 lat przed dniem ogłoszenia terminu wyborów, byli delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innego urzędu, który podlega władzy wykonawczej. Co więcej, nowi członkowie KRS nie będą mogli łączyć funkcji członka Rady ze stanowiskiem prezesa sądu, prezesa izby, wiceprezesa sądu, zastępcy prezesa, rzecznika dyscyplinarnego i jego zastępcy. Kolejnym elementem reform mającym służyć odbudowaniu zaufania do wymiaru sprawiedliwości ma być powołanie kadencyjnej Rady Społecznej przy KRS, która będzie opiniować kandydatów na stanowiska sędziowskie i asesorskie – propozycja również zaczerpnięta z projektu „Iustitii”.

Warto podkreślić, że uzasadnienie wprost przytacza orzecznictwo TSUE i ETPCz. Wskazuje się, że celem projektowanej ustawy jest m.in. „dostosowanie przepisów ustawowych do standardów określonych w orzeczeniach [TSUE], [ETPCz] oraz w orzeczeniach [SN] i [NSA], dotyczących gwarancji odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz państwowych, w tym gwarancji niezależności [KRS] od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów”.

1. **b) Implementacja wyroków w zakresie Trybunału Konstytucyjnego**

• **Projekt Fundacji Batorego**

Projekt opracowany przez Zespół Ekspertów Fundacji Batorego został zaprezentowany

w 2022 roku Ma on charakter obywatelski i został poddany szerokim konsultacjom społecznym. Wprowadza istotne rozwiązania mające na celu przywrócenie praworządności i usprawnienie pracy TK. Uzasadnienie projektu wprost przytacza wyrok ETPCz w sprawie Xero Flor.

Co do organizacji prac TK, projekt ogranicza możliwość jednoosobowego kierowania działalnością TK przez Prezesa Trybunału na rzecz zasady kolegalności. Długość kadencji Prezesa TK zostaje zmieniona na 3 lata, przy czym przewiduje się możliwość jednokrotnego przedłużenia.

Przewiduje się również **zmiany w procedurze powoływania sędziów TK**. Sejm wybierałby ich już nie większością bezwzględną, tylko **większością trzech piątych**, co w oczywisty sposób wymuszałoby poszukiwanie porozumienia co do kandydatów i zmniejszałoby ryzyko, że taka czy inna większość parlamentarna wybierałaby osoby z nią powiązane, zamiast jednostek rzeczywiście wyróżniających się wiedzą prawniczą i doświadczeniem zawodowym.

Projekt obejmuje również propozycje co do **nowego ukształtowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK**. Składy sądu dyscyplinarnego pierwszej i drugiej instancji mają być wyznaczane w drodze losowania przez Prezesa TK spośród sędziów Trybunału i sędziów w stanie spoczynku, przy równoczesnym poszerzeniu katalogu podmiotów, które mogą zainicjować takie postępowanie.

W zakresie rozwiązań mających uczynić TK bardziej otwartym na obywatelki i obywateli, wprowadza się regułę, że wszystkie sprawy zawisłe przed TK mają być rozpatrywane **na otwartej, transparentnej rozprawie** (a zatem wyraźnie postuluje się odejście od dającej się zaobserwować praktyki zwiększania liczby spraw rozpatrywanych na posiedzeniach niejawnych). Łączy się to również z poszerzeniem legitymacji organizacji społecznych do inicjowania postępowań przed TK. Zmiany mają dotyczyć również **zakresu rozpoznania skarg konstytucyjnych**. Nie tylko przepis będący podstawą rozstrzygnięcia mógłby być podstawą rozpatrywania skargi, ale „wszelkie regulacje prawa materialnego, które wpłynęły na treść rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej”. Obligatoryjna stałaby się zarazem kontrola konstytucyjności trybu wydania badanych przez TK aktów prawnych.

Kluczowe z punktu widzenia implementacji wyroków trybunałów europejskich są **przepisy przejściowe**. Projekt Fundacji Batorego jednoznacznie rozstrzyga, że **wyroki TK wydane z udziałem sędziów dublerów są nieważne i nie wywołują skutków prawnych przewidzianych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji**. Wybór tych sędziów ma zostać uznany za nieważny. Jednakże wprowadza się istotne zastrzeżenie, że nieważność wyroku nie pociąga skutków prawnych dla ważności rozstrzygnięć indywidualnych w przypadku

skarg konstytucyjnych i pytań prawnych dotyczących sytuacji obywatela lub przedsiębiorstwa.

Wreszcie w przepisach przejściowych przewiduje się **ponowny wybór Prezesa TK**. Od dnia wejścia w życie ustawy obowiązki Prezesa Trybunału ma sprawować sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w TK, a w terminie 3 miesięcy Zgromadzenie przedstawi Prezydentowi kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK.

1. c) Inne obszary wymagające naprawy

Oczywiście, należy podkreślić, że samo naprawienie KRS oraz TK, choć stanowią niezbędne kroki w procesie przywracania praworządności, nie wyczerpują pełnego spektrum zmian systemowych, które powinny zostać przeprowadzone. I tak na przykład chociaż orzeczenia trybunałów europejskich nie odnoszą się wprost do zmian w obszarze prokuratury, odwołania do wszechstronnego kontekstu zmian w wymiarze sprawiedliwości sugerują, że **pełna implementacja wyroków nie będzie możliwa bez kompleksowych, przekrojowych zmian również w prokuraturze** jako części tego systemu.

W tym aspekcie kluczowym punktem odniesienia może być projekt Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia. Sztandarową propozycją projektu jest rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości. Prokurator generalny miałby być wybierany przez Prezydenta RP spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Naczelną Radę Prokuratury. Dodatkowe zmiany strukturalne miałyby doprowadzić do ograniczenia hierarchicznego podporządkowania. Postuluje się likwidację „wszelkich instytucjonalnych możliwości nietransparentnego oddziaływania na prokuratora, w tym awansów nagrodowych oraz nagród finansowych”.

Projekt przewiduje wzmocnienie samorządu prokuratorów na wszystkich szczeblach organizacyjnych i wyposażenie go w legitymację do inicjowania postępowań dyscyplinarnych. Również i w tym obszarze podkreśla się potrzebę zbliżenia do obywateli i obywateli: organizacje społeczne miałyby zgłaszać kandydatów na Prokuratora Generalnego i nastąpiłoby powołanie Rady Społecznej przy Naczelnej Radzie Prokuratury.

Konkluzje

- Powrót Polski do rządów prawa wymaga implementacji orzeczeń ETPCz oraz TSUE – jest to swoista mapa drogowa naprawy praworządności. Wyroki te mają wiążący charakter jako autorytatywna wykładnia standardów, do których przestrzegania Polska zobowiązała się jako strona traktatów unijnych oraz ETPCz.

- Orzeczenia ETPCz i TSUE w istotny sposób wyjaśniają, dookreślają i precyzują zagwarantowany na mocy powołujących je instrumentów standard prawa do sądu/do skutecznej ochrony sądowej.
- W standardzie tym mieszczą się gwarancje bezstronności i niezawisłości sędziowskiej, które mają bardzo rozbudowany i wszechstronny charakter. Obejmują one między innymi sposób powoływania sędziów, gwarancje ich nieusuwalności, czy też uregulowania w zakresie systemu postępowań dyscyplinarnych.
- Orzecznictwo trybunałów europejskich bardzo wyraźnie podkreśla potrzebę dokonywania kompleksowej oceny bezstronności i niezawisłości sędziowskiej: w wielu spośród przytoczonych wyroków przyznawano, że chociaż pojedyncze czynniki mogą same w sobie nie niweczyć tych atrybutów, wystąpienie ich kombinacji może prowadzić do odmiennych konkluzji.
- Orzecznictwo trybunałów europejskich pozwala jednoznacznie stwierdzić, że w szczególności funkcjonowanie neo-KRS (organu w składzie ukonstytuowanym na mocy ustawy z 2017 roku) oraz obecność w składzie TK dublerów - stanowi istotne naruszenie prawa międzynarodowego. Bez wyeliminowania tych naruszeń odbudowanie rządów prawa nie będzie możliwe.

Fundacja Wolne Sądy: Michał Wawrykiewicz, Sylwia Gregorczyk-Abram, Maciej Gajos

Warszawa, 19 lutego 2024 roku