



Co oznacza dla Polski wyrok TSUE w sprawie KRS i Izby Dyscyplinarnej?

Piotr Bogdanowicz

19 listopada 2019 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał lub TSUE) wydał długo oczekiwany wyrok w sprawie Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) i Izby Dyscyplinarnej (ID)¹. Co z niego wynika dla polskiego wymiaru sprawiedliwości? Wyrok wskazuje, między innymi, kryteria, w świetle których można ocenić, czy KRS jest niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Oceny takiej mogą dokonywać wszystkie sądy w Polsce. Powołując się na kryteria wskazane w wyroku TSUE, pełnomocnicy stron mogą kwestionować orzeczenia wydane przez sędziów powołanych z udziałem KRS w obecnym składzie i kształcie. W celu zagwarantowania bezpieczeństwa prawnego obywateli konieczne jest podjęcie jak najszybszych działań, aby cały system nominacji sędziowskich (a więc nie tylko sędziów ID) był zgodny z tymi kryteriami.

1.

Sprawa trafiła do TSUE na skutek pytań prejudycjalnych polskiego Sądu Najwyższego (SN). W tej procedurze sąd krajowy (tutaj SN) pyta Trybunał, jak należy rozumieć przepisy prawa Unii Europejskiej. W tym przypadku pytania dotyczyły tego, czy Izba Dyscyplinarna, w której orzekają wyłącznie sędziowie wybrani przez KRS, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej. W przypadku odpowiedzi negatywnej, Sąd Najwyższy zadał pytanie, czy zamiast ID w konkretnych sprawach przed SN – dotyczących jednego sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego i dwóch sędziów Sądu Najwyższego – orzec może inna Izba SN.

¹ Wyrok w sprawach połączonych A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa (C585/18) oraz CP (C624/18), DO (C625/18) przeciwko Sądowi Najwyższemu.

2.

Trybunał orzekł, że przepisy prawa Unii Europejskiej² stoją na przeszkodzie temu, aby spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu. Z taką sytuacją mamy do czynienia wówczas – orzekł TSUE – gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, 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. W konsekwencji takie wpływy mogłyby prowadzić do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, a to mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach żyjących w społeczeństwie demokratycznym. **Trybunał wskazał, że do Sądu Najwyższego należy teraz ustalenie – przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, jakimi dysponuje – czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna.**

3.

Jednak ocena dokonana przez Sądu Najwyższego nie będzie miała charakteru dowolnego. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał kryteria, w świetle których SN powinien dokonać oceny, czy Izba Dyscyplinarna jest sądem bezstronnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej. Warto podkreślić, że część tych kryteriów odnosi się bezpośrednio do KRS jako organu uczestniczącego w procedurze powołania sędziów ID. **To najważniejszy element wyroku TSUE. Tym samym Trybunał przesądził bowiem, że okoliczności, w jakich członkowie Krajowej Rady Sądownictwa zostali wybrani, oraz sposób, w jaki KRS funkcjonuje, mogą podlegać ocenie z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej. Z wyroku jednoznacznie wynika, że KRS musi dawać wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej.**

4.

Trybunał wskazał następujące czynniki, jakie należy brać pod uwagę przy ocenie, czy Krajowa Rada Sądownicza jest niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej:

Po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została utworzona w konsekwencji skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków poprzedniej KRS.

Po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni wybierani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez grupę 2000 obywateli lub 25 sędziów. To sprawia, że taka reforma prowadzi do zwiększenia liczby członków KRS z nadania sił politycznych lub przez nie wybranych do 23 z 25 członków, których liczy ten organ.

Po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie (TSUE nie wspominał tego wprost, ale w tym przypadku może chodzić o sprawę tzw. list poparcia do KRS).

Po czwarte, sposób, w jaki wspomniany organ wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz wykonuje swoje poszczególne kompetencje

² Konkretnie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE, ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

– a w szczególności, czy czyni to w sposób, który może podać w wątpliwość jego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Po piąte, czy sposób, w jaki polskie prawo określa zakres odwołania, jakie przysługuje od uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, umożliwiła zapewnienie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS, dotyczących powołania do pełnienia urzędu sędziego SN.

5.

Jednocześnie Trybunał orzekł, że przy ocenie, czy KRS jest niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej, Sąd Najwyższy może wziąć pod uwagę wszystkie inne należycie wykazane istotne okoliczności. Co istotne, Trybunał podkreślił, że o ile pojedynczo każdy z wyróżnionych w ten sposób przez ten SN czynników może sam w sobie nie przesądzać o braku niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej, o tyle ich **zbieg**, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, **może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności KRS.**

6.

Niezależnie od przeprowadzenia przedstawionego wyżej badania dotyczącego KRS, Trybunał wskazał, że Sąd Najwyższy może również ocenić bezpośrednio Izby Dyscyplinarnej. Dla ustalenia, czy ID i jej sędziowie spełniają wymogi niezawisłości i bezstronności, istotne – zdaniem TSUE – mogą być następujące czynniki:

Po pierwsze, przyznanie Izbie Dyscyplinarnej wyłącznej właściwości w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz z zakresu przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku, w których to sprawach dotychczas rozstrzygały sądy powszechne. Okolicznością szczególną jest fakt, że nastąpiło to równoległe z przyjęciem przepisów przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów SN oraz przyznających Prezydentowi RP dyskrecyjne prawo do przedłużenia możliwości orzekania przez tych ostatnich.

Po drugie, w skład ID mogą wchodzić wyłącznie nowo powołani sędziowie, z wykluczeniem tym samym sędziów już pełniących urząd na stanowisku sędziego SN.

Po trzecie, wysoki stopień autonomii Izby Dyscyplinarnej w ramach SN. Również w tym przypadku TSUE uznał, że o ile każda z wyżej wymienionych okoliczności z pewnością nie może sama w sobie i rozpatrywana odrębnie prowadzić do podania w wątpliwość niezależności organu, takiego jak ID, o tyle **ich zbieg mógłby prowadzić do innego wniosku, zwłaszcza gdyby wspomniane wyżej badanie dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa miało ujawnić brak niezależności tego organu od władzy ustawodawczej i wykonawczej.**

7.

Zdaniem Trybunału, jeżeli Sąd Najwyższy uzna, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem niezawisłym i bezstronnym, będzie on zobowiązany do przekazania sprawy, w której skierował pytania do TSUE, sądowi, który był do tego właściwy zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem zmiany ustawodawczej przyznającej właściwość ID.

8.

Znaczenie wyroku daleko wykracza poza sprawę rozstrzygniętą w niniejszej sprawie. Nie tylko Izba Dyscyplinarna, ale również wszystkie inne sądy, w których powołaniu uczestniczy Krajowa

Rada Sądownicza, muszą spełniać standardy określone w wyroku. Skoro potencjalny brak niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej wpływa na brak niezawisłości oraz bezstronności sędziów ID, wpływa on również na brak niezawisłości i bezstronności innych sędziów powołanych przy udziale KRS. **Wbrew pojawiającym się poglądom, wyrok Trybunału nie dotyczy jedynie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego i dwóch sędziów SN, w sprawie których toczyło się postępowanie prejudycjalne. Zgodnie z orzecznictwem TSUE, wykładnia przepisów prawa Unii Europejskiej nadana im przez Trybunał jest wiążąca dla wszystkich sądów krajowych państw członkowskich** (por. wyrok w sprawie C-8/08 *T-Mobile Netherlands i in.*).

9.

Wyrok TSUE nie powoduje automatycznego uchylecia ani nie stwierdza nieistnienia wyroków wydanych przez sędziów powołanych niezgodnie z prawem Unii. Jednak do sądów mogą być wnoszone zwyczajne i nadzwyczajne środki zaskarżenia od orzeczeń wydanych przez sędziów powołanych przez KRS w obecnym składzie. Mając na uwadze powyższe, sędziowie nominowani przy udziale KRS w obecnym składzie i kształcie powinni powstrzymać się od orzekania i podejmowania innych czynności sędziowskich. Decyzję o odsunięciu od orzekania sędziów nominowanych przy udziale KRS w obecnym składzie i kształcie mogą również podjąć prezesi poszczególnych sądów, po uprzednim uznaniu, że Krajowa Rada Sądownicza nie jest niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

10.

Wyrok Trybunału z 19 listopada 2019 jest wiążący dla ustawodawcy, który powinien niezwłocznie podjąć działania zmierzające do doprowadzenia, aby cały system nominacji sędziowskich (a więc nie tylko sędziów Izby Dyscyplinarnej) był zgodny ze standardami prawa Unii Europejskiej określonymi w wyroku. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że w TSUE czeka na rozstrzygnięcie skarga Komisji Europejskiej przeciwko Polsce (sygn. C-791/19), wniesiona na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W ramach tej skargi Komisja podnosi m.in. że „nowy system środków dyscyplinarnych nie zapewnia niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, w skład której wchodzi wyłącznie sędziowie wybrani przez Krajową Radę Sądownictwa, którą z kolei powołuje Sejm w procedurze o charakterze politycznym”. W wyroku, który powinien zostać wydany w połowie 2020 roku, **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej** może ostatecznie przesądzić o braku niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Piotr Bogdanowicz – dr hab., adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego, zarządu Stowarzyszenia Prawa Zamówień Publicznych, Polskiego Centrum Badań nad Prawem i Gospodarką Chin oraz Polskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego i European Procurement Law Group, a także członek Rady Programowej Archiwum Wiktora Osiatyńskiego. Radca prawny.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-98-1