

OŚWIADCZENIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I ŚRODOWISK PRAWNICZYCH

w sprawie konsekwencji orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości
dotyczących systemu dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce

Wobec pojawiających się w przestrzeni publicznej licznych nieścisłości i przekłamań na temat konsekwencji niedawnych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości dotyczących systemu dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce, jako przedstawiciele organizacji pozarządowych i środowisk prawniczych działających na rzecz ochrony praw i wolności człowieka czujemy się w obowiązku przedstawić obywatelom rzeczywisty stan sprawy. Jesteśmy bowiem przekonani, że tylko rzetelna informacja o skutkach wspomnianych orzeczeń sądu w Luksemburgu – pozbawiona politycznej retoryki – przyczyni się do pełnego zrozumienia ostatnich wydarzeń oraz skutków, jakie wynikają z tych rozstrzygnięć dla organów państwa.

Podsumowanie

- Przystępując do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się do stosowania prawa unijnego w całości i wykonywania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości.
- Obowiązek natychmiastowego wykonania orzeczeń TSUE spoczywa na wszystkich organach państwa, które nie powinny oczekiwać na uchylene zakwestionowanych przepisów przez ustawodawcę.
- Państwa członkowskie mają obowiązek zagwarantować niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Kwestia ta nie dotyczy organizacji wymiaru sprawiedliwości. Niezależności i niezawisłości nie można bowiem w żaden sposób „organizować”.
- Niewykonanie orzeczeń TSUE może spowodować nałożenie na Polskę kar pieniężnych, wypłatę odszkodowań przez Skarb Państwa i uruchomienie mechanizmu „pieniądze za praworządność”. Dodatkowo, może stanowić podstawę odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy publicznych.
- Konkretnie obowiązki związane z wykonaniem orzeczeń TSUE dotyczą m.in. Pierwszego Prezesa SN, KRS w obecnym składzie, rzeczników dyscyplinarnych i prokuratury, sądów dyscyplinarnych oraz prezesów sądów.

I. Obowiązek przestrzegania prawa Unii Europejskiej i moc wiążąca orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości

- 1 1 maja 2004 roku Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Ratyfikacja traktatu akcesyjnego miała miejsce zgodnie z art. 90 ust. 3 Konstytucji RP w ogólnokrajowym referendum. Z kolei zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony, zmieniającego traktaty założycielskie, wyrażono w ustawie przyjętej przez Sejm i Senat większością 2/3 głosów w obu izbach, na podstawie art. 90 ust. 2 Konstytucji RP.
- 2 Udział Polski w UE możliwy jest na podstawie art. 9 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.
- 3 Zarówno przystąpienie, jak i dalsze członkostwo Polski w Unii Europejskiej mają wobec tego miejsce zgodnie z Konstytucją RP, po wyrażeniu zgody w demokratycznych procedurach wymagających uzyskania szczególnie wysokiego poparcia. Integracja europejska jest zatem silnie zakorzeniona w podstawach ustrojowych naszego państwa i zyskała szeroką akceptację obywateli i ich przedstawicieli w parlamencie.
- 4 Konsekwencją akcesji Polski do Unii Europejskiej było przekazanie na rzecz Unii kompetencji w dziedzinach określonych w traktatach, w tym związanie jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Podobnie jak wszystkie państwa członkowskie, Polska wyraziła zgodę na uznanie wyłącznej kompetencji TSUE do orzekania w sprawach interpretacji prawa unijnego (w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów krajowych) oraz skarg dotyczących naruszenia tego prawa przez państwa członkowskie. Polska zgodziła się zatem przestrzegać prawa Unii w całości, w tym respektować interpretację tego prawa wynikającą z orzecznictwa TSUE.
- 5 Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, państwa członkowskie mają obowiązek usuwania bezprawnych skutków naruszenia prawa Unii wynikających z orzeczeń TSUE¹. W szczególności, art. 260 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że „jeśli [TSUE] stwierdza, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, Państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku [TSUE]”.
- 6 Ponadto, w toku postępowania przeciwko państwu członkowskiemu, zgodnie z art. 279 TFUE, „[TSUE] może zarządzić niezbędne środki tymczasowe”. Traktat nie precyzuje konkretnych środków tymczasowych, jakie może zarządzić TSUE – wybór środka

1 Wyrok TSUE z 21 czerwca 2007 r., *Jonkman i in.*, od C-231/06 do C-233/06, EU:C:2007:373, pkt 37–38 i przytoczone tam orzecznictwo.

powinien być niezbędny do zagwarantowania pełnej skuteczności ostatecznego orzeczenia². Obowiązek przestrzegania środków tymczasowych zarządzonych przez TSUE ma na celu zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii, które jest nierozłącznie związane z wartością rządów prawa, wynikającą z art. 2 TUE³.

- 7 Obowiązek wykonania orzeczeń TSUE – zarówno wyroków wydanych w trybie prejudycjalnym czy ze skargi na państwo członkowskie, jak i postanowień tymczasowych – spoczywa, bez wyjątku, na wszystkich organach państwa⁴. Wprawdzie traktaty nie przewidują terminu na wykonanie orzeczeń TSUE, to z utrwalonego orzecznictwa tego sądu wynika, że państwo członkowskie ma obowiązek dostosować się do jego rozstrzygnięć bezzwłocznie i w najkrótszym możliwym terminie⁵. Co równie istotne, organy państwa mają obowiązek wykonać orzeczenie TSUE bez oczekiwania na uchylene przepisów sprzecznych z prawem Unii przez ustawodawcę lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym⁶.
- 8 Podsumowując, Polska, przystępując do Unii Europejskiej, zobowiązała się do:
- przestrzegania prawa Unii w całości, w tym interpretacji tego prawa wynikającej z orzecznictwa TSUE;
 - uznawania kompetencji TSUE do wyłącznej interpretacji prawa Unii oraz orzekania w sprawie skarg na państwa członkowskie, a także do zarządzania środkami tymczasowymi w toku postępowań przeciwko państwom członkowskim;
 - pełnego wykonywania orzeczeń TSUE przez wszystkie organy państwa – bezzwłocznie i w najkrótszym możliwym terminie oraz bez konieczności oczekiwania na zmianę zakwestionowanych przepisów przez ustawodawcę.
- 9 Zarazem, wymóg przestrzegania przez Polskę ww. zobowiązań ma swoje źródło w art. 9 Konstytucji RP i jest konsekwencją ratyfikacji traktatów na warunkach określonych w Konstytucji. Przez kilkanaście lat członkostwa Polski w UE organy państwa respektowały orzeczenia TSUE, same inicjowały postępowania przed tym sądem, jak też dostosowywały polskie prawo do wymogów wynikających z orzecznictwa TSUE.

² Postanowienie TSUE z 20 listopada 2017 r., *Komisja/Polska*, C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 97.

³ *Ibidem*, pkt 102.

⁴ Wyroki TSUE: z 14 grudnia 1982 r., *Waterkeyn i in.*, od 314/81 do 316/81 i 83/82, EU:C:1982:430, pkt 14; z 7 stycznia 2014 r., *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 64–65 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁵ Wyrok TSUE z 10 września 2009 r., *Komisja/Portugalia*, C-457/07, EU:C:2009:531 pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁶ Zob. podobnie wyrok TSUE z 8 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 247 i przytoczone tam orzecznictwo.

II. Zasada skutecznej ochrony sądowej a organizacja wymiaru sprawiedliwości

- 10 Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który wszedł w życie na mocy Traktatu z Lizbony, „Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Jak wynika z orzecznictwa TSUE, wymogom skutecznej ochrony sądowej powinien odpowiadać każdy sąd krajowy, który w swojej działalności może rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii⁷.
- 11 W celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej kluczowe jest zachowanie niezawisłości sądów krajowych, co wynika także z art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta), który przewiduje prawo do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”⁸.
- 12 W Polsce nie ustanowiono odrębnych sądów rozstrzygających sprawy „w dziedzinach objętych prawem Unii”. W praktyce jest to zresztą niemożliwe – nie da się bowiem wyselekcjonować spraw wyłącznie „krajowych” i wyłącznie „unijnych” i, w zależności od ich charakteru, kierować je do odrębnych sądów. Potencjalnie w każdej sprawie sąd krajowy może bowiem stanąć przed koniecznością zastosowania prawa Unii. Przykładowo, we wszystkich sprawach karnych sądy państw członkowskich mają obowiązek przestrzegania dyrektywy w sprawie domniemania niewinności⁹. Podobnie, zgodnie z art. 267 TFUE, każdy sąd krajowy ma, w zależności od przypadku, uprawnienie lub obowiązek zwrócenia się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. Nawet gdyby takie pytanie okazało się niedopuszczalne¹⁰, na etapie jego kierowania ma miejsce stosowanie prawa Unii przez sąd.
- 13 Co więcej, niezawisłość sędziowska nie może być podzielna. Sędzia, w zależności od tego, czy rozstrzyga sprawę „krajową”, czy „unijną”, nie powinien podlegać różnym gwarancjom ochrony jego niezawisłości – tym bardziej, gdyby standardy te były rozbieżne.

7 Wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 37.

8 Wyrok TSUE z 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo.

9 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/343 z 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE L 65 z 11.3.2016, s. 1–11).

10 Zob. np. wyrok TSUE z 6 marca 2020 r., *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234).

W takiej sytuacji doszłoby do podważenia zaufania, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym¹¹.

- 14 W konsekwencji, skoro (1) każdy polski sąd może stosować i interpretować prawo Unii potencjalnie w każdej sprawie, (2) w praktyce nie jest możliwe wyznaczenie odrębnych sądów zajmujących się wyłącznie sprawami „unijnymi”, (3) niezawisłość sędziowska jest niepodzielna, to każdy polski sędzia, od momentu powołania, musi być chroniony gwarancjami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 15 Wbrew temu, co powtarza się często w przestrzeni publicznej, wymóg poszanowania niezawisłości sędziów nie ma nic wspólnego z organizacją wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim. Jak wielokrotnie podkreślał TSUE, Unia Europejska nie posiada kompetencji w tym zakresie, jak i nie usiłuje jej sama wykonywać czy przypisać sobie¹². Państwa członkowskie mają pełną swobodę, jeśli chodzi o wybór struktury sądów, właściwych procedur sądowych, zasad powoływania sędziów, ich wynagradzania czy odpowiedzialności dyscyplinarnej – o ile takie rozwiązania, rozpatrywane jako całość, będą spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej, w tym gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Niezależnie bowiem od tego, jak zorganizowany jest krajowy system sądownictwa, obowiązkiem władz publicznych jest zagwarantowanie niezależności i niezawisłości wszystkich sądów i sędziów w każdym czasie. Pomimo, że organizacja wymiaru sprawiedliwości należy wyłącznie do kompetencji państw członkowskich, to – podobnie jak w przypadku innych kompetencji krajowych – państwa te mają obowiązek wykonywać ją zgodnie z prawem Unii, w tym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE¹³.
- 16 Wynika z tego, że wymóg poszanowania niezawisłości sędziów nie należy do kwestii organizacji wymiaru sprawiedliwości, gdyż w tym zakresie państwom członkowskim nie pozostawiono żadnego uznania. Prawo do niezależnego (niezawisłego) sądu, wynikające zarówno z Konstytucji RP, jak i prawa Unii czy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, nie jest objęte swobodą ustawodawcy; niezawisłości sędziowskiej nie można bowiem w jakikolwiek sposób „organizować”.

¹¹ Wyrok TSUE z 8 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 197 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹² Wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹³ Zob. analogicznie wyrok TSUE z 25 lipca 1991, *Factortame i in.*, C-221/89, EU:C:1991:320, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo. W odniesieniu do organizacji wymiaru sprawiedliwości zob. wyrok TSUE z 20 kwietnia 2021 r., *Repubblica*, C-896/19, EU:C:2021:311 pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo.

- 17 Z powyższego wynika, że:
- zasada skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE) obejmuje obowiązek poszanowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
 - wymogi skutecznej ochrony sądowej mają zastosowanie do wszystkich sądów w Polsce, gdyż w swojej działalności mogą one stosować lub interpretować prawo Unii potencjalnie w każdej sprawie, zaś nie jest możliwe wyznaczenie odrębnych sądów do rozpatrywania wyłącznie spraw „unijnych” lub „krajowych”;
 - organizacja sądownictwa należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, jednak przy jej wykonywaniu państwa te mają obowiązek przestrzegać prawa Unii, w tym zasady skutecznej ochrony sądowej;
 - obowiązek zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów nie jest objęty kompetencją państwa do organizacji wymiaru sprawiedliwości, gdyż wymóg ten musi być spełniony wobec wszystkich sądów i sędziów w każdym czasie i w każdym państwie członkowskim.

III. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie systemu dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce (C-791/19)

- 18 W wyroku z 15 lipca 2021 roku¹⁴, TSUE zbadał zgodność z prawem Unii systemu dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce.
- 19 W pierwszej kolejności TSUE zakwestionował niezależność i bezstronność Izby Dyscyplinarnej (ID) i w tym względzie stwierdził naruszenie przez Polskę wymogów skutecznej ochrony sądowej z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Wniosek ten sąd w Luksemburgu oparł na łącznej analizie następujących czynników:
- zbieg w czasie utworzenia ID oraz innych zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości, w tym obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (SN) (pkt 88–90 wyroku);
 - zapewnienie ID szczególnie wysokiego stopnia autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej w porównaniu z pozostałymi izbami SN (pkt 91–92 wyroku);
 - przyznanie członkom ID wynagrodzenia przekraczającego o ok. 40% wynagrodzenia sędziów orzekających w pozostałych izbach SN (pkt 93 wyroku);
 - wyłączenie, do czasu obsadzenia ID, możliwości przeniesienia do niej sędziów orzekających w innych izbach SN oraz przyjęcie, że w jej skład mogą wchodzić wyłącznie osoby powołane przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) w zmienionym składzie (pkt 94 wyroku);

¹⁴ Wyrok TSUE z 15 lipca 2021 roku, *Komisja/Polska (system dyscyplinarny wobec sędziów)* (C-791/19, EU:C:2021:596).

- niezapewnienie niezależności KRS w obecnym składzie, m.in. poprzez istotne zwiększenie wpływu czynników politycznych na jej skład oraz wygaszenie z mocy prawa kadencji dotychczasowych członków KRS wybranych spośród sędziów (pkt 104–107 wyroku).

20 Po drugie, TSUE uznał, że Polska naruszyła wymogi skutecznej ochrony sądowej poprzez dopuszczenie, by treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przevinienie dyscyplinarne. W tym kontekście TSUE stwierdził, że:

- przepisy art. 107 § 1 pkt 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (p.u.s.p.)¹⁵ oraz art. 97 § 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (u.s.n.)¹⁶ nie odpowiadają wymogom jasności i precyzji, skutkiem czego nie pozwalają wykluczyć możliwości pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść orzeczeń jedynie w absolutnie wyjątkowych przypadkach (pkt 141 wyroku);
- nowe przepisy u.s.n. (art. 97 § 1 i 3) – przewidujące, że w razie stwierdzenia przy rozpoznawaniu sprawy oczywistej obrazy przepisów SN, może zwrócić się z wnioskiem do ID o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej sędziego – mogą być rozumiane w ten sposób, że sędziowie mogą odpowiadać dyscyplinarnie za „błędne” orzeczenia (pkt 144 wyroku);
- fakt, że o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów decyduje ID, która nie spełnia wymogów niezależności i bezstronności, zwiększa ryzyko, że przesłanki takiej odpowiedzialności będą podlegały wykładni umożliwiającej wywieranie wpływu na treść orzeczeń sądowych – co znajduje potwierdzenie w dotychczasowej działalności tego organu (pkt 147–153 wyroku);
- w swojej dotychczasowej działalności Rzecznik Dyscyplinarnej Sędziów Sądów Powszechnych lub jego zastępcy wszczęli postępowania wyjaśniające związane z treścią orzeczeń sądowych, w tym z treścią postanowień o zwróceniu się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (pkt 154–156 wyroku).

21 W trzeciej kolejności TSUE zajął się zarzutem Komisji związanym z wyznaczaniem sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji przez Prezesa SN kierującego pracami ID. W tym względzie TSUE wskazał, że:

- polskie prawo nie przewiduje żadnych kryteriów, jakimi miałyby kierować się Prezes SN kierujący pracami ID, wyznaczając właściwy sąd dyscyplinarnej pierwszej instancji – przez co omawiane uprawnienie mogłoby być wykorzystane m.in. do przekazania danej sprawy konkretnym sędziom lub wywarcia nacisku na tych sędziów (pkt 172–173 wyroku);

¹⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.

¹⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 154, ze zm.

- wspomniane ryzyko pogłębia fakt, że organem, który podejmuje decyzję w sprawie wyznaczenia tego sądu jest członek ID czyli organu, który rozpoznaje sprawy dyscyplinarne w drugiej instancji, i który nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności (pkt 174 wyroku);
- sama okoliczność, że sędziowie wyznaczeni są do rozpoznania konkretnej sprawy dyscyplinarnej w drodze losowania nie wyklucza omawianego ryzyka, gdyż takie losowanie przeprowadzane jest wyłącznie spośród sędziów sądu dyscyplinarnego wyznaczonego przez Prezesa SN kierującego pracami ID (pkt 175 wyroku).

22 Po czwarte, TSUE uznał, że niektóre przepisy dotyczące postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów sądów powszechnych nie gwarantują, by sprawy te były rozstrzygane w rozsądnym terminie, jak również nie zapewniają prawa obwinionych sędziów do obrony. W zakresie tego zarzutu TSUE uznał, że:

- art. 112b § 5 p.u.s.p. – zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości może ponownie powołać rzecznika dyscyplinarnego, mimo odmowy wszczęcia lub prawomocnego umorzenia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego – nie gwarantuje, że sędzia ten nie będzie ponownie objęty postępowaniem w tej samej sprawie, przez co będzie stale narażony na poddanie go takim postępowaniom, skutkiem czego jego sprawa nie będzie rozpoznana w rozsądnym terminie (pkt 191–202 wyroku);
- art. 113a w związku z art. 113 § 2 i 3 p.u.s.p. oraz art. 115a § 3 p.u.s.p. – które przewidują, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy sędziego w postępowaniu dyscyplinarnym, jak i usprawiedliwiona nieobecność obwinionego sędziego na rozprawie lub posiedzeniu nie wstrzymują rozpoznania sprawy (w odniesieniu do usprawiedliwionej nieobecności – chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania) – nie zapewniają, by obwiniony sędzia mógł przedstawić swoje stanowisko w sposób użyteczny i skuteczny, w razie potrzeby z pomocą obrońcy, który sam będzie miał zapewnioną rzeczywistą możliwość podjęcia jego obrony (pkt 203–213 wyroku).

23 Wreszcie, po czwarte, TSUE uwzględnił zarzut Komisji dotyczący naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej z uwagi na dopuszczenie, by prawo sądów do kierowania pytań prejudycjalnych było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego. Sąd w Luksemburgu oparł swój wniosek częściowo na rozważaniach dotyczących braku jasności i precyzji przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej z p.u.s.p. i u.s.n., dodając w tym względzie, że praktyka działania rzeczników dyscyplinarnych uzasadnia słuszność zarzutów Komisji, gdyż potwierdza ryzyko wywierania nacisków i wystąpienia efektu mrożącego (pkt 229–234 wyroku).

IV. Postanowienie wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości w sprawie środków tymczasowych (C-204/21 R)

- 24 Dzień przed ogłoszeniem wspomnianego wyroku, 14 lipca 2021 roku, wiceprezes TSUE wydała postanowienie uwzględniające wniosek Komisji o nałożenie na Polskę środków tymczasowych¹⁷. Orzeczenie to zapadło w ramach postępowania w sprawie skargi Komisji związanej z przyjęciem tzw. „ustawy kagańcowej” w grudniu 2019 roku¹⁸.
- 25 W ramach zabezpieczenia Rzeczpospolita Polska została zobowiązana, natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie, do:
- zawieszenia stosowania art. 27 § 1 pkt 1a u.s.n., na podstawie którego ID jest właściwa do orzekania w pierwszej i w drugiej instancji w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziów i asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej, na ich tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie lub przymusowe doprowadzenie;
 - zawieszenia skutków wydanych już na ww. podstawie uchwał ID zezwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego zatrzymanie;
 - powstrzymania się od przekazania ww. spraw do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku 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);
 - zawieszenia stosowania art. 27 § 1 pkt 2 i 3 u.s.n., na podstawie których ID jest właściwa do orzekania w sprawach dotyczących statusu sędziów SN i pełnienia przez nich urzędu, w szczególności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących tych sędziów i w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku;
 - powstrzymania się od przekazania ww. spraw do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku 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);
 - zawieszenia stosowania art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. i art. 72 § 1 pkt 1–3 u.s.n., zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty;

¹⁷ Postanowienie wiceprezesa TSUE z 14 lipca 2021 roku, *Komisja/Polska* (C-204/21 R, EU:C:2021:593).

¹⁸ Ustawa z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190).

- zawieszenia stosowania art. 42a § 1 i 2 i art. 55 § 4 p.u.s.p., art. 26 § 3 i art. 29 §§ 2 i 3 u.s.n., art. 5 §§ 1a i 1b ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁹, jak również art. 8 „ustawy kagańcowej” w zakresie, w jakim uznają za niedopuszczalne, aby sądy krajowe badały spełnienie wymogów UE dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty;
- zawieszenia stosowania art. 26 § 2, 4–6 i art. 82 § 2–5 u.s.n. oraz art. 10 „ustawy kagańcowej”, przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu.

V. Konsekwencje orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości

- 26 Jak wspomniano, wyroki i postanowienia TSUE wiążą Polskę i podlegają natychmiastowemu wykonaniu przez wszystkie organy państwa. W odniesieniu do postanowień tymczasowych ich moc wiążąca wobec Polski wynika także z art. 91 § 2 regulaminu postępowania przed TSUE²⁰.
- 27 Nieprzyjęcie przez organy władzy środków zapewniających wykonanie wyroku TSUE w sprawie C-791/19 – zgodnie z zapowiedzią Komisji do 16 sierpnia 2021 roku, spowoduje wszczęcie postępowania z art. 260 ust. 2 TFUE, w którym TSUE może orzec wobec Polski obowiązek zapłaty kary dziennej i ryczałtu. Zarazem, każdy przypadek niezastosowania się przez organy państwa do wyroku TSUE – a tym bardziej podjęcie aktywnych działań udaremniających jego wykonanie – stanowi samodzielną podstawę do wszczęcia kolejnego postępowania naruszeniowego, o którym mowa w art. 258 TFUE.
- 28 Podobnie, odmowa realizacji postanowienia wiceprezes TSUE w sprawie C-204/21 w ww. terminie będzie skutkowałą – wedle deklaracji Komisji – zwróceniem się przez nią do TSUE o wydanie kolejnego środka zabezpieczającego w postaci okresowej kary pieniężnej.
- 29 Jednocześnie, niewykonywanie przez polskie władze orzeczeń TSUE może wiązać się z odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa wobec obywateli (w tym sędziów), których uprawnienia wynikające z prawa Unii zostały naruszone przez działania organów państwa.

¹⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 137.

²⁰ Dz. Urz. UE L 265 z 29.9.2012, ze zm.

- 30 W dalszej perspektywie nie można wykluczyć też uruchomienia wobec Polski mechanizmu przewidzianego w rozporządzeniu „pieniądze za praworządność”²¹, którego rezultatem może być m.in. zawieszenie płatności z budżetu Unii, w tym z „Funduszu Odbudowy”. Wśród przesłanek wszczęcia postępowania przewidzianego w tym rozporządzeniu wymienia się m.in. zagrożenie niezawisłości sądownictwa, ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych lub niewykonywanie wyroków (art. 3 lit. a i b).
- 31 Zarazem, dopuszczenie się naruszeń prawa Unii przez funkcjonariuszy publicznych – także poprzez niewykonywanie orzeczeń TSUE – może być oceniane jako niedopełnienie obowiązków służbowych, a w rezultacie stanowić podstawę odpowiedzialności karnej.
- 32 W celu uniknięcia poważnych skutków dla finansów publicznych, a w konsekwencji dla obywateli Polski, konieczne jest pełne i natychmiastowe wykonanie zarówno wyroku TSUE, jak i postanowienia tymczasowego wiceprezesa sądu w Luksemburgu. W tym względzie poszczególne organy państwa powinny podjąć następujące działania:

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego:

- doprowadzenie do przekazania wszystkich spraw rozpoznawanych przed ID – w zależności od ich przedmiotu – do Izby Karnej lub Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN;
- umożliwienie kierowania nowych spraw, dla których dotychczas właściwa była ID, do ww. izb SN,
- uniemożliwienie rozpoznawania zarzutów dotyczących braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.
- uniemożliwienie rozpoznawania spraw przez członków ID oraz inne osoby orzekające w SN powołane na wniosek KRS w obecnym składzie;

Sądy dyscyplinarne:

- przekazanie spraw dyscyplinarnych sędziów sądom dyscyplinarnym, które byłyby właściwe, gdyby przepisy o wyznaczaniu sądu dyscyplinarnego przez Prezesa kierującego pracami ID nie stały temu na przeszkodzie,
- powstrzymanie się od rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów, w których zarzuty dotyczą treści orzeczeń sądowych, w tym postanowień o wystąpieniu do TSUE z odesłaniem prejudycjalnym;

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. Urz. UE L 433I z 22.12.2020, s. 1–10).

Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie:

- powstrzymanie się od prowadzenia postępowań nominacyjnych, w tym od przekazywania Prezydentowi RP wniosków o powołanie na stanowisko sędziego;

Rzecznicy dyscyplinarni i prokuratura:

- doprowadzenie do odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowań wobec sędziów w związku z treścią orzeczeń sądowych, w tym postanowień o wystąpieniu do TSUE z odesłaniem prejudycjalnym,
- doprowadzenia do zawieszenia trwających postępowań i odmowa wszczynania nowych postępowań wobec sędziów w związku z badaniem spełniania przez inne sądy wymogów niezależności, bezstronności i ustanowienia na mocy ustawy, wynikających z prawa Unii,
- kierowanie nowych spraw dyscyplinarnych lub karnych sędziów do Izby Karnej SN, w miejsce ID;

Prezesa sądów:

- dopuszczenie do orzekania sędziów zawieszonych w czynnościach służbowych na podstawie uchwał ID,
- doprowadzenie do wypłaty sędziom, wobec których ID wydała ww. uchwały, wynagrodzeń w pełnej wysokości.

Sygnatariusze oświadczenia

Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

Archiwum Osiatyńskiego

Stowarzyszenie Adwokackie „Defensor Iuris”

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”

Krakowski Instytut Prawa Karnego

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Stowarzyszenie Sędziów „Themis”

Stałe Prezydium Forum Współpracy Sędziów

Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”

Amnesty International Polska

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych

INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa

Stowarzyszenie im. Profesora Zbigniewa Hołdy

Wolne Sądy