



Komisja
Europejska



Wstęp, wybór i opracowanie
Jan Barcz, Agnieszka Grzelak
i Rafał Szyndlauer

Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)



Problem praworządności w Polsce
w świetle orzecznictwa
Trybunału Sprawiedliwości UE
(2018–2020)

Problem praworządności w Polsce
w świetle orzecznictwa
Trybunału Sprawiedliwości UE
(2018–2020)

Wstęp, wybór i redakcja

Jan Barcz, Agnieszka Grzelak i Rafał Szyndlauer



Warszawa 2021

Publikacja ta jest dostępna w wersji elektronicznej pod adresem:
www.publications.europa.eu/pl

Recenzenci
dr hab. Monika Domańska, prof. INP PAN
dr hab. Jerzy Kranz, prof. ALK

Opracowanie redakcyjne
Hanna Januszewska

Projekt okładki
Agnieszka Miłaszewicz

Przygotowanie do druku, druk i oprawa
Dom Wydawniczy ELIPSA

Oddano do składu 2 IV 2021 r.
Przekazano do druku 21 IX 2021 r.

Niniejsza publikacja jest bezpłatna.

Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w jej imieniu, nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji. Informacje i poglądy zawarte w niniejszej publikacji są poglądami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska UE.

© Unia Europejska, 2021.

Ponowne wykorzystanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.
Ponowne wykorzystanie dokumentów Komisji reguluje decyzja 2011/833/UE (Dz.U. L 330 z 14.12.2011, s. 39).
Zmiana oryginalnego znaczenia lub przekazu niniejszego dokumentu jest niedozwolona.
Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za skutki wynikające z ponownego wykorzystania niniejszej publikacji.

Komisja Europejska
Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Jasna 14/16a
00-041 Warszawa
tel.: +48 22 556 89 89
faks: +48 22 556 89 98
e-mail: ec-poland@ec.europa.eu

Komisja Europejska
Przedstawicielstwo Regionalne
ul. Widok 10
50-052 Wrocław
tel.: +48 71 324 09 09
faks: +48 71 344 17 08
e-mail: ec-wroclaw@ec.europa.eu



ec.europa.eu/polska



[/komisjaeuropejska](https://www.facebook.com/komisjaeuropejska)



[/EUinPL](https://twitter.com/EUinPL)

Print	ISBN 978-92-76-41496-4	doi: 10.2775/849159	JJ-03-21-382-PL-C
PDF	ISBN 978-92-76-41497-1	doi: 10.2775/48447	JJ-03-21-382-PL-N

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej

Zasada praworządności (the rule of law) odnosi się do wartości zawartych w art. 2 TUE. Zasada praworządności obejmuje legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa, pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skuteczną ochronę sądową, włączając w to dostęp do wymiaru sprawiedliwości, sprawowanego przez niezależne i bezstronne sądy, obejmuje ona również ochronę praw podstawowych, podział władz, zakaz dyskryminacji i równość wobec prawa. Zasada praworządności musi być rozumiana przy uwzględnieniu innych wartości i zasad Unii zawartych w art. 2 TUE.

Art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów.

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

Art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej.

Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej 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 Trybunału.

Art. 260 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

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 (...).

Art. 47 akapity pierwszy i drugi Karty Praw Podstawowych UE

SPIS TREŚCI

Notki biograficzne autorów	17
Wykaz akronimów	19
Wstęp <i>Jan Barcz, Agnieszka Grzelak, Rafał Szyndlauer</i>	21
Rozdział 1. Piotr Bogdanowicz	
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. Sprawa C-64/16 (odesłanie prejudycjalne) <i>Associação Sindical dos Juízes Portugueses</i> przeciwko <i>Tribunal de Contas</i>	45
Dokument 1.1.	
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. Sprawa C-64/16 (odesłanie prejudycjalne) <i>Associação Sindical dos Juízes Portugueses</i> przeciwko <i>Tribunal de Contas</i> . ECLI:EU:C:2018:117	54
Dokument 1.2.	
Opinia rzecznika generalnego Henrika Saugmandsgaarda Øe przedstawiona w dniu 18 maja 2017 r. Sprawa C-64/16 <i>Associação Sindical dos Juízes Portugueses</i> przeciwko <i>Tribunal de Contas</i> . ECLI:EU:C:2017:395	64
Rozdział 2. Magdalena Porzeżyńska	
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 17 kwietnia 2018 r. Sprawa C-441/17 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Puszcza Białowieska)	86
Dokument 2.1.	
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 17 kwietnia 2018 r. Sprawa C-441/17 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Puszcza Białowieska). ECLI:EU:C:2018:255	102
Dokument 2.2.	
Opinia rzecznika generalnego Yves’a Bota przedstawiona w dniu 20 lutego 2018 r. Sprawa C-441/17 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Puszcza Białowieska). ECLI:EU:C:2018:80	148
Uwaga: postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 20 listopada 2017 r. sprawie C-441/17 R (zastosowanie środka tymczasowego – Puszcza Białowieska) – Dokument 9.1.	698

Rozdział 3. Paweł Filipek**Wyroki TS w sprawie C-216/18 LM oraz C-354 i 412/20 L i P (wykonanie ENA) ... 189****Dokument 3.1.**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 25 lipca 2018 r. Sprawa C-216/18 PPU *Minister for Justice and Equality* przeciwko LM (nieprawidłowości w systemie sądownictwa). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez *High Court* (wysoki sąd, Irlandia). ECLI:EU:C:2018:586 209

Dokument 3.2.

Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona w dniu 28 czerwca 2018 r. Sprawa C-216/18 PPU *Minister for Justice and Equality* przeciwko LM (nieprawidłowości w systemie sądownictwa). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez *High Court* (wysoki sąd, Irlandia). ECLI:EU:C:2018:517 226

Dokument 3.3.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 17 grudnia 2020 r. Sprawy połączone C-354/20 PPU i C-412/20 PPU (ENA, ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego). Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez *Rechtbank Amsterdam* (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy). ECLI:EU:C:2020:1033 255

Dokument 3.4.

Opinia rzecznika generalnego Manuela Camposa Sáncheza-Bordony przedstawiona w dniu 12 listopada 2020 r. Sprawy połączone C-354/20 PPU i C-412/20 PPU (ENA, ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego). Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez *Rechtbank Amsterdam* (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy). ECLI:EU:C:2020:925 271

Rozdział 4. Anna Zawadzka-Łojek**Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 24 czerwca 2019 r. Sprawa C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego) 287****Dokument 4.1.**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 24 czerwca 2019 r. (tekst sprostowany postanowieniem z dnia 11 lipca 2019 r.). Sprawa C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego). ECLI:EU:C:2019:531 300

Dokument 4.2.

Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona w dniu 11 kwietnia 2018 r. Sprawa C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego). ECLI:EU:C:2019:325 322

Uwaga: postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 17 grudnia 2018 r. (tekst sprostowany postanowieniem z dnia 2 lipca 2019 r.) w sprawie C-619/18 R (zastosowanie środka tymczasowego – obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego) – Dokument 9.2	719
---	-----

Rozdział 5. *Robert Grzeszczak*

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 5 listopada 2019 r. Sprawa C-192/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym oraz stanowiska prokuratorów)	344
--	-----

Dokument 5.1.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 5 listopada 2019 r. Sprawa C-192/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym oraz stanowiska prokuratorów). ECLI:EU:C:2019:924	350
---	-----

Dokument 5.2.

Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona w dniu 20 czerwca 2019 r. Sprawy C-192/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym oraz stanowiska prokuratorów). ECLI:EU:C:2019:529	377
--	-----

Rozdział 6. *Agnieszka Grzelak, Andrzej Sakowicz*

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (niezależność i bezstronność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i skutki jej ewentualnego braku). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)	404
---	-----

Dokument 6.1.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (niezawisłość i bezstronność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i skutki jej ewentualnego braku). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska). ECLI:EU:C:2019:982	421
--	-----

Dokument 6.2.

Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona w dniu 27 czerwca 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (niezawisłość i bezstronność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i skutki jej ewentualnego braku). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska). ECLI:EU:C:2019:551	453
--	-----

Rozdział 7. Anna Wyrozumska**Odwracanie kota ogonem bez żadnego trybu, czyli o orzeczeniach****Trybunału Konstytucyjnego w sprawach Kpt 1/20 i U 2/20** 488**Dokument 7.1.**Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.,
BSA I 4110 1/20 (bez uzasadnienia) 529**Dokument 7.2.**Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2020 r.
Sygn. akt Kpt 1/20 (bez uzasadnienia) 531**Dokument 7.3.**Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r.
Sygn. akt U 2/20 (bez opisu rozprawy i opinii odrębnych) 533**Dokument 7.4.**Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r.
Sygn. akt Kpt 1/20 (bez opinii odrębnych) 570**Rozdział 8. Mirosław Wróblewski****Polskie regulacje dyscyplinarne dotyczące sędziów przed TSUE****– sprawa C-791/19 (Izba Dyscyplinarna SN) oraz postępowanie****wszczęte przez Komisję Europejską w sprawie tzw. ustawy kagańcowej** 625**Dokument 8.1.**Komunikat Komisji Europejskiej z 3 kwietnia 2019 roku
o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom
państwa członkowskiego (usunięcia uchybienia dotyczącego nowego
systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów) (sprawa C-791/19) 641**Dokument 8.2.**Komunikat Komisji Europejskiej z 10 października 2019 roku
o skierowaniu skargi do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie
nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów w Polsce
(sprawa C-791/19) 643**Uwaga:** postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba)
z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R (Izba Dyscyplinarna)**– Dokument 9.3** 739**Dokument 8.3.**Tzw. ustawa kagańcowa: Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy
Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym
i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190) 645**Dokument 8.4.**Komunikat Komisji Europejskiej z 29 kwietnia 2020 roku
o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom
państwa członkowskiego (ochrona niezawisłości sędziów w Polsce) 666

Dokument 8.5.

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 3 grudnia 2020 roku o podjęciu działań następczych w związku z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezawisłości polskich sędziów 669

Rozdział 9. *Monika Kawczyńska*

Środki tymczasowe stosowane w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości ze szczególnym uwzględnieniem środków podjętych w sprawach dotyczących Polski 670

Dokument 9.1.

Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie C-441/17 R (zastosowanie środka tymczasowego – Puszcza Białowieska).
ECLI:EU:C:2017:877 698

Dokument 9.2.

Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 17 grudnia 2018 r. (tekst sprostowany postanowieniem z dnia 2 lipca 2019 r.) w sprawie C-619/18 R (zastosowanie środka tymczasowego – obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego).
ECLI:EU:C:2018:1021 719

Dokument 9.3.

Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R (Izba Dyscyplinarna). ECLI:EU:C:2020:277 739

Rozdział 10. *Agnieszka Frąckowiak-Adamska*

Rola pytań prejudycjalnych w sporze o praworządność w Polsce 758

Dokument 10.1.

[*w toku*] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie w dniu 9 grudnia 2020 r. – M. M. (Sprawa C-671/20) 777

Dokument 10.2.

[*w toku*] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie w dniu 18 listopada 2020 r. – YP (Sprawa C-615/20) 779

Dokument 10.3.

[*w toku*] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 6 października 2020 r. – M.F. przeciwko J.M. (Sprawa C-496/20) 782

Dokument 10.4.

[*w toku*] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 10 marca 2020 r. – BM, DM, EN przeciwko Getin Noble Bank S.A. (Sprawa C-132/20) 784

Dokument 10.5.

[w toku] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Polska) w dniu 31 stycznia 2020 r. – Ministerstwo Sprawiedliwości przeciwko R.G. (Sprawa C-55/20) 787

Dokument 10.6.**Trzy wnioski SA w Krakowie (sprawy połączone, następnie wykreślone z powodu wycofania wniosków):**

[wniosek następnie wycofany] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Apelacyjny w Krakowie (Polska) w dniu 18 października 2019 r. – M.Ś., I.Ś. przeciwko R.B.P. Spółka Akcyjna (Sprawa C-765/19) 788

[wniosek następnie wycofany] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Apelacyjny w Krakowie (Polska) w dniu 18 października 2019 r. – C. S.A. przeciwko Syndykowi masy upadłości I.T. w upadłości likwidacyjnej (Sprawa C-764/19) 789

[wniosek następnie wycofany] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Apelacyjny w Krakowie (Polska) w dniu 18 października 2019 r. – D.S. przeciwko S.P., A.P., D.K., Sz. w K. (Sprawa C-763/19) 790

Dokument 10.7.**Siedem wniosków z identycznymi pytaniami (dotyczącymi różnych sędziów):**

[w toku] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) w dniu 15 października 2019 r. – Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie przeciwko CU (Sprawa C-754/19) 792

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) w dniu 15 października 2019 r. – Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie przeciwko BV (Sprawa C-753/19) 793

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) w dniu 15 października 2019 r. – Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie przeciwko AX (Sprawa C-752/19) 793

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) w dniu 15 października 2019 r. – Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie przeciwko ZY (Sprawa C-751/19) 793

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) w dniu 15 października 2019 r. – Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie przeciwko DT (Sprawa C-750/19) 794

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) w dniu 15 października 2019 r. – Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie przeciwko XA, YZ (Sprawa C-749/19) 794

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) w dniu 15 października 2019 r. – Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim przeciwko WB (Sprawa C-748/19) 794

Dokument 10.8.

[*w toku, opinia RG 11 lutego 2021*] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 3 lipca 2019 r. – M.F. przeciwko J.M. (Sprawa C-508/19) 795

Dokument 10.9.

[*w toku*] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 26 czerwca 2019 r. – W.Ż. (Sprawa C-487/19) 797

Dokument 10.10

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Naczelną Sąd Administracyjny (Polska) w dniu 28 grudnia 2018 r. – A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa (Sprawa C-824/18) 798

Dokument 10.11.

[*wniosek następnie wycofany*] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 26 października 2018 – BP przeciwko UNIPARTS sarl z/s w Nyon (Sprawa C-668/18) 800

Dokument 10.12.

Trzy sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18; tryb przyspieszony

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 20 września 2018 r. – A. K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa (Sprawa C-585/18) 802

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 3 października 2018 r. – DO przeciwko Sądowi Najwyższemu (Sprawa C-625/18) 803

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 3 października 2018 – CP przeciwko Sądowi Najwyższemu (Sprawa C-624/18) 804

Dokument 10.13.

Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (ósma izba) z dnia 6 października 2020 r. BQ (Sprawa C-623/18) 805

Dokument 10.14

[*niedopuszczalność wniosków*] Dwa wnioski połączone do wspólnego rozpoznania:

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) w dniu 5 września 2018 r. – postępowaniekarne przeciwko VX, WW, XV (Sprawa C-563/18) 813

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Łodzi (Polska) w dniu 3 września 2018 r. – Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu (Sprawa C-558/18) 814

Dokument 10.15[*sprawa wykreślona z rejestru ze względu na niepodtrzymanie wniosku*]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 17 sierpnia 2018 r. – YV (Sprawa C-537/18) 814

Dokument 10.16[*postępowanie umorzone*] Wniosek o wydanie orzeczenia

w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 9 sierpnia 2018 r. – DŚ przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle (Sprawa C-522/18) 815

Rozdział 11. Agnieszka Grzelak

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r. Sprawa C-824/18 (odesłanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego) 817

Dokument 11.1.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r. Sprawa C-824/18 (odesłanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego). (ECLI:EU:C:2021:153) 830

Dokument 11.2.

Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona w dniu 17 grudnia 2020 r. Sprawa C-824/18 (odesłanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego). (ECLI:EU:C:2020:1053) 864

Rozdział 12. Agnieszka Grzelak

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach systemowych w państwach członkowskich UE – kazusy Węgier i Rumunii 896

Dokument 12.1.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 6 listopada 2012 r. Sprawa C-286/12 Komisja Europejska przeciwko Węgrom (wiek emerytalny sędziów). (ECLI:EU:C:2012:687) 917

Dokument 12.2.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 18 czerwca 2020 r. Sprawa C-78/18 Komisja Europejska przeciwko Węgrom (przejrzystość finansowa stowarzyszeń). ECLI:EU:C:2020:476 931

Dokument 12.3.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 6 października 2020 r. Sprawa C-66/18 Komisja Europejska przeciwko Węgrom (sprawa Uniwersytetu Środkowo-Europejskiego). ECLI:EU:C:2020:792 954

Rozdział 13. Anna Wójcik**Stanowiska i komentarze polskich władz wobec orzeczeń****Trybunału Sprawiedliwości i działań instytucji unijnych****dotyczących praworządności w Polsce** 989**Dokument 13.1.**

Osoby zasiadające w konstytucyjnych organach państwa w latach 2018–2020 1027

Dokument 13.2.

Prezydent RP Andrzej Duda – wystąpienia i wywiady 1030

Dokument 13.3.

Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki – wystąpienia i wywiady 1073

Dokument 13.4.

Prezes PiS i wicepremier Jarosław Kaczyński – wystąpienia i wywiady 1090

Dokument 13.5.

Komunikaty Ministerstwa Sprawiedliwości 1101

Załączniki**Załącznik nr 1**

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE)) 1131

Załącznik nr 2

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce. Bruksela, dnia 30.9.2020 r. SWD(2020) 320 final 1152

Załącznik nr 3

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. Dz. Urz. UE 2020 L1 433/1 (z 22 grudnia 2020 r.) 1178

Noty biograficzne autorów

Jan Barcz – prof. dr hab., kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego. Były dyplomata, m.in. Ambasador RP w Wiedniu (1995–1999) i Dyrektor Departamentu UE MSZ (2000–2001). Członek Konferencji Ambasadorów RP i Team Europe.

Piotr Bogdanowicz – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Paweł Filipek – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego i Europejskiego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Pracuje również w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Jako przedstawiciel Rzecznika występował przed Wielką Izbą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu.

Agnieszka Frąckowiak-Adamska – doktor habilitowana nauk prawnych, profesor uczelni w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Agnieszka Grzelak – dr habilitowana nauk prawnych, adwokat, prof. uczelni w Katedrze w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Kolegium Prawa, Akademia Leona Koźmińskiego. Do połowy września 2019 r. zastępca dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. W latach 2004–2015 ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych.

Robert Grzeszczak – dr habilitowany nauk prawnych, profesor nauk społecznych, wykłada prawo Unii Europejskiej na Uniwersytecie Warszawskim, wcześniej także na Uniwersytecie Wrocławskim. Specjalizuje się w prawie instytucjonalnym i prawie rynku wewnętrznego UE a także prawie międzynarodowym i konstytucyjnym. Przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych PAN w kadencji 2020–2023, członek Rady Programowej Archiwum Osiatyńskiego oraz Rady Programowej Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, członek Team Europe.

Monika Kawczyńska – doktor nauk prawnych, Katedra Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego, absolwentka *International and European Legal Studies* na Uniwersytecie w Antwerpii oraz studiów LL.M. na Uniwersytecie w Leuven ze specjalizacją w zakresie prawa Unii Europejskiej, w latach 2008–2017 asystent sędziego w Trybunale Konstytucyjnym RP, radca prawny.

Magdalena Porzeżyńska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka publikacji naukowych m.in. z zakresu polskiego i unijnego prawa ochrony środowiska, prawa energetycznego, prawa pomocy publicznej oraz funduszy unijnych. Radca prawny, członkini Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie. Współniczka w kancelarii Brysiewicz, Bokina, Sakławski i Wspólnicy.

Andrzej Sakowicz – profesor w Katedrze Postępowania Karnego Uniwersytetu w Białymstoku. Autor ponad 150 publikacji z zakresu prawa i procesu karnego, europeizacji prawa karnego oraz problematyki ochrony praw człowieka. Wielokrotny stypendysta Towarzystwa im. Maxa Plancka, Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), Fundacji na rzecz Nauki Polskiej oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W latach 2008–2016 ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych.

Rafał Szyndlauer – doradca ds. politycznych i prawnych w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce. W latach 2003–2007 pracował w Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM). Od 2010 r. pracuje w Komisji Europejskiej na różnych stanowiskach. Od listopada 2015 r. uczestniczy w pracach analitycznych Komisji związanych z przestrzeganiem zasady praworządności w Polsce. Odbył aplikację adwokacką.

Anna Wójcik – magister prawa, Zakład Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Prowadzi monitoring praworządności w ramach Archiwum Osiatyńskiego, ruleoflaw.pl i OKO.press.

Mirosław Wróblewski – radca prawny, dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w latach 2012–2017 członek zarządu Agencji Praw Podstawowych UE, od 2019 r. członek zarządu *European Network of National Human Rights Institutions*, od 2016 r. członek Komisji Praw Człowieka przy Krajowej Izbie Radców Prawnych.

Anna Wyrozumka – prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Europejskiego Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

Anna Zawidzka-Łojek – doktor habilitowana nauk prawnych, kierowniczka Katedry Prawa Europejskiego i Podyplomowych Studiów Prawa Unii Europejskiej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Wykaz akronimów

- APP – Agencja Praw Podstawowych
- CCBE – Rada Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych (*Council of Bars and Law Societies of Europe*)
- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- EKPC – Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
- EMS – Europejski Mechanizm Stabilności
- ENA – Europejski Nakaz Aresztowania
- ENCJ – Europejska Sieć Rad Sądowniczych (*European Network of Councils for the Judiciary*)
- EPS – Europejski Przegląd Sądowy
- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- EWEA – Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom)
- EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza
- EWWiS – Europejska Wspólnota Węgla i Stali
- GRECO – Grupa Państwo Przeciwko Korupcji (*The Group of States against Corruption*)
- JAE – Jednolity Akt Europejski (*Single European Act*)
- KE – Komisja Europejska
- KNZ – Karta Narodów Zjednoczonych
- KPP – Karta praw podstawowych
- NATO – Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (*North Atlantic Treaty Organisation*)
- OBWE – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
- ODIHR – OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
- OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)
- ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A
PE	– Parlament Europejski
PiP	– Państwo i Prawo
PWBis	– Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości
QMV	– głosowanie większością kwalifikowaną (<i>qualified majority voting</i>)
RB ONZ	– Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych
RG	– rzecznik generalny
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SPI	– Sąd Pierwszej Instancji (obecnie Sąd UE, SUE)
SN	– Sąd Najwyższy
SUE	– Sąd Unii Europejskiej (uprzednio Sąd Pierwszej Instancji, SPI)
TEWEA	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej
TEWG	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
TEWWiS	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości: do 1 grudnia 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości WE, następnie Trybunał Sprawiedliwości UE
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	– Unia Europejska
VIS	– Wizowy System Informacyjny (<i>Visa Information System</i>)
WE	– w zależności od kontekstu: Wspólnota Europejska lub Wspólnoty Europejskie

Wstęp

1. Przed rokiem, wiosną 2020 r., opublikowaliśmy pierwszy tom wyboru dokumentów związanych z systemowym naruszeniem zasady praworządności w polskim porządku prawnym i działaniami polskich władz godzącymi w podstawy ustroju demokracji liberalnej. Dokumenty te prezentują przebieg wydarzeń w świetle reakcji ze strony instytucji Unii Europejskiej (UE) pojawiających się od chwili przejścia władzy w Polsce przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS) pod koniec 2015 r.

UE jest organizacją międzynarodową, której państwa członkowskie powierzyły wyjątkowo obszerny zakres kompetencji, odnoszących się nie tylko do państw członkowskich, lecz również do podmiotów gospodarczych, a przede wszystkim do obywateli poszczególnych państw (tj. obywateli Unii). Sprawne działanie i wypełnianie przez Unię powierzonych jej zadań możliwe jest jedynie wówczas, gdy wszystkie państwa członkowskie przestrzegać będą wspólnych wartości, zwłaszcza zaś zasady praworządności, stanowiącej spoiwo procesu integracji europejskiej. Przestrzeganie praworządności warunkuje z kolei solidność zasady zaufania, stanowiącej jądro funkcjonowania unijnego rynku wewnętrznego oraz kilkudziesięciu wydzielonych polityk UE. Katalog wspólnych wartości ujęty jest obecnie w art. 2 TUE, stosownie do którego „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.”.

Wspomniany wyżej wybór dokumentacji pt. *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*¹ obejmuje wstępny okres narastającej krytyki wobec działań polskich władz naruszających zasadę praworządności wyrażanej przez instytucje UE oraz inne struktury międzynarodowe. Już 13 stycznia 2016 r. Komisja Europejska rozpoczęła tzw. dialog polityczny² z rządem PiS, który poprzedza możliwość wszczęcia traktatowej procedury określonej w art. 7 TUE, przewidzianej na wypadek zaistnienia w państwie

¹ *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2020.

² Zob. Komunikat Komisji Europejskiej z 11 marca 2014 r. – Nowe ramy UE nakierowane na umocnienie zasady państwa prawa” COM(2014) 158 final. Dokument nr. 1.1. w omawianym wyborze dokumentów. Tamże, s. 87 i nast.

członkowskim „wyraźnego ryzyka” naruszenia wartości wskazanych w art. 2 TUE lub ich „poważnego i stałego” naruszenia. Prawie dwuletni „dialog” nie przyniósł pożądanych efektów politycznych i prawnych, a stan niepraworządności w Polsce stopniowo pogłębiał się. W tych okolicznościach Komisja Europejska wystąpiła w dniu 20 grudnia 2017 r. do Rady UE z uzasadnionym wnioskiem o wszczęcie wobec Polski procedury określonej w ust. 1 art. 7 TUE. Z analogicznym wnioskiem, nieco później (12 września 2018 r.), wystąpił do Rady UE Parlament Europejski w odniesieniu do Węgier.

Wspomniany wyżej wybór dokumentów obejmuje więc ocenę sytuacji w Polsce pod rządami PiS w latach 2016–2017, koncentrując się na wnikliwych analizach i rekomendacjach Komisji Europejskiej (część I), rezolucjach Parlamentu Europejskiego (część II) i dokumentach organów innych organizacji międzynarodowych, zwłaszcza Rady Europy (część III). Opublikowane dokumenty wychodzą poza rok 2017. W ramach tzw. kontekstu opublikowano również szczególnie istotne dokumenty późniejsze Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Jak wspomniano powyżej, okres „dialogu” (podobnie jak wszczęta procedura na podstawie art. 7 TUE) nie przyniosły oczekiwanych efektów. Wręcz przeciwnie, został on przez rządzących w Polsce wykorzystany do stymulowania antyunijnych nastrojów w polskim społeczeństwie, a w trakcie jego trwania dokonywano kolejnych „reform” wymiaru sprawiedliwości pogłębiających istniejący już stan niepraworządności. W tym kontekście pojawiła się krytyka pod adresem instytucji unijnych, co do efektywności ich działań względem państw członkowskich naruszających zasadę praworządności oraz ogólnej skuteczności unijnych procedur ochrony praworządności. Niemniej jednak lektura dokumentacji zawartej w omawianym tomie prowadzi do ważnych wniosków.

Po pierwsze – zebrane dokumenty ukazują w pełnym wymiarze przebieg procesu rozmontowywania w Polsce struktur ustroju liberalnej demokracji i budowania przez rząd PiS zrębów państwa niepraworządnego, gdzie zachwiana jest równowaga władz, prawo nie jest w pełni przestrzegane przez instytucje państwowe, sądy są poddawane naciskom politycznym, a działania przedstawicieli władzy wykonawczej są nietransparentne i w wielu przypadkach są pozbawiane skutecznej kontroli powołanych do tego organów; kolejne zalecenia Komisji Europejskiej wydane w toku „dialogu politycznego” z polskimi władzami zawierają wnikliwą krytyczną diagnozę sytuacji w świetle standardów państwa demokratycznego oraz międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Poza ważną funkcją „diagnostyczną”, z dokumentacji tej wynika kolejny istotny wniosek: żadna z osób bezpośrednio uczestniczących w realizacji działań godzących w zasadę praworządności nie może się powoływać na brak wiedzy i świadomości co do charakteru czynów naruszających obowiązujące prawo i godzących w fundamentalne wartości zapisane w Konstytucji RP oraz prawie UE, aby w ten sposób usprawiedliwiać swój współdziałal w tych działaniach.

Po drugie – zebrane dokumenty pokazały relatywnie ograniczoną skuteczność procedury politycznego „dialogu” z władzami państwa członkowskiego intencjonalnie podejmującymi działania naruszające zasadę praworządności, które nie chcą uczestniczyć w konstruktywnym dialogu na poziomie europejskim i stosować się do

zaleceń Komisji Europejskiej, a wręcz przeciwnie, celowo wykorzystują ten czas do prowadzenia polityki faktów dokonanych. Pewnym usprawiedliwieniem dla nieskuteczności procedury politycznego „dialogu” (jak również traktatowej procedury na podstawie art. 7 TUE) jest okoliczność, że „europejski ustawodawca” założył, iż członkami UE (wcześniej Wspólnot Europejskich) są jedynie państwa demokratyczne, których władze, co do zasady, respektują fundamentalne wartości Unii i nie chcą ich naruszać w sposób intencjonalny i systemowy. Przewidziane zatem w prawie UE procedury ochrony tych wartości odnoszą się do korygowania uchybień (nawet tych poważnych) w ramach dialogu z instytucjami unijnymi i przy założeniu dążenia władz danego państwa do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Twórcy przedmiotowych procedur nie zakładali, że wśród państw członkowskich mogą znaleźć się takie, w których władze będą świadomie dążyły do systemowego naruszania fundamentalnych wartości UE i rozmontowywania demokratycznych struktur państwa. Stąd doświadczenia zebrane w toku „dialogu” rządów Polski i Węgier z instytucjami UE dały asumpt nie tylko do przemyślenia i reformy już istniejących procedur gwarantujących należyte przestrzeganie fundamentalnych wartości UE we wszystkich państwach członkowskich, lecz również do ustanowienia nowych form ochrony praworządności.

2. Obecnie prezentowany tom zawiera wybór orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, dotyczący szeroko rozumianych naruszeń zasady praworządności w Polsce. Jest on kontynuacją omówionego wyżej tomu dokumentów Komisji Europejskiej, przede wszystkim w tym znaczeniu, że na tle procedury „dialogu” politycznego oraz traktatowej procedury na podstawie art. 7 TUE, procedury toczące się przed Trybunałem Sprawiedliwości dowiodły swojej relatywnej skuteczności. Mają one jednak również swoje wady, do których należy przede wszystkim powolność postępowań sądowych (nawet jeżeli stosowane są procedury przyśpieszone), zwłaszcza wobec bezwzględności i szybkości działań władz państw naruszających zasadę praworządności. Z reguły więc wyroki Trybunału Sprawiedliwości, w których stwierdzono naruszenie prawa unijnego, zapadały już po „obezwładnieniu” określonych instytucji krajowych, a ewentualne „działania naprawcze” podejmowane przez rządzących zazwyczaj miały charakter pozorowany.

Co więcej, przedstawiciele obecnych władz polskich nie wahają się publicznie kwestionować kompetencji Trybunału Sprawiedliwości i obowiązywania jego wyroków w sprawach odnoszących się do niezależności sądów krajowych (działających jako sądy unijne), a nawet przypisywać upolitycznionemu krajowemu Trybunałowi Konstytucyjnemu (który jako taki nie spełnia kryteriów niezależnego sądu w świetle prawa unijnego, i którego część sędziów powołana została z naruszeniem Konstytucji RP) prawo kontroli obowiązywania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Jest to niespotykany dotąd atak na fundamenty prawne procesu integracji europejskiej. Stąd, w niniejszej książce poświęcamy dwa rozdziały temu ważnemu zagadnieniu, tj. **rozdział 7** (*Odwracanie kota ogonem bez żadnego trybu, czyli o orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego w sprawach Kpt 1/20 i U 2/20*), autorstwa profesor Anny

Wyrozumskiej, w którym przeprowadzono analizę krytyczną orzecznictwa upolitycznionego Trybunału Konstytucyjnego, nakierowanego właśnie na podważanie zasady pierwszeństwa prawa unijnego, wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości do interpretowania tego prawa oraz na podważanie autonomicznego prawa sędziego krajowego do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości pytań prejudycjalnych; zagadnieniu temu poświęcamy również **rozdział 13** (*Stanowiska i komentarze polskich władz wobec orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i działań instytucji unijnych dotyczących praworządności w Polsce*), autorstwa Anny Wójcik, w którym szerzej omówione zostały wypowiedzi przedstawicieli obecnych władz polskich na temat orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w sprawie naruszeń unijnej zasady praworządności. Zarówno wypowiedzi te, jak i ich autorzy powinni zostać odpowiednio „upamiętnieni”, bowiem rozmiar spustoszeń w debacie publicznej oraz nihilizmu prawnego, jaki w tych wypowiedziach występuje nie ma precedensu w najnowszej historii Polski.

Istotnym środkiem podnoszącym efektywność postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości okazały się postanowienia w sprawie środków tymczasowych podejmowanych na podstawie art. 279 TFUE, przy czym tzw. sprawy polskie wniosły o tyle nową praktykę w tej dziedzinie, że Trybunał dopuścił stosowanie kar finansowych w przypadku niezastosowania się przez państwo członkowskie do nałożonego w danej sprawie środka tymczasowego. Podejście takie okazało się w pewnym zakresie skuteczne w sprawie dotyczącej wycinki Puszczy Białowieskiej oraz w sprawie obniżenia wieku przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku. Krytycznie natomiast oceniano w literaturze naukowej zwlekanie z uruchomieniem kar finansowych w związku z postanowieniem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2020 r. (sprawa tzw. ustawy kagańcowej). W każdym razie, ze względu na wagę sprawy, w niniejszej książce kwestii środków tymczasowych poświęcony jest odrębny **rozdział 9** (*Środki tymczasowe stosowane w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości ze szczególnym uwzględnieniem środków podjętych w sprawach dotyczących Polski*), autorstwa dr Moniki Kawczyńskiej. Niezależnie zaś od tego, uwarunkowania historyczne oraz konkretny kontekst prawny poszczególnych postanowień omówiony jest w rozdziałach poświęconych postępowaniom, w których Trybunał Sprawiedliwości przyjął postanowienia w sprawie środka tymczasowego (rozdziały 1, 4 i 8).

3. Pozostałe rozdziały zawarte w niniejszej książce obejmują dwa obszary tematyczne. W centrum uwagi znajdują się oczywiście tematy odnoszące się wprost do problematyki przestrzegania w Polsce szeroko rozumianej zasady praworządności. Natomiast ważnym obszarem są rozdziały, w których poddano analizie kontekst orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego tzw. spraw polskich. Zaczniemy od tego drugiego obszaru (kontekstu), ponieważ niektóre jego elementy miały zasadniczy wpływ na orzecznictwo odnoszące się do tych zagadnień.

Zasadnicze znaczenie miało zwłaszcza sprecyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości do rozstrzygania spraw związanych z naruszaniem praworządno-

ści w państwie członkowskim UE. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału jego kompetencja obejmuje sprawy związane z zakresem stosowania prawa UE. W interesującym nas zakresie przełomowe znaczenie miał wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*³, który określany jest jako jeden z najdonioślejszych wyroków Trybunału Sprawiedliwości⁴. Generalną konkluzję, wynikającą z tego wyroku, można ująć następująco: Trybunał może kontrolować przepisy krajowe mające wpływ na niezależność sądów krajowych i niezawisłość sędziów, sądy krajowe działają bowiem również jako sądy unijne, a ich systemowa niezależność, jak i niezawisłość poszczególnych sędziów, są podstawową gwarancją prawidłowego funkcjonowania unijnej wspólnoty prawnej – zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania wyroków, ochrony praw podstawowych oraz należytego funkcjonowania procedury prejudycjalnej. Te wszystkie elementy mają zasadniczy wpływ na prawidłowe funkcjonowanie całej UE. Z tego względu Trybunał może oceniać status sądów i sędziów w państwach członkowskich, niezależnie od tego czy w konkretnym przypadku stosują one prawo unijne.

Powyższy wyrok Trybunału Sprawiedliwości dokonał istotnego przełomu w jego dotychczasowym orzecznictwie, wskazując, że praworządność w państwach członkowskich objęta jest pojęciem „dziedzin” prawa UE (art. 19 ust. 1 TUE), a więc objęta jest jego jurysdykcją. Wyrokowi temu, ze względu na jego znaczenie, poświęcamy **rozdział 1** niniejszej książki (*Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia z dnia 27 lutego 2018 r. Sprawa C-64/16 (odesłanie prejudycjalne Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas)*, autorstwa dr hab. Piotra Bogdanowicza. Należy przy tym zwrócić uwagę, że skonkretyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do tzw. spraw polskich dokonuje się stopniowo, poczynając od wyroku z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa *Celmer*)⁵. W tym kontekście istotne są również rozważania zawarte w **rozdziale 3** (*Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia z dnia 25 lipca 2018 r. Sprawa C-216/18 PPU PPU Minister for Justice and Equality przeciwko LM (nieprawidłowości w systemie sądownictwa). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court (wysoki sąd, Irlandia)*, autorstwa dr Pawła Filipka.

Warto przypomnieć również, że paralelnie do potwierdzenia jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących przestrzegania zasady praworządności w państwach członkowskich, Trybunał w swoich kolejnych orzeczeniach precyzo-

³ ECLI:EU:C:2018:117. Dokument nr 1.1. w niniejszej książce.

⁴ Zob. P. Bogdanowicz, *Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował” art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, w: *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (red. J. Barcz i A. Zawidzka-Łojek), Warszawa 2018, s. 61 i nast.

⁵ ECLI:EU:C:2018:586. Dokument nr 3.1. w niniejszej książce. Zob. M. Taborowski, *Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku LM (Celmer))*, w: *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności...*, s. 73 i nast.

wał samo pojęcie praworządności, utożsamiane z zasadą państwa prawnego⁶. Na podstawie tego dorobku orzeczniczego, do unijnego prawa wtórnego wprowadzona została po raz pierwszy definicja zasady państwa prawnego (w art. 2 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii⁷. Stosownie do tej definicji pojęcie to „odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE”.

Powracając do kontekstu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w tzw. sprawach polskich, to jego istotnym elementem są orzeczenia dotyczące niektórych innych państw członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza Węgier rządzonych przez premiera Viktora Orbana i w pewnym stopniu Rumunii. Kwestie te analizowane są w **rozdziale 12** (*Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach systemowych w państwach członkowskich UE – kazusy Węgier i Rumunii*), autorstwa profesor Agnieszki Grzelak.

4. W centrum uwagi niniejszej książki są jednak wyroki Trybunału Sprawiedliwości odnoszące się wprost do niepraworządnych działań podejmowanych przez polskie władze od końca 2015 r. W świetle dotychczasowej praktyki orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości dwie procedury odgrywają w tym kontekście zasadniczą rolę: **procedura prejudycjalna**, której podstawą jest art. 267 TFUE oraz **procedura antynaruszeniowa**, uruchamiana przez Komisję Europejską w przypadku uznania, że państwo członkowskie „uchyliło jednemu ze zobowiązań, jakie na nim ciążyą na mocy Traktatów” (art. 258 TFUE).

Zacznijmy od wskazania na węzłowe znaczenie procedury prejudycjalnej, w ramach której sędzia krajowy kieruje pytanie do Trybunału Sprawiedliwości o objaśnienie interpretacji przepisu prawa unijnego, mającego znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Procedura ta służy więc przede wszystkim zagwarantowaniu jednolitości interpretacji i stosowania prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich UE, stąd jej kluczowe znaczenie również w przypadku pytań prejudycjalnych odnoszących się do przełożenia unijnych gwarancji praworządności na działalność orzeczniczą sądów krajowych działających jako sądy unijne. Pytania takie są bowiem skutecznym środkiem reakcji sądów w państwach narusza-

⁶ Zob. M. Taborowski, *Mechanizm ochrony praworządności w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu międzynarodowego*, Warszawa 2019, s. 29 i nast.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. Dz. Urz. UE 2020 L 433 I/1. Załącznik nr 3 w niniejszej książce.

jących zasadę praworządności na poczynania władz państwowych dopuszczających się takich naruszeń.

W niniejszej książce wyroki Trybunału Sprawiedliwości wydane w tej procedurze ujęte zostały w czterech rozdziałach, przy czym w dwóch wymienionych na początku omówione zostały wspomniane już wyżej wyroki:

- **rozdział 1:** wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. Sprawa C-64/16 (odesłanie prejudycjalne *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*) (dr hab. Piotr Bogdanowicz),
- **rozdział 3:** wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 25 lipca 2018 r. Sprawa C-216/18 PPU *Minister for Justice and Equality* przeciwko LM (nieprawidłowości w systemie sądownictwa). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez *High Court* (wysoki sąd, Irlandia) (dr Paweł Filipek),
- **rozdział 6:** wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (niezawisłość i bezstronność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i skutki jej ewentualnego braku). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) (prof. Agnieszka Grzelak i prof. Andrzej Sakowicz),
- **rozdział 10:** rola pytań prejudycjalnych w sporze o praworządność w Polsce (dr hab. Agnieszka Frąckowiak-Adamska).

Ostatni ze wskazanych rozdziałów (**rozdział 10**) jest o tyle istotny, że do Trybunału Sprawiedliwości skierowanych zostało jeszcze szereg kolejnych pytań prejudycjalnych sformułowanych przez polskie sądy, odnoszących się do niezmiernie istotnych kwestii związanych z różnymi aspektami naruszeń niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości. Celem naszym jest uwzględnienie stanu rozpatrywania spraw do dnia zamknięcia tekstu przygotowanego do druku, w związku z tym zamieszczamy tekst kierowanych pytań prejudycjalnych (dokumenty zamieszczone w **rozdziale 10**).

Znaczenie systemowe wyroków Trybunału Sprawiedliwości zapadłych w trybie prejudycjalnym najlepiej ilustruje wyrok Trybunału z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18⁸, który jest następstwem pytań prejudycjalnych skierowanych do Trybunału przez polski Sąd Najwyższy w dniach 31 sierpnia i 19 września 2018 r. Pytania prejudycjalne w powyższych sprawach odnosiły się do nowych regulacji dotyczących przenoszenia sędziów SN i NSA w stan spoczynku. Ich istotą był jednak zarzut niewystarczającej niezależności zarówno nowej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, jak i Krajowej Rady Sądownictwa. Z wyroku Trybunału Sprawiedliwości wynika jednoznacznie, że ani Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, ani Krajowa Rada Sądownictwa nie spełniają kryterium niezależności, koniecznego dla prawidłowego funkcjonowania instytucji wymiaru sprawiedliwości. W tym kierunku poszły też decyzje Sądu Najwyższego z grudnia 2019 r. i stycznia 2020 r. (szczegółowo: **rozdział 6**). Orzeczenia te podważyły

⁸ ECLI:EU:C:2018:977.

zatem samą istotę „reformy sądownictwa” przeprowadzanej w ostatnich latach przez rządzących w Polsce.

Nieprzypadkowo więc procedura prejudycjalna jest traktowana wyjątkowo podejrzliwie przez władze państw naruszających zasadę praworządności i jest przedmiotem zabiegów nakierowanych na jej ograniczenie, tj. na ograniczenie prawa sędziów do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości⁹. Jaskrawym przykładem w tym kontekście jest właśnie reakcja polskich władz na wspomniany wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r., wyrażona w ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw¹⁰ (tzw. ustawa kagańcowa). Celem tej ustawy jest w istocie m.in. zmuszenie sędziów do niestosowania wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. i drastyczne ograniczenie ich prawa do kierowania do Trybunału pytań prejudycjalnych (na ten temat szerzej w **rozdziale 8**). Towarzyszą temu działania podejmowane przez upolityczniony Trybunał Konstytucyjny (wspomniany już **rozdział 7**, autorstwa prof. Anny Wyrozumskiej).

Niezależnie od tego, że takie próby są jaskrawo sprzeczne z prawem UE, należy mieć na uwadze to, że wraz z narastaniem niepraworządności w danym państwie członkowskim, na sędziów orzekających w tym państwie wywierany będzie coraz większy nacisk o charakterze formalnym i nieformalnym, który ma wpłynąć na ograniczenie możliwości i chęci kierowania przez nich pytań prejudycjalnych. Niemniej jednak, nawet takie działania władz nie wyeliminują całkowicie możliwości zadawania pytań prejudycjalnych dotyczących określonych kwestii prawnych, gdyż pytania takie mogą kierować do Trybunału Sprawiedliwości również sądy pozostałych państw członkowskich UE (na przykład wyroki o zasadniczym znaczeniu, omówione w dwóch pierwszych rozdziałach książki, zostały wydane przez Trybunał Sprawiedliwości w odpowiedzi na pytania sądu portugalskiego i sądu irlandzkiego).

5. Drugą procedurą, w ramach której wydane zostały przez Trybunał Sprawiedliwości wyroki w tzw. sprawach polskich istotne z punktu widzenia niepraworządnych działań władz, jest procedura antynaruszeniowa, w której chodzi o zarzut naruszenia przez państwo członkowskie prawa UE (art. 258 TFUE). Jeszcze w warunkach braku doprecyzowania zakresu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących praworządności Trybunał – na wniosek Komisji Europejskiej – reagował zdecydowanie w sprawach, w których władze państw mających systemowe problemy z przestrzeganiem zasady praworządności, naruszały prawo UE. Dotyczy to na przykład wyroku z 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12¹¹, w którym Trybunał orzekł, że węgierskie przepisy o „ryczałtowym” przeniesieniu sędziów w stan spoczynku naruszają zasadę dyskryminacji ze względu na wiek (na temat

⁹ Zob. St. Biernat, M. Kawczyńska, *Skarga na unijny traktat: w szaleństwie jest metoda*, Rzeczpospolita z 23 listopada 2018 r., s. A 20.

¹⁰ Ogłoszona 6 lutego 2020 r., weszła w życie 14 lutego 2020 r., Dz.U. 2020.190.

¹¹ ECLI:EU:C:2012:687. Dokument 12.1. w niniejszej książce.

tego wyroku w **rozdziale 12**), czy też wyroku z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17¹², stwierdzającym, że wycinka w Puszczy Białowieskiej naruszyła unijne przepisy związane z ochroną przyrody – ten ostatni wyrok w sposób szczególny godzi w dobry wizerunek Polski na arenie międzynarodowej, bowiem społeczność międzynarodowa jest bardzo wyczulona na poważne i niczym nieuzasadnione „przestępstwa ekologiczne” popełniane przez władze publiczne poszczególnych państw. Orzeczenie to jest zatem przedmiotem szczegółowej analizy w **rozdziale 2** (*Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 17 kwietnia 2018 r. Sprawa C-441/17 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Puszcza Białowieska)*), autorstwa dr Magdaleny Porzeżyńskiej.

Po doprecyzowaniu zakresu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących praworządności, Komisja Europejska nie waha się wszczynać kolejnych postępowań, w których zapadają wyroki Trybunału stwierdzające naruszenie przez Polskę praworządności. Do tych wyroków odnoszą się trzy następujące rozdziały niniejszej książki:

- **rozdział 4:** wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 24 czerwca 2019 r. (tekst sprostowany postanowieniem z dnia 11 lipca 2019 r.). Sprawa C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego) (autorstwa profesor Anny Zawidzkiej-Łojek),
- **rozdział 5:** wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 5 listopada 2019 r. Sprawa C-192/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym oraz stanowiska prokuratorów) (autorstwa profesora Roberta Grzeszczaka),
- **rozdział 8:** sprawa C-791/19 (Izba Dyscyplinarna SN) – sprawa wszczęta przez Komisję Europejską w dniu 29 kwietnia 2020 r. oraz sprawa dotycząca tzw. ustawy kagańcowej (autorstwa Mirosława Wróblewskiego, dyrektor w Biurze RPO) – obie te sprawy o fundamentalnym znaczeniu dla polskiego sądownictwa nie zostały w chwili przekazania książki do druku jeszcze rozstrzygnięte wyrokiem.

W kilku dalszych sprawach Komisja Europejska wszczęła wobec Polski postępowanie na podstawie art. 258 TFUE. Należy mieć również na uwadze, że po wejściu w życie rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii można spodziewać się, iż znaczenia nabierze procedura badania legalności aktu prawa unijnego na podstawie art. 263 TFUE, ponieważ zarówno rząd węgierski, jak i polski, zapowiedziały, że będą w tym trybie próbowały podważyć legalność wspomnianego wyżej rozporządzenia¹³. Nie można również wykluczyć, że w przypadku uruchomienia procedury sankcyjnej, przewidzianej w tym rozporządzeniu, decyzja Rady UE

¹² ECLI:EU:C:2018:255. Dokument 2.1. w niniejszej książce.

¹³ Oba te państwa złożyły skargi w dniu 11 marca 2021 r.

zamrażająca fundusze unijne wobec państwa naruszającego zasadę praworządności może stać się przedmiotem skargi w procedurze określonej w art. 263 TFUE¹⁴.

6. W dalszej części wstępu do niniejszej książki odniesiemy się nieco szerzej do relacji pomiędzy postępowaniami przed Trybunałem Sprawiedliwości a innymi procedurami, które mogą być uruchamiane w przypadku naruszania przez państwo członkowskie zasady praworządności (tzw. procedura dialogu politycznego oraz procedura określona w art. 7 TUE). Problem ten nabrał dodatkowego znaczenia w kontekście dyskusji nad nowym mechanizmem uzależniającym dostęp do funduszy unijnych od przestrzegania zasady praworządności (wprowadzonym ostatecznie na podstawie rozporządzenia 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r.). W toku intensywnej negocjacji poprzedzających przyjęcie unijnego budżetu oraz przedmiotowego rozporządzenia, rządy Polski i Węgier podejmowały liczne próby zablokowania przyjęcia tego rozwiązania argumentując, że istnieją już w UE odpowiednie procedury ochrony praworządności, a ustanowienie kolejnych mechanizmów ochronnych w tym obszarze będzie sprzeczne z unijnymi Traktatami.

Kolejnym problemem, który należy zasygnalizować w kontekście przewodniego tematu niniejszej publikacji jest nakreślenie powiązań między orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości (i procedurami przed Trybunałem) a nowymi procedurami, ustanowionymi wobec nieskuteczności „dialogu” politycznego i traktatowej procedury na podstawie art. 7 TUE (zob. **załączniki** do niniejszej książki). Problem ten jest niezmiernie istotny, bowiem – jak już wcześniej wspomniano – efektywność oddziaływania UE na państwa członkowskie, w których władze konsekwentnie zmierzają do rozmontowywania systemu demokracji liberalnej i związanej z tym równowagi władz, jest oceniany coraz bardziej krytycznie przez dużą część polskiej opinii publicznej oraz liczną grupę przedstawicieli nauki prawa i zawodów prawniczych. Tego rodzaju nastawienie w kręgach jednoznacznie pro-unijnych, określane jest jako „nowy eurosceptycyzm”¹⁵. Nasiliło się ono szczególnie po zawarciu politycznego kompromisu z rządami Polski i Węgier, który został uzgodniony pod koniec 2020 r. w związku z przyjęciem pakietu decyzji dotyczących: Wieloletnich Ram Finansowych UE, ustanowienia specjalnego funduszu odbudowy europejskiej gospodarki po pandemii koronawirusa o nazwie „*NextGenerationUE*” i rozporządzenia ustanawiającego mechanizm warunkowości uzależniający dostęp do funduszy UE od przestrzegania zasady praworządności.

Kompromis ten wywołał wśród ugrupowań prodemokratycznych w Polsce i na Węgrzech odczucie, że UE, kosztem porozumienia w sprawach ekonomicznych, zdystansowała się wobec problemów narastającej niepraworządności na Węgrzech i w Polsce. Z badań socjologicznych przeprowadzonych 15–17 grudnia 2020 r. przez Zespół Centrum Studiów nad Demokracją Uniwersytetu SWPS wynika, że połowa

¹⁴ Zob. szerzej na ten temat: J. Barcz, R. Grzeszczak, A. Nowak-Far, J. Truszczyński, *Praworządność a unijne fundusze. Prawne i praktyczne aspekty interpretacji ustaleń Rady Europejskiej z 10 grudnia 2020 r.*, Państwo i Prawo 2021 (w druku).

¹⁵ R. Markowski, P. Zagórski, *Nowy eurosceptycyzm: nie ufamy Unii, bo jest słaba*, Gazeta Wyborcza z 28 grudnia 2020 r., s. 6–7.

respondentów w Polsce uważa za uzasadnione ograniczanie dostępu do unijnych funduszy w przypadku naruszeń zasady praworządności, 51% negatywnie ocenia brak wystarczająco zdecydowanej reakcji ze strony UE na przejawy łamania zasady praworządności w Polsce, a 48% respondentów uważa zawieranie politycznych porozumień instytucji UE z polskimi władzami w obszarze przestrzegania szeroko rozumianej zasady praworządności za niedopuszczalne ustępstwo względem polityków naruszających fundamentalne wartości UE. Ogólna wymowa wyników tych badań świadczy – zdaniem ich autorów – „o narastającym zwątpieniu w Unię jako organizację skutecznie broniącą swoich aksjologicznych fundamentów.”¹⁶.

7. Wszystkie rozdziały w niniejszym tomie wyraźnie potwierdzają to, co w ostatnich latach już zaobserwowano i nazwano w doktrynie jako „przebudzenie systemu ponadnarodowego”¹⁷. Przebudzenie to polegać ma na wykorzystywaniu mechanizmów wprost zaprojektowanych do tego, by chronić praworządność (jak mechanizm z art. 7 TUE), ale także orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości zapadłego w zakresie zastosowania prawa UE do ochrony praworządności. Ten drugi mechanizm uprzednio nie był wykorzystywany w tym celu i uważano nawet, że praworządność jako wartość z art. 2 TUE odnosi się do sfery autonomii państw członkowskich¹⁸, co ostatecznie nie potwierdziło się. Trybunał Sprawiedliwości zaczął bowiem powoływać art. 2 TUE w sprawach potencjalnie dotyczących praworządności w państwach członkowskich, co – w sposób przełomowy – rozpoczęło się wraz z wydaniem wyroku w sprawie C-64/16¹⁹.

To w tym wyroku Trybunał rozwinął swoje wcześniejsze tezy dotyczące zakresu zastosowania prawa unijnego w kontekście kompetencji wyłącznych państw członkowskich, a skutkiem tego wyroku było stwierdzenie, że organizacja wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich nie jest wyłączną domeną państw członkowskich, co wynika stąd, że sądy krajowe, którym państwo członkowskie powierza stosowanie prawa unijnego, powinny spełniać wymogi instytucjonalnych gwarancji wytyczonych przez zasadę skutecznej ochrony sądowej. To orzeczenie spowodowało, że Komisja Europejska w swoim postępowaniu zaczęła ten kierunek uwzględniać, kierując do Trybunału Sprawiedliwości o wiele szersze skargi przeciwko państwu członkowskiemu. W ostatnim czasie pojawiły się też inicjatywy skierowania skarg o naruszenie prawa UE przez państwo członkowskie przeciwko innemu państwu członkowskiemu, a także pytania o możliwość dokonania oceny przez Trybunał Sprawiedliwości przepisów rozporządzenia 2020/2092, wprowadzającego warunkowość opartą na konieczności przestrzegania zasad wynikających z art. 2 TUE²⁰.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej...*, s. 37 i nast.

¹⁸ Tak uważali np. T. Württemberg, J.W. Tkaczyński, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umacniania praworządności (analiza krytyczna)*, Państwo i Prawo 2017 nr 9, s. 25.

¹⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. Dz. Urz. UE 2020 L 433.

W dniu 11 marca 2021 r. wpłynęły do Trybunału Sprawiedliwości dwie skargi od rządów Polski i Węgier o stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia²¹. Ich rozpatrzenie ma ostatecznie rozstrzygnąć wątpliwości co do zgodności z prawem UE nowego mechanizmu uzależniającego dostęp do funduszy unijnych od należytego przestrzegania zasady praworządności. Wyrok przyjęty w tej sprawie może mieć fundamentalne znaczenie nie tylko dla potwierdzenia faktu, że praworządność, jako fundamentalna wartość na jakiej zbudowana jest Unia, jest nieodłączną częścią unijnego porządku prawnego, ale również dla ostatecznego wprowadzenia do prawa UE legalnej definicji praworządności, która prawdopodobnie rozwieje większość wątpliwości interpretacyjnych w tym obszarze. Będzie to miało określone skutki dla sytuacji w Polsce, przede wszystkim dla oceny zgodności przeprowadzonych już reform wymiaru sprawiedliwości z prawem UE, a w szczególności z określonymi przez nie gwarancjami systemowej niezależności sądownictwa i niezawisłości poszczególnych sędziów.

Ocena nowego mechanizmu ochrony praworządności ustanowionego przez rozporządzenie 2020/2092, która zostanie sformułowana w uzasadnieniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości, posłuży Komisji Europejskiej do przygotowania wytycznych co do stosowania przedmiotowego mechanizmu w praktyce. Jest to realizacja części umowy politycznej zawartej na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 10–11 grudnia 2020 r. z rządami Polski i Węgier. Ustalenia te zostały potwierdzone w konkluzjach z posiedzenia Rady (Konkluzje EUCO 22/20 z dn. 11 grudnia 2020 r.) i są częścią szerszego kompromisu politycznego zawartego w sprawie przyjęcia nowego wieloletniego budżetu UE oraz wspomnianego powyżej instrumentu finansowego „*NextGeneration EU*”, służącego odbudowie europejskiej gospodarki po kryzysie wywołanym epidemią koronawirusa. Ze względu na wagę tego orzeczenia oraz jego znaczenia dla szybkiego opracowania wspomnianych wytycznych Komisji Europejskiej, rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie należy raczej spodziewać się w krótszym niż zwykle terminie.

8. W ostatnich latach sądy państw członkowskich, w szczególności sądy polskie, skłaniają Trybunał Sprawiedliwości do dokonywania coraz dalej idącej oceny sytuacji w państwach członkowskich, wykorzystując procedurę pytań prejudycjalnych i ochronę praw obywateli UE, tym samym wywierając presję na sam Trybunał, co ma umożliwić z kolei wywarcie nacisku na władze naruszających praworządność państw członkowskich. Takie działanie ma sens o tyle, o ile władze państw członkowskich nie podejmują następnie działań, które miałyby uniemożliwić sądom krajowym kierowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości w tego typu sprawach, o czym również jest szerzej mowa w niniejszej książce²². Takie działania mają też sens bardziej ogólny – zmuszają przecież Trybunał Sprawiedli-

²¹ Skarga rządu węgierskiego została zarejestrowana pod nr C-156/21, skarga rządu polskiego pod nr C-157/21.

²² Zob. m.in. treść art. 107 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, gdzie jednym z przewinień dyscyplinarnych są „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”. Zob. rozdziały w niniejszej książce M. Wróblewskiego, A. Grzelak i A. Sakowicza oraz A. Wyrozumskiej.

wości do wykraczania poza dotychczasowe, zastane stanowisko i nakazują rozwijać i doprecyzowywać dotychczasowe poglądy.

Procedura pytań prejudycjalnych umożliwia też sądom kierowanie pytań w sytuacji, w której np. Komisja nie jest skłonna do skierowania bardziej ogólnej skargi wynikającej z art. 258 TFUE. Nie zawsze tego typu próby kończą się powodzeniem, czego dowodem jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości w połączonych sprawach C-558/18 (Miasto Łowicz) i C-563/18 (Prokuratura Okręgowa w Płocku)²³, który jednak dał następnie asumpt do wniesienia sprawy systemowej przez Komisję Europejską przeciwko Polsce w sprawie C-791/19²⁴. Trzeba jednak zauważyć, że kierowanie tego typu pytań jest swego rodzaju aktem desperacji ze strony polskich sędziów, którym w zasadzie nie pozostały już żadne inne środki krajowe dla obrony swojej niezależności. Nie można ich zatem krytykować za podejmowanie tego rodzaju prób, bowiem pytania te zmuszają Trybunał Sprawiedliwości do coraz precyzyjniejszego wyjaśniania zakresu swojej jurysdykcji²⁵. Z drugiej strony pokazuje to również, że procedura pytań prejudycjalnych może się okazać niewystarczająca do podniesienia w jej ramach wszystkich zagrożeń systemowych, innych niż wymiar sprawiedliwości, elementów zasady praworządności²⁶, takich jak np. zasada pewności prawa, ponieważ sądy krajowe ograniczone są przez zakres spraw, które są do nich wnoszone²⁷. Innym przykładem pewnej słabości systemu pytań prejudycjalnych może być również wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie A.K. z 19 listopada 2019 r.²⁸, gdzie kwestię oceny tego, czy Izba Dyscyplinarna spełnia kryteria niezależnego i bezstronnego

²³ Wyrok z 26.3.2020 r., ECLI:EU:C:2020:234.

²⁴ Zob. pkt 58 wyroku w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18, gdzie Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że „nie są zatem dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym (zob. podobnie postanowienie prezesa Trybunału z dnia 1 października 2018 r., Miasto Łowicz i Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 i C-563/18, niepublikowane, ECLI:EU:C:2018:923, pkt 21). Już sama bowiem wizja wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia lub zdecydowania się na późniejsze podtrzymanie go może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych uprawnień i funkcji, o których mowa w punkcie powyżej”.

²⁵ Kolejne pytania prejudycjalne w sprawie, która teoretycznie może podzielić los pytań, których dotyczył wyrok w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18 skierowane zostały do TSUE przez Sąd Okręgowy w Warszawie, postanowieniem z 9 grudnia 2020 r., sygn. akt XII Kp 1330/20. Trudno jest jednak na tym etapie przesądzić ostateczne stanowisko Trybunału.

²⁶ Procedura ustanowiona w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów. Tak orzekał TSUE wielokrotnie. Zob. chociażby wyroki: z dnia 18 października 1990 r., Dzodzi, C-297/88 i C-197/89, ECLI:EU:C:1990:360, pkt 33; a także z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley, C-279/12, ECLI:EU:C:2013:853, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo). Odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie kwestii ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane rzeczywistą potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu (wyroki: z dnia 15 czerwca 1995 r., Zabala Erasun i in., od C-422/93 do C-424/93, ECLI:EU:C:1995:183, pkt 29; a także z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁷ Tak również K.L. Scheppele, D.V. Kochenov, B. Grabowska-Moroz, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, Yearbook of European Law 2021, s. 1–121.

²⁸ Wyrok w sprawie A.K. i in z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

sądu Trybunał pozostawił sądowi krajowemu, zamiast ostatecznie rozstrzygnąć tę kwestię samodzielnie, co wynikało z oczekiwań wielu komentatorów i obserwatorów sytuacji w polskim wymiarze sprawiedliwości oraz licznych przedstawicieli zawodów prawniczych. Trzeba jednak pamiętać, że przecież właśnie taka jest specyfika pytań prejudycjalnych – Trybunał Sprawiedliwości miał tylko udzielić wskazówek dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy sądowi krajowemu. Wywołało to pewne rozczarowanie i spotkało się z niezrozumieniem, gdyż spodziewano się od Trybunału być może dalej idącej i stanowczej wypowiedzi, która w zasadzie możliwa będzie dopiero w wyroku w toczącym się postępowaniu w sprawie C-791/19²⁹.

Trzeba też pamiętać o tym, że procedura pytań prejudycjalnych wykorzystywana jest przez sądy innych państw, by kierować pytania dotyczące sytuacji w Polsce i systemowych problemów związanych z funkcjonowaniem polskiego wymiaru sprawiedliwości. Dowiodła tego szeroko komentowana sprawa L.M.³⁰, a także niedawny wyrok w sprawie pytań skierowanych przez sąd w Amsterdamie dotyczących wykonania europejskich nakazów aresztowania wydanych przez polskie organy sądowe³¹. Jakkolwiek umożliwiło to potwierdzenie ochronnej natury prawa do rzetelnego postępowania sądowego nie tylko w odniesieniu do innych praw podstawowych, ale również w odniesieniu do wspólnych wartości wyrażonych w art. 2 TUE, to i tak obydwie wyroki były krytykowane jako zbyt wąskie, ponieważ wymagają od sędziów wykonujących europejskie nakazy aresztowania oceny możliwości przeprowadzenia bezstronnego procesu sądowego przed niezależnym sądem i niezawisłym sędzią w każdej konkretnej sprawie karnej. Oba te postępowania wskazują, że również w innych państwach członkowskich pojawiają się poważne wątpliwości co do sytuacji w Polsce i skutków systemowych problemów z praworządnością dla współpracy i wzajemnego zaufania między właściwymi organami państw członkowskich. Na marginesie warto powiedzieć, że poziom zainteresowania innych państw członkowskich wyraźnie widać również po liczbie interwencji zgłaszanych w trakcie postępowań, co tylko pokazuje, że problem z praworządnością w jednym państwie, w tym problematyka niezależności sądów, należy do podstawowych obszarów i fundamentalnych wartości, wspólnych dla pozostałych państw członkowskich³².

Wreszcie, patrząc na pytania prejudycjalne sądów krajowych w sprawach związanych z praworządnością, można dostrzec, że polskie sądy przodują, jeśli chodzi o ilość wniosków kierowanych do Trybunału. Przykładowo – w analogicznym przeciwie przypadku Węgier, tego typu pytania dotyczące niezależności sędziów, poza

²⁹ Zob. *Skutki wyroków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego dotyczących Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa (debata w redakcji „Europejskiego Przeglądu Sądowego” w dniu 17.12.2019 r.)*, Europejski Przegląd Sądowy 2020 nr 1.

³⁰ Zob. rozdział trzeci w niniejszej książce autorstwa P. Filipka.

³¹ Wyrok z 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-354/20 PPU, Openbaar Ministerie (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission) ECLI:EU C:2020:1033.

³² Zob. chociażby postępowanie w sprawie C-522/18, gdzie stanowiska przedstawione były m.in. przez Holandię, Belgię, Danię, Łotwę czy nawet Urząd Nadzoru EFTA. Zwracają na to uwagę również B. Grabowska-Moroz i D. Kochenov, s. 107.

jednym przypadkiem, w zasadzie się nie pojawiają³³. To świadczyć może o dużej znajomości prawa UE wśród polskich sędziów, ale także ich wierze w moc rozstrzygnięć Trybunału i ich znaczenie dla polskiego wymiaru sprawiedliwości i szerzej dla całego porządku prawnego. Znaczenie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, rozwijającego się począwszy od wyroku w sprawie sędziów portugalskich w sprawie C-64/16, polega głównie na tym, że wyraźnie potwierdzone zostało, że zakresem prawa UE, w tym art. 2 TUE, objęta jest kwestia statusu sądów krajowych, które – na mocy art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE – wraz z Trybunałem Sprawiedliwości stanowią element systemu efektywnej ochrony prawnej w UE. Prowadzi to do wykorzystania procedur wynikających z TUE i TFUE przez sądy krajowe w sytuacji, w której w danym państwie członkowskim występuje systemowy problem związany z praworządnością. Przy czym należy zaznaczyć, że w świetle ostatnich badań społecznych, przekonanie osób, które popierają członkostwo Polski w Unii Europejskiej o tym, że instytucje unijne są w stanie rozwiązać problemy związane z praworządnością w Polsce znacząco słabnie. Pojawia się przy tym rosnąca grupa euroentuzjastów, w tym sędziów, którzy zaczynają bardzo sceptycznie oceniać skuteczność działania instytucji UE³⁴.

9. Bez wątplenia o wiele silniejsze możliwości daje procedura skargi Komisji Europejskiej przeciwko państwu członkowskiemu o naruszenie zobowiązań wynikających z traktatów i szerzej prawa UE. W ocenie Komisji, to właśnie w ramach procedur określonych w art. 258-260 TFUE można domagać się przestrzegania zasady praworządności (określonej w art. 2 TUE) w sytuacji, w której państwo członkowskie narusza swoje zobowiązania traktatowe poprzez naruszanie poszczególnych elementów składowych tej zasady³⁵.

Przepisy traktatowe nadają Komisji Europejskiej rolę „strażniczki traktatów”, a razem z państwami członkowskimi pełni ona nadzór nad stosowaniem prawa unijnego przez państwa członkowskie. Stwierdzenie naruszenia przez Trybunał Sprawiedliwości w trybie art. 258 czy 259 TFUE zobowiązuje państwa członkowskie do eliminacji uchybienia, a w razie niewykonania wyroku Komisja może wystąpić ponownie do Trybunału z wnioskiem o ustanowienie kar pieniężnych (art. 260 TFUE). Procedury te szeroko zostały opisane w literaturze przedmiotu, nie ma zatem konieczności by szczegółowo przypominać ich przebieg. Warto jednak zastanowić się, na ile te procedury mogą być wykorzystywane do ochrony praworządności w państwach członkowskich UE.

³³ Zob. rozdział dwunasty w niniejszej książce autorstwa A. Grzelak.

³⁴ Zob. omówienie badań w artykule <https://wyborcza.pl/7,75398,26640652,badania-swps-nie-ufamy-unii-bo-jest-slaba.html>. Zob. również wywiad z sędzią Igorem Tuleją: <https://wyborcza.pl/7,82983,26673709,sedzia-tuleja-instytucje-europejskie-to-wielkie-rozczarowanie.html> (dostęp 12.01.2020).

³⁵ W Komunikacie z 2017 r. „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu” (C/2016/8600, Dz. Urz. UE C 18 z 19.1.2017 r., s. 10) Komisja stwierdziła, że nada wysoki priorytet naruszeniom, które „ujawniają systematyczne niedociągnięcia podważające funkcjonowanie ram instytucjonalnych UE. Dotyczy to w szczególności naruszeń, które wpływają na zdolność krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości do przyczynienia się do efektywnego egzekwowania prawa Unii”.

Procedurę z art. 258 TFUE Komisja Europejska wykorzystała w sprawach polskich – omówionych w niniejszym tomie trzykrotnie:

- w sprawie C-192/18,
- w sprawie C-619/18,
- w sprawie C-791/19.

Zainicjowane zostało również postępowanie w sprawie tzw. ustawy kagańcowej³⁶, gdzie poza kwestią funkcjonowania drugiej Izby SN, czyli Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, jednym z wątków jest również problem znaczącego utrudnienia bądź wręcz uniemożliwienia funkcjonowania systemu odesłań prejudycjalnych w sprawach dotyczących niezależności sądów.

Wszystkie te sprawy dotyczą polskiego wymiaru sprawiedliwości i obrazują przemianę, jaka zachodzi w Komisji Europejskiej w tym kontekście: począwszy od wąsko zarysowanego zakresu skargi w sprawie C-192/18 (dyskryminacja sędziów ze względu na wiek – sprawa analogiczna do postępowania w sprawie węgierskiej³⁷), poprzez sprawę obniżenia granicy wieku sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, co w efekcie miało doprowadzić do przeniesienia znaczącej ich części w stan spoczynku, aż po toczące się postępowanie, dotyczące postępowań dyscyplinarnych i Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz skargę, która być może dopiero zostanie wniesiona, dotyczącą Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. To pokazuje, że jednym z podstawowych problemów związanych z wykorzystaniem procedury z art. 258 TFUE w odniesieniu do ochrony elementów praworządności z art. 2 TUE jest kwestia zakresu stosowania prawa UE. W przypadku tej procedury, Trybunał może stwierdzić naruszenie wyłącznie wówczas, gdy chodzi o kwestie pozostające w zakresie zastosowania prawa UE i kompetencji powierzonych UE (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 TUE). Ta procedura różni się więc od inicjowanego również m.in. przez Komisję Europejską postępowania z art. 7 TUE, w którym dokonuje się, przede wszystkim, politycznej oceny przestrzegania przez jedno państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE, a sędziami są pozostali członkowie UE. Słusznie zauważa się zatem, że ochrona praworządności na podstawie art. 258 TFUE jest pod pewnymi względami trudniejsza, gdyż wymaga od Komisji Europejskiej wykazania, że państwo członkowskie narusza praworządność w obszarze leżącym w zakresie prawa UE³⁸. Stanowisko Komisji w tym względzie znacząco rozwija się, bowiem o ile do 2019 r. Komisja kierowała się założeniem, by nie wnosić do Trybunału Sprawiedliwości skarg, których podstawą byłoby wyłącznie naruszenie zasady ogólnej prawa UE albo prawa podstawowego, bez dodatkowego elementu unijnego, o tyle skarga w sprawie C-791/19 oparta jest już wyłącznie o zarzut naruszenia art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE

³⁶ W dniu 29 kwietnia 2020 r. Komisja skierowała do Polski, na podstawie art. 258 TFUE, wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z uchwaleniem i wejściem w życie tzw. ustawy kagańcowej (nr naruszenia 20202182), zaś w październiku 2020 r. przedstawiła uzasadnioną opinię w sprawie. Zob. szerzej w rozdziale ósmym niniejszej książki autorstwa M. Wróblewskiego.

³⁷ Zob. wyrok z 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12 Komisja p. Węgrom, ECLI:EU:C:2012:687.

³⁸ M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej...*, s. 222.

(choć nadal nie o wyłączenie naruszenie prawa podstawowego czy zasady ogólnej). Komisja nie poszukiwała już zatem żadnego innego łącznika w prawie UE, tak jak to miało miejsce zarówno w postępowaniu w sprawie C-192/18³⁹ czy C-619/18.

Istotnym zagadnieniem wpływającym na ocenę skuteczności działań Komisji Europejskiej w kwestiach związanych z ochroną praworządności jest tempo podejmowania kolejnych kroków w sprawach dotyczących poszczególnych naruszeń. Co do zasady, Komisja nie jest organem, który ma za zadanie natychmiast reagować na wszystkie problemy pojawiające w państwach członkowskich, w tym również w Polsce. W swoich działaniach musi też uwzględniać istniejący kontekst polityczny i brać pod uwagę inne procesy decyzyjne toczące się w UE, na które decyzje podejmowane w określonych postępowaniach mogą wpływać w sposób bezpośredni lub pośredni. W ramach tzw. postępowań anty-naruszeniowych (art. 258 i art. 260 TFUE) Komisja posiada szeroką władzę dyskrecyjną w zakresie podejmowania kolejnych kroków proceduralnych mających na celu usunięcie zauważonego uchybienia prawa unijnego. Co do zasady, Komisja stara się doprowadzić do usunięcia określonego naruszenia w drodze dialogu z państwem członkowskim, poprzez wypracowanie najlepszego rozwiązania spornej kwestii, z poszanowaniem prawa UE oraz interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów. Procedura ta zakłada istnienie dobrej woli władz państwa członkowskiego będącego stroną danego postępowania i dążenie obu stron do konstruktywnego rozwiązania zaistniałego problemu. W sytuacji konfliktu z władzami państwa, które w sposób systemowy łamię zasadę lojalnej współpracy (art. 4 (3) TUE), Komisja znajduje się w trudnej sytuacji, gdyż dotychczasowy model działania w postępowaniach antynaruszeniowych, wypracowany w toku długoletniej praktyki, nie zdaje egzaminu.

Przykładem może być tu procedura wszczęta w sprawie tzw. ustawy kagańcowej. Ustawa ta została uchwalona w styczniu 2020 r., a dopiero w październiku 2020 r. Komisja wystosowała tzw. uzasadnioną opinię, co związane było z wcześniejszymi próbami przekonania polskich władz do wycofania się z działań rażąco naruszających niezależność polskiego sądownictwa i godzących w istotne zobowiązania traktatowe Polski jako członka UE. W kontekście tego postępowania, istotne znaczenie miały jednak toczące się równolegle negocjacje budżetowe dotyczące najpierw jedynie przyjęcia nowego wieloletniego budżetu UE na lata 2021–2027, a później również przyjęcia specjalnego funduszu odbudowy europejskiej gospodarki po epidemii COVID-19. Dążenie wielu państw członkowskich do jak najszybszego zakończenia tych negocjacji i przyjęcia określonych pakietów budżetowych mających na celu sfinansowanie rozwiązań wielu palących problemów społeczno-gospodarczych wywołanych przez pandemię koronawirusa, wywołało swoistą presję na Komisję Europejską. W tym okresie wiele państw chciało uniknąć pogorszenia atmosfery negocjacji przez wywieranie dodatkowego nacisku na polskie władze w obszarze praworządności, ponieważ rządy Polski i Węgier zaczęły, na pewnym etapie negocjacji, z powodów

³⁹ Komisja w tej sprawie zrezygnowała z zarzutu, który nie miał oparcia w dyrektywie 2006/54/WE, dotyczącego kwestii powoływania prezesów sądów powszechnych. Zob. komunikat prasowy http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3186_pl.htm (dostęp 20.12.2020).

czysto politycznych, spowolnić cały proces, a nawet groziły zawetowaniem unijnego budżetu i funduszu odbudowy „*NextGeneration EU*”, co doprowadzić mogło do trudnych do przewidzenia konsekwencji politycznych i gospodarczych dla całej UE.

W kontekście ustawy kagańcowej trzeba też zaznaczyć, że Komisja – co wynika choćby ze specjalnego sprawozdania na temat stanu przestrzegania praworządności w UE z dnia 30 września 2020 r.⁴⁰ – posiadała już niezbędne informacje nt. toczących się postępowań dyscyplinarnych i postępowań o uchylenie immunitetu wszczynanych wobec polskich sędziów. Brak zdecydowanej i odpowiednio szybkiej reakcji Komisji na represje wobec polskich sędziów, wywołał więc uzasadnione zaniepokojenie środowisk prawniczych i wielu obywateli zainteresowanych sprawami publicznymi odnośnie do skuteczności działań Komisji podejmowanych w obronie niezależności polskich sądów, a szerzej odnośnie do intencji jakimi kieruje się ta instytucja w stosunkach z władzami państwa, które w systemowy i intencjonalny sposób narusza fundamentalne wartości UE. Ta sytuacja zrodziła w polskiej debacie publicznej kolejne pytania o ogólną skuteczność działań instytucji UE w stosunku od państw członkowskich naruszających zasadę praworządności oraz istotne postanowienia prawa unijnego i stała się jedną z przyczyn wspomnianego powyżej zjawiska „nowego euroceptycyzmu”. Trzeba też jednak przyznać, że pewne działania Komisji Europejskiej w obszarze ochrony praworządności zakończyły się sukcesem, a inne, przynajmniej w istotny sposób spowolniły wciąż postępujący demontaż niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Kolejnym problemem jest ewentualna możliwość rozszerzenia zakresu działań podejmowanych przez Komisję Europejską w celu zapewnienia większej skuteczności wszelkich środków podejmowanych przez organy UE⁴¹. Jak zostało wyżej wspomniane, Komisja jest dość zachowawcza jeśli chodzi o przedmiot i tempo wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości w sprawach związanych z naruszeniem wartości określonych w art. 2 TUE. Tymczasem, jak dowodzi się w literaturze⁴², już obecne istniejące mechanizmy dają Komisji możliwość wniesienia systemowych skarg antynaruszeniowych, poprzez połączenie zestawu konkretnych naruszeń w jedno ogólne postępowanie w sprawie naruszenia konkretnych przepisów traktatowych. Naruszenie systemowe, ze względu na swój ogólny i wszechobecny charakter, samo w sobie zagraża podstawowym wartościom, stojącym ponad szczegółowymi przepisami Traktatów czy prawa pochodnego. Systemowe naruszenie, stwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości, wymagałoby od państwa członkowskiego podjęcia działań zmierzających do usunięcia skutków naruszenia. Koncepcja ta, bardzo ciekawie wykazana we wspomnianym opracowaniu K. Scheppele, D. Kochenova i B. Grabowskiej-Moroz, oparta jest również na ogólnym przeświadczeniu, że pomimo wielu prób ochrony praworządności, podejmowanych na przestrzeni lat przez instytucje UE, nawet kolejne przegrane sprawy w Trybunale Sprawiedliwości nie

⁴⁰ Załącznik 2 na końcu niniejszej książki.

⁴¹ Na temat tradycyjnych mechanizmów egzekwowania wykonywania wyroków Trybunału Sprawiedliwości zob. S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*. Tom I, Warszawa 2020.

⁴² Zob. bardzo ważny wspomniany wyżej artykuł K.L. Scheppele, D.V. Kochenov, B. Grabowska-Moroz.

osłabiają rodzących się nieliberalnych reżimów (ang. *illiberal regimes*). Reżimy w państwach członkowskich naruszające prawo UE umacniają się, nawet pomimo skutecznych działań Komisji Europejskiej w tym obszarze. W istocie, UE przegrywa więc w starciu z tymi reżimami, choć Komisja formalnie wygrywa kolejne sprawy przed TSUE.

Konieczne jest zatem podjęcie działań bardziej kreatywnych, które mogłyby zainicjować Komisja Europejska. Mogłyby one dotyczyć również problemów obecnie pozostających poza zakresem postępowań antynaruszeniowych, np. obecnej pozycji i roli polskiego Trybunału Konstytucyjnego⁴³. Kwestia ta może zresztą być przyczynkiem do szerszej dyskusji na temat efektywności wyroków TSUE w sprawach antynaruszeniowych – wystarczy powiedzieć, że sędziowie węgierscy usunięci ze stanowisk na mocy przepisów zakwestionowanych przez Trybunał Sprawiedliwości wyrokiem w sprawie C-286/12 nie powrócili już do czynnego orzekania, co oznacza, że rząd premiera Wiktora Orbana osiągnął *de facto* zamierzony cel pozbycia się z systemu węgierskiego sądownictwa określonych osób.

10. Poza możliwością zainicjowania skargi przez Komisję Europejską, TFUE daje prawo do zainicjowania postępowania antynaruszeniowego przez państwo członkowskie, bezpośrednio na podstawie art. 259 TFUE. Przepis ten daje możliwość zainicjowania postępowania przez te państwa, które są być może niezadowolone z tempa działań Komisji lub w celu wywarcia presji na Komisję do podjęcia określonych działań. W procedurze, która może być zainicjowana na podstawie art. 259 TFUE (co dzieje się nadzwyczaj rzadko⁴⁴), to państwa członkowskie samodzielnie podejmują wszystkie decyzje procesowe, nie będąc, co do zasady, związanymi stanowiskiem Komisji czy innych instytucji UE⁴⁵. Gdyby któreś z państw zdecydowało się na wniesienie skargi przeciwko innemu państwu w związku z naruszeniem wartości określonych w art. 2 TUE, stanęłoby ono na miejscu „strażnika Traktatów”, bez oglądania się na inne instytucje unijne. Nie ma ku temu formal-

⁴³ Problem ten, mimo że był przedmiotem zaleceń Komisji Europejskiej formułowanych w stosunku do Polski od 2016 r., nie stał się przedmiotem skargi. Dopiero w pytaniach Sądu Okręgowego w Warszawie, skierowanych do Trybunału Sprawiedliwości postanowieniem z 9 grudnia 2020 r. problem ten się pojawia.

⁴⁴ Do Trybunału Sprawiedliwości dotychczas trafiło sześć tego typu spraw, żadna z nich nie dotyczyła kwestii praworządności. Zob. D. Kochenov, *Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool*, Jean Monnet Working Paper 11/15.

⁴⁵ Trudno jednak wyobrazić sobie takie postępowanie zupełnie bez udziału Komisji. Art. 259 TFUE stanowi: „Każde Państwo Członkowskie może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli uznaje, że inne Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów. Zanim Państwo Członkowskie wnieśli przeciwko innemu Państwu Członkowskiemu skargę opartą na zarzucanym naruszeniu zobowiązania, które na nim ciąży na podstawie Traktatów, powinno wnieść sprawę do Komisji. Komisja wydaje uzasadnioną opinię, po umożliwieniu zainteresowanym Państwom przedstawienia, na zasadzie spornej, uwag pisemnych i ustnych. Jeśli Komisja nie wyda opinii w terminie trzech miesięcy od wniesienia sprawy, brak opinii nie stanowi przeszkody we wniesieniu sprawy do Trybunału.”. Poza oczywistą rolę Komisji jaka wynika z treści tego przepisu, zapewne wzięłaby ona również udział w postępowaniu przed Trybunałem w roli uczestnika przedmiotowego postępowania. Dodatkowo byłaby też żywo zainteresowana prowadzeniem nieformalnego dialogu politycznego z państwami, będącymi stronami takiego postępowania, w celu znalezienia optymalnego rozwiązania spornej kwestii dla wszystkich zainteresowanych podmiotów.

nych przeszkód, a być może zachęciłoby właśnie Komisję do podjęcia jeszcze dalej idących działań.

W ostatnim czasie taką inicjatywę podjęła niższa izba parlamentu holenderskiego, która przyjęła uchwałę wzywającą rząd holenderski do wniesienia skargi przeciwko Polsce w związku z sytuacją w polskim sądownictwie⁴⁶. Wszczęcie procedury na podstawie art. 259 TFUE nie jest szczególnie trudne z prawnego punktu widzenia. W tych sprawach nie tylko naruszenie ściśle *acquis*, ale szerzej – wartości wyrażonych w art. 2 TUE, ma swoje istotne skutki dla współpracy między wszystkimi państwami członkowskimi. Można zatem twierdzić, że wniesienie skargi przez państwo członkowskie UE w związku z systemowym naruszeniem przez inne państwo art. 2 TUE, w połączeniu z naruszeniem np. art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE, może stać się skuteczną metodą ochrony praworządności w przyszłości, szczególnie w świetle traktatowego obowiązku lojalnej współpracy w ramach UE.

11. Warto też zwrócić uwagę na przenikanie się orzecznictwa unijnego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dotyczących praworządności, zwłaszcza w kontekście procedur nominacji sędziów. ETPC musi brać pod uwagę dotychczasowe orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. i in., ale także toczące się postępowania, w których pojawia się wątek nominacji sędziów, jak np. w sprawie C-487/19⁴⁷ oraz w sprawie C-132/20⁴⁸ oraz w sprawie zainicjowanej pytaniami Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie C-824/18. Trybunał Sprawiedliwości w swoich wyrokach uwzględnia zaś orzecznictwo ETPC, co będzie widoczne również bez wątpienia w innych toczących się postępowaniach, w których pojawia się wątek nominacji sędziów, jak np. w sprawie C-487/19 oraz w sprawie C-132/20⁴⁹.

Orzekając w tych sprawach Trybunał Sprawiedliwości wykształci unijny model nominacji sędziowskich – standard ramowy. Biorąc pod uwagę, że równoległe zapadają orzeczenia czy toczą się postępowania w ETPC, jak chociażby w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii⁵⁰, ale także w zakomunikowanych rządowi polskiemu sprawach – np. w sprawie Żurek p. Polsce⁵¹, Reczkowicz i in. p. Polsce⁵², czy najnowszej Advance Pharma p. Polsce⁵³, w których ETPC będzie musiał dostrzec i odnieść się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, można

⁴⁶ Zob. np. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/dutch-government-urged-to-sue-poland-in-top-eu-court-over-rule-of-law-debate/ (dostęp 10.01.2020).

⁴⁷ Toczące się postępowanie w sprawie C-487/19 (postanowienie SN III CZP 25/19 z 21.5.2019).

⁴⁸ Toczące się postępowanie w sprawie C-132/20 Getin Noble Bank (sygn. SN V CSK 347/19).

⁴⁹ Wyrok z 2 marca 2021 r., ECLI:EU:C:2021:153

⁵⁰ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1 grudnia 2020 r. (Wielka Izba), skarga nr 26374/18. Wcześniejszy wyrok Trybunału w tej sprawie zapadł 12 marca 2019 r. w składzie Izby. Wszystkie orzeczenia Trybunału są publikowane w internetowej bazie orzeczeń pod adresem: <https://hudoc.echr.coe.int> (dalej: „HUDOC”).

⁵¹ Grupa spraw w ETPC 39650/18.

⁵² Skarga nr 43447/19 Joanna Reczkowicz i in. p. Polsce.

⁵³ Skarga nr 1469/20 Advance Pharma Sp. z o.o. przeciwko Polsce.

mieć pewność, że wkrótce wykształci się ogólnoeuropejski model praworządnej procedury nominacji sędziów w Europie.

12. Wśród tradycyjnych procedur, w ramach których działa Trybunał Sprawiedliwości, jest również kwestia oceny legalności aktów prawa UE, o której mowa w art. 263 TFUE. W kontekście praworządności procedura ta może być wykorzystywana przez państwa członkowskie, czego dowodzi niedawna sprawa Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu⁵⁴, gdzie Węgry wniosły skargę kwestionującą ważność rezolucji Parlamentu przyjętej w dniu 12 września 2018 r., na podstawie sprawozdania przyjętego przez parlamentarną Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, znanego również pod nazwą „sprawozdania Sargentini”, w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia. W tym przypadku, podstawowym argumentem, który miałby przemawiać za nieważnością rezolucji są kwestie proceduralne. Ostatecznej oceny dokona Trybunał Sprawiedliwości.

Ciekawsze będzie jednak zbadanie przez Trybunał Sprawiedliwości legalności rozporządzenia ustalającego system warunkowości w celu ochrony budżetu UE⁵⁵. Scenariusze możliwych rozwiązań są dość szerokie⁵⁶. Jak wspomniano powyżej, w dniu 11 marca 2021 r. wpłynęły do Trybunału Sprawiedliwości skargi od rządów Polski i Węgier o stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia. Na razie treść tych skarg nie jest publicznie dostępna i z oczywistych względów, na tym etapie postępowania nie można publicznie komentować zarzutów podniesionych w stosunku do przedmiotowego aktu prawnego. Niemniej jednak, cel złożenia tych skarg, w postaci unieważnienia całego rozporządzenia lub też stwierdzenia niezgodności z Traktatami istotnych elementów nowego mechanizmu warunkowości w celu ochrony budżetu UE, został publicznie ogłoszony przez wysokich rangą przedstawicieli władz Polski i Węgier. Dlatego, zgodnie z art. 263 TFUE, Trybunał będzie musiał je ocenić pod kątem jednej z czterech przesłanek umożliwiających stwierdzenie nieważności aktu prawa UE, tj. braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub z powodu nadużycia władzy. Osobnym problemem jest też kwestia oceny ważności przedmiotowego rozporządzenia z punktu widzenia zgodności z krajowymi przepisami konstytucyjnymi – co zostało zapowiedziane przez wysokich rangą przedstawicieli polskich władz, jednak jest niemożliwe z prawnego punktu widzenia, z powodu braku stosownych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego⁵⁷.

⁵⁴ Zob. toczące się postępowanie w sprawie C-650/18 Węgry p. Parlamentowi – opinia rzecznika generalnego z 3 grudnia 2020 r.

⁵⁵ Wspomniane na wstępie rozporządzenie 2020/2092.

⁵⁶ Zob. tekst J. Barcz, R. Grzeszczak, A. Nowak-Far, J. Truszczyński, *Praworządność a unijne fundusze. Prawne i praktyczne aspekty interpretacji ustaleń Rady Europejskiej z 10 grudnia 2020 r. ...*

⁵⁷ Zob. M. Taborowski, *Praworządność poza zasięgiem*, Rzeczpospolita 12.01.2021 r.: <https://www.rp.pl/Rzeczpospolite/301129997-Praworzadnosc-pozazasiegiem.html>

13. Przeprowadzone analizy potwierdzają, że praworządność jest wartością ponadnarodowego unijnego porządku prawnego, na straży którego stoi Trybunał Sprawiedliwości. Praktyka ukazuje jednak pewne niedostatki tradycyjnych metod ochrony praworządności, pomimo tego że orzecznictwo wyraźnie potwierdza, iż elementy praworządności mogą być przedmiotem ochrony nie tylko w ramach procedur zmierzających do egzekwowania prawa UE w wewnętrznych porządkach prawnych. Wykorzystanie mechanizmów sądowych w odniesieniu do praworządności możliwe jest jednak przy zachowaniu warunków wymaganych dla ich uruchomienia, co nie zawsze prowadzi do oczekiwanych społecznie rezultatów. Od Komisji Europejskiej, której przyznano rolę „strażnika traktatów”, wielu przedstawicieli doktryny prawnej i polskich środowisk prawniczych domaga się podejmowania działań niestandardowych. Postulat ten dotyczy również ewentualnego podjęcia inicjatywy przedstawienia skargi dotyczącej systemowego naruszenia prawa UE, zwłaszcza, gdyby doszło do sytuacji, w której w procedurach krajowych (np. w postępowaniu przed polskim upolitycznionym Trybunałem Konstytucyjnym) zostanie – wbrew przepisom prawa UE i prawa krajowego – zakwestionowana ważność aktu prawa UE.

14. W ostatnich dniach poprzedzających złożenie książki do druku miały miejsce dalsze wydarzenia, mające bezpośrednie i istotne powiązania z rozważanymi w niej sprawami. W połowie kwietnia 2021 r. na stronach upolitycznionego Trybunału Konstytucyjnego pojawił się wniosek, jaki w dniu 29 marca 2021 r. skierował Prezes Rady Ministrów. Sprawa została zarejestrowana pod sygnaturą K 3/21. Trybunał ma zbadać zgodność z Konstytucją art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE, ale także art. 19 ust. 1 akapit 2 w związku z art. 4 ust. 3 TUE i art. 19 ust. 1 akapit 2 w związku z art. 2 TUE. Prezes Rady Ministrów swój wniosek oparł na błędnym założeniu, jakoby w relacjach między prawem polskim a prawem UE zagrożona była nadrzędność konstytucji, podczas gdy ani w dotychczasowym orzecznictwie TK czy w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości dotyczących sytuacji w Polsce nie podważano tego faktu.

Złożenie wniosku ma jednak doprowadzić do sytuacji, w której możliwe – dla rządzących – stanie się selektywne nieuznawanie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności w sprawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Po raz kolejny zatem TK ma stać się narzędziem firmowania polityki rządu, bez uwzględnienia faktu, że wstępując do Unii Europejskiej Polska przyjęła zobowiązanie do zapewnienia zgodności prawa krajowego z prawem UE. Wybiórcze traktowanie zobowiązań i podważanie kompetencji głównych instytucji UE jest ewidentnym dowodem na dezawuowanie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, co w efekcie może prowadzić do ograniczenia członkostwa, jeśli w ogóle nie do wystąpienia z Unii Europejskiej.

Jest to tym bardziej ocena uzasadniona, że nieco wcześniej, 31 marca 2021 r., Komisja Europejska skierowała do Trybunału Sprawiedliwości sprawę przeciwko Polsce w związku ze wspomnianą wyżej ustawą kagańcową, zwracając się zarazem do Trybunału o zarządzenie środków tymczasowych do czasu wydania wyroku w tej

sprawie. W ocenie Komisji Europejskiej ustawa ta podważa niezawisłość polskich sądów oraz jest niezgodna z zasadą pierwszeństwa prawa UE. Ponadto ustawa ta uniemożliwia polskim sądom – m.in. w drodze postępowań dyscyplinarnych – bezpośrednie stosowanie niektórych przepisów prawa UE chroniących niezawisłość sędziów, a także zwracanie się w takich sprawach z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości.

Problematyka ta, podobnie jak wyroki Trybunału Sprawiedliwości w biegnących już postępowaniach, będą przedmiotem kolejnego tomu niniejszej serii. Naszym zamiarem jest również omówienie w tym tomie drugiego sprawozdania w sprawie stanu praworządności w Polsce oraz oczekiwanej praktyki, związanej z wejściem w życie rozporządzenia zawierającego mechanizm warunkowości, tj. wiążącego wypłatę środków unijnych do danego państwa członkowskiego z przestrzeganiem przez to państwo praworządności.

Jan Barcz, Agnieszka Grzelak, Rafał Szyndlauer

Warszawa, w kwietniu 2021

Piotr Bogdanowicz

(ORCID: 0000-0002-4468-0090)

Rozdział 1

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. Sprawa C-64/16 (odesłanie prejudycjalne) *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas**

1.1. Wprowadzenie

„Czy wobec wymogów zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego i wobec pomocy finansowej regulowanej przepisami europejskimi zasadę niezawisłości sędziów, wynikającą z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i z art. 47 karty oraz z orzecznictwa Trybunału należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona przepisom obniżającym wynagrodzenie stosowanym względem sędziów w Portugalii z tego powodu, iż zostały one ustanowione jednostronnie i w sposób ciągły przez pozostałe organy władzy, co wynika z art. 2 ustawy [nr 75/2014]?” Tak brzmiało pytanie prejudycjalne, które *Supremo Tribunal Administrativo*, portugalski najwyższy sąd administracyjny, skierował na początku 2016 r. do Trybunału Sprawiedliwości w ramach sporu między *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (stowarzyszeniem zawodowym sędziów portugalskich) a *Tribunal de Contas* (trybunałem obrachunkowym) w przedmiocie tymczasowego obniżenia wynagrodzeń członków stowarzyszenia w kontekście określania polityki budżetowej państwa portugalskiego.

Chyba mało kto mógł oczekiwać, że odpowiedź Trybunału na to pytanie i wydany dwa lata później wyrok będą miały aż tak fundamentalne znaczenie z perspektywy wykładni zasady skutecznej ochrony sądowej, o której mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE¹, oraz pojęcia praworządności w Unii Europejskiej, do którego odsyła

* Rozdział jest oparty na wcześniejszym artykule autora *Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował” art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, [w:] J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018.

¹ Przepis ten stanowi: „Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Należy podkreślić, że Trybunał stosuje w orzeczeniu termin „skutecznej ochrony sądowej, który zawiera się jednak w pojęciu „skutecznej ochrony prawnej”.

art. 2 zdanie pierwsze TUE². Co prawda, w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, Trybunał orzekł, że artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków *Tribunal de Contas* portugalskich przepisów o obniżeniu wynagrodzeń, związanych z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii Europejskiej. Znacznie istotniejsze od samej odpowiedzi na konkretne pytanie sądu krajowego było jednak to, iż w celu jej udzielenia Trybunał przeprowadził ocenę standardu niezawisłości sędziowskiej na podstawie zasady skutecznej ochrony sądowej w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE bez odniesienia się do innego elementu unijnego w tej sprawie, przesądzającego o zakresie zastosowania prawa unijnego. Nic więc dziwnego, że orzeczenie to spotkało się z dużym zainteresowaniem doktryny prawa Unii Europejskiej³.

Wyrok Trybunału miał ogromne znaczenie dla sporu o praworządność, który toczy się od stycznia 2016 r. między Komisją Europejską a rządem polskim. Można zaryzykować twierdzenie, że to właśnie orzeczenie w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* spowodowało, iż Komisja zdecydowała się w grudniu 2017 r. na wszczęcie na podstawie art. 258 TFUE postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przez Polskę, w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Była to pierwsza sprawa w historii, w której Komisja zarzuciła państwu członkowskiemu naruszenie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, bez powiązania tego z jakimkolwiek innym aktem prawa Unii Europejskiej⁴. Z tego powodu niektórzy autorzy ocenili, że Trybunał zaprezentował w orzeczeniu swoje polityczne oblicze⁵.

² Zgodnie z tym przepisem: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”.

³ J. Barcik, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/5; M. Bonelli, M. Claes, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, „European Constitutional Law Review” 2018 nr 3; L. Pech, S. Platon, *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, „Common Market Law Review” 2018 nr 6; A. Sikora, *Glosa do wyroku TSUE z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (art. 19 TUE jako autonomiczny i samodzielny wzorzec kontroli legalności)*, „Państwo i Prawo” 2018 nr 11.

⁴ Zob. szerzej na ten temat M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019, s. 229–233. P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Regulacje dotyczące stanu spoczynku jako narzędzie służące odsunięciu określonej grupy sędziów od pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 12, s. 19–20 oraz P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *How to Save a Supreme Court In a Rule of Law Crisis: the Polish Experience. Court of Justice of the European Union (Grand Chamber), Judgment 24 June 2019, Case C-619/18, European Commission v Republic of Poland*, „European Constitutional Law Review” 2020, nr 2, s. 314–317. Szerzej na temat wyroku w sprawie C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce* zob. w niniejszej publikacji rozdział 4 autorstwa A. Zawidzkiej-Łojek.

⁵ M. Bonelli, M. Claes, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary...*, s. 641.

Przedmiotem rozdziału jest analiza wyroku Trybunału w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*. Poprzedza ją przybliżenie opinii rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe⁶. Co do zasady, pomijam okoliczności faktyczne złożenia pytania prejudycjalnego oraz rozstrzygnięcie proceduralne w zakresie właściwości Trybunału Sprawiedliwości i dopuszczalności pytania prejudycjalnego⁷.

1.2. Opinia rzecznika generalnego

Już na wstępie warto podkreślić, że opinia rzecznika generalnego nie zapowiadała aż tak przełomowego rozstrzygnięcia wyroku Trybunału. Co prawda, rzecznik generalny przyznał, że skuteczna ochrona sądowa zakładająca dostęp do adekwatnych środków, z których można skorzystać na mocy art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE, jest wymagana od państw członkowskich wówczas, gdy sędziowie krajowi mogą wykonywać swoją działalność sądowniczą w dziedzinach objętych prawem Unii, a zatem wykonujących swoje zadania w roli sędziów europejskich. Rzecznik generalny słusznie również zauważył, że tacy sędziowie mogą stanąć przed zadaniem rozstrzygania sporów wynikających ze stosowania prawa Unii, dla których to sporów musi być zapewniona możliwość korzystania z takich środków prawnych⁸.

Następnie jednak rzecznik generalny podzielił stanowisko rządu portugalskiego, że pojęcie „skutecznej ochrony prawnej” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie może być mylone z „zasadą niezawisłości sędziów”⁹, do której odwołał się sąd w pytaniu prejudycjalnym¹⁰. W ocenie rzecznika generalnego, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie dotyczy bezpośrednio sądów krajowych, lecz zmierza do zapewnienia, by w państwach członkowskich istniały możliwości zaskarżenia, aby każdy miał prawo do skorzystania z takiej ochrony we wszystkich obszarach,

⁶ Por. opinię z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2017:395.

⁷ Na ten temat por. J. Barcik, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5, s. 23–26.

⁸ Punkt 41. Podejście to było spójne z spójne z koncepcją rzecznika generalnego M. Poiarasa Maduro, zgodnie z którą skuteczność systemu prawa unijnego może wymagać, by struktura sądowa państwa członkowskiego była gotowa na przyjmowanie spraw z elementem unijnym, a braki w tym względzie mogą mieć – same w sobie – bezpośredni wpływ na skuteczność systemu prawa unijnego. Strukturalna wada dotycząca niezależności sądów może tę efektywność po prostu osłabiać – por. opinię rzecznika generalnego M. Poiarasa Maduro TS z 31.01.2008 r. w sprawie C-380/05 *Centro Europa 7*, ECLI:EU:C:2008:59. Szerzej na temat tej opinii i zastosowania jej do praworządności zob. P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. 2)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 2, s. 19.

⁹ O ile w polskiej tradycji wyraźnie odróżnia się pojęcia „niezależności” i „niezawisłości” – niezależne są sądy, a niezawisli sędziowie, o tyle w doktrynie prawa Unii Europejskiej, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz w dokumentach Komisji stosowana jest różna terminologia. Mówi się zarówno o sądach „niezależnych” (tak w szczególności Komisja), jak i o sądach „niezawisłych” czy „niezawisłych i bezstronnych” (tak w szczególności Trybunał).

¹⁰ Punkt 64.

w których zastosowanie ma prawo Unii¹¹. Co więcej, zdaniem rzecznika generalnego, leżący po stronie państw członkowskich obowiązek ustanowienia systemu „środków”, o których mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, łączy się wyłącznie z prawem do „skutecznej ochrony prawnej” wynikającej z postanowień tego przepisu, nie zaś z prawem do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem, którego treść istotnie się różni¹².

W konsekwencji, rzecznik generalny wskazał, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że nie ustanawia on ogólnej zasady prawa Unii, zgodnie z którą we wszystkich państwach członkowskich należy zapewnić niezawisłość sędziów sprawujących urząd¹³. Odnosząc powyższe rozważania do treści pytania prejudycjalnego, rzecznik generalny zaproponował, aby Trybunał orzekł, iż artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE należy interpretować w taki sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom dotyczącym ogólnego obniżenia wynagrodzeń w administracji publicznej, którym podlegają sędziowie na podstawie przepisów krajowych, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.

1.3. Wyrok Trybunału

W przeciwieństwie do rzecznika generalnego, słusznie określonej mianem „zachowawczej”¹⁴, Trybunał oparł swoje rozstrzygnięcie wyłącznie na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Stanowisko Trybunału co do zgodności portugalskich przepisów o obniżeniu wynagrodzeń z prawem unijnym było jednak takie samo jak rzecznika generalnego: przepisy portugalskie nie naruszały prawa unijnego. Przy czym Trybunał nie poprzestał, jak rzecznik generalny, na stwierdzeniu, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie stosowaniu przepisów krajowych, ale odwołał się jeszcze w treści sentencji do „zasady niezawisłości sędziowskiej”. Tym samym uznał, inaczej niż H. Saugmandsgaard Øe, że zasada ta mieści się w zasadzie skutecznej ochrony sądowej.

Uzasadniając swoje stanowisko, Trybunał zauważył na wstępie – odnośnie do materialnego zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – że postanowienie to dotyczy „dziedzin [...] objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo, w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP¹⁵. Następnie Trybunał skupił swoje rozważania na art. 2 TUE. Trybunał przypomniał, że „Unia jest unią prawa, w której jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego

¹¹ Punkt 61.

¹² Punkt 66.

¹³ Punkt 67.

¹⁴ A. Sikora, *Glosa do wyroku TSUE z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses...*, s. 138.

¹⁵ Punkt 29.

dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii”¹⁶. Odwołanie do art. 2 TUE nie było przypadkowe. W ocenie Trybunału, artykuł 19 TUE stanowi konkretyzację afirmowanej w art. 2 TUE wartości państwa prawnego¹⁷. W innym miejscu wyroku Trybunał stwierdził nawet, że samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawa¹⁸.

Nawiązując do swojego wcześniejszego orzecznictwa, Trybunał wskazał, że art. 19 TUE powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym. Sądy te pełnią więc we współpracy z Trybunałem wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów¹⁹. W tym kontekście Trybunał przywołał również art. 4 ust. 3 TUE i zasadę lojalnej współpracy, zobowiązującą państwa członkowskie do zapewnienia na swym terytorium stosowania i poszanowania prawa Unii²⁰.

Inaczej niż rzecznik generalny, Trybunał uznał, że zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii²¹. W konsekwencji, zdaniem Trybunału, każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii, odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. W tym kontekście Trybunał zwrócił uwagę, że do sądu krajowego, będącego autorem pytania prejudycjalnego, mogą być kierowane kwestie dotyczące środków własnych Unii oraz wykorzystania pochodzących od niej środków finansowych. Takie kwestie mogą zaś wiązać się ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii²². Tym samym Trybunał uznał, że jeżeli sąd krajowy może rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, to dane państwo członkowskie powinno zapewnić, że organ ten spełnia integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

W ocenie Trybunału, dla zagwarantowania tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takiego organu, co potwierdza art. 47 akapit drugi KPP, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu. Trybunał podkreślił, że gwarancja niezawisłości, integralnego elementu sądenia, jest bowiem niezbędna nie tylko na poziomie Unii, w odniesieniu do sędziów Unii i rzeczników generalnych

¹⁶ Punkt 31.

¹⁷ Punkt 32.

¹⁸ Punkt 36.

¹⁹ Punkt 33.

²⁰ Punkt 34.

²¹ Punkt 35. Trybunał odwołał się w tym miejscu do tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, art. 6 i 13 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 47 KPP.

²² Punkt 39. Trybunał wskazał, że to samo dotyczy kwestii związanych z uprzednią kontrolą prawidłowości aktów, umów lub innych instrumentów generujących wydatki publiczne lub dług publiczny, w szczególności w ramach procedur udzielania zamówień publicznych, które również mogą zostać skierowane do tego sądu na podstawie tej ustawy.

Trybunału, co przewiduje art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE, ale także na poziomie państw członkowskich, w odniesieniu do sądów krajowych²³. Trybunał zwrócił również uwagę, że niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu odesłań prejudycjalnych²⁴.

Ostatecznie, jak wskazano powyżej, Trybunał uznał, że przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzeń nie naruszają niezawisłości członków portugalskiego trybunału obrachunkowego, a tym samym są zgodne z art. 19 TUE. W ocenie Trybunału, przepisy te nie zostały ustanowione konkretnie wobec członków trybunału obrachunkowego, ale miały charakter przepisów ogólnych, mających spowodować, że wszyscy członkowie krajowej służby publicznej będą mieć udział w oszczędnościach podyktowanych wymogami zmniejszenia nadmiernego deficytu budżetowego państwa portugalskiego²⁵.

1.4. Komentarz

Znaczenia wyroku Trybunału w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* nie sposób przecenić. Wyrok określa się mianem „przełomowego”²⁶, „zmieniającego zasady gry”²⁷, „orzeczenia wybitnego, o ogromnym, konstytucyjnym ciężarze gatunkowym”²⁸ czy „jedną z najbardziej wyraźnych i doniosłych prób ujęcia architektury konstytucyjnej prawa Unii jako struktury zakorzenionej w wartościach w rozumieniu art. 2 TUE”²⁹. Paradoksalnie, chodzi o wyrok, w którym Trybunał stwierdził brak naruszenia prawa Unii Europejskiej. Z perspektywy systemu prawa Unii Europejskiej kluczowe było jednak nie to, czy w konkretnej sprawie doszło do naruszenia niezawisłości sędziów sądu krajowego, ale to, że Trybunał w ogóle zdecydował się tę kwestię ocenić w świetle prawa unijnego, a dokładniej art. 19 TUE. Na uwagę zasługuje, że Trybunał uczynił to w składzie, w którym zasiada dość rzadko, tj. Wielkiej Izby³⁰.

Trybunał uznał, że **wynikający z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dla państw członkowskich obowiązek zapewnienia niezawisłości sądów krajowych nie jest uzależniony od tego, czy w danej sytuacji występuje inny, niż zasada skutecznej ochrony sądowej, element unijny przesadzający o zakresie zastosowania prawa Unii Europejskiej**. W szczególności, nie jest konieczne, aby sąd krajowy, którego

²³ Punkt 42.

²⁴ Punkt 43.

²⁵ Punkt 49.

²⁶ M. Bonelli, M. Claes, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary...*, s. 622.

²⁷ M. Schmidt, P. Bogdanowicz, *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU*, „Common Market Law Review” 2018, vol. 55, nr 4, s. 1099.

²⁸ J. Barcik, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej...*, s. 23.

²⁹ A. Sikora, *Glosa do wyroku TSUE z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses...*, s. 137.

³⁰ Ze sprawozdania rocznego Trybunału wynika, że w 2018 r., a więc roku, w którym Trybunał wydał analizowane orzeczenie, Trybunał rozpatrzył w składzie Wielkiej Izby zaledwie co 7 sprawę.

niezawisłość się ocenia, stosował prawo Unii Europejskiej w konkretnej sprawie. **Tymczasem w dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym skutecznej ochrony sądowej** – chociaż, trzeba przyznać, na tle art. 47 Karty, a nie art. 19 TUE – **Trybunał nie zawsze zgadzał się na ocenę sprawy, jeżeli element unijny miał charakter jedynie potencjalny, czy pośredni**³¹. Przykładowo, w sprawie C-27/11 *Vinkov* Trybunał uznał, że nie są objęte zakresem zastosowania KPP przepisy krajowe, które naruszają prawo do sądu w odniesieniu do sankcji za wykroczenia drogowe, chociaż sąd krajowy próbował uzasadnić, że taki brak może mieć potencjalny wpływ na zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń. W związku z tym, że sprawa przed sądem krajowym nie miała charakteru transgranicznego, Trybunał nie zgodził się na ocenę uregulowań krajowych pod kątem Karty³². Również w sprawie C-177/17 *Demarchi Gino*, dotyczącej ustawy krajowej regulującej kwestie odszkodowania za przewlekłość postępowania sądowego, Trybunał odmówił oceny uregulowań krajowych w świetle art. 47 Karty, chociaż mogły mieć one „pośredni wpływ” na funkcjonowanie unijnej przestrzeni sprawiedliwości, co Trybunał sam przyznał³³.

Jeszcze przed wyrokiem w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* w doktrynie prawa Unii Europejskiej zwracano uwagę, że regulacje krajowe wpływające na niezależność sądów krajowych stanowią problem o charakterze systemowym dla prawa unijnego, ponieważ mogą wpływać na zasadę wzajemnego zaufania, systemową efektywność ochrony uprawnień jednostek wywiedzionych z prawa unijnego, skuteczną ochronę praw podstawowych, postępowanie prejudycjalne, a także – poprzez zasadę wzajemnego uznawania – na systemy prawne innych państw członkowskich UE. Wskazywano, że to różni te regulacje od, przykładowo, przepisów dotyczących opłat za przewlekłość postępowania i może uzasadniać objęcie ich zakresem zastosowania prawa unijnego³⁴.

Tą drogą podążył Trybunał, który wywiódł zakres zastosowania prawa unijnego wyłącznie z zasady skutecznej ochrony sądowej³⁵. Nieprzypadkowo już na samym

³¹ P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych...*, s. 19.

³² Wyrok z dnia 7 czerwca 2012 r. w sprawie C-27/11 *Anton Vinkov przeciwko Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost*, ECLI:EU:C:2012:326.

³³ Postanowienie z dnia 7 września 2017 r. w sprawie C-177/17 *Demarchi Gino S.a.s. i Graziano Garavaldi przeciwko Ministero della Giustizia*, ECLI:EU:C:2017:656.

³⁴ P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych...*, s. 20.

³⁵ Trybunał wspominał dwukrotnie, że obniżenie wynagrodzenia związane jest z wdrażaniem programu pomocowego Unii, ale nie nadał temu elementowi znaczenia w kontekście objęcia sprawy zakresem zastosowania prawa unijnego. Zob. również pkt 51 wyroku TSUE z 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2019:531, w którym Trybunał wskazał: „Wbrew twierdzeniom Rzeczypospolitej Polskiej i Węgier w tym względzie okoliczność, że krajowe przepisy przewidujące obniżenie wynagrodzeń, których dotyczyła sprawa zakończona wyrokiem z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117), zostały przyjęte z nadrzędnych względów powiązanych ze zlikwidowaniem nadmiernego deficytu budżetowego odnośnego państwa członkowskiego i w kontekście programu pomocy finansowej Unii udzielonej na rzecz tego państwa członkowskiego, w żaden sposób nie wpłynęła – jak wynika z pkt 29–40 tego wyroku – na wykładnię, która skłoniła Trybunał do wyciągnięcia wniosku, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE miał zastosowanie w owej sprawie. Powyższy wniosek został w istocie oparty na okoliczności, że organ krajowy, którego dotyczyła tamta sprawa, a mianowicie Tribunal de Contas (trybunał obrachunkowy, Portugalia) mógł – z zastrzeżeniem zweryfikowania tej okoliczności

wstępie Trybunał zauważył, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dotyczy „dziedzin [...] objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo, w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty. W ten sposób Trybunał nie musiał oceniać, czy rozpatrywana przez niego sprawa pozostaje w zakresie zastosowania prawa unijnego w świetle art. 51 KPP³⁶.

Warto podkreślić, że w uzasadnieniu swojego stanowiska Trybunał odniósł się wszystkich wskazanych wyżej elementów: zasady wzajemnego zaufania, ochrony uprawnień jednostek, ochrony praw podstawowych oraz procedury pytań prejudycjalnych. W odniesieniu do procedury pytań prejudycjalnych Trybunał podkreślił, że niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie dla jej prawidłowego funkcjonowania. „Niezawisłość” stanowi bowiem jeden z elementów definicji „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE³⁷. W konsekwencji, sąd, który jest uprawniony lub obowiązany na podstawie tego przepisu do skierowania pytania prejudycjalnego, musi być niezawisły³⁸.

przez sąd odsyłający w tamtej sprawie – rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem [...].”

³⁶ Tak jak uczynił to w wyroku z 13 czerwca 2017 r. w sprawie C-258/14, *Florescu*, gdzie Trybunał ocenił, że protokół ustaleń między Wspólnotą Europejską a Rumunią, sporządzony na mocy art. 3a rozporządzenia nr 332/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. ustanawiającego instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich, stanowi akt prawa unijnego, którego implementacja skutkuje objęciem sprawy zakresem zastosowania prawa unijnego, a także zakresem zastosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W rezultacie Trybunał objął zakresem zastosowania prawa unijnego ustawę krajową wprowadzającą, jako formę oszczędności budżetowej, zakaz łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami z działalności wykonywanej na rzecz instytucji publicznej w sektorze publicznym. Zob. też M. Bonelli, M. Claes, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary...*, s. 630–631, którzy określili podejście Trybunału w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* „zaskakującym punktem wyjścia”.

³⁷ Zgodnie z tym przepisem: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni Traktatów; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału. Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie.”

³⁸ Co, nawiasem mówiąc, generuje pewne problemy aplikacyjne z rozstrzygnięciem Trybunału. Por. w szczególności pkt 38: „[...] jeżeli Tribunal de Contas (trybunał obrachunkowy) może rozstrzygać – jako „sąd” w znaczeniu wskazanym w pkt 38 niniejszego wyroku – kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego, to dane państwo członkowskie powinno zapewnić, że organ ten spełnia integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”. Jeżeli trybunał obrachunkowy może rozstrzygać jako „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, to znaczy, że jest m.in. niezawisły. Tymczasem, kwestia ta (zachowania państwa członkowskiego) miała dopiero podlegać ocenie w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Autor dziękuje dr. hab. M. Taborowskiemu za zwrócenie na to uwagi i dyskusje na ten temat. W kontekście wymogu niezawisłości i art. 267 TFUE zob. również wyrok TSUE z 21 stycznia 2020 r. w sprawie C-274/14 *Banco de Santander*, ECLI:EU:C:2020:17 oraz opinię rzecznika generalnego M. Bobeka z 8 lipca 2021 e. w sprawie C-132/20 *Getin Noble Bank*, ECLI:EU:2021:557.

Na szczególną uwagę zasługuje stanowisko Trybunału, że sądy muszą być niezależne, ponieważ mogą interpretować i stosować prawo Unii Europejskiej. Co istotne, Trybunał nie orzekł, że z perspektywy prawa Unii Europejskiej sądy muszą być niezależne, jedynie kiedy rzeczywiście interpretują i stosują to prawo. Innymi słowy, w ocenie Trybunału, nakaz zapewnienia przez państwa członkowskie niezawisłości sądów krajowych aktualizuje się już w razie stwierdzenia, że dany organ krajowy jest sądem w rozumieniu prawa Unii, zaś w jego kompetencjach mieści się wykładnia lub stosowanie prawa unijnego, w związku z czym sąd ten może – w ramach rozpatrywanej sprawy – być zmuszony do interpretacji i zastosowania prawa unijnego³⁹. W konsekwencji już tylko z tego powodu Trybunał ma kompetencję, aby oceniać czy przepisy krajowe dotyczące niezawisłości sądów są zgodne z prawem Unii Europejskiej, czy nie⁴⁰. Nie oznacza to przy tym, że Unia przypisuje sobie w ten sposób kompetencje w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości⁴¹.

Wyrok Trybunał dotyczy w dużej mierze art. 19 TUE, ale warto podkreślić odesłania do art. 2 TUE i wartości w postaci „państwa prawnego”. Trybunał mógł z łatwością pominąć w swojej analizie art. 2 TUE i skupić się wyłącznie na art. 19 TUE. Fakt, że zdecydował się na inne rozwiązanie potwierdza tylko fundamentalny charakter orzeczenia. Jednocześnie wskazanie przez Trybunał, że art. 19 TUE stanowi konkretyzację art. 2 TUE, pozwala przyjąć, że Trybunał dokonał w istocie „operacjonalizacji” art. 2 TUE, nadając mu bardziej praktyczny wymiar⁴².

1.5. Podsumowanie

Wyrok w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* należy uznać za jedno z najważniejszych orzeczeń w historii integracji europejskiej. To rozstrzygnięcie przełomowe dla systemu prawa Unii Europejskiej, który – jak się wydaje – dojrzał już do ingerencji w sposób wykonywania kompetencji wyłącznych przez państwa członkowskie w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości.

W konsekwencji, jak wskazuje M. Taborowski, orzeczenie pozwoliło trybunałowi „przejąć”, w ramach dostępnych procedur sądowych, odpowiedzialność za instytucjonalny status sądów krajowych, a w szczególności na ich ochronę przed ingerencją władz ustawodawczych i wykonawczych państwa członkowskiego⁴³.

³⁹ Zob. P. Mikłaszewicz, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, s. 52.

⁴⁰ Zob. Też L. Pech, S. Platon, *Judicial independence under threat...*, s. 1839–1840, którzy porównują to do spraw dotyczących swobód rynku wewnętrznego i elementu unijnego wywodzonego z potencjalnego tylko wpływu środków krajowych na te swobody.

⁴¹ Zob. szerzej na ten temat P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *How to Save a Supreme Court In a Rule of Law Crisis...*, s. 316–317.

⁴² Por. M. Schmidt, P. Bogdanowicz, *The infringement procedure in the rule of law crisis...*, s. 1097–1099. Tak też J. Barcik, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej...*, s. 23 oraz L. Pech, S. Platon, *Judicial independence under threat...*, s. 1836.

⁴³ M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich Unii Europejskiej...*, s. 433.

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 27 lutego 2018 r.⁽¹⁾

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 TUE – Środki odwoławcze –
Skuteczna ochrona sądowa – Niezawisłość sędziowska – Karta praw podstawowych
Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Obniżenie wynagrodzeń w krajowej służbie publicznej
– Środki pakietu oszczędnościowego

W sprawie C-64/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia) postanowieniem z dnia 7 stycznia 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 lutego 2016 r., w postępowaniu:

Associação Sindical dos Juízes Portugueses

przeciwko

Tribunal de Contas,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas, E. Levits (sprawozdawca) i C.G. Fernlund, prezesi izb, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 lutego 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Associação Sindical dos Juízes Portugueses przez M. Rodriguesa, advogado,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandesa, M. Figueiredę, M. Rebelo, F. Almeidę oraz V. Silvę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Flynna oraz M. Francę, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 maja 2017 r.,
wydaje następujący

¹ Język postępowania: portugalski.

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Associação Sindical dos Juizes Portugueses (stowarzyszeniem zawodowym sędziów portugalskich, zwanym dalej „ASJP”) a Tribunal de Contas (trybunałem obrachunkowym, Portugalia) w przedmiocie tymczasowego obniżenia wynagrodzeń członków ASJP w kontekście określania polityki budżetowej państwa portugalskiego.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Artykuł 2 TUE ma następujące brzmienie:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.
- 4 Artykuł 19 ust. 1 i 2 TUE stanowi:

„1. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów.

Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

2. [...]

Sędziowie i rzecznicy generalni Trybunału Sprawiedliwości oraz sędziowie Sądu są wybierani spośród osób o niekwestionowanej niezależności [...]”.

Prawo portugalskie

- 5 Lei n.º 75/2014 – Estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (ustawa nr 75/2014 ustanawiająca mechanizmy tymczasowego obniżenia wynagrodzenia i warunków ich zmiany) z dnia 12 września 2014 r. (*Diário da República*, 1. seria, nr 176, 12 września 2014 r., s. 4896, zwana dalej „ustawą nr 75/2014”), w myśl swego art. 1 ust. 1 wprowadza przejściowe stosowanie mechanizmu obniżenia wysokości wynagrodzeń w sektorze służby publicznej.
- 6 Artykuł 2 rzeczony ustawy brzmi następująco:

„1 – Obniża się przekraczające wartość 1500 EUR łączne wynagrodzenia miesięczne brutto osób, o których mowa w ust. 9, zarówno gdy osoby te wykonują zadania w tym dniu, jak również gdy rozpoczynają wykonywanie tych zadań, bez względu na tego podstawę, po tej dacie, w następujący sposób:

 - a) o 3,5% całkowitej wysokości wynagrodzeń przekraczających 1500 EUR i nieprzekraczających 2000 EUR;

- b) o 3,5% od kwoty 2000 EUR, zwiększając obniżenie o 16% od wysokości całkowitego wynagrodzenia przekraczającego 2000 EUR, co jest równoznaczne z obniżeniem, które waha się od 3,5% do 10% dla wynagrodzeń od 2000 EUR do 4165 EUR;
- c) o 10% od całkowitej wysokości wynagrodzeń przekraczających 4165 EUR.

[...]

9 – Niniejsza ustawa ma zastosowanie do osób pełniących funkcje publiczne oraz pozostałych osób, jak wymieniono je poniżej:

- a) prezydent republiki;
- b) przewodniczący Assembleia da República [zgromadzenia narodowego];
- c) premier;
- d) deputowani do zgromadzenia narodowego
- e) członkowie rządu;
- f) sędziowie Tribunal Constitucional [trybunału konstytucyjnego] i sędziowie Tribunal de Contas [trybunału obrachunkowego], prokurator generalny republiki, jak również sędziowie i urzędnicy sądowi, urzędnicy prokuratury oraz sędziowie sądów administracyjnych i podatkowych oraz sędziowie pokoju;
- g) przedstawiciele republiki do regionów autonomicznych;
- h) deputowani do assembleias legislativas das regiões autónomas [parlamentów regionów autonomicznych];
- i) członkowie rządów regionalnych;
- j) osoby wybrane w wyborach samorządowych;
- k) członkowie pozostałych organów konstytucyjnych niewymienieni we wcześniejszych literach, jak również członkowie organów zarządzających niezależnych jednostek administracyjnych, w szczególności tych, które działają przy zgromadzeniu narodowym;
- l) członkowie i pracownicy gabinetów, organów zarządzających oraz służb wspierających działalność wymienionych powyżej podmiotów i organów, przewodniczącego i wiceprzewodniczącego najwyższej rady sądownictwa, przewodniczącego i wiceprzewodniczącego najwyższej rady sądów administracyjnych i podatkowych, przewodniczącego Supremo Tribunal de Justiça [sądu najwyższego], przewodniczącego i sędziów Tribunal Constitucional [trybunału konstytucyjnego], przewodniczącego Supremo Tribunal Administrativo [najwyższego sądu administracyjnego], przewodniczącego Tribunal de Contas [trybunału obrachunkowego], Provedor de Justiça [rzecznika praw obywatelskich] i prokuratora generalnego republiki;
- m) żołnierze sił zbrojnych oraz republikańskiej gwardii narodowej (RGN), w tym sędziowie wojskowi i eksperci wojskowi przy prokuraturze generalnej, jak również członkowie innych sił zmilitaryzowanych;
- n) osoby kierujące służbami prezydenta republiki i zgromadzenia narodowego i inne służby wspierające organy konstytucyjne, pozostałe służby i jednostki administracji centralnej, regionalnej i lokalnej państwa, jak również osoby pełniące funkcje z nimi zrównane dla celów wynagrodzeń;

- o) zarządzający dobrami publicznymi lub osoby z nimi zrównane, członkowie organów zarządzających, obradujących, konsultacyjnych, podatkowych lub innych organów statutowych instytucji publicznych systemu powszechnego i szczególnego, osób prawnych prawa publicznego, których niezależność wynika z ich włączenia do dziedzin regulacyjnych, nadzorczych lub kontrolnych, przedsiębiorstw publicznych o kapitale wyłącznie lub w większości publicznym, przedsiębiorstw publicznych, których eksploatacja została powierzona przedsiębiorstwu trzeciemu, i podmiotów, które wchodzi w skład regionalnego lub gminnego sektora gospodarczego, fundacji publicznych i innych podmiotów publicznych;
- p) pracownicy, którzy pełnią funkcje publiczne przy gabinecie prezydenta republiki, zgromadzeniu republiki lub w jakimkolwiek innym organie konstytucyjnym, jak również osoby, które pełnią funkcje publiczne w jakiegokolwiek z form stosunku zatrudnienia w sektorze publicznym, włączywszy w to pracowników, którzy znajdują się na etapie przekwalifikowania lub na urlopie specjalnym;
- q) pracownicy instytucji publicznych o szczególnym reżimie i osób prawnych prawa publicznego, których niezależność wynika z ich włączenia w dziedziny regulacji, nadzoru lub kontroli, w tym pracownicy niezależnych podmiotów regulacyjnych;
- r) pracownicy przedsiębiorstw publicznych o kapitale wyłącznie lub w większości publicznym i przedsiębiorstw publicznych i podmiotów, które należą do regionalnego lub gminnego sektora gospodarczego;
- s) pracownicy i zarządzający fundacji publicznych oraz przedsiębiorstw publicznych niewymienionych w poprzedzających literach;
- t) pracownicy pozostający w rezerwie, wieku przedemerytalnym lub pozostający w dyspozycji pracodawcy bez pełnienia obowiązków, jednakże niepozostający w służbie czynnej, którzy korzystają ze świadczeń pieniężnych indeksowanych według wynagrodzeń personelu czynnego zawodowo.

[...]

15 – System ustanowiony w niniejszym artykule ma charakter obowiązujący i ma pierwszeństwo przed stanowiącymi inaczej innymi przepisami szczególnymi lub wyjątkowymi, a także przed instrumentami zbiorowego regulowania pracy i umowami o pracę, i nie może być przez nie uchylany ani zmieniany”.

- 7 Lei n.º 159-A/2015 – Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (ustawa nr 159-A/2015 o wygaśnięciu obniżek wynagrodzeń w administracji publicznej) z dnia 30 grudnia 2015 r. [*Diário da República*, 1. seria, nr 254, 30 grudnia 2015 r., s. 10006-(4); zwana dalej „ustawą 159-A/2015”] wprowadziła system stopniowego, poczynając od dnia 1 stycznia 2016 r., odstępowania od wynikających z ustawy nr 75/2014 przepisów o obniżeniu wynagrodzeń.
- 8 Artykuł 1 tej ustawy stanowi:
„Niniejsza ustawa znosi obniżenie wynagrodzenia wprowadzone ustawą [nr 75/2014] w sposób przedstawiony w następnym artykule”.
- 9 Artykuł 2 tej ustawy stanowi:
„Obniżki wynagrodzeń przewidziane w ustawie nr [75/2014] będą stopniowo eliminowane w trakcie roku 2016, w rytmie kwartalnym, w następujący sposób:

- a) zmiana o 40% w zakresie wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r.;
 - b) zmiana o 60% w zakresie wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 kwietnia 2016 r.;
 - c) zmiana o 80% w zakresie wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 lipca 2016 r.;
 - d) całkowita eliminacja obniżek począwszy od dnia 1 października 2016 r.”.
- 10 Zgodnie z lei n.º 98/97 de Organização e Processo do Tribunal de Contas (ustawą nr 98/97 o organizacji trybunału obrachunkowego i postępowaniu przed tym sądem) z dnia 26 sierpnia 1997 r. (*Diário da República*, seria I-A, nr 196, 26 sierpnia 1997 r.) trybunał ten między innymi kontroluje wpływy na poczet środków własnych Unii oraz wykorzystanie pochodzących od niej środków finansowych i w tej dziedzinie może – na podstawie art. 5 ust. 1 lit. h) tej ustawy – działać we współpracy z właściwymi organami Unii. Zgodnie z art. 44 i 96 tej samej ustawy rzeczony trybunał rozpatruje także kwestie związane z uprzednią kontrolą („visto”) prawidłowości aktów, umów lub innych instrumentów generujących wydatki publiczne lub dług publiczny, w szczególności w ramach procedur udzielania zamówień publicznych.

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

- 11 Ustawą nr 75/2014 ustawodawca portugalski wprowadził czasowe, poczynając od października 2014 r., obniżenie wysokości wynagrodzeń pewnej liczby osób zajmujących stanowiska i osób pełniących funkcje w sektorze publicznym. Na podstawie wydanych na mocy tej ustawy aktów administracyjnych o „realizacji wynagrodzeń” wysokość wynagrodzenia sędziów Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego) została obniżona.
- 12 ASJP, działające na rachunek członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), wniosło do Supremo Tribunal Administrativo (najwyższego sądu administracyjnego, Portugalia) szczególną skargę administracyjną, zmierzającą do uzyskania stwierdzenia nieważności tych aktów administracyjnych w odniesieniu do października 2014 r. i kolejnych miesięcy, zobowiązania pozwanej do zwrotu dokonanych odliczeń z wynagrodzeń wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie, a także do uznania prawa zainteresowanych do otrzymania wynagrodzenia w pełnej wysokości.
- 13 W uzasadnieniu skargi ASJP podnosi, że przepisy dotyczące obniżania wynagrodzeń naruszają zasadę „niezawisłości sędziowskiej”, zapisaną nie tylko w konstytucji portugalskiej, ale także w prawie Unii – w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak również w art. 47 karty.
- 14 Jak wskazuje sąd odsyłający, przepisy czasowo obniżające wynagrodzenia w sektorze publicznym zasadzają się na wymogach zmniejszania nadmiernego deficytu budżetowego państwa portugalskiego w trakcie roku 2011 r. Sąd ten uważa, że przepisy te zostały wprowadzone w ramach prawa Unii, a przynajmniej w prawie tym mają źródło, ponieważ wymogi te zostały nałożone na rząd portugalski decyzjami Unii, między innymi o przyznaniu temu państwu członkowskiemu pomocy finansowej.
- 15 W tej kwestii sąd ten zauważa, że uprawnienia dyskrecyjne przysługujące państwu portugalskiemu przy realizacji kierunków polityki budżetowej, uznane przez instytucje Unii, nie zwalniają go jednak z obowiązku przestrzegania ogólnych zasad prawa Unii, w tym zasady niezawisłości sędziowskiej, stosującej się zarówno do sądów Unii, jak i sądów krajowych.

- 16 Zdaniem bowiem sądu odsyłającego skuteczną ochronę sądową praw wynikających z porządku prawnego Unii zapewniają – zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – głównie sądy krajowe. Ochronę tę powinny one zapewniać z poszanowaniem zasad niezawisłości i bezstronności, wyrażonych w art. 47 karty.
- 17 Sąd odsyłający podkreśla, że niezależność organów sądowych zależy od gwarancji związanych ze statusem ich członków, w tym w aspekcie wynagrodzenia.
- 18 W tych okolicznościach Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:
- „Czy wobec wymogów zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego i wobec pomocy finansowej regulowanej przepisami europejskimi zasadę niezawisłości sędziów, wynikającą z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i z art. 47 karty oraz z orzecznictwa Trybunału należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona przepisom obniżającym wynagrodzenie stosowanym względem sędziów w Portugalii z tego powodu, iż zostały one ustanowione jednostronnie i w sposób ciągły przez pozostałe organy władzy, co wynika z art. 2 ustawy [nr 75/2014]?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

- 19 Komisja Europejska twierdzi, że sąd odsyłający nie przedstawił w postanowieniu powodów uzasadniających wybór postanowień prawa Unii, o których wykładnię wnosi.
- 20 W tej kwestii należy przypomnieć, że z idei współpracy, która powinna stanowić podstawę funkcjonowania instytucji odesłania prejudycjalnego, wynika, że sąd krajowy przedstawia w swoim odesłaniu prejudycjalnym dokładne powody, dla których uważa, że odpowiedź na jego pytania dotyczące wykładni niektórych przepisów prawa Unii jest konieczna dla rozstrzygnięcia sporu (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 21 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że postanowienie odsyłające zawiera dość informacji, by umożliwić Trybunałowi zrozumienie powodów, dla których sąd odsyłający wnosi o wykładnię art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty na potrzeby sporu w postępowaniu głównym.
- 22 Rząd portugalski twierdzi natomiast, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny z tego powodu, że ustawa nr 159-A/2015 zniósła całkowicie z dniem 1 października 2016 r. obniżenie wynagrodzeń, które od dnia 1 października 2014 r. objęło osoby pełniące funkcje w sektorze publicznym. Wskazuje on również, że wszelki zarzut dotyczący podnoszonego naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej poprzez wspomniane obniżenie wynagrodzeń stał się bezprzedmiotowy.
- 23 W tej kwestii należy zauważyć, że odmowa wydania orzeczenia w przedmiocie pytania przedstawionego przez sąd krajowy jest możliwa między innymi wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym czy przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub gdy problem jest natury hipotetycznej (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 24 Jak zaś wskazał rzecznik generalny w pkt 32 opinii, spór rozpoznawany przez sąd odsyłający w postępowaniu głównym dotyczy stwierdzenia nieważności aktów administracyjnych, na mocy których wynagrodzenia członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego) zostały obniżone, a także zwrotu kwot odliczonych na podstawie ustawy nr 75/2014.
- 25 Z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że kwoty odliczone z wynagrodzeń zainteresowanych osób w okresie od października 2014 r. do października 2016 r. nie zostały zwrócone. Tym samym, skoro spór w postępowaniu głównym nie stał się bezprzedmiotowy, powyższy zarzut niedopuszczalności należy oddalić.
- 26 Z powyższego wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Co do istoty

- 27 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków władzy sądowniczej państwa członkowskiego ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń, takich jak przepisy, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, związanych z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii.
- 28 Z uwagi na fakt, że strona skarżąca w postępowaniu głównym działa na rachunek jedynie członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), na potrzeby udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy uwzględnić wyłącznie sytuację członków tego sądu.
- 29 Tytułem wstępu należy zauważyć – odnośnie do materialnego zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – że postanowienie to dotyczy „dziedzin [...] objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo, w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.
- 30 Zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na wartościach – takich jak państwo prawne, które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości. W tej kwestii należy wskazać, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz w szczególności między ich sądami opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie dzielą szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, a sprecyzowanych w art. 2 TUE [zob. podobnie opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168].
- 31 Unia jest Unią prawa, w której jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 91, 94 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 Artykuł 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym [zob. podobnie opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 66; wyroki: z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 90; a także z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja, C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 45].

- 33 Sądy te pełnią więc we współpracy z Trybunałem wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów [zob. podobnie opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 69; a także wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 99].
- 34 Państwa członkowskie są zatem zobowiązane – między innymi zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii [zob. podobnie opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 68]. Na tej podstawie i zgodnie z postanowieniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Tak więc zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie systemu środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 100, 101; a także przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi bowiem zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Europejskiej konwencji ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 37; z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 29–33).
- 36 Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 Wynika stąd, że każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej.
- 38 W tej kwestii należy zauważyć, że wśród okoliczności, jakie należy uwzględnić przy ocenie, czy dany organ ma status „sądu”, znajdują się: ustawowa podstawa prawna organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość (wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 W niniejszej sprawie należy wskazać, że w świetle informacji, jakie posiada Trybunał, a których zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego, do Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego) mogą być kierowane, na podstawie ustawy wspomnianej w pkt 10 niniejszego wyroku ustawy nr 98/97, kwestie dotyczące środków własnych Unii oraz wykozystania pochodzących od niej środków finansowych. Takie kwestie mogą zaś wiązać się ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii (zob. w szczególności wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Judetul Neamț i Judetul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360). To samo dotyczy kwestii związanych z uprzednią kontrolą („visto”) prawidłowości aktów, umów lub innych instrumentów generujących wydatki publiczne lub dług publiczny, w szczególności w ramach procedur udzielania zamówień publicznych, które również mogą zostać skierowane do tego sądu na podstawie tej ustawy.

- 40 Tym samym jeżeli Tribunal de Contas (trybunał obrachunkowy) może rozstrzygać – jako „sąd” w znaczeniu wskazanym w pkt 38 niniejszego wyroku – kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego, to dane państwo członkowskie powinno zapewnić, że organ ten spełnia integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 41 Dla zagwarantowania tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takiego organu, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu.
- 42 Gwarancja niezawisłości, integralnego elementu sądenia (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 49; z dnia 14 czerwca 2017 r., *Online Games i in.*, C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 60; a także z dnia 13 grudnia 2017 r., *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 40), jest niezbędna nie tylko na poziomie Unii, w odniesieniu do sędziów Unii i rzeczników generalnych Trybunału, co przewiduje art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE, ale także na poziomie państw członkowskich, w odniesieniu do sądów krajowych.
- 43 Niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, jako że – zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 38 niniejszego wyroku – mechanizm ten może zostać uruchomiony przez organ, którego zadaniem jest stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzeczony kryterium niezawisłości.
- 44 Pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sądownicze w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51; a także z dnia 16 lutego 2017 r., *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 Obok nieusuwalności członków danego organu (zob. w szczególności wyrok z dnia 19 września 2006 r. *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51) poziom wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej.
- 46 W niniejszej sprawie należy wskazać, że jak wynika z informacji udostępnionych przez sąd odsyłający, przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzeń, których dotyczy postępowanie główne, zostały przyjęte ze względu na wymogi związane z likwidacją nadmiernego deficytu budżetowego państwa portugalskiego i w kontekście programu pomocy finansowej Unii na rzecz tego państwa członkowskiego.
- 47 Przepisy te przewidywały ograniczone obniżenie wysokości wynagrodzenia w różnych proporcjach, zależnie od poziomu tego wynagrodzenia.
- 48 Objęły one nie tylko członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), ale – szerzej – różne osoby zajmujące funkcje publiczne i osoby wykonujące zadania w sektorze publicznym, w tym przedstawiciele władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

- 49 Nie można zatem rzeczonych przepisów postrzegać w ten sposób, że zostały one ustanowione konkretnie wobec członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego). Przeciwnie, mają one raczej charakter przepisów ogólnych, mających spowodować, że wszyscy członkowie krajowej służby publicznej będą mieć udział w oszczędnościach podyktowanych wymogami zmniejszenia nadmiernego deficytu budżetowego państwa portugalskiego.
- 50 Wreszcie, jak wynika z tytułu ustawy nr 75/2014 oraz samego brzmienia jej art. 1 ust. 1, wprowadzone tą ustawą przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzeń, które weszły w życie w dniu 1 października 2014 r., miały charakter czasowy. Zgodnie z systemem stopniowego odstępowania od tych przepisów, wdrażanym w trakcie roku 2016, ustawa nr 159-A/2015 definitywnie położyła kres obniżeniu wysokości wynagrodzeń z dniem 1 października 2016 r.
- 51 W tych okolicznościach rozpatrywanych w sprawie w postępowaniu głównym przepisów dotyczących obniżenia wynagrodzeń nie można uważać za środki naruszające niezawisłość członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego).
- 52 W świetle ogółu powyższych rozważań na postawione pytanie należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego) ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń, takich jak przepisy, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, związanych z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii.

W przedmiocie kosztów

- 53 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego, Portugalia) ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń, takich jak przepisy, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, związanych z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii Europejskiej.

Podpisy

**OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 18 maja 2017 r.⁽¹⁾**

Sprawa C-64/16

***Associação Sindical dos Juízes Portugueses*
przeciwko
*Tribunal de Contas***

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez
Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE Skuteczna ochrona sądowa
– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Niezawisłość sądów –
Uregulowanie krajowe stanowiące o obniżeniu wynagrodzeń w administracji publicznej –
Środki pakietu oszczędnościowego

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sformułowany przez Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia) został przedstawiony w ramach postępowania toczącego się pomiędzy Associação Sindical dos Juízes Portugueses (stowarzyszeniem zawodowym sędziów portugalskich, zwanym dalej „ASJP”) a Tribunal de Contas (trybunałem obrachunkowym, Portugalia) w przedmiocie obniżki płac członków tej ostatniej instytucji, wynikającej z ustawy, która tymczasowo obniżyła wynagrodzenia w sektorze publicznym w celu zwalczania skutków kryzysu gospodarczego w Portugalii.
2. Sąd odsyłający stawia sobie pytanie, czy takie uregulowanie krajowe jest zgodne z zasadą niezawisłości sądów, która jego zdaniem wynika zarówno z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁽²⁾,

¹ Język oryginału: francuski.

² Artykuł 19 TUE stanowi: „1. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

2. W skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości jest wspomagany przez rzeczników generalnych. [...]

3. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeka zgodnie z traktatami [...].”.

jak i z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”)⁽³⁾ oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

3. Zanim przedstawię merytoryczne uzasadnienie, dlaczego uważam, że na tak zadane pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej, zbadam postawione w niniejszej sprawie zarzuty dotyczące niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz oczywistego braku właściwości Trybunału.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. W niniejszej sprawie zostały wymienione następujące podstawowe akty prawa Unii mające na celu korektę nadmiernego deficytu Republiki Portugalskiej oraz udzielenie temu państwu wsparcia finansowego:
- decyzja Rady 2010/288/UE z dnia 2 grudnia 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Portugalii⁽⁴⁾;
 - rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej⁽⁵⁾;
 - porozumienie o gospodarczym i finansowym dostosowaniu, zwane potocznie „protokołem ustaleń”, podpisane w dniu 17 maja 2011 r. przez rząd portugalski, Komisję Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (zwany dalej „MFW”) oraz Europejski Bank Centralny (zwany dalej „EBC”)⁽⁶⁾;
 - decyzja wykonawcza Rady 2011/344/UE z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie przyznania Portugalii pomocy finansowej Unii⁽⁷⁾, zmieniona w szczególności decyzją wykonawczą Rady 2012/409/UE z dnia 10 lipca 2012 r.⁽⁸⁾ oraz decyzją wykonawczą Rady 2014/234/UE z dnia 23 kwietnia 2014 r.⁽⁹⁾, a także
 - zalecenia Rady z dnia 18 czerwca 2013 r. zmierzające do korekty nadmiernego deficytu rządowego w Portugalii⁽¹⁰⁾.

³ Artykuł 47 karty, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, w akapitach pierwszym i drugim stanowi:

„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. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela”.

⁴ Dz.U. 2010, L 125, s. 44; sprostowanie Dz.U. 2014, L 106, s. 46.

⁵ Dz.U. 2010, L 118, s. 1.

⁶ Oryginalny dokument w języku angielskim dostępny pod następującym adresem internetowym: <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.

⁷ Dz.U. 2011, L 159, s. 88.

⁸ Dz.U. 2012, L 192, s. 12.

⁹ Dz.U. 2014, L 125, s. 75.

¹⁰ Oryginalny dokument w języku angielskim: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18 June 2013, 10562/13.

B. Prawo portugalskie

1. Ustawa nr 75/2014

5. Lei nr 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (ustawa nr 75/2014 ustanawiająca mechanizmy tymczasowego obniżenia wynagrodzenia i warunków jego zmiany) z dnia 12 września 2014 r.⁽¹¹⁾ (zwana dalej „ustawą nr 75/2014”) ma na celu, zgodnie ze swym art. 1 ust. 1, określenie przejściowego zastosowania mechanizmu obniżenia wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz zdefiniowanie zasad, jakich należy przestrzegać przy zmianie tego mechanizmu.
6. Artykuł 2 tej ustawy, zatytułowany „Obniżenie wynagrodzenia”, ma następujące brzmienie:
- „1 – Całkowite wynagrodzenie miesięczne brutto osób, o których mowa w ust. 9, zarówno gdy osoby te już sprawują obowiązki, jak również gdy rozpoczynają ich sprawowanie, bez względu na podstawę, ulega obniżeniu w sytuacji, gdy wysokość tego wynagrodzenia przekracza 1500 EUR, w następujący sposób:
- a) o 3,5% całkowitej wysokości wynagrodzeń przekraczających 1500 EUR i nieprzekraczających 2000 EUR;
 - b) o 3,5% od kwoty 2000 EUR, zwiększając obniżenie o 16% od wysokości całkowitego wynagrodzenia przekraczającego 2000 EUR, co jest równoznaczne z obniżeniem, które waha się od 3,5% do 10% dla wynagrodzeń od 2000 EUR do 4165 EUR;
 - c) o 10% od całkowitej wysokości wynagrodzeń przekraczających 4165 EUR.
- [...]
- 9 – Niniejsza ustawa ma zastosowanie do osób pełniących funkcje publiczne oraz pozostałych osób, jak wymieniono je poniżej:
- a) prezydent republiki;
 - b) przewodniczący Assembleia da República [zgromadzenia narodowego];
 - c) premier,
 - d) deputowani do Assembleia da República;
 - e) członkowie rządu;
 - f) sędziowie Tribunal Constitucional (trybunału konstytucyjnego) i sędziowie Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), prokurator generalny republiki, jak również sędziowie i urzędnicy sądowi, urzędnicy prokuratury oraz sędziowie sądów administracyjnych i podatkowych oraz sędziowie pokoju;
 - g) przedstawiciele republiki do regionów autonomicznych;
 - h) deputowani do assembleias legislativas das regiões autónomas (parlamentów regionów autonomicznych);
 - i) członkowie rządów regionalnych;
 - j) osoby wybrane w wyborach samorządowych;
 - k) członkowie pozostałych organów konstytucyjnych niewymienieni powyżej, jak również członkowie organów zarządzających niezależnych jednostek administracyjnych, w szczególności tych, które działają przy Assembleia da República (zgromadzeniu republiki);

¹¹ *Diário da República*, seria 1, nr 176 z dnia 12 września 2014 r., s. 4896. Projekt ustawy nr 239/XII poprzedzający ustawę nr 75/2014, zatwierdzony przez radę ministrów w dniu 3 lipca 2014 r. dostępny jest pod następującym adresem internetowym: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=18267>.

- l) członkowie i pracownicy gabinetów, organów zarządzających oraz służb wspierających działalność wymienionych powyżej podmiotów i organów, przewodniczącego i wiceprzewodniczącego najwyższej rady sądownictwa, przewodniczącego i wiceprzewodniczącego najwyższej rady sądów administracyjnych i podatkowych, przewodniczącego Supremo Tribunal de Justicia (sądu najwyższego), przewodniczącego i sędziów Tribunal Constitucional (trybunału konstytucyjnego), przewodniczącego Supremo Tribunal Administrativo (najwyższego sądu administracyjnego), przewodniczącego Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), Provedor de Justicia (rzecznika praw obywatelskich) i prokuratora generalnego republiki;
- m) żołnierze sił zbrojnych oraz republikańskiej gwardii narodowej (RGN), w tym sędziowie wojskowi i eksperci wojskowi przy prokuraturze generalnej, jak również innych sił zmilitaryzowanych;
- n) osoby kierujące służbami prezydenta republiki i zgromadzenia narodowego i inne służby wspierające organy konstytucyjne, pozostałe służby i jednostki administracji centralnej, regionalnej i lokalnej państwa, jak również osoby pełniące podobne funkcje w celach zarobkowych;
- o) zarządzający dobrami publicznymi lub osoby z nimi zrównane, członkowie organów zarządzających, obradujących, konsultacyjnych, podatkowych lub innych organów statutowych instytucji publicznych systemu powszechnego i szczególnego, osób prawnych prawa publicznego, których niezależność wynika z ich włączenia do dziedzin regulacyjnych, nadzorczych lub kontrolnych, przedsiębiorstw publicznych o kapitale wyłącznie lub w większości publicznym, przedsiębiorstw publicznych, których eksploatacja została powierzona przedsiębiorstwu trzeciemu i podmiotów, które wchodzi w skład regionalnego lub gminnego sektora gospodarczego, fundacji publicznych i innych podmiotów publicznych;
- p) pracownicy, którzy pełnią funkcje publiczne przy gabinecie prezydenta republiki, przy zgromadzeniu narodowym lub w jakimkolwiek innym organie konstytucyjnym, jak również osoby, które pełnią funkcje publiczne bez względu na formę stosunku pracy prawa publicznego, włączywszy w to pracowników, którzy znajdują się na etapie przekwalifikowania lub na urlopie specjalnym;
- q) pracownicy instytucji publicznych o szczególnym reżimie i osób prawnych prawa publicznego, których niezależność wynika z ich włączenia w dziedziny regulacji, nadzoru lub kontroli, w tym [pracownicy] niezależnych podmiotów regulacyjnych;
- r) pracownicy przedsiębiorstw publicznych o kapitale wyłącznie lub w większości publicznym, przedsiębiorstw publicznych i podmiotów, które należą do regionalnego lub gminnego sektora gospodarczego;
- s) pracownicy i zarządzający fundacji publicznych prawa publicznego oraz fundacji publicznych prawa prywatnego, a także zakładów publicznych niewymienionych powyżej;
- t) pracownicy pozostający w rezerwie, wieku przedemerytalnym lub pozostający do dyspozycji, jednakże niepozostający w służbie czynnej, którzy korzystają ze świadczeń pieniężnych indeksowanych według wynagrodzeń personelu czynnego zawodowo.

[...]

15 – System ustanowiony w niniejszym artykule ma charakter bezwzględnie wiążący i ma pierwszeństwo przed stanowiącymi inaczej innymi przepisami szczególnymi lub wyjątkowymi, a także przed aktami zbiorowego regulowania pracy i umowami o pracę, i nie może być przez nie uchylany ani zmieniany”.

2. Ustawa nr 159-A/2015

7. Lei nr 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (ustawa nr 159-A/2015 o wygaśnięciu obniżek wynagrodzeń w administracji publicznej) z dnia 30 grudnia 2015 r.¹²⁾ (zwana dalej „ustawą nr 159-A/2015”), począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r., stopniowo położyła kres obniżkom wynikającym z ustawy nr 75/2014.
8. Artykuł 2 tej ustawy stanowi, że „[o]bniżki wynagrodzeń przewidziane w ustawie nr 75/[2014] będą stopniowo eliminowane w trakcie roku 2016, w rytmie kwartalnym, w następujący sposób:
 - a) zmiana o 40% w zakresie wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r.;
 - b) zmiana o 60% w zakresie wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 kwietnia 2016 r.;
 - c) zmiana o 80% w zakresie wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 lipca 2016 r.;
 - d) całkowita eliminacja obniżek począwszy od dnia 1 października 2016 r.”.

III. Postępowanie główne, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

9. ASJP działające na rzecz niektórych swoich członków będących sędziami Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), złożyło nadzwyczajną skargę administracyjną, której celem jest stwierdzenie nieważności niektórych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie art. 2 ustawy nr 75/2014, która wprowadziła przejściowe obniżenie wynagrodzeń wypłacanych osobom sprawującym funkcje w portugalskiej administracji publicznej wymienionym w tym przepisie, a do których zalicza się sędziów¹³⁾. Sędziowie reprezentowani przez to stowarzyszenie żądają w szczególności zwrotu kwot potrąconych od ich wynagrodzeń, począwszy od października 2014 r., powiększonych o odsetki za zwłokę w wysokości ustawowej. Sędziowie żądają także oświadczenia, że przysługuje im prawo otrzymania wynagrodzeń bez takiego obniżenia.
10. W uzasadnieniu skargi ASJP podnosi, że sporne przepisy dotyczące obniżania wynagrodzeń naruszają zasadę „niezawisłości sędziowskiej”, o której mowa w art. 203 konstytucji Republiki Portugalskiej¹⁴⁾ i która jest ustanowiona zarówno w art. 19 ust. 1 TUE, jak i w art. 47 karty.
11. W postanowieniu odsyłającym Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny) potwierdza, że skoro środki ograniczające wydatki skonkretyzowane w drodze obniżania wynagrodzeń rozpatrywanych w postępowaniu głównym wpisują się w kontekst zmniejszania nadmiernego deficytu w Portugalii, regulowany i kontrolowany przez instytucje Unii Europejskiej wraz z pomocą finansową przyznaną i regulowaną na mocy aktów prawnych Unii, trudno będzie zaprzeczyć, że rzeczzone środki zostały przyjęte w ramach prawa Unii lub że mają przynajmniej europejskie pochodzenie.
12. Wskazuje następnie, że uprawnienia dyskrecjonalne przysługujące państwu portugalskiemu w celu określenia polityki budżetowej w porozumieniu z instytucjami Unii nie zwalnia jednak tego państwa z obowiązku przestrzegania zgodnie z art. 51 ust. 1 karty ogólnych zasad prawa Unii, do których zalicza się zasada niezawisłości sędziów.

¹²⁾ *Diário da República*, seria 1, nr 254 z dnia 30 grudnia 2015 r., s. 10006-(4). Tekst ustawy nr 159-A/2015 jest dostępny także pod następującym adresem internetowym: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=19068>.

¹³⁾ Co do tych ostatnich zob. listę znajdującą się w rzeczonym art. 2 ust. 9 lit. f).

¹⁴⁾ Zgodnie z rzeczonym art. 203 „sądy są niezawisłe i podlegają wyłącznie prawu”.

13. W tym względzie podnosi, że skuteczna ochrona sądowa praw wynikających z porządku prawnego Unii jest zapewniana w pierwszej kolejności przez sądy krajowe, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i że sądy te powinny działać na zasadach niezależności i bezstronności, do czego obywatele Unii mają prawo na mocy art. 47 karty. W ocenie sądu odsyłającego wszystko wskazuje na to, że niezawisłość organów sądowych zapewniona jest także poprzez ustanowienie gwarancji w odniesieniu do statusu ich członków, w szczególności w kontekście ekonomicznym, a dlatego właśnie kwestionuje się jednostronne i trwałe obniżenie wynagrodzeń mocodawców strony skarżącej w postępowaniu głównym.
14. Postanowieniem z dnia 7 stycznia 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 lutego 2016 r., Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym: „Czy wobec wymogów zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego i wobec pomocy finansowej regulowanej przepisami [prawa Unii] zasadę niezależności sędziów, wynikającą z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i z art. 47 [karty] oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona przepisom obniżającym wynagrodzenie stosowanym względem sędziów w Portugalii, z tego powodu, iż zostały one ustanowione jednostronnie i w sposób ciągły przez pozostałe organy władzy, co wynika z art. 2 ustawy nr 75[2014]?”.
15. ASJP, rząd portugalski i Komisja przedstawiły uwagi na piśmie. W rozprawie w dniu 13 lutego 2017 r. udział wzięli przedstawiciele rządu portugalskiego i Komisji.

IV. Analiza

16. Zanim przyjmę stanowisko co do meritum wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, pragnę zauważyć, że w niniejszej sprawie zostały podniesione dwa zarzuty proceduralne: jeden dotyczący niedopuszczalności tego wniosku i drugi dotyczący niewłaściwości Trybunału. Jeśli chodzi o kolejność, w jakiej powołano te dwa zarzuty, należy stwierdzić, że właściwość Trybunału musi, co do zasady, być badana w pierwszej kolejności. Niemniej wydaje mi się, że w niniejszej opinii warto zająć się najpierw dopuszczalnością wniosku, ponieważ budzi ona tutaj mniej złożone wątpliwości niż badanie właściwości Trybunału. A ponieważ badanie to jest ponadto związane z przepisami, o których wykładnię wniesiono, analiza merytoryczna nastąpi bezpośrednio potem.

A. W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

17. Rząd portugalski i Komisja sformułowały dwa typy zarzutów, które mogą mieć wpływ na dopuszczalność niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Pierwszy dotyczy nieprecyzyjnego uzasadnienia postanowienia odsyłającego, podczas gdy drugi odnosi się do faktu, że przepisy krajowe kwestionowane w sporze w postępowaniu głównym były już uchylone w chwili, gdy wystąpiono do Trybunału Sprawiedliwości.

1. W przedmiocie braków postanowienia odsyłającego

18. W uwagach pisemnych i ustnych Komisja na wstępie podnosi, że postanowienie odsyłające zawiera braki, ponieważ nie precyzuje, jakie orzecznictwo Trybunału ma znaczenie dla wykładni przepisów prawa Unii, o których mowa w pytaniu prejudycjalnym, ani powodów,

dla których przepisy te zostały wybrane⁽¹⁵⁾, a z postanowienia tego wynikałoby, że Trybunał powinien uznać się za niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na to pytanie.

19. Uważam jednak, że zarzuty co do treści postanowienia odsyłającego mogą wpłynąć raczej na dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym niż na właściwość Trybunału samą w sobie⁽¹⁶⁾.
20. Prawdą jest, jak podkreśla Komisja, że istotne jest, aby sąd odsyłający formułował swój wniosek w sposób jasny i precyzyjny, ponieważ stanowi on jedyny dokument, na którego podstawie proceduje Trybunał i to zarówno dla niego, jak i dla uczestników postępowania⁽¹⁷⁾. Wymogi dotyczące treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są przedstawione w wyraźny sposób w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, z którym w ramach współpracy ustanowionej w art. 267 TFUE sąd odsyłający powinien być zapoznany i którego powinien skrupulatnie przestrzegać. W szczególności niezbędne jest, aby sędziowie krajowi podali w samym postanowieniu odsyłającym ramy prawne sporu w postępowaniu głównym oraz aby nie tylko wytłumaczyli, dlaczego wybrali przepisy prawa Unii, o których wykładnię wnoszą, lecz także określili więź, którą znaleźli pomiędzy tymi przepisami a prawodawstwem krajowym mającym do rzeczonego sporu zastosowanie⁽¹⁸⁾.
21. Tymczasem w niniejszej sprawie uzasadnienie postanowienia odsyłającego jest na tyle skąpe, w szczególności jeśli chodzi o dwa podstawowe aspekty, że można się zastanawiać nad dopuszczalnością zawartego w nim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
22. Po pierwsze, sąd odsyłający wyraźnie nie określa związku spornych przepisów krajowych z przepisami, o których wykładnię wnosi w pytaniu prejudycjalnym, tj. art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 karty, a jedynie wskazuje, że w jego ocenie z przepisów tych wynikałaby ogólna zasada niezawisłości sędziów, którą rzeczone przepisy mogłyby naruszać⁽¹⁹⁾, bez szczególnych wskazówek w tym zakresie.

¹⁵ Komisja podnosi m.in., że sąd odsyłający nie uzasadnia, dlaczego sędziowie mają być szczególniej dotknięci przepisem krajowym, który dotyczy szerokiej listy osób sprawujących funkcje publiczne. Ponieważ argument ten dotyczy w mojej ocenie nie tyle przepisów proceduralnych co materialnych prawa Unii, będę go przytaczał raczej w tym drugim ujęciu (zob. pkt 54 i nast. niniejszej opinii).

¹⁶ Brak wystarczających szczegółów w postanowieniu odsyłającym, jeśli chodzi o stan faktyczny i prawny sporu w postępowaniu głównym lub jeśli chodzi o przyczyny uzasadniające konieczność udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne w celu rozstrzygnięcia sporu ogólnie prowadzi do tego, że Trybunał powinien orzec, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest, w całości lub w części, niedopuszczalny (zob. w szczególności wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., ÖFAB, C-147/12, EU:C:2013:490, pkt 44–47; z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 47–53; a także postanowienie z dnia 8 września 2016 r., Google Ireland i Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, pkt 15 i nast.).

¹⁷ Postanowienie odsyłające powinno przedstawiać wystarczające wyjaśnienia zarówno Trybunałowi, aby mógł on udzielić użytecznej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, jak i wszystkim zainteresowanym wskazanym w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a w szczególności 28 państwom członkowskim, którym po przetłumaczeniu postanowienie to jest doręczane w celu zebrania ewentualnych uwag z ich strony.

¹⁸ Zasady te były wielokrotnie powtarzane w orzecznictwie Trybunału (zob. w szczególności fragmenty orzeczeń wymienionych w przypisie 16 niniejszej opinii, poza wymienionym tam orzecznictwem), jak również zalecenia dla sądów krajowych dotyczące wprowadzenia postępowań prejudycjalnych, zaktualizowane w 2016 r. (Dz.U. 2016, C 439, s. 1–8, w szczególności pkt 14–18 oraz załącznik podsumowujący „[i]stotne elementy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym”). Zobacz także M.A. Gaudissart, *Les recommandations de la Cour de justice aux juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles*, *Journal de droit européen*, 2017, n° 2, s. 42 i nast.

¹⁹ W kwestii uzasadnienia postanowienia odsyłającego zob. pkt 11 i nast. niniejszej opinii.

23. Po drugie, w pytaniu prejudycjalnym jest mowa o „orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości”, z którego miałyby wynikać zasada niezawisłości sędziów, jednak uzasadnienie postanowienia odsyłającego nie wymienia żadnego orzeczenia Trybunału w tej kwestii. Sąd odsyłający powołuje się na istnienie „licznych wyroków” wydanych przez Trybunał, dotyczących pojęcia „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, w których byłyby uwzględniona niezawisłość organu, który sformułował wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie przytaczając choćby jednego z tych wyroków, które w jego ocenie miałyby znaczenie dla sprawy. W braku adekwatnych wskazówek nie będzie można w mojej ocenie wypowiadać się na temat tego aspektu pytania przedłożonego Trybunałowi.
24. Pomimo ww. braków postanowienia odsyłającego myślę jednak, że w świetle wszystkich informacji dostarczonych w tym postanowieniu i poddanych rozpatrzeniu Trybunał ma wystarczającą wiedzę, aby dokonać ewentualnej wykładni art. 19 TUE oraz art. 47 karty, a także udzielić użytecznej odpowiedzi na postawione pytanie⁽²⁰⁾.

2. W przedmiocie uchylenia spornego uregulowania przed wystąpieniem do Trybunału

25. Rząd portugalski w swych uwagach na piśmie twierdzi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, ponieważ stał się bezprzedmiotowy w chwili wystąpienia z nim do Trybunału, z uwagi na to, że zmiany legislacyjne, które zaszły w portugalskim wewnętrznym porządku prawnym, doprowadziły na przestrzeni 2016 r. do stopniowego i całkowitego odtworzenia praw w dziedzinie wynagrodzeń rozpatrywanych w postępowaniu głównym. Rząd wywnioskował stąd, że Trybunał nie powinien już udzielać odpowiedzi na postawione pytanie, ponieważ stało się ono hipotetyczne⁽²¹⁾.
26. Podczas rozprawy rząd ten potwierdził, że na mocy ustawy nr 159-A/2015 obniżenie wynagrodzeń w administracji publicznej wynikające z ustawy nr 75/2014 zostało stopniowo całkowicie zniesione w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 1 października 2016 r.⁽²²⁾, ale bez skutku wstecznego. Wynika z tego, że strata poniesiona przez mocodawców strony skarżącej w postępowaniu głównym, będąca następstwem obniżenia im wynagrodzenia począwszy od października 2014 r. istniała aż do 1 października 2016 r., to jest do dnia, w którym całkowicie zakończono przywracanie normalnego poziomu wynagrodzeń względem wszystkich osób działających w sektorze publicznym, których dotyczyło rzeczzone obniżenie.
27. Rząd portugalski podniósł jednak, że pytanie prejudycjalne dotyczyło naruszenia niezawisłości sędziów, które rzekomo spowodowała ustawa nr 75/2014, który to potencjalny problem był już rozwiązany w dniu wystąpienia do Trybunału, tj. 5 lutego 2016 r. z uwagi na uchylenie skutków tej ustawy ustawą nr 159-A/2015, uchwaloną w dniu 30 grudnia 2015 r., która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2016 r. Rząd dodał, że konsekwencje ustawy nr 75/2014 poprzedzające jej uchylenie, na które powołuje się ASJP, miały charakter wyłączanie majątkowy, a to zagadnienie w jego ocenie nie było przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
28. W tym względzie należy przypomnieć, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii postawione przez sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie

²⁰ Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 12 lutego 2015 r., Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, pkt 16–23); a także z dnia 11 czerwca 2015 r., Lisboagás GDL (C-256/14, EU:C:2015:387, pkt 24–27).

²¹ Rząd portugalski przedstawił te argumenty tytułem ewentualnym, na wypadek gdyby Trybunał uznał się właściwy do orzekania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

²² Zobacz pkt 7, 8 niniejszej opinii.

sąd ów jest odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd odsyłający, jest możliwa tylko wtedy, gdy oczywiste jest, iż wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami na temat stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione⁽²³⁾.

29. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem zarówno z treści, jak i z systematyki art. 267 TFUE wynika, że warunkiem zastosowania postępowania prejudycjalnego jest rzeczywista zawisłość przed sądem krajowym sporu, w ramach którego sąd ma orzekać, biorąc pod uwagę orzeczenie prejudycjalne⁽²⁴⁾. A zatem, jeśli spór w postępowaniu głównym był już bezprzedmiotowy w dniu, gdy sąd odsyłający występował do Trybunału, Trybunał orzekł o niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym⁽²⁵⁾, zaś postanowienie o umorzeniu było wydawane co do zasady tylko w takich sytuacjach, gdy zdarzenie lub mająca dla sprawy znaczenie okoliczność wystąpiły w trakcie postępowania przed Trybunałem⁽²⁶⁾.
30. Trybunał odmawia w szczególności orzekania w sprawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wówczas, gdy przepisy krajowe mające pierwotnie zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym zostały uchylone lub zniesione z uwagi na ich niekonstytucyjność⁽²⁷⁾. Uznano jednak, że nie ma wpływu na dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym okoliczność, że nastąpiła istotna zmiana w przedmiotowym prawodawstwie krajowym, jeżeli z informacji zawartych we wniosku wynikało, że udzielenie przez Trybunał odpowiedzi na zadane pytania było determinujące dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym⁽²⁸⁾.
31. W niniejszej sprawie uważam, że z informacji przedstawionych Trybunałowi nie wynika w sposób oczywisty, że wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub że podniesiony problem ma charakter hipotetyczny.
32. W przeciwieństwie bowiem do tego, co twierdzi rząd portugalski, spór zawisły przed sądem odsyłającym nie dotyczy niezawisłości sędziów jako takiej, ponieważ na zasadę tej niezawisłości powołano się tylko jako na środek prawny w celu uzyskania stwierdzenia nieważności rzekomo niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych, na mocy których wynagrodzenia osób reprezentowanych przez ASJP zostały obniżone, a także zwrotu kwot nienależycie potrąconych na podstawie ustawy nr 75/2014.

²³ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 8 grudnia 2016 r., *Eurosaneamientos i in.* (C-532/15 i C-538/15, EU:C:2016:932, pkt 28); a także z dnia 21 grudnia 2016 r., *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 36).

²⁴ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., *Matei* (C-143/13, EU:C:2015:127, pkt 38), a także postanowienie z dnia 3 marca 2016 r., *Euro Bank* (C-537/15, niepublikowane, EU:C:2016:143, pkt 32).

²⁵ Zobacz w szczególności postanowienie prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lutego 2015 r., *Liivimaa Lihaveis* (C-175/13, niepublikowane, EU:C:2015:80, pkt 17–21).

²⁶ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 24 października 2013 r., *Stoilov i Ko* (C-180/12, EU:C:2013:693, pkt 44–48); a także z dnia 3 lipca 2014 r. *Da Silva* (C-189/13, niepublikowany, EU:C:2014:2043, pkt 34–37).

²⁷ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 9 grudnia 2010 r., *Fluxys* (C-241/09, EU:C:2010:753, pkt 32–34); z dnia 27 czerwca 2013 r., *Di Donna* (C-492/11, EU:C:2013:428, pkt 27–32); a także postanowienie z dnia 3 marca 2016 r., *Euro Bank* (C-537/15, niepublikowane, EU:C:2016:143, pkt 34–36).

²⁸ Zobacz wyrok z dnia 12 stycznia 2010 r., *Petersen* (C-341/08, EU:C:2010:4, pkt 28, 29).

33. Ponadto, skoro zmieniająca ją ustawa nr 159-A/2015 nie wyeliminowała całkowicie spornych obniżen, ani w przeszłości ani zaraz później, w dniu, w którym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony⁽²⁹⁾, wydaje się, że cały czas istniał obowiązek wydania przez sąd odsyłający orzeczenia w przedmiocie tej skargi. A sąd odsyłający uważa, że przedmiotowe uregulowanie krajowe mogło potencjalnie naruszyć prawo Unii, a co za tym idzie – dostrzega konieczność udzielenia przez Trybunał odpowiedzi na pytanie prejudycjalne.
34. W świetle całości tych rozważań jestem zdania, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

B. W przedmiocie właściwości Trybunału

35. W uzasadnieniu swojej skargi w sporze w postępowaniu głównym strona skarżąca w postępowaniu głównym powołuje się na niezgodność z prawem zaskarżonych decyzji administracyjnych na tej podstawie, że wykonywane w ich drodze krajowe uregulowanie, a mianowicie ustawa nr 75/2014, jest niezgodne z prawem Unii jako sprzeczne z „zasadą niezawisłości sędziów”, która wynikałaby w ocenie tej strony jednocześnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz z art. 47 karty. Sąd odsyłający powiela takie łączne ujęcie rzeczonych przepisów nie tylko w treści pytania prejudycjalnego, lecz także w uzasadnieniu tego pytania.
36. Aby wypowiedzieć się co do zarzutów braku właściwości podniesionych przez rząd portugalski oraz Komisję, to w mojej ocenie osobno należy interpretować art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a osobno analizować art. 47 karty, ponieważ w mojej ocenie inne są kryteria warunkujące możliwość stosowania tych przepisów, a zatem możliwość przystąpienia przez Trybunał do dokonania ich wykładni.

1. W przedmiocie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

37. W swoich uwagach pisemnych i ustnych rząd portugalski i Komisja nie wskazały wyraźnie powodów, dla których Trybunał mógłby, ich zdaniem, nie być właściwy do orzekania w sprawie wykładni art. 19 TUE rozpatrywanego odrębnie. Przedstawiły bowiem długą argumentację przemawiającą za uznaniem, że uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nie stanowi przepisu wdrażającego prawo Unii w rozumieniu art. 51 karty, z czego wynikałoby, że nie należy dokonywać wykładni art. 47 karty, a wydaje mi się, że rząd portugalski i Komisja zaproponowały podobne rozumowanie, jeśli chodzi o art. 19 TUE⁽³⁰⁾.

²⁹ Pragnę przypomnieć, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął w dniu 5 lutego 2016 r., a ustawa nr 159-A/2015 faktycznie weszła w życie w dniu 1 stycznia 2016 r., ale jej skutki nie mają działania wstecznego, a początkowo były częściowe (obniżenie było zmniejszane kolejno o 40% w przypadku wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r., o 60% w przypadku wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 kwietnia 2016 r. oraz o 80% w przypadku wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 lipca 2016 r.), zaś w pełnej wysokości były wypłacane dopiero od dnia 1 października 2016 r. (zob. pkt 7, 8, a także 26, 27 niniejszej opinii). Strata w wynagrodzeniu, którą podnoszą mocodawcy strony skarżącej w postępowaniu głównym, nie została zatem całkowicie wyrównana w dniu złożenia wniosku do Trybunału Sprawiedliwości.

³⁰ Rząd portugalski z orzecznictwa dotyczącego art. 51 karty wywnioskował, że Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do orzekania w kwestii wykładni zarówno art. 19 TUE, jak i art. 47 karty. Jeśli chodzi o Komisję, za podstawę niewłaściwości Trybunału do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne pod kątem art. 19 TUE wskazała ona zasadniczo okoliczność, że sąd odsyłający nie uzasadnił wystarczająco postanowienia odsyłającego, jeśli chodzi o potencjalną więź między prawem Unii a prawodawstwem kra-

38. Jestem jednakże zdania, że nie jest możliwe stosowanie rozszerzenia ani nawet analogii w tym względzie, zważywszy na szczególne brzmienie art. 19 TUE, różniące się od treści art. 51 ust. 1 karty, do którego wróć później⁽³¹⁾, ale który, co już teraz przypominam, ogranicza zakres stosowania karty do uregulowań przyjętych przez państwa członkowskie w celu stosowania przepisów prawa Unii.
39. Nie przesądzając o wyniku analizy merytorycznej, która doprowadzi do określenia treści i zakresu art. 19 TUE⁽³²⁾, na tym etapie należy określić, czy Trybunał na pewno jest właściwy w omawianej sprawie do dokonywania wykładni rzeczzonego przepisu z uwagi na ewentualną możliwość stosowania, w kontekście takim jak w postępowaniu głównym, jego przepisów, a w szczególności ust. 1 akapit drugi, o którym mowa w pytaniu prejudycjalnym.
40. Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi „[p]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”⁽³³⁾. To właśnie ten ostatni, właściwy temu przepisowi element wydaje mi się rozstrzygający, aby ocenić, czy Trybunał ma możliwość wydania orzeczenia w przedmiocie wykładni tego przepisu w niniejszej sprawie.
41. Skuteczna ochrona sądowa zakładająca dostęp do adekwatnych środków, z których podsądni powinni móc korzystać na mocy rzeczzonego akapitu, jest w mojej ocenie wymagana od państw członkowskich wówczas, gdy sędziowie krajowi mogą wykonywać swoją działalność sądowniczą w dziedzinach objętych prawem Unii, a zatem jako sędziowie europejscy. Tymczasem uważam, że tak może być w przypadku sędziów, których dotyczy uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym, ponieważ mogą stanąć przed zadaniem rozstrzygnięcia sporów wynikających ze stosowania prawa Unii, dla których to sporów musi być zapewniona możliwość korzystania z takich środków prawnych.
42. Moim zdaniem stwierdzenie to wystarczy, aby uznać, że Trybunał jest właściwy w niniejszej sprawie do dokonywania wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Wykazanie tej właściwości powinno od tej chwili odbywać się w odniesieniu do interpretacji art. 47 karty, ponieważ kryteria stosowania tego ostatniego przepisu nie zostały ustanowione w sposób identyczny jak kryteria, które mają znaczenie dla rzeczzonego art. 19, nawet jeśli konkretny rezultat, do którego jedne i drugie prowadzą, może być identyczny.

2. W przedmiocie art. 47 karty

43. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem prawa podstawowe zagwarantowane w porządku prawnym Unii, a wśród nich prawo do „skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu” ustanowione w art. 47 karty, mają być stosowane we wszystkich sytuacjach uregulowanych prawem Unii, lecz nie poza takimi sytuacjami⁽³⁴⁾. Tym samym art. 51 ust. 1

jowym mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zarzut, który moim zdaniem bardziej dotyczy dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, którą badam w pkt 18 i nast. niniejszej opinii).

³¹ Zobacz pkt 43 i nast. niniejszej opinii.

³² Jak wspomniałem na wstępie, będę rzecznikiem przyjęcia wykładni art. 19 TUE zaprzeczającej tezie, której broni ASJP (zb. pkt 57 i nast. niniejszej opinii).

³³ Wyróżnienie moje.

³⁴ W wyroku z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 17–23) Trybunał orzekł w szczególności, że „poszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty jest [...] konieczne, w sytuacji gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Nie mogą więc występować sytuacje podlegające prawu Unii, w których wspomniane prawa podstawowe nie mia-

karty przewiduje, że jej postanowienia skierowane są do państw członkowskich wyłącznie „wówczas, jeżeli stosują one prawo Unii”, zgodnie z orzecznictwem Trybunału dotyczącym tego pojęcia⁽³⁵⁾. W art. 6 ust. 1 TUE, nadającym karcie wiążący charakter, podobnie jak w art. 51 ust. 2 karty, uściślono, że postanowienia karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii Europejskiej określonych w traktatach. W związku z powyższym, jeżeli stan prawny nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia karty nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości⁽³⁶⁾.

44. W niniejszej sprawie zarówno rząd portugalski, jak i Komisja podtrzymują, że nie zostały spełnione przesłanki, które pozwoliłyby stwierdzić, że przyjęcie i stosowanie przez Republikę Portugalską przepisów przewidzianych w art. 2 ustawy nr 75/2014 stanowią sytuację stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 karty, a zatem Trybunał w sposób oczywisty nie jest właściwy do dokonywania wykładni art. 47 karty.
45. Przypominam, że Trybunał orzekł swój oczywisty brak właściwości do udzielenia odpowiedzi co do istoty sprawy w przypadku wcześniejszych pytań prejudycjalnych, pochodzących także od sądów portugalskich, z tej przyczyny, że postanowienie odsyłające nie zawierało żadnej informacji pozwalającej na stwierdzenie, że przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym, analogiczne do przepisów, które mają zastosowanie do niniejszego sporu w postępowaniu głównym⁽³⁷⁾, mają na celu stosowanie prawa Unii w rozumieniu rzeczzonego art. 51⁽³⁸⁾. Niemniej jednak, w odróżnieniu od innych spraw, podniesiona niewłaściwość Trybunału nie jawi się tutaj jako oczywista, ponieważ sąd odsyłający dostarczył bardziej wyraźnych wskazówek, nawet jeżeli są one relatywnie skrótove, co do istnienia takiego stosowania w danej sprawie.
46. Sąd odsyłający przekonuje bowiem, że środki obniżenia wynagrodzeń, takie jak przewidziane w art. 2 ustawy nr 75/2014, były uzasadnione nadrzędnymi względami konsolidacji budżetowej, a następnie sporządza listę aktów prawa Unii dotyczących sytuacji nadmier-

łyby zastosowania. Stosowanie prawa Unii oznacza więc jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty” (pkt 21). Zobacz również wyrok z dnia 16 maja 2017 r., *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 49).

- ³⁵ Trybunał orzekł, że pojęcie „stosowania prawa Unii” w rozumieniu art. 51 karty wymaga istnienia określonego powiązania aktu prawa Unii i rozpatrywanego przepisu krajowego, które wykracza poza bliskość odnośnych dziedzin lub pośredni wpływ jednej dziedziny na drugą. W tym względzie należy zbadać, poza innymi kwestiami, czy omawiane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter tego uregulowania oraz czy zmierza ono do realizacji celów innych niż objęte prawem, a także czy istnieją przepisy prawa Unii regulujące daną dziedzinę w sposób szczególny lub mogące mieć dla niej znaczenie (zob. w szczególności wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., *Julián Hernández i in.*, C-198/13, EU:C:2014:2055, pkt 34 i nast.; a także z dnia 6 października 2016 r., *Paoletti i in.*, C-218/15, EU:C:2016:748, pkt 14 i nast.).
- ³⁶ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 51 i nast.); a także postanowienia: z dnia 14 kwietnia 2016 r., *Târșia* (C-328/15, niepublikowane, EU:C:2016:273, pkt 23–24); a także z dnia 13 grudnia 2016 r., *Semeraro* (C-484/16, niepublikowane, EU:C:2016:952, pkt 43).
- ³⁷ A mianowicie przepisy ustaw wprowadzających obniżenie wynagrodzeń w sektorze publicznym w celu zmniejszenia portugalskich wydatków publicznych.
- ³⁸ Zobacz postanowienia: z dnia 7 marca 2013 r., *Sindicato dos Bancários do Norte i in.* (C-128/12, niepublikowane, EU:C:2013:149, pkt 12); z dnia 26 czerwca 2014 r., *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins* (C-264/12, EU:C:2014:2036, pkt 19 i nast.); a także z dnia 21 października 2014 r., *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins* (C-665/13, EU:C:2014:2327, pkt 14).

nego deficytu państwa portugalskiego oraz wsparcia finansowego, z którego państwo to korzysta³⁹). Jednak nie jest łatwo zidentyfikować przyczyny, dla których sąd ten uważa, że istnieje bezpośredni związek między środkami stanowiącymi przedmiot postępowania głównego a takim czy innym przepisem prawa Unii, ponieważ przedstawia on mało informacji na ten temat⁴⁰).

47. Zatem postanowienie odsyłające nie uściśla, jakie były ramy normatywne w świetle postanowień prawa Unii, które wówczas miały zastosowanie, a w które wpisywałyby się sporne środki krajowe. W szczególności nie zaznacza ono wyraźnie różnicy, podkreślanej na rozprawie przez rząd portugalski, między etapem, na którym państwo portugalskie podlegało przepisom prawa Unii, a etapem, na którym mający zastosowanie system był systemem zobowiązań wynikających z przyznania wsparcia finansowego przez Unię.
48. Tymczasem, jak podniósł rzecznik generalny Y. Bot w sprawie także dotyczącej środków pakietu oszczędnościowego przyjętych przez państwo członkowskie w kontekście zobowiązań podjętych wobec Wspólnoty Europejskiej, w celu określenia, czy przepisy karty znajdują zastosowanie w świetle jej art. 51⁴¹), pod uwagę brać należy nie tylko brzmienie przedmiotowych przepisów krajowych, lecz także treść aktów prawa Unii, w których są zawarte rzeczono zobowiązania. Pod tym względem, jak słusznie moim zdaniem dodał rzecznik generalny, mało istotne będzie to, czy akty te pozostawiają danemu państwu pole manewru, aby przyjąć środki, dzięki którym rzeczono zobowiązania będą lepiej przestrzegane, skoro we właściwych przepisach mowa jest o celach wystarczająco szczegółowych i precyzyjnych, aby ustanowić szczególne uregulowanie prawa Unii w tej dziedzinie⁴²), wbrew zwyczajnym zaleceniom wydanym przez Radę na podstawie art. 126 TFUE pod adresem państw członkowskich, których deficyt publiczny zostałyby określony jako nadmierny.
49. W niniejszej sprawie, aby scharakteryzować podnoszony związek między ustawą nr 75/2014 a prawem Unii, sąd odsyłający nie posługuje się elementami treści rzeczonoj ustawy. Ta ostatnia faktycznie nie nawiązuje do żadnego aktu Unii, wbrew temu, co przedstawiono w uzasadnieniu poprzedzającym projekt ustawy, w którym ustalono istnienie łącznika pomiędzy zobowiązaniami wynikającymi z prawa Unii w dziedzinie budżetowej⁴³).

³⁹ Lista ta obejmuje większość czynności wymienionych w pkt 4 niniejszej opinii.

⁴⁰ Sąd odsyłający wspomina o „Sprawozdaniu dotyczącym budżetu państwa za 2011 r.” opracowanym przez ministerstwo finansów i administracji publicznej, które odnosiło się do decyzji Rady 2010/288, bez określenia, czy ten element został uwzględniony w pracach przygotowawczych do ustawy nr 75/2014, rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

⁴¹ Zobacz opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Florescu i in. (C-258/14, EU:C:2016:995, pkt 61 i nast.).

⁴² W omawianej sprawie chodziło w szczególności o protokół porozumienia zawarty dnia 23 czerwca 2009 r. pomiędzy Rumunią i Wspólnotą Europejską, a także decyzję Rady 2009/459/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie przyznania Rumunii pomocy wzajemnej (Dz.U. 2009, L 150, s. 8).

⁴³ Przedstawione uzasadnienie poprzedzające projekt ustawy nr 239/XII podkreśla, że obecność Republiki Portugalskiej w Unii Europejskiej oraz w strefie euro nakłada na nią obowiązek przestrzegania rygorystycznych warunków w dziedzinie budżetowej, które zostały zawarte w traktacie FUE, protokole oraz w rozporządzeniach, które wdrażają pakt stabilności i wzrostu, a także w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Wymienia także możliwość sankcji finansowych przeciwko państwom przekraczającym granice danego deficytu budżetowego. Ponadto wymienia program dostosowania ekonomicznego zawarty z Komisją, EBC oraz MFW. Dodaje, że skoro dyscyplina finansów nałożonych na mocy stałych i trwałych zobowiązań, które wiążą Republikę Portugalską w kontekście przynależności do Unii Europejskiej oraz do wspólnej waluty, wymaga, aby płace w administracji publicznej, jako centralny element wydatków państwa, były powściągnięte, rzeczonoj projekt ustawy ma na celu przywrócenie procen-

50. Sąd ten, podobnie jak ASJP, opiera się w szczególności na porozumieniu o gospodarczym i finansowym dostosowaniu podpisanym przez państwo portugalskie w maju 2011 r.⁽⁴⁴⁾, lecz także na decyzji wykonawczej Rady 2012/409 z dnia 10 lipca 2012 r., dotyczącej udzielenia wsparcia finansowego Portugalii przez Unię, oraz na zaleceniu Rady z dnia 18 czerwca 2013 r. zmierzającym do zaradzenia stanowi nadmiernego deficytu budżetowego w Portugalii.
51. W tym względzie przypominam, że zalecenie przyjęte przez instytucje Unii jest aktem pozbawionym z natury rzeczy wiążącego charakteru⁽⁴⁵⁾. Ponadto, podobnie jak rząd portugalski⁽⁴⁶⁾ i Komisja uważam, że ww. zalecenie oparte w szczególności na art. 126 ust. 7 TFUE nie ustala wystarczająco konkretnych i ścisłych celów, aby uznać, że państwo portugalskie z tego tytułu stosowało wymogi prawa Unii w rozumieniu art. 51 karty.
52. Chciałbym zauważyć, że decyzja wykonawcza 2012/409, na którą powołuje się sąd odsyłający, została zastąpiona decyzją wykonawczą Rady 2014/234 z dnia 23 kwietnia 2014 r., która obowiązywała w czasie, gdy zostały uchwalone sporne przepisy ustawy nr 75/2014, przyjętej dnia 12 września 2014 r. Artykuł 1 tej ostatniej decyzji zmienił decyzję wykonawczą 2011/344, która pierwotnie przewidywała warunki udzielenia wsparcia finansowego Unii Republice Portugalskiej⁽⁴⁷⁾, w następstwie rozporządzenia nr 407/2010. Tymczasem z rzeczonego art. 1 ust. 2 wynika, że w 2014 r. państwo portugalskie powinno było przyjąć, „zgodnie z przepisami protokołu porozumienia”, środki o szczególnym charakterze, a nie tylko ogólne⁽⁴⁸⁾, polegające w szczególności na tym, aby w ramach „uzdrowienia finansowego na rok 2015” „rząd ustalił jednolitą siatkę płac za rok 2014 w celu zastosowania w 2015 r. w celu racjonalizacji i spójności polityki wynagrodzeń dla wszystkich stanowisk sektora publicznego”⁽⁴⁹⁾. Analizy tej nie może podać w wątpliwość zakres oceny, przysługujący z pewnością temu państwu członkowskiemu przy wykonywaniu swoich uprawnień w sprawach budżetowych

tów i limitów dla obniżenia wynagrodzeń obowiązujących od 2011 r., określając przy tym ich stopniową całkowitą zmianę zgodnie z przepisami budżetowymi (zob. s. 1–4).

- ⁴⁴ Uściślam, że ten pierwszy protokół, wielokrotnie później zmieniany – na co wskazują uwagi Komisji, przewidywał trzyletni program, który miał trwać do „połowy 2014 r.” (zob. motyw 2 decyzji wykonawczej Rady 2011/344).
- ⁴⁵ Zgodnie z art. 288 akapity czwarty i piąty TFUE.
- ⁴⁶ Rząd ten odnosi się w szczególności do wyroku nr 574 z dnia 14 sierpnia 2014 r. wydanego w takim duchu przez Tribunal Constitucional (trybunał konstytucyjny, Portugalia). Ten ostatni podnosi jednak, że niektóre konkretne środki mogą wynikać z decyzji wykonawczej Rady w ramach programu wsparcia ekonomicznego i finansowego Unii dla państwa portugalskiego.
- ⁴⁷ Zgodnie z art. 1 ust. 1 państwu portugalskiemu udzielono wsparcia na okres trzech lat i sześciu tygodni, od pierwszego dnia po wejściu w życie decyzji wykonawczej 2011/344. Od wygaśnięcia programu dostosowania ekonomicznego państwo to jest przedmiotem nadzoru postprogramowego, o czym wspomniała Komisja na rozprawie (w tej kwestii zob. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en).
- ⁴⁸ Rozróżnić należy środki nałożone na państwo członkowskie w szczególony sposób oraz ograniczenia budżetowe, które generalnie ciążyą na państwach członkowskich, w szczególności na tych, które należą do strefy euro, między innymi na podstawie rozporządzeń dotyczących paktu stabilności i wzrostu [zob. m.in. motywy 1–5 oraz art. 1 rozporządzenia Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. 2011, L 306, s. 33)].
- ⁴⁹ Zobacz art. 3 ust. 8 lit. h) pkt (i) oraz (ii) decyzji wykonawczej 2011/344 zmienionej na podstawie art. 1 decyzji wykonawczej 2014/234, a także motyw 11 tiret czwarte tej ostatniej, który stanowi, że „niektóre reformy niezbędne dla służby publicznej stanowią podstawę badania wydatków publicznych oraz uzasadniają strategię uzdrowienia budżetowego z 2014 r.”, wśród których znajduje się „zmiana siatki płac i opracowanie jednolitej siatki dla dodatków płacowych”.

w celu określenia dokładnych środków korekty ekonomicznej, które uważało za najbardziej odpowiednie do osiągnięcia tak określonych szczególnych celów⁽⁵⁰⁾.

53. Nawet jeżeli można powziąć poważne wątpliwości ze względu na ograniczone wyjaśnienie udzielone w tej kwestii w postanowieniu odsyłającym, skłaniam się do uznania, że przyjęcie przepisów dotyczących obniżenia wynagrodzeń w sektorze publicznym przewidzianych w art. 2 ustawy nr 75/2014, rozpatrywanych w postępowaniu głównym stanowi stosowanie przepisów prawa Unii w rozumieniu art. 51 karty, a zatem Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w sprawie pytania prejudycjalnego również w tym zakresie, w którym dotyczy ono art. 47 karty.

C. Co do istoty

1. Co do przedmiotu pytania prejudycjalnego

54. Na poparcie swoich roszczeń ASJP podnosi, że statusu prawnego sędziów sądów powszechnych nie można mylić z ustawową regulacją dotyczącą ogólnie urzędników służby publicznej, których sytuacja mogłaby być niestabilna. Nawiązując m.in.⁽⁵¹⁾ do Europejskiej karty o statusie sędziów⁽⁵²⁾ przyjętej pod egidą Rady Europy, która stanowi, że stabilność wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych, a także ustalanie ich na takim poziomie, aby chronić sędziów przed możliwością wpływania na ich orzeczenia pomogłyby zapewnić przestrzeganie w szczególności zasady niezawisłości i bezstronności, które stanowią gwarancje działalności wymiaru sprawiedliwości. ASJP podnosi, że zasada niezawisłości sędziów, w szczególności na płaszczyźnie finansowej, wynikająca z art. 19 TUE oraz z art. 47 karty stoi na przeszkodzie aktom prawnym obniżającym wynagrodzenia, przyjętym jednostronnie przez organy władzy wykonawczej i ustawodawczej państw członkowskich, takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.
55. Podążając tym samym tokiem myślenia, postanowienie odsyłające co do zasady wzywa Trybunał do ustalenia, czy istnieje jakaś ogólna zasada prawa Unii, zgodnie z którą władze państw członkowskich byłyby zobowiązane do przestrzegania niezawisłości sędziów krajowych, a w szczególności, w świetle okoliczności sporu w postępowaniu głównym, utrzymania wynagrodzenia tych sędziów na stałym poziomie, wystarczającym do tego, aby mogli oni swobodnie sprawować swoje funkcje.

⁵⁰ Uważam, że poprzez uchwalenie ustawy nr 75/2014 państwo portugalskie nie tyle „wystąpiło samodzielnie z inicjatywą, która nie ogranicza się do korzystania z dozwolonego i uregulowanego prawem Unii zakresu uznania”, jak twierdzi Komisja, ale działało w poszanowaniu szczególnych zobowiązań ekonomicznych, które podjęło, żeby móc korzystać z udzielanego mu wsparcia finansowego.

⁵¹ ASJP powołuje także dwa raporty oceny europejskich systemów sądowych opracowanych przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ), dostępne pod następującym adresem internetowym: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp.

⁵² Artykuł 6 Europejskiej karty o statusie sędziów, przyjętej w dniach 8–10 lipca 1998 r., zatytułowany „Wynagrodzenie oraz świadczenia socjalne” stanowi:

„6.1. Wykonywanie zawodu sędziego uprawnia do otrzymywania wynagrodzenia, którego wysokość jest ustalana w sposób chroniący sędziego przed presją wywieraną na niego w celu osiągnięcia wpływu na treść wydawanych przez niego decyzji, a bardziej ogólnie – na jego postawę w procesie orzekania, poprzez negatywne oddziaływanie na jego niezawisłość i bezstronność.

6.2 Wynagrodzenie sędziów zawodowych może być zróżnicowane ze względu na oceniane na podstawie przejrzystych kryteriów: staż pracy, pełnione funkcje lub znaczenie nałożonych na nich obowiązków. [...]”. Wyjaśnienia, które przedstawiono pod przepisami tej karty, dostarczają przydatnych wskazówek w kwestii treści przepisów (dokument dostępny pod następującym adresem internetowym: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#>).

56. Zdaniem sądu odsyłającego taka zasada i takie konsekwencje wynikają zarówno z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak i z art. 47 karty⁽⁵³⁾, które to przepisy w mojej ocenie Trybunał powinien interpretować odrębnie⁽⁵⁴⁾, przy założeniu, że uzna swą właściwość do orzekania na tej podwójnej podstawie⁽⁵⁵⁾. Osobiście, podobnie jak rząd portugalski oraz Komisja, nie podzielał z podanych wyżej przyczyn oceny wyrażonej co do meritum przez sąd odsyłający.

2. W przedmiocie wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

57. Na poparcie tezy, zgodnie z którą art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE miałyby wyrażać ogólną zasadę prawa Unii ustanawiającą niezawisłość sędziów i stać na przeszkodzie przepisom krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym, sąd odsyłający i ASJP podnoszą, że sędziowie pełniący urząd w państwach członkowskich są także sędziami europejskimi z funkcjonalnego punktu widzenia, skoro przede wszystkim zapewniają skuteczną ochronę sądową wynikającą z porządku prawnego Unii, w szczególności na mocy tego przepisu.

58. Prawdą jest, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi, że „[p]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia *skutecznej ochrony prawnej* w dziedzinach objętych prawem Unii”⁽⁵⁶⁾, a sędziowie sądów krajowych rozpatrujący takie skargi przyczyniają się do tej ochrony. Niemniej jednak wykładnia treści tego przepisu wymaga przeanalizowania jej w kontekście, w jaki się wpisuje.

59. W tej kwestii pragnę zauważyć, że art. 19 TUE mieści się w tytule III tego traktatu, zatytułowanym „Postanowienia o instytucjach”, który zawiera szereg norm generalnych ustalających warunki, na których każda z instytucji Unii, a między innymi Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, o którym mowa w tymże art. 19, powinna działać w ramach przyznanых jej uprawnień.

60. Dodatkowo, w świetle całokształtu przepisów art. 19 ust. 1–3 TUE, wydaje mi się, że ww. „skuteczna ochrona prawna” powstaje w ścisłym połączeniu ze sprawowaniem przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jego funkcji, a jego skład i uprawnienia są zawarte w tych trzech ustępach. W szczególności ust. 1 akapit pierwszy powierza tej instytucji, obejmującej zarówno Trybunał Sprawiedliwości, jak i Sąd, misję zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów⁽⁵⁷⁾, przy czym zawarta w tym akapicie „zasada właściwości ogólnej” podlega odstępstwom⁽⁵⁸⁾.

61. Z orzecznictwa wynika, że akapit drugi tego samego ust. 1 ma na celu potwierdzenie ciążącego na państwach członkowskich obowiązku „ustanowi[enia] system[u] środków prawnych i procedur pozwalających zapewnić poszanowanie podstawowego prawa do skutecznej

⁵³ Przypominam, że poza omawianymi przepisami pytanie prejudycjalne wymienia „orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości”, z którego wynikać także miałyby zasada niezawisłości sędziów, ale postanowienie odsyłające żadnych takich orzeczeń Trybunału nie przytacza.

⁵⁴ Nawet jeśli nie można wykluczyć, że niektóre uwagi dotyczące art. 47 karty mogą dostarczać użytecznych wyjaśnień do celów interpretacji art. 19 TUE i odwrotnie (zob. w szczególności opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2, pkt 38, 67).

⁵⁵ Pod warunkiem oczywiście, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym będzie uznany za dopuszczalny.

⁵⁶ Wyróżnienie moje.

⁵⁷ Artykuł 19 ust. 2 TUE opisuje skład tego Trybunału oraz status jego członków, podczas gdy art. 19 ust. 3 określa obszary właściwości Trybunału w odniesieniu do różnego rodzaju skarg, które może rozpatrywać.

⁵⁸ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., *H/Rada i Komisja* (C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 39, 40), w przedmiocie odstępstw istniejących w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

ochrony prawnej”⁽⁵⁹⁾. A zatem omawiany akapit drugi nie dotyczy bezpośrednio sądów krajowych, lecz zmierza do zapewnienia, by w państwach członkowskich istniały możliwości zaskarżenia, aby każdy podsądny miał prawo do skorzystania z takiej ochrony we wszystkich obszarach, w których zastosowanie ma prawo Unii. Wymóg ten jest związany z tym, że kontrola prawna poszanowania porządku prawnego Unii Europejskiej jest zapewniona nie tylko przez sądy Unii, lecz także we współpracy z sądami krajowymi zgodnie z dwoma akapitami omawianego ustępu⁽⁶⁰⁾.

62. Trybunał uściślił, że taki obowiązek wynika także z art. 47 karty w odniesieniu do środków przyjętych przez państwa członkowskie stosujące prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty⁽⁶¹⁾. Artykuł 47 akapit pierwszy stanowi bowiem wyraźnie o prawie do skutecznego środka prawnego przed sądem, na wskazanych w tym przepisie warunkach, przysługującym każdej osobie, której prawa i wolności zagwarantowane prawem Unii zostały naruszone. Nie wypowiadając się teraz na temat wykładni tego ostatniego przepisu ani na temat jego ewentualnych konsekwencji w świetle danych sporu w postępowaniu głównym⁽⁶²⁾, pragnę tylko podkreślić, że cel i treść omawianego art. 47 znacznie się różnią od celu i treści art. 19 TUE.
63. Trybunał orzekł w odniesieniu do tego ostatniego przepisu, że to wewnętrzny porządek prawny każdego z państw członkowskich powinien wskazywać, zgodnie z wymaganiami wynikającymi w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, właściwe sądy oraz przepisy proceduralne właściwe dla postępowań odwoławczych mających na celu zapewnienie poszanowania uprawnień, jakie dla podmiotów prawa wynikają z prawa Unii⁽⁶³⁾. Wydaje mi się, że przedmiot tego akapitu, w którym przewidziany jest obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie środków do skutecznej ochrony tych praw, przybiera przede wszystkim formę proceduralną.
64. W świetle tych okoliczności uważam, podobnie jak rząd portugalski⁽⁶⁴⁾, że pojęcie „skutecznej ochrony prawnej” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie może być mylone z „zasadą niezawisłości sędziów”, o której mowa w pytaniu prejudycjalnym, a która miałaby wynikać z tego przepisu⁽⁶⁵⁾.

⁵⁹ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 100, 101); a także z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 49, 50).

⁶⁰ Zobacz w szczególności opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:21, pkt 34, 116, 121); wyroki: z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 90, 99); z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 45); a także postanowienie z dnia 24 stycznia 2017 r., Beul/Parlament i Rada (C-53/16 P, niepublikowane, EU:C:2017:66, pkt 18, 19).

⁶¹ Zobacz wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 50). Zobacz również wyrok z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 44).

⁶² Na ten temat zob. pkt 69 i nast. niniejszej opinii.

⁶³ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 102 i nast.).

⁶⁴ W swoich uwagach, zarówno pisemnych, jak i ustnych, Komisja nie zajęła jasnego stanowiska, pomocniczo, w kwestii wykładni, jaką należy nadać art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

⁶⁵ Rząd portugalski słusznie podkreśla, że zasada skutecznej ochrony sądowej, której celem jest zapewnienie tego, aby każdemu prawu lub prawnie chronionemu interesowi odpowiadał odpowiedni środek proceduralny pozwalający na zabezpieczenie go w sądach, wpisuje się w całkiem inną perspektywę niż ta, która wynika z zasady niezawisłości sędziów, a która gwarantuje bezstronność organu sądowego w obliczu pozasądowych i niesłusznych ingerencji w przebieg postępowania sądowego.

65. Ponadto różnica istniejąca między prawem do skutecznej ochrony sądowej, które należy zapewnić podsądnym państw członkowskich w drodze odpowiednich środków prawnych, a prawem do bycia sądzonym przez sędziów sądów powszechnych orzekających całkowicie niezawisłe, które miałyby zostać także przyznane w interesie tych podsądnych, wydaje mi się oczywista zarówno w świetle treści, jak i tytułu art. 47 karty, który rozróżnia te dwa prawa⁽⁶⁶⁾. Rozróżnienie jest także jasno zmaterializowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁽⁶⁷⁾, gdyż „prawo do skutecznego środka odwoławczego” przed sądem krajowym jest przewidziane w jej art. 13, natomiast „[p]rawo do rzetelnego procesu”, które obejmuje w szczególności „prawo [każdego] do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy [...] przez niezawisły [...] sąd” znajduje się w jej art. 6⁽⁶⁸⁾, nawet jeżeli pomiędzy tymi dwoma przepisami istnieje oczywista materialna więź⁽⁶⁹⁾. Powróć do tych kwestii przy wykładni art. 47 karty⁽⁷⁰⁾.
66. Tymczasem leżący po stronie państw członkowskich obowiązek ustanowienia systemu „środków”, o których mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w mojej ocenie łączy się wyłącznie z prawem do „skutecznej ochrony prawnej” wynikającej z postanowień tego przepisu, nie zaś z prawem do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem, którego treść istotnie się różni.
67. W związku z powyższym stoję na stanowisku, że omawiany akapit drugi należy interpretować w ten sposób, że nie ustanawia on ogólnej zasady prawa Unii, zgodnie z którą we wszystkich państwach członkowskich należy zapewnić niezawisłość sędziów sprawujących urząd.
68. Pomocniczo, przy założeniu, że Trybunał orzeknie, że zasada niezawisłości sędziów wynika bezpośrednio z wymogu skutecznej ochrony prawnej zawartej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – jak twierdzi sąd odsyłający – uważam, że w żadnym razie ani tego przepisu, ani tej zasady⁽⁷¹⁾ nie można rozumieć w taki sposób, że stoi na przeszkodzie przepisom krajowym obniżającym wynagrodzenie, takim jak zaskarżone przez stronę skarżącą w postępowaniu głównym, ponieważ nie mają one na celu konkretnie sędziów, a przeciwnie – mają zasięg ogólny⁽⁷²⁾, ponieważ znajdują zastosowanie do szerokiej grupy osób sprawujących funkcje publiczne⁽⁷³⁾.

⁶⁶ W tytule art. 47 karty „[prawo] do skutecznego środka prawnego” będące przedmiotem art. 47 akapit pierwszy karty odróżnia się od „[prawa] dostępu do bezstronnego sądu”, obejmującego prawo do „niezawisłego sądu”, o którym mowa w akapicie drugim. Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochronárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 54 i nast.).

⁶⁷ Konwencja podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwana dalej „EKPC”).

⁶⁸ Pragnę zauważyć, że takie samo rozróżnienie istnieje w konstytucji Republiki Portugalskiej, ponieważ „[d]ostęp do prawa i skutecznej ochrony sądowej” jest przedmiotem art. 20 tej konstytucji, natomiast niezawisłość sądów przewidziana została w art. 203 (przytoczony w przypisie 14 niniejszej opinii).

⁶⁹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce (CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, §§ 150–156).

⁷⁰ Zobacz pkt 69 i nast. niniejszej opinii.

⁷¹ Jeśli chodzi o konkretne konsekwencje zasady niezawisłości sędziów w niniejszej sprawie, zob. także pkt 77 i nast. niniejszej opinii.

⁷² Natomiast okoliczność, że przepisy te mają tylko charakter tymczasowy (bowiem ustawa nr 75/2014 wywarła skutki od października 2014 r., a na mocy ustawy nr 159-A/2015 sporne obniżenie wynagrodzeń zostało całkowicie zniesione począwszy od 1 października 2016 r.), jak podnosi rząd portugalski, nie wydaje mi się kluczowa, ponieważ nawet jeśli ewentualne naruszenie miało charakter tymczasowy, to sam fakt naruszenia ogólnej zasady prawa Unii samo w sobie byłby sprzeczny z tym prawem, i to pomimo iż waga takiego naruszenia jest oczywiście mniejsza niż w przypadku naruszenia trwałego.

⁷³ Zobacz długą listę osób, obejmującą zarówno sędziów sprawujących urząd, jak i sędziów ministerstwa publicznego, która figuruje w art. 2 ust. 9 lit. a) („prezydent republiki”) do lit. t) („pracownicy pozosta-

3. W przedmiocie wykładni art. 47 karty

69. Sąd odsyłający, a także ASJP podnoszą, że na podstawie art. 47 karty sądy państw członkowskich, działając na zasadach niezależności i bezstronności, powinny zapewnić skuteczną ochronę sądową praw przyznanych obywatelom przez porządek prawny Unii, a jednostronne obniżenie wynagrodzeń, rozpatrywane w postępowaniu głównym, może naruszyć niezawisłość zainteresowanych sędziów.
70. W tym względzie przypominam, że jak ostatnio zauważył rzecznik generalny M. Wathelet⁽⁷⁴⁾, tytuł⁽⁷⁵⁾ oraz treść art. 47 karty wskazują na to, iż karta z jednej strony przyznaje prawo do skutecznego środka prawnego, ustanowione także w art. 13 EKPC, a z drugiej strony – prawo do sprawiedliwego procesu, w tym dostępu do bezstronnego i niezawisłego sądu, ustanowione w art. 6 ust. 1 EKPC.
71. Ponieważ bezpośrednią inspiracją dla treści art. 47 były przepisy EKPC⁽⁷⁶⁾, należy – zgodnie z art. 52 ust. 3 karty – interpretować go, nie tylko uwzględniając wyjaśnienia dotyczące karty, lecz także w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”)⁽⁷⁷⁾, a tym samym prawa gwarantowane przez omawiany art. 47 powinny co do zasady mieć taki sam sens i zakres, jakie nadaje im EKPC. Niemniej jednak zasada ta nie może stanowić przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę. Od początku podkreślano⁽⁷⁸⁾, że art. 47 karty przyznaje właśnie ochronę, której zakres przedmiotowy stosowania jest szerszy niż zakres odpowiednich przepisów EKPC⁽⁷⁹⁾.
72. W świetle orzecznictwa dotyczącego EKPC i protokołów do niej⁽⁸⁰⁾ wydaje mi się, że „zasada niezawisłości sędziów”, o której mowa w niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia

jący w rezerwie, wieku przedemerytalnym lub pozostający do dyspozycji [...]” ustawy nr 75/2014, ustęp przytoczony w pkt 6 niniejszej opinii.

⁷⁴ Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, pkt 34 i nast.). Zobacz również wyrok z dnia 16 maja 2017 r., *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 54).

⁷⁵ Mianowicie „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”.

⁷⁶ Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17 i nast.) „[p]odstawą akapitu pierwszego [art. 47 karty] jest art. 13 [EKPC]”, a jego „[a]kapit drugi odpowiada art. 6 ust. 1 [EKPC]” (zob. część „Wyjaśnienie odnoszące się do art. 47” akapity pierwszy i trzeci).

⁷⁷ Okoliczność, że istnieje konieczność odwoływania się wyłącznie do art. 47 karty wówczas, gdy rozpatrywana sytuacja podlega zakresowi stosowania prawa Unii (zob. wyrok z dnia 16 maja 2017 r., *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo) nie wyklucza możliwości dokonania wykładni tego przepisu w świetle orzecznictwa ETPC. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 45 i nast.), a także przykłady orzecznictwa przytoczone przez G. Lebruna, *De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2016, n° 106, w szczególności s. 439–445.

⁷⁸ Zobacz wyjaśnienia dotyczące karty, część „Wyjaśnienia odnoszące się do art. 47”, akapity drugi i czwarty, a także część „Wyjaśnienia odnoszące się do art. 52”, w których art. „47 akapity drugi i trzeci” wymieniony jest wśród „[a]rtykułów, których znaczenie jest takie samo jak w odpowiednich artykułach [EKPC], których zakres jest szerszy”.

⁷⁹ W opinii dotyczącej sprawy *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, pkt 37) rzecznik generalny M. Wathelet podkreśla, że „art. 47 karty ma szerszy przedmiotowy zakres zastosowania. Znajduje on zastosowanie w przypadku, gdy »prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone« (niezależnie od tego, czy zostały one przyznane w karcie), podczas gdy art. 13 EKPC wymaga naruszenia »praw i wolności zawartych w [EKPC]«. Ponadto art. 6 ust. 1 EKPC ogranicza prawo do rzetelnego procesu do rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności oskarżenia w sprawie karnej. W przypadku art. 47 akapit drugi karty brak jest takiego ograniczenia” (zob. także pkt 61 i nast. niniejszej opinii).

⁸⁰ Wyjaśnienia dotyczące karty, część „Wyjaśnienia odnoszące się do art. 52”, uściślają, że w art. 52 ust. 3 „[o]dniesienie do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności obejmuje

w trybie prejudycjalnym, dotyczy bardziej „praw[a] [każdego] do rozpatrzenia jego sprawy [...] przez niezawisły i bezstronny sąd”, o którym mowa w art. 47 akapit drugi karty⁽⁸¹⁾, niż „skutecznego środka prawnego przed sądem”, o którym mowa w art. 47 akapit pierwszy⁽⁸²⁾.

73. Zarówno ten sąd, jak i ASJP podnoszą bowiem, że zasada niezawisłości sędziów mogłaby „sprzeciwiać się przepisom obniżającym wynagrodzenie stosowanym do urzędników w Portugalii z tego powodu, że zostały ustanowione jednostronnie i w sposób ciągły przez pozostałe organy władzy”⁽⁸³⁾.
74. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC gwarancja „niezawisłego sądu” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC⁽⁸⁴⁾ wymaga tego, żeby sędziowie korzystali nie tylko z niezawisłości w aspekcie statutowym⁽⁸⁵⁾, lecz także przy sprawowaniu swojego urzędu. Pojęcie to przybiera wymiar niezawisłości sędziowskiej w ramach sądu⁽⁸⁶⁾, który nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy, a także wymiar zewnętrzny, zgodnie z którym sędziowie muszą mieć możliwość działania bez podlegania wpływom ze strony stron sporu⁽⁸⁷⁾ lub innych organów państwowych⁽⁸⁸⁾, a to w mojej ocenie jedyny aspekt podniesiony przez

zarówno konwencję, jak i jej protokoły. Znaczenie i zakres praw gwarantowanych są określone nie tylko w tych instrumentach, lecz także w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Europejskiego Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zdanie ostatnie [ustępu 3] ma na celu umożliwienie zagwarantowania przez Unię bardziej rozległej ochrony. W żadnym wypadku poziom ochrony zapewniony w karcie nie może być niższy niż poziom zagwarantowany w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”.

- ⁸¹ Pragnę podkreślić, że prawo dostępu do niezawisłego sądu w rozumieniu art. 47 karty rozciąga się na spory o charakterze administracyjnym, tak jak w sporze w postępowaniu głównym (zob. w szczególności J. Dutheil de la Rochère, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, *Jurisclasseur Europe*, fragment 160, 2010, pkt 87). Jeśli chodzi o spory dotyczące sędziów w świetle art. 6 ust. 1 EKPC, zob. wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie Baka przeciwko Węgrom (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, §§ 102 i nast.).
- ⁸² W kwestii „prawa do skutecznego środka odwoławczego” w rozumieniu art. 13 EKPC zob. wyrok ETPC z dnia 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce (CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 157).
- ⁸³ Zobacz treść pytania prejudycjalnego, a także uwagi ASJP, które to stowarzyszenie podkreśla, że o spornych obniżkach wynagrodzenia postanowiły organy władzy wykonawczej i ustawodawczej i wprowadziły je bez uwzględnienia, że wynagrodzenie sędziów sprawujących urząd przyczynia się do ich niezawisłości funkcjonalnej. Nie jest przedmiotem sporu natomiast, że mocodawcy strony skarżącej w postępowaniu głównym mogli skutecznie korzystać ze środków prawnych przysługujących w Portugalii, przy czym pamiętać należy, że sądem odsyłającym jest Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny).
- ⁸⁴ Przesłanki niezawisłości i bezstronności sądów krajowych są wprawdzie ze sobą powiązane, a niekiedy rozpatrywane łącznie (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, § 74), jednak pojęcia te różnią się od siebie, a tym samym ograniczę moje rozważania do pierwszego, zważywszy na okoliczności sporu w postępowaniu głównym.
- ⁸⁵ Pod uwagę bierze się między innymi sposób powoływania członków sądu, kadencję lub nieusuwalność (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie Maktouf i Damjanović przeciwko Bośni i Hercegowinie, CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).
- ⁸⁶ Ta pierwsza część wymaga, aby każdy sędzia chroniony był przed wytycznymi lub naciskami pochodzącymi od wewnątrz władzy sądowniczej, a w szczególności od podobnych mu, z którymi łączy go stosunek podległości administracyjnej lub hierarchicznej (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 6 października 2011 r. w sprawie Agrokompleks przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 137).
- ⁸⁷ Zobacz w szczególności wyrok ETPC z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie Maktouf i Damjanović przeciwko Bośni i Hercegowinie (CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).
- ⁸⁸ Zobacz w szczególności, jeśli chodzi o władzę ustawodawczą, wyrok ETPC z dnia 3 września 2013 r. w sprawie M.C. i in. przeciwko Włochom (CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, § 59), a także, jeśli cho-

ASJP. Podkreślam, że Trybunał przyjął podobne podejście przy definiowaniu kryteriów pozwalających na scharakteryzowanie niezawisłości sądu krajowego⁽⁸⁹⁾.

75. Jeśli chodzi o szczególności o niezawisłość członków sądu w świetle ich wynagrodzenia, ETPC dopuścił już interakcje między tymi dwoma elementami, orzekając, że „niewypłacenie przez państwo w odpowiednim czasie należności sędziom jest niezgodne z koniecznością zagwarantowania, by mogli oni sprawować swoje funkcje sądowe w sposób niezawisły i bezstronny, pozostając pod ochroną przed naciskami zewnętrznymi, które mogłyby mieć wpływ na ich decyzje i postępowanie”, podkreślając przy tym „szczególnie wrażliwy charakter zagadnienia dotyczącego niezawisłości sędziów”⁽⁹⁰⁾.
76. Analiza ta opiera się na różnych aktach prawnych Rady Europy, z których wynikają takie obawy. Artykuł 6 Europejskiej karty o statusie sędziów stanowi bowiem, bez mocy wiążącej, że poziom wynagrodzenia sędziów powinien zostać ustalony w taki sposób, aby nie narażać sędziów na ryzyko nacisków, które mogłyby osłabić ich niezawisłość, nawet jeżeli poziom ten może być różny dla poszczególnych sędziów w zależności od obiektywnych czynników, takich jak ponoszone koszty zawodowe⁽⁹¹⁾. Podobnie zalecenia Komitetu Ministrów⁽⁹²⁾ rekomendowały z jednej strony, żeby „[w]ynagrodzenie sędziów odpowiadało ich roli i odpowiedzialności i było wystarczająco wysokie, aby uchronić ich przed jakimikolwiek naciskami zewnętrznymi, które mogłyby wpłynąć na ich decyzje”, a z drugiej strony, żeby „zostały wprowadzone szczególnie przepisy ustawowe w celu ochrony przed obniżeniem wynagrodzenia dotyczącym szczególnie sędziów”⁽⁹³⁾.
77. Uwzględnivszy powyższe, uważam, że przysługujące każdej jednostce prawo do tego, aby jego sprawa została rozpatrzona przez niezawisły sąd w rozumieniu art. 47 karty, zakłada konieczność, by niezawisłość członków tego sądu zagwarantowana była przez wypłatę na ich rzecz, z uwzględnieniem ciężącej na nich odpowiedzialności, wynagrodzenia, które będzie na tyle wysokie i stabilne, by byli oni chronieni przed ryzykiem ewentualnych działań lub nacisków zewnętrznych zaburzających neutralność orzeczeń sądowych, które muszą wydawać.
78. Niemniej jednak, o ile wysokość wynagrodzenia sędziów powinna być adekwatna do wagi sprawowanego przez nich urzędu, o tyle nie powinna być ona oderwana od rzeczywistości ekonomicznej i społecznej, a zwłaszcza od średniego poziomu życia w państwie, w którym wykonują swój zawód⁽⁹⁴⁾. Ponadto racjonalna stabilność dochodów zakłada moim zdaniem,

dzi o władzę wykonawczą, wyrok z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii (CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, §§ 70, 75).

⁸⁹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 37 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo).

⁹⁰ Wyrok ETPC z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Zoubko i in. przeciwko Ukrainie (CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, §§ 67, 68) w przedmiocie zarzucanego naruszenia art. 1 protokołu nr 1 załączonego do EKPC, zgodnie z którym „każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo do poszanowania swego mienia”.

⁹¹ Przepisy wymienione w przypisie dolnym 52 do niniejszej umowy.

⁹² Zobacz zalecenie nr R(94)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące „niezawisłości, skuteczności i roli sędziów” przyjęte 13 października 1994 r., zasada III ust. 1 lit. b, a także zalecenie CM/Rec(2010)12 zatytułowane „Sędziowie: niezawisłość, skuteczność i odpowiedzialność” przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 17 listopada 2010 r. wraz z załącznikiem, pkt 53–55.

⁹³ Co do tej ostatniej części zob. także opinia nr 1 (2001) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) skierowana do Komitetu Ministrów Rady Europy w zakresie norm dotyczących niezawisłości i nieusuwalności sędziów z dnia 23 listopada 2001 r., pkt 62.

⁹⁴ Podobnie „Raport na temat niezależności systemu sądowego, część I: Niezawisłość sędziów” Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo Rady Europy (Komisja Wenecka) z dnia 16 marca 2010 r., „poziom wynagrodzenia należy ustalać z uwzględnieniem sytuacji społecznej w danym kraju” (pkt 46).

że nie zmieniają się one w czasie w sposób, który zagrażałby niezawisłości ich osądów, a nie, że są one nie do obalenia.

79. W szczególności w sytuacji kryzysu ekonomicznego o tak dużym zasięgu, jaki nastąpił w okresie poprzedzającym przyjęcie przepisów krajowych rozpatrywanych w sporze w postępowaniu głównym⁹⁵), zasady niezawisłości sędziów nie można rozumieć jako uniemożliwiającej zmianę wynagrodzenia tych sędziów, nawet jeżeli taka operacja musi pozostawać w racjonalnych proporcjach w celu uniknięcia uczynienia ich podatnymi na naciski, które mogą być na nich wywierane. Jak bowiem podnosi rząd portugalski, trzeba znaleźć słuszną równowagę między ogólnym interesem społeczności a partykularnym interesem sędziów, którzy są zobowiązani do przestrzegania praw przyznanych podmiotom prawa.
80. Ponadto, jak już podkreśliłem⁹⁶), podobnie jak rząd portugalski⁹⁷) i Komisja, sporne przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzenia dotyczyły nie tylko sędziów sprawujących urząd, lecz także wielu osób sprawujących funkcje publiczne. Skoro zatem nie dotyczyły one wyłącznie ani nawet szczególnie sędziów, nie można uznać, że „inne suwerenne władze/organy” wymienione w pytaniu prejudycjalnym dążyły do destabilizacji członków korpusu sądowego, tym bardziej że funkcjonariusze władzy wykonawczej, a także ustawodawczej zostali w takim samym stopniu dotknięci środkami pakietu oszczędnościowego na podstawie art. 2 ustawy nr 75/2014.
81. W związku z powyższym uważam, że art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on przyjęciu przepisów krajowych takich jak kwestionowane w sporze w postępowaniu głównym, ponieważ nie naruszają one zawartej w tym przepisie zasady niezawisłości sędziów.
82. Przeciwna wykładnia miałaby w praktyce katastrofalne w mojej ocenie skutki w postaci pozbawienia państw członkowskich możliwości przeprowadzenia, w obliczu poważnego kryzysu gospodarczego, niezbędnego dostosowania wynagrodzeń osób sprawujących funkcje publiczne w szerokim ujęciu, o ile takie dostosowanie nie dotyczy wyłącznie sędziów i nie jest nieproporcjonalne.

V. Wnioski

83. Wobec powyższego uważam, że na pytanie prejudycjalne postawione przez Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia) należy odpowiedzieć w następujący sposób:

Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w taki sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom dotyczącym ogólnego obniżenia wynagrodzeń w administracji publicznej, którym podlegają sędziowie na podstawie przepisów krajowych takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.

⁹⁵ W tym względzie rząd portugalski podnosi, że przyjęcie spornych przepisów stanowiło fundamentalny wybór dokonany przez właściwe organy państwa portugalskiego, uzasadniony celem wyeliminowania deficytu budżetowego i koniecznością przestrzegania przez to państwo zobowiązań finansowych wynikających z pomocy finansowej, z której skorzystało na mocy przepisów Unii.

⁹⁶ Zobacz pkt 68 oraz przypis 73 niniejszej opinii.

⁹⁷ Rząd ten podkreślił, że kwestionowane przepisy miały na celu z jednej strony zagwarantowanie na ostatnim miejscu ogólnego interesu społeczności, zdefiniowanego w poszanowaniu konstytucji krajowej, przez państwo portugalskie w charakterze ustawodawcy, z drugiej zaś strony – rozdzielenie w sposób sprawiedliwy i równoważony wysiłku nałożonego przez te przepisy, który ponoszą wszyscy urzędnicy organów państwa, pracownicy administracji publicznej i inni pracownicy państwowi.

Rozdział 2

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 17 kwietnia 2018 r. Sprawa C-441/17 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Puszcza Białowieska)

2.1. Wprowadzenie

Puszcza Białowieska jest jednym z najlepiej zachowanych lasów naturalnych Europy, charakteryzującym się dużymi ilościami starodrzewów, w szczególności drzewostanów stuletnich oraz drewna martwego. O niespotykanych w skali światowej walorach przyrodniczych tego terenu najlepiej świadczy fakt objęcia go szeregiem międzynarodowych form ochrony przyrody, w tym listą Światowego Dziedzictwa Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO)¹. Puszcza Białowieska należy ponadto do sieci Natura 2000, obejmującej tereny o największym znaczeniu dla zachowania zagrożonych lub bardzo rzadkich gatunków roślin i zwierząt czy charakterystycznych siedlisk przyrodniczych, wyznaczone i zatwierdzone zgodnie z dyrektywą siedliskową² oraz dyrektywą ptasią³. Dyrektywy te nakładają na państwa członkowskie szereg obowiązków służących zachowaniu lub odtworzeniu siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej.

To spowodowało, że w 2016 roku przedmiotem zainteresowania ze strony Komisji Europejskiej stały się podjęte przez polskie władze aktywne działania gospodarki leśnej zezwalające na wycinkę i usuwanie istotnej części drzewostanu na obszarze Puszczy Białowieskiej. Polska uzasadniała te działania koniecznością powstrzymania stałej gradacji kornika drukarza – gatunku chrząszcza zasiedlającego drzewa, uznanego przez polskie władze za zagrożenie dla zachowania właściwego stanu siedlisk chronionych gatunków roślin i zwierząt chronionych dyrektywą siedliskową i ptasią.

¹ Report of the rapporteur on the third session of the World Heritage Committee (Cairo and Luxor, 22–26 October 1979), Paris, 30 November 1979, CC-79/CONF.003/13, s. 11.

² Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flor, Dz. Urz. UE L 206 z 1992, s. 7 ze zm., dalej jako „dyrektywa siedliskowa”.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30.11.2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 20 z 2010, s. 7 ze zm.; dalej jako: „dyrektywa ptasia”.

Choć istota sporu między Komisją a polskimi władzami dotyczyła w teorii dopuszczalnego modelu ochrony Puszczy Białowieskiej, to w praktyce sprawa ta ma znacznie szerszy kontekst i odgrywa istotną rolę z perspektywy ochrony praworządności w Unii Europejskiej. *Modus operandi* Trybunału w tej sprawie – opierający się m.in. w zastosowaniu środków tymczasowych, których przestrzeganie zostało zabezpieczone karą dzięki precedensowej wykładni art. 279 TFUE⁴ – pozwolił na wzmocnienie mechanizmu chroniącego unijny porządek prawny, zapewniając skuteczny środek w relacjach z państwem naruszającym podstawowe jego zasady⁵.

2.2. Okoliczności sprawy

Gospodarka leśna w Lasach Państwowych prowadzona jest na podstawie planów urządzenia lasu, sporządzanych dla nadleśnictw na 10 lat. W 2012 roku Minister Środowiska zatwierdził plan urządzenia lasu sporządzony dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021⁶, zawierający kompleksowy program ochrony przyrody i określenie działań dotyczących m.in. ochrony lasu, projektowanej powierzchni zalesień i odnowień czy projektowanej powierzchni pielęgnowania lasu (dalej jako: „Plan Urządzenia Lasu”). Plan ten zmniejszał dopuszczalną wielkość (etat) pozyskania drewna zatwierdzony dla trzech nadleśnictw, w tym Nadleśnictwa Białowieża. Dodatkowe działania ochronne i cele ochrony przyrody dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska określone zostały w planie zadań ochronnych przyjętym przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w 2015 r. (dalej jako: „Plan Zadań Ochronnych”)⁷.

Rok po przyjęciu Planu Zadań Ochronnych, zdecydowano się jednak wprowadzić zmiany do programu ochrony przyrody obowiązującego dla Puszczy Białowieskiej, uzasadniając to stałą gradacją kornika drukarza. Decyzją z 25 marca 2016 r., polski Minister Środowiska zatwierdził na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych aneks do Planu Urządzenia Lasu („aneks z 2016 r.”), którego mocą dokonano zwiększenia limitu pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża (z 63 471 m³ do 188 000 m³), jak też powierzchni przewidzianej do zalesień i odnowień (z 12,77 ha do 28,63 ha). W rezultacie Minister Środowiska zezwolił na niemal trzykrotne zwiększenie pozyskania drewna w latach 2012–2021 w Nadleśnictwie Białowieża, jak również na podjęcie działań aktywnej gospodarki leśnej (takich jak cięcia sanitarne,

⁴ Tak. J. Barcz, *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, PiP 2019, nr 1, s. 9.

⁵ Por. P. Filipek, *Nieusuwalność sędziów i granice kompetencji państwa członkowskiego do regulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r.*, C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EPS 2019, nr 12, s. 6.

⁶ Decyzja Ministra Środowiska z dnia 9 października 2012 r. znak DLP-lpn-611-31/40283/12, <https://bialowieza.bialystok.lasy.gov.pl/documents/62676/539400/Elaborat+po+z zmianach+M%C5%9A.pdf/424e991f-b619-4173-9c28-89aa9a026577> (dostęp 10.01.2021).

⁷ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z 6.11.2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, Dz.U.WP z 2015 r. poz. 3600.

zalesienia i cięcia odnowieniowe) na obszarach dotychczas wyłączonych całkowicie z takiej interwencji.

Po uzyskaniu informacji o wydaniu aneksu z 2016 r., Komisja wysłała do polskich władz wnioski o wyjaśnienie szeregu kwestii dotyczących wpływu zwiększonego pozyskania drewna na stan ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków dzikiej fauny na obszarze Puszczy Białowieskiej. Po uzyskaniu niesatysfakcjonującej odpowiedzi, uzasadniającej te działania gradacją kornika drukarza, 17 czerwca 2016 r. działając na podstawie art. 258 TFUE Komisja zdecydowała się skierować do polskich władz wezwanie do usunięcia uchybienia. W ocenie Komisji działania zatwierdzone aneksem z 2016 r. nie były uzasadnione i nie upewniono się, iż działania te nie wpłyną niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. W rezultacie, zatwierdzając zwiększone pozyskiwanie drewna, w ocenie Komisji polskie władze uchybiły zobowiązaniom spoczywającym na nich na mocy dyrektyw ptasiej i siedliskowej.

Polskie władze nie tylko jednak nie wycofały się ze spornych środków, ale zamiast tego przystąpiły do usuwania suchych drzew oraz drzew zasiedlonych kornikiem drukarzem, na podstawie decyzji wydanej przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w przedmiocie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów (dalej jako: „decyzja nr 51”)⁸.

W tych okolicznościach, pismem z dnia 28 kwietnia 2017 r. Komisja skierowała do polskich władz uzasadnioną opinię, zarzucając im uchybienie zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 1 i 3 i art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, a także z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej. Komisja zwróciła się do władz polskich o zastosowanie się do uzasadnionej opinii w terminie jednego miesiąca od jej otrzymania. Termin ten Komisja uzasadniała między innymi informacją o rozpoczęciu wycinki i związanym z tym bezpośrednim zagrożeniem powstania poważnej i nieodwracalnej szkody dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Pismem z 26 maja 2017 r. Polska ograniczyła się do stwierdzenia, że zarzucane uchybienia są bezpodstawne.

Stwierdzając, że odpowiedź ta nie jest satysfakcjonująca i władze polskie nie upewniły się, iż sporne działania gospodarki leśnej nie będą naruszać integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, Komisja wniosła 20 lipca 2017 r. skargę zmierzającą do stwierdzenia, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Komisja sformułowała cztery zarzuty, w oparciu o które argumentowała, iż Polska naruszyła:

- art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej poprzez przyjęcie aneksu z 2016 r. bez upewnienia się, że aneks ten nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska;

⁸ Decyzja nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 17.02.2017 r. w sprawie w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w nadleśnictwach Białowieża, Browek, Hajnówka, Biuletyn Informacyjny Lasów Państwowych z 2017 r., nr 6 (294), <http://www.lasy.gov.pl/pl/pro/publikacje/biuletyn-informacyjny-lasow-panstwowych/2017/bilp-6-2017> (dostęp 10.01.2021).

- art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a także art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej poprzez brak ustanowienia koniecznych środków ochrony odpowiadających wymaganiom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych i gatunków ptaków wymienionych w obu dyrektywach;
- art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, poprzez brak zapewnienia ścisłej ochrony wybranym gatunkom chrząszczy wymienionym w dyrektywie siedliskowej tj. skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża, oraz
- art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, poprzez brak zapewnienia ochrony gatunków ptaków wymienionych w dyrektywie ptasiej, aby nie były one zabijane ani płoszone w okresie lęgowym i wychowu młodych, a ich gniazda lub jaja nie były umyślnie niszczone, uszkodzane lub usuwane w Nadleśnictwie Białowieża.

Zdaniem polskich władz, to Komisja błędnie przyjęła, że „bezczynność wpływa pozytywnie na bioróżnorodność”⁹. Polskie władze konsekwentnie argumentowały bowiem, że to brak aktywnych działań nakierowanych na zwalczanie gradacji kornika drukarza – a tym samym równoznacznych ze wsparciem zachowania różnorodności biologicznej – stanowił bezpośrednie zagrożenie dla integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieńska, prowadząc do zamierania gatunków i ich siedlisk¹⁰. Na poparcie tego stanowiska, powołały się m.in. na działania aktywnej gospodarki leśnej dokonywane w innych państwach członkowskich w podobnych okolicznościach¹¹.

Co więcej, choć polskie władze nie kwestionowały, że część środowisk naukowych sprzeciwia się reagowaniu na gradację kornika drukarza poprzez wycinkę zasiedlonych drzew, to zwróciły uwagę na opracowania, zgodnie z którymi to właśnie brak interwencji przeciwko kornikowi drukarzowi stwarza duże prawdopodobieństwo powstania poważnej i nieodwracalnej szkody dla siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt, dla których zachowania wyznaczono obszar Natura 2000 Puszcza Białowieńska¹². W ocenie polskich władz, to Komisja zatem błędnie uznała, że sporne działania aktywnej gospodarki leśnej niosą za sobą ryzyko negatywnych skutków dla integralności Puszczy Białowieckiej.

2.3. Postanowienie w sprawie środków tymczasowych

Zgodnie z uwagami poczynionymi wyżej, szereg naukowców i organizacji ekologicznych podnosiło, że prowadzone działania gospodarki leśnej negatywnie oddziałują na zachowanie właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt w ramach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieńska.

⁹ Wyrok TS z 17.04.2018 r. C-441/17 *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2018:255 (dokument 2.1.), pkt 104.

¹⁰ Tamże, pkt 98.

¹¹ Np. władze austriackie zdecydowały się utworzyć program dotyczący ograniczania gradacji kornika drukarza w parkach narodowych i na terenach o wysokich walorach przyrodniczych z wykorzystaniem technik gospodarki leśnej – zob. tamże, pkt 99.

¹² Tamże, pkt 105.

W tych okolicznościach, równocześnie ze złożeniem skargi przeciw Polsce, Komisja wniosła odrębnym pismem o zastosowanie środków tymczasowych na podstawie art. 279 TFUE i art. 160 ust. 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

Wnioskowane środki miały na celu nakazanie Polsce, by w oczekiwaniu na wyrok Trybunału zaprzestała, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, działań wynikających z aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51, tj. aktywnych działań gospodarki leśnej¹³, w tym w szczególności usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze Puszczy Białowieskiej.

Postanowieniem z 27 lipca 2017 r.¹⁴, wiceprezes Trybunału tymczasowo uwzględnił ten wniosek do czasu ogłoszenia postanowienia, które miało zakończyć postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych. Kilka miesięcy później, 20 listopada 2017 r. Trybunał w składzie Wielkiej Izby wydał definitywne postanowienie o zabezpieczeniu, uwzględniając wniosek Komisji o zastosowanie środków tymczasowych¹⁵.

Trybunał przypomniał, że środki tymczasowe mogą zostać zarządzone jedynie w razie spełnienia kumulatywnie dwóch przesłanek, tj. wyłącznie wtedy, gdy:

- zostanie wykazane, że ich zastosowanie jest *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione (*fumus boni iuris*) oraz
- że mają one pilny charakter w tym znaczeniu, iż ich zarządzenie i wykonanie przed rozstrzygnięciem w sprawie głównej jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego. Konieczne jest przy tym dokonanie wyważenia występujących interesów¹⁶.

Pierwsza z przesłanek w ocenie Trybunału pozostaje spełniona, jeżeli na etapie postępowania w przedmiocie środka tymczasowego występuje istotny spór prawny lub faktyczny, którego rozstrzygnięcie nie nasuwa się od razu, wobec czego skarga w postępowaniu głównym nie jest *prima facie* pozbawiona poważnych podstaw¹⁷. Przenosząc to na grunt niniejszej sprawy, Trybunał uznał, iż stanowisko prezentowane przez Komisję nie było na pierwszy rzut oka pozbawione poważnych podstaw, co w konsekwencji nie pozwalało wykluczyć, iż prowadzone działania aktywnej gospo-

¹³ Tj. działań aktywnej gospodarki leśnej na siedliskach 91D0 (bory i lasy bagienne) i 91E0 (łągi olszowe, jesionowe, wierzbowe i topolowe), oraz w drzewostanach ponadstuletnich na siedlisku 9170 (grąd subkontynentalny), jak też na siedliskach trzmielojada, sóweczki, włośchatki, dzięcioła białogrzbietego, dzięcioła trójpalczastego, muchołówki małej, muchołówki białoszyjej i gołębia siniaka oraz na siedliskach chrząszczy saproksylicznych, a mianowicie ponurka Schneidera, zgniotka cynobrowego, konarka tajgowego, rozmiarza kolweńskiego, a także zagłębka bruzdkowanego – zob. Wyrok TS z 17.04.2018 r. w sprawie C-441/17 *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2018:255, pkt 217.

¹⁴ Postanowienie wiceprezesa TS z 27.07.2017 r. w sprawie C-441/17 R *Komisja przeciwko Polsce*, nieopubl.

¹⁵ Postanowienie TS z 20.11.2017 r. w sprawie C-441/17 R *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2017:877EU: C:2017:622.

¹⁶ Zob. szerzej postanowienie wiceprezesa TS z 24.04.2008 r., w sprawie C-76/08 R *Komisja przeciwko Malcie*, ECLI:EU:C:2008:252, pkt 22; postanowienie wiceprezesa TS z 10.12.2009 r., w sprawie C-573/08 R *Komisja przeciwko Włochom*, ECLI:EU:C:2009:775, pkt 12; zob. też postanowienie wiceprezesa TS z 19.12.2013 r. w sprawie C-426/13 P-R *Komisja przeciwko Niemcom*, ECLI:EU:C:2013:848, pkt 40.

¹⁷ Zob. postanowienie wiceprezesa TS z 3.12.2014 r., w sprawie C-431/14 P-R *Grecja przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2014:2418, pkt 20.

darki leśnej nie spełniają wymogów ochrony wynikających z dyrektyw siedliskowej i ptasiej¹⁸. W tym kontekście Trybunał odwołał się zwłaszcza do zasady ostrożności, będącej podstawą polityki UE w dziedzinie środowiska¹⁹. Zdaniem Trybunału w świetle tej zasady skargi Komisji w postępowaniu głównym nie można uznać za *prima facie* pozbawionej poważnych podstaw, skoro – co nie było kwestionowane przez polskie władze – nie upewniono się, że zgodnie z najlepszą wiedzą naukową rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej nie naruszą integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska²⁰.

Odnosząc się do drugiej z przesłanek (pilnego charakteru), Trybunał podkreślił, że postępowanie w sprawie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych ma na celu zagwarantowanie pełnej skuteczności przyszłego ostatecznego orzeczenia tak, aby uniknąć luk w ochronie prawnej zapewnianej przez Trybunał. Aby osiągnąć ten cel, pilny charakter wniosku o zastosowanie środków tymczasowych należy oceniać pod względem konieczności orzeczenia tymczasowego dla uniknięcia wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody dla strony, która domaga się tymczasowej ochrony²¹. Trybunał uznał, że Komisja wykazała pilny charakter wnioskowanych środków tymczasowych w przedmiotowej sprawie. W razie późniejszego stwierdzenia przez Trybunał naruszenia przez Polskę prawa wskutek prowadzonej wycinki drzew, szkoda, która wystąpiłaby w jej wyniku, nie mogłaby zostać później naprawiona ze względu na oczywistą niemożliwość przywrócenia na obszarach dotkniętych tymi działaniami ich pierwotnego stanu²².

Następnie Trybunał poddał analizie, czy ochrona siedlisk i gatunków przed ewentualnym zagrożeniem, jakie niosą rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej, przeważa nad interesem w zatrzymaniu niszczenia siedlisk przyrodniczych Puszczy Białowieskiej, na których występuje kornik drukarz, a wobec tego przemawia za zarządzeniem środków tymczasowych. Trybunał uznał, że wobec braku szczegółowych informacji dotyczących uciążliwości, jakie krótkookresowo mogą być spowodowane przez kornika drukarza, pilniejszy charakter ma uniknięcie szkód, jakie kontynuacja wspomnianych działań wyrządziłaby na obszarze chronionym²³. Zdaniem Trybunału polskie władze nie podały przyczyn, dla których zaprzestanie tych działań do chwili ogłoszenia wyroku (a więc w praktyce na jedynie kilka miesięcy od daty niniejszego postanowienia) mogłoby spowodować poważną i nieodwracalną szkodę na obszarze Puszczy Białowieskiej. Ponadto przywołana przez Polskę okoliczność, że takie działania są ograniczone jedynie do niewielkiej części obszaru, nie przemawia za tezą bronioną przez Polskę. Zdaniem Trybunału jest wręcz przeciwnie – takie stanowisko prezentowane przez polskie władze raczej wzmacnia pogląd Komisji, zgodnie z którym czasowe zaprzestanie tych działań nie wyrządzi poważnej

¹⁸ Postanowienie TS z 20.11.2017 r. w sprawie C-441/17 R *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2017:877EU: C:2017:622, pkt 38.

¹⁹ Tamże, pkt 42.

²⁰ Tamże, pkt 39.

²¹ Tamże, pkt 43.

²² Tamże, pkt 59.

²³ Tamże, pkt 79.

szkody temu obszarowi²⁴. To doprowadziło Trybunał do ostatecznej konstatacji, że pilniejszy charakter ma uniknięcie szkód, jakie kontynuacja wspomnianych działań wyrządziłaby na obszarze chronionym niż uciążliwość, jakie krótkookresowo mogą być spowodowane przez kornika drukarza²⁵, w związku z czym wniosek Komisji o zastosowanie środków tymczasowych został uwzględniony²⁶.

Co istotne, Komisja wskazywała w międzyczasie, że działania, których zaprzestanie nakazano tymczasowo wspomnianym wyżej postanowieniem wiceprezesa Trybunału, były kontynuowane z naruszeniem postanowienia. Mając to na uwadze, Komisja uzupełniła swój wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, wnosząc na podstawie art. 279 TFUE o nałożenie na Polskę nakazu zapłaty kary pieniężnej na wypadek, gdyby nie przestrzegła ona nakazów zarządzonych w ramach postępowania.

W odpowiedzi na ten wniosek, władze polskie wskazały, że wniosek o nałożenie nakazu zapłaty kary pieniężnej w oparciu o art. 279 TFUE jest niedopuszczalny, gdyż przepis ten – w odróżnieniu od art. 260 TFUE – nie uprawnia wyraźnie Trybunału do nakładania kar pieniężnych na państwa członkowskie i że takiej kompetencji nie można opierać na interpretacji celowościowej²⁷. W ocenie polskich władz, gdyby Komisja uznała, że nie doszło do prawidłowego wykonania postanowienia wiceprezesa Trybunału, powinna wpierrw wnieść skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom na podstawie art. 258 TFUE. Dopiero zaś w sytuacji uwzględnienia tej skargi przez Trybunał i niewykonania orzeczenia Trybunału, Komisja byłaby uprawniona do wniesienia skargi na podstawie art. 260 TFUE i zawnioskowania o nałożenie kary pieniężnej²⁸.

Trybunał nie podzielił stanowiska polskich władz. Uznał, że kary pieniężnej nie sposób uznać w okolicznościach rozpatrywanej sprawy za środek sankcjonujący. Jego zdaniem oparcie się na argumentacji polskich władz powodowałoby w szczególności znaczne ograniczenie możliwości osiągnięcia przez to postępowanie jego celu w wypadku nieprzestrzegania przez dane państwo członkowskie zarządzonych wobec niego środków tymczasowych²⁹. W tym kontekście Trybunał bezpośrednio odwołał się do praworządności wyrażonej w art. 2 TUE wskazując, iż zapewnienie skutecznego stosowania prawa UE jest nierozłącznie związane z tą wartością³⁰. Tym

²⁴ Tamże, pkt 75.

²⁵ Tamże, pkt 79.

²⁶ Niemniej jednak, Trybunał orzekł, by w drodze wyjątku działania były kontynuowane, ale jedynie pod warunkiem, że stanowią wyłączny środek zachowania bezpieczeństwa publicznego osób w bezpośrednim otoczeniu dróg komunikacyjnych lub innej ważnej infrastruktury, jeżeli z powodów obiektywnych nie jest możliwe zachowanie tego bezpieczeństwa poprzez przyjęcie innych mniej radykalnych środków, takich jak właściwa sygnalizacja zagrożeń lub czasowy zakaz, któremu w danym wypadku towarzyszą odpowiednie kary, publicznego wstępu do tego bezpośredniego otoczenia – por. tamże pkt 81–82.

²⁷ Postanowienie TS z 20.11.2017 r. w sprawie C-441/17 R *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2017:877EU: C:2017:622, pkt 91.

²⁸ Tamże, pkt 101.

²⁹ Tamże, pkt 102.

³⁰ Tamże.

samym konieczność skutecznego stosowania prawa unijnego, obok m.in. zasady skutecznej ochrony sądowej czy zasady podziału władz, została wyraźnie zaliczona przez Trybunał do elementów państwa prawa³¹.

To zaś stanowiło punkt wyjścia do dokonania przez Trybunał precedensowej interpretacji art. 279 TFUE³², zgodnie z którą komentowany przepis zezwala nałożyć na państwo członkowskie karę pieniężną w postępowaniu o zabezpieczenie celem zagwarantowania pełnej skuteczności ostatecznego orzeczenia. Widmo nałożenia kary pieniężnej przyczynia się bowiem do powstrzymania danego państwa członkowskiego od nieprzestrzegania postanowienia zabezpieczającego, wzmacnia skuteczność zarządzonych środków, tym samym gwarantując pełną skuteczność ostatecznego orzeczenia i mieszcząc się w ten sposób w ramach celu art. 279 TFUE³³. Mając na uwadze uzasadnione sygnały przemawiające za niewykonaniem przez polskie władze tymczasowego postanowienia o zabezpieczeniu z 27 lipca 2017 r.³⁴, Trybunał uznał za konieczne wzmocnić skuteczność zarządzonych środków i orzekł, że w razie nieprzestrzegania postanowienia zabezpieczającego w toku postępowania, władze polskie będą zobowiązane do zapłaty na rzecz Komisji kary pieniężnej w wysokości co najmniej 100 000 euro dziennie.

2.4. Opinia rzecznika generalnego

W toku postępowania rzecznik generalny Yves Bot w przedstawionej przez siebie opinii z dnia 20 lutego 2018 r.³⁵ zaproponował Trybunałowi stwierdzenie, że w związku z prowadzonymi działaniami gospodarki leśnej Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy dyrektywy siedliskowej i ptasiej.

Odnosząc się do zarzutów pierwszego i drugiego skargi, rzecznik generalny za punkt wyjścia przyjął ustalenie, czy prowadzone przez Polskę działania gospodarki leśnej można uznać za tożsame z przyjęciem środków ochronnych wymaganych przez dyrektywę siedliskową i ptasią. Rozstrzygając tę kwestię, rzecznik generalny wyszedł z założenia, że ocena działań gospodarki leśnej wymaga wzięcia pod uwagę celów dyrektywy siedliskowej i to w świetle wyrażonych w nich zasad należy dokonać kwalifikacji środków przewidzianych w aneksie z 2016 r. oraz w decyzji nr 51³⁶. W tym kontekście podkreślił w ślad za orzecznictwem Trybu-

³¹ P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE*, cz. 1, EPS 2018, nr 1, s. 5.

³² Tak J. Barcz, *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa...*, s. 9.

³³ Tak T. Konciewicz, *Filozofia europejskiego wymiaru sprawiedliwości. O ewolucji fundamentów unijnego porządku prawnego*, Warszawa 2020, s. 323–330.

³⁴ Zob. postanowienie TS z 20.11.2017 r. w sprawie C-441/17 R Komisja przeciwko Polsce, ECLI:EU:C:2017:877EU:C:2017:622, pkt 112.

³⁵ Opinia rzecznika generalnego Yves'a Bota z 20.02.2018 r. w sprawie C-441/17 *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2018:80 (dokument 2.2.).

³⁶ Tamże, pkt 140–142.

nału³⁷, że przepisy dyrektywy siedliskowej zmierzają do tego, by państwa członkowskie podejmowały właściwe środki ochrony w celu zachowania ekologicznego charakteru terenów, na których znajdują się siedliska przyrodnicze³⁸. Okolicznością pozostającą poza wszelkim sporem był fakt, iż wycinka drzew doprowadziła do utraty drzewostanów. Kwestia, która wymagała jednak rozstrzygnięcia, dotyczyła możliwości uzasadnienia wycinki bezprecedensową gradacją kornika drukarza, która zdaniem polskich władz mogła wpłynąć niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000.

W tym kontekście rzecznik generalny zajął stanowisko, że działania wynikające z aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51 nie tylko nie mogą być uznane za wdrażanie Planu Zadań Ochronnych z 2015 r, ale „paradoksalnie mogą one potencjalnie pozbawiać ten program skuteczności, a wręcz pozwolić władzom polskim na obchodzenie jego postanowień”³⁹. Świadczy o tym nie tylko istniejący spór naukowy, czy podjęte środki będą miały wpływ na gradację kornika drukarza i można je uznać za właściwy sposób zachowania siedlisk chronionych⁴⁰, ale przede wszystkim fakt, że aneks z 2016 r. przewiduje środki uznawane przez Plan Zadań Ochronnych za potencjalne zagrożenia dla ochrony siedlisk i gatunków chronionych. Gradacja kornika drukarza nie tylko nie została zidentyfikowana na gruncie tego dokumentu jako istniejące lub potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt i ptaków. Zamiast tego Plan Zadań Ochronnych wyraźnie uznaje usuwanie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza za potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk⁴¹. To doprowadziło rzecznika generalnego do konstatacji, że Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, a w konsekwencji, że zarzut drugi podnoszony przez Komisję jest uzasadniony.

Władze polskie utrzymywały przy tym, że działania gospodarki leśnej przewidziane w aneksie z 2016 r. stanowią plany lub przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, dla których przyjęcia przeprowadzono w 2015 r. ocenę oddziaływania tych działań na środowisko. Zdaniem rzecznika generalnego nie sposób jednak uznać, że władze polskie upewniły się, że przewidziane w aneksie działania nie będą oddziaływać na integralność tego obszaru Natura 2000, co powoduje w konsekwencji, że również zarzut pierwszy podnoszony przez Komisję należy uznać za zasadny. W ocenie rzecznika generalnego już z prostego przeglądu chronologii spornych decyzji i okoliczności sprawy wynika, że ocena wymagana

³⁷ Wyrok TS z 11.04.2013 r., w sprawie C-258/11 *Sweetman i in.* ECLI:EU:C:2013:220, pkt 37–38; wyrok TS z 21.07.2016 r., w sprawie C-387/15 i C-388/15 *Orleans i in.* ECLI:EU:C:2016:583, pkt 35–36; tak też wyrok z 20.05.2010 r. w sprawie C-308 *Komisja przeciwko Hiszpanii*, ECLI:EU:C:2010:281, pkt 21.

³⁸ Opinia rzecznika generalnego Yves’a Bota z 20.18.2018 r. w sprawie C-441/17 *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2018:80, pkt 140.

³⁹ Tamże, pkt 147.

⁴⁰ Tamże, pkt 145.

⁴¹ Tamże, pkt 146.

na gruncie dyrektywy siedliskowej nie mogła zostać przeprowadzona⁴². Zdaniem rzecznika wskazuje na to szereg okoliczności⁴³, jak choćby fakt, że na krótko przed przyjęciem aneksu z 2016 r., władze polskie przyjęły Plan Zadań Ochronnych. Dokument ten zaś wyraźnie potwierdza, że wycinka i usuwanie drzew zasiedlonych przez kornika drukarza stanowi potencjalne zagrożenie z punktu widzenia ochrony rozpatrywanego obszaru Natura 2000⁴⁴. Tymczasem przyjęte przez Polskę środki zezwalały na wycinkę i usuwanie drzewostanu bez ograniczeń⁴⁵.

Rzecznik generalny przypomniał w tym kontekście w ślad za Trybunałem⁴⁶, że ocenę oddziaływania planów lub przedsięwzięć na integralność danych obszarów należy przeprowadzić w świetle najlepszej wiedzy naukowej dostępnej w chwili przyjęcia decyzji. Tymczasem w czasie przyjęcia spornych decyzji istniał sygnalizowany już wyżej spór naukowy odnoszący się nie tylko do najbardziej odpowiednich metod ograniczenia gradacji kornika drukarza, ale nawet samej słuszności zwalczania gradacji kornika⁴⁷. Już choćby z tych względów ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona przed przyjęciem spornych środków nie mogła odpowiadać wymaganiom wskazanym przez Trybunał.

W tym kontekście rzecznik generalny odniósł się szerzej do samej zasady ostrożności (przezorności), będącej jedną z kluczowych zasad polityki Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska⁴⁸. W literaturze podkreśla się, że zasada ta stanowi reakcję na niepewność, która powstaje w obliczu zagrożeń dla środowiska czy zdrowia ludzkiego i obejmuje takie czynniki jak prawdopodobieństwo, związek przyczynowy oraz rozmiary zagrożenia⁴⁹. Zasada ta odnosi się zatem do działalności podejmowanej w sytuacji, gdy jej skutki nie są w pełni rozpoznane, a mogą wywrzeć negatywny wpływ na środowisko. Wiąże się ona zatem nierozdzielnie z obowiązkiem spoczywającym na podmiotach podejmujących taką działalność dokonania kompleksowej analizy, celem wyeliminowania potencjalnych zagrożeń⁵⁰.

Tak rozumiana zasada ostrożności została również wyrażona w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Przepis ten pozwala bowiem zapobiegać niekorzystnym wpływom na integralność terenów chronionych, wywieranym przez plany lub przedsięwzięcia przewidziane przez organy właściwe do wydania pozwolenia na realizację środków,

⁴² Tamże, pkt 156.

⁴³ Tamże, pkt 157–164.

⁴⁴ Tamże, pkt 157.

⁴⁵ Tamże, pkt 158.

⁴⁶ Por. wyrok TS z 14.01.2016 r., w sprawie C-399/14 *Grüne Liga Sachsen i in.*, ECLI:EU:C:2016:10, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴⁷ Tamże, pkt 165; zob. też program naprawczy, zatytułowany „Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego Unesco oraz obszaru sieci Natura 2000”, sporządzony przez Ministra Środowiska i Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych 25.03.2016 r.

⁴⁸ O zasadzie ostrożności zob. szerzej C.E. Foster, *Science and the Precautionary Principle in International Courts and Tribunals*, Cambridge 2011; M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 86–94.

⁴⁹ M. Nowaki, A. Przyborowska-Klimczak, *Art. 191*, w: K. Kowalik-Bańczyk, M. Swarc-Kuczer, A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX/el.

⁵⁰ Zob. szerzej K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 78–82.

które one zawierają. Rzecznik generalny przypomniał, że stosowanie zasady ostrożności w ramach art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wymaga, by właściwy organ dokonał oceny skutków przedsięwzięcia dla obszaru Natura 2000 z punktu widzenia założeń jego ochrony, z uwzględnieniem środków związanych z tym przedsięwzięciem, mających na celu uniknięcie lub zmniejszenie ewentualnych bezpośrednich niekorzystnych skutków dla tego obszaru⁵¹. To na organie bowiem spoczywa obowiązek upewnienia się, że przedsięwzięcia nie wpłynę niekorzystnie na obszar Natura 2000. Przenosząc to na grunt rozpatrywanej sprawy, rzecznik generalny stwierdził, że Polska naruszyła tę zasadę. Jako że w chwili przyjęcia spornych środków ryzyko naruszenia ochrony i integralności obszaru Natura 2000 nie zostało w pełni zidentyfikowane, ocenione i wykluczone „władze polskie nie mogły przyjąć ani aneksu z 2016 r., ani decyzji nr 51, nie naruszając także zasady ostrożności”⁵².

Rzecznik generalny nie podzielił również argumentacji polskich władz opierającej się na względach bezpieczeństwa publicznego dla uzasadnienia przyjęcia i wdrożenia spornych środków. Art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej zezwala bowiem, by plan lub przedsięwzięcie zostało zrealizowane pomimo negatywnych wyników oceny. Może mieć to jednak miejsce wyłącznie wówczas, gdy jest to uzasadnione nadrzędnymi względami interesu publicznego i gdy brak jest alternatywnych rozwiązań, a ponadto gdy państwo członkowskie zastosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. Tymczasem w ocenie rzecznika nie spełniono żadnego z tych wymogów, w szczególności nie weryfikując możliwości skorzystania ze środków alternatywnych lub kompensujących względem działań gospodarki leśnej przyjętych i wdrożonych na podstawie aneksu z 2016 r. oraz decyzji nr 51⁵³.

Wszystkie przywołane okoliczności finalnie doprowadziły rzecznika do wniosku, że zarzut pierwszy podniesiony przez Komisję jest zasadny, podobnie jak zarzut drugi. Nie przestrzegając bowiem art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i wdrażając przyjęte w ten sposób środki, które nie mogą stanowić planu ochrony w rozumieniu art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, polskie władze uchybiły zobowiązaniom wynikającym z tych przepisów, a także z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej.

Te rozważania doprowadziły zaś rzecznika generalnego do przekonania, że uzasadnione są również pozostałe zarzuty podnoszone przez Komisję, zakładające, iż sporne działania gospodarki leśnej mogą pogorszyć stan lub zniszczyć teren rozrodu gatunków zwierząt i ptaków chronionych przez obie dyrektywy. Siłą rzeczy bowiem działania te mogą doprowadzić do pogorszenia stanu terenów rozrodu gatunków chronionych żyjących na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska⁵⁴.

⁵¹ Zob. wyrok TS z 26.04.2017 r. w sprawie C-142/16 *Komisja przeciwko Niemcom*, ECLI:EU:C:2017:301, pkt 34 wraz z przytoczonym tam orzecznictwem.

⁵² Opinia rzecznika generalnego Yves’a Bota z 20.02.2018 r. w sprawie C-441/17 *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2018:80, pkt 169.

⁵³ Tamże, pkt 173.

⁵⁴ Tamże, pkt 176.

2.5. Wyrok Trybunału

W dniu 17 kwietnia 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w składzie Wielkiej Izby⁵⁵. Trybunał uwzględnił w całości skargę wniesioną przez Komisję, dzieląc stanowisko rzecznika generalnego oraz potwierdził, że Polska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikających z dyrektywy siedliskowej i ptasiej.

W ramach zarzutu pierwszego Komisja argumentowała, iż Polska naruszyła art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej poprzez zatwierdzenie aneksu z 2016 r. i wdrożenie spornych działań aktywnej gospodarki leśnej bez upewnienia się, że nie wpłynie to niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

W pierwszej kolejności Trybunał przypomniał, iż dyrektywa siedliskowa nakłada na państwa członkowskie szereg obowiązków i specjalnych procedur, które mają zagwarantować, zachowanie lub w danym wypadku odtworzenie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej dla osiągnięcia bardziej ogólnego celu tej dyrektywy, którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska obszarów chronionych na jej podstawie⁵⁶. W rezultacie zezwolenie dotyczące planu lub przedsięwzięcia w rozumieniu dyrektywy siedliskowej może zatem zostać wydane tylko wówczas, gdy właściwe władze są przekonane, iż nie wywiera on trwałych skutków szkodliwych z perspektywy integralności danego obszaru. Zdaniem Trybunału taka sytuacja występuje, gdy z naukowego punktu widzenia nie budzi racjonalnych wątpliwości co do braku niekorzystnego oddziaływania⁵⁷. Akcentuje to wyrażona w dyrektywie siedliskowej zasada ostrożności, pozwalając zapobiegać niekorzystnym skutkom wywieranym przez te plany i przedsięwzięcia, na integralność danego obszaru⁵⁸. To doprowadziło Trybunał do konstatacji, iż „właściwe władze krajowe nie mogą zezwolić na ingerencje, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznemu charakterowi terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych mające znaczenie dla Wspólnoty lub mające znaczenie priorytetowe. Tak byłoby w szczególności w przypadku, gdy dana ingerencja niesie ze sobą niebezpieczeństwo zaniku bądź częściowego i nieodwracalnego zniszczenia takiego typu siedliska przyrodniczego występującego na danym obszarze”⁵⁹.

Przenosząc te uwagi na grunt rozpatrywanej sprawy, Trybunał doszedł do wniosku, iż władze polskie nie przeprowadziły wymaganej oceny oddziaływania przed przyjęciem aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51, ponieważ nie dysponowały wszystkimi istotnymi danymi dla oceny wpływu rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, w konsekwencji czego uchybiły zobowiązaniu wynikającemu z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrek-

⁵⁵ Wyrok TS z 17.04.2018 r. C-441/17 *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2018:255.

⁵⁶ Tamże, pkt 106; zob. też przytoczone tam orzecznictwo.

⁵⁷ Tamże, pkt 117; zob. też wyrok TS z 24.11.2011 r. w sprawie C-404/09 *Komisja przeciwko Hiszpanii*, ECLI:EU:C:2011:768, pkt 99; wyrok TS z 14.01.2016 r. w sprawie C-399/14 *Grüne Liga Sachsen i in.*, ECLI:EU:C:2016:10, pkt 49–50.

⁵⁸ Wyrok TS z 17.04.2018 r. C-441/17 *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2018:255, pkt 118.

⁵⁹ Tamże, pkt 119; zob. też przytoczone tam orzecznictwo.

tywy siedliskowej⁶⁰. W szczególności Trybunał podkreślił, że ocena oddziaływania na środowisko z 2015 r. nie mogła rozwiać wszelkich wątpliwości naukowych w odniesieniu do negatywnych skutków aneksu z 2016 r. dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, skoro w sposób całościowy i szczegółowy nie uwzględniła potencjalnych zagrożeń, jakie realizacja tych środków może nieść za sobą dla siedlisk i gatunków chronionych w ramach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska⁶¹.

Następnie Trybunał poddał pod rozważenie, czy sporne działania gospodarki leśnej mogły naruszać integralność tego obszaru. Trybunał odnotował, że aneks z 2016 r. oraz decyzja nr 51 nie tylko nie zawierają ograniczeń ze względu na wiek drzew lub na drzewostany objęte tymi działaniami, a zamiast tego wyraźnie zezwalają na wycinkę świerków stuletnich we wszystkich typach drzewostanów, bez jakiegokolwiek uściślenia konkretnych warunków uzasadniających wycinkę⁶². Zdaniem Trybunału działania polegające na wycince znaczącej liczby drzew na obszarze Puszczy Białowieskiej „ze względu na sam swój charakter” w nieunikniony sposób mogą powodować zanik lub częściowe i nieodwracalne zniszczenie chronionych siedlisk i gatunków występujących na tym obszarze, a tym samym zagrażać trwałym naruszeniem tego obszaru⁶³.

Co w tym kontekście szczególnie interesujące, zdaniem Trybunału zasada ostrożności nie sprzeciwia się ogólnie realizacji działań aktywnej gospodarki leśnej uzasadnionej koniecznością ograniczania gradacji kornika drukarza. Innymi słowy, nie można wykluczyć, by państwo członkowskie ściśle przestrzegając zasady proporcjonalności było uprawnione do realizacji działań aktywnej gospodarki leśnej na obszarze Natura 2000, mogącej naruszyć integralność tego obszaru, uzasadniając to koniecznością ograniczenia gradacji szkodnika⁶⁴. Trybunał nie podzielił jednak argumentacji polskich władz, próbujących usprawiedliwić sporne środki potrzebą zwalczania wzrostu populacji kornika drukarza, wskazując na szereg okoliczności przemawiających za takim stanowiskiem⁶⁵. W ślad za poglądem prezentowanym przez rzecznika generalnego, w komentowanym wyroku zwrócono uwagę na spór naukowy dotyczący metod ograniczania gradacji kornika, który istniał w momencie przyjęcia aneksu z 2016 r. W rezultacie, zdaniem Trybunału, władze polskie nie mogły przyjąć spornych środków wobec braku pewności naukowej co do wykluczenia trwałych szkodliwych skutków działań aktywnej gospodarki leśnej dla integralności obszaru Natura 200. Podobnie Trybunał nie podzielił podnoszonego przez polskie władze argumentu dotyczącego środków podejmowanych w innych państwach członkowskich, skoro – jak same twierdziły – „Puszcza Białowieska jest do tego stopnia specyficzna i unikatowa, że nie można do niej odnosić badań naukowych dotyczących innych ekosystemów”⁶⁶.

⁶⁰ Tamże, pkt 151.

⁶¹ Por. tamże, pkt 133–144.

⁶² Tamże, pkt 160–161.

⁶³ Tamże, pkt 164.

⁶⁴ Tamże, pkt 171.

⁶⁵ Por. tamże, pkt 172–180.

⁶⁶ Tamże, pkt 180.

W świetle powyższych rozważań, Trybunał za zasadny uznał również drugi z zarzutów Komisji, zgodnie z którym Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej poprzez realizację rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej. Trybunał zwrócił uwagę, że Plan Zadań Ochronnych nie zidentyfikował kornika drukarza jako potencjalnego zagrożenia dla integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, ale zamiast tego za takie zagrożenie uznał wycinkę ponadstuletnich świerków i sosen zasiedlonych przez kornika⁶⁷. Ponadto bezsprzecznym jest, że sporne działania prowadzą do zaniku części obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, wobec czego działania takie ze swojej istoty nie mogą – wbrew argumentacji polskich władz – stanowić środków zapewnających ochronę tego obszaru w rozumieniu dyrektywy siedliskowej⁶⁸.

Trybunał potwierdził również, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, poprzez brak zapewnienia ścisłej ochrony wybranym gatunkom chrząszczy wymienionym w tej dyrektywie. Trybunał nie podzielił tym samym argumentacji polskich władz, iż działania przewidziane aneksem z 2016 r. nie będą miały istotnego negatywnego wpływu na populacje tych gatunków⁶⁹. Zamiast tego stanął na stanowisku, że wycinka drzew będących siedliskiem gatunków chrząszczy chronionych ściśle dyrektywą siedliskową, w nieunikniony sposób prowadzi do pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu i odpoczynku.

Także ostatni z zarzutów Komisji, dotyczący uchybienia zobowiązaniom wynikającym z art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, Trybunał uznał za zasadny. Za punkt wyjścia dla swoich rozważań przyjął cele dyrektywy i wynikający z niej obowiązek podjęcia przez państwa członkowskie środków służących ustanowieniu powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim. Mając na uwadze, że dyrektywa ta zakazuje w szczególności umyślnego niszczenia lub uszkodzenia ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd, a także umyślnego płoszenia tych ptaków, Trybunał doszedł do konstatacji, że sporne działania prowadzą w nieunikniony sposób do ziszczenia się powyższych warunków. Wbrew argumentacji polskich władz, nie zawierają przy tym konkretnych i specyficznych środków ochrony, które pozwoliłyby zarówno wykluczyć z ich zakresu stosowania umyślne negatywne oddziaływanie na życie i siedlisko tych ptaków, jak też zapewnić skuteczne przestrzeganie wspomnianych zakazów⁷⁰.

W konsekwencji Trybunał uwzględnił w całości skargę wniesioną przez Komisję i podzielił stanowisko rzecznika generalnego, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy siedliskowej i ptasiej, zezwalając i prowadząc wycinkę drzew na obszarze Puszczy Białowieskiej.

⁶⁷ Tamże, pkt 220.

⁶⁸ Tamże, pkt 218.

⁶⁹ Por. tamże, pkt 227–229.

⁷⁰ Tamże, pkt 259–265.

2.6. Podsumowanie

1) W literaturze podkreśla się, że komentowana sprawa przeszła do annałów orzecznictwa Trybunału nie tyle za sprawą samego wyroku, który potwierdził, iż podjęte przez Polskę aktywne działania gospodarki leśnej na obszarze Puszczy Białowieskiej stanowiły naruszenie dyrektywy siedliskowej i ptasiej, co wydanego w toku postępowania postanowienia tymczasowego⁷¹.

2) Sam wyrok Trybunału bowiem – jakkolwiek dotyczy kluczowych zagadnień z zakresu ochrony środowiska, w tym przedstawia istotne rozważania w kontekście zasady ostrożności i jej znaczenia dla unijnej polityki w dziedzinie środowiska – wpisuje się w nurt wcześniejszego orzecznictwa Trybunału w sprawach dotyczących oceny środków ingerujących w chronione siedliska przyrodnicze⁷². Wyrok ten nie został wobec tego odebrany z zaskoczeniem, zwłaszcza w świetle poprzedzającej go jednoznacznej opinii rzecznika generalnego, wskazującej na naruszenie przez polskie władze zobowiązań wynikających z dyrektywy siedliskowej i ptasiej.

3) Natomiast wydane w komentowanej sprawie postanowienie tymczasowe określone jest wręcz mianem rewolucyjnego⁷³, z uwagi na wyeksponowanie wymogu przestrzegania praworządności w kategoriach obowiązku o charakterze prawnym, a nie tylko politycznym⁷⁴. Dokonanie przez Trybunał takiej interpretacji art. 279 TFUE, zgodnie z którą niepodporządkowanie się przez państwo członkowskie zarządnym środkiem tymczasowym może pociągnąć za sobą nałożenie kar finansowych, umożliwiło Trybunałowi wzmocnienie autorytetu swoich orzeczeń⁷⁵. Jak trafnie odnotowuje doktryna⁷⁶, Trybunał zwiększył skuteczność swoich orzeczeń, zarówno z perspektywy nieuchronności kary pieniężnej (umożliwiając Komisji szybką reakcję wobec ewentualnego niewykonania orzeczenia Trybunału), jak i mając na względzie jej potencjalną wysokość, wyznaczaną przez pryzmat funkcji odstraszałającej od podważenia wydanych orzeczeń.

4) Jak podkreślił Trybunał w komentowanej sprawie, „fakt, że egzekwuje się przestrzeganie przez państwo członkowskie środków tymczasowych przyjętych przez sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych, przewidując nałożenie kary pieniężnej w wypadku ich nieprzestrzegania, ma bowiem na celu zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii, które to stosowanie jest nierozłącznie związane z zapisaną w art. 2 TUE wartością, na której opiera się Unia, a jaką jest państwo

⁷¹ Tak T. Koncewicz, *Filozofia europejskiego wymiaru sprawiedliwości...*, s. 229.

⁷² Por. wyrok TS z 11.04.2013 r., w sprawie C-258/11 *Sweetman i in.* ECLI:EU:C:2013:220; wyrok TS z 21.07.2016 r., w sprawie C-387/15 i C-388/15 *Orleans i in.* ECLI:EU:C:2016:583.

⁷³ T. Koncewicz, *Filozofia europejskiego wymiaru sprawiedliwości...*, s. 229.

⁷⁴ Zob. szerzej T. Koncewicz, *Białowieża case. A Tragedy in Six Acts*, *Verfassungsblog*, 17.05.2018 r., <https://verfassungsblog.de/the-bialowieza-case-a-tragedy-in-six-acts/> (dostęp 10.01.2021).

⁷⁵ Tak M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia ponadnarodowego*, Warszawa 2019, s. 45.

⁷⁶ Tamże, s. 45.

prawa”⁷⁷. Zapewnienie skutecznego stosowania prawa UE okazuje się być zatem nierozłącznie związane z praworządnością, co w konsekwencji niewątpliwie znacząco wzmacnia status orzeczeń Trybunału⁷⁸.

5) Warto na zakończenie odnotować, że sprawa Puszczy Białowieskiej odgrywa szczególną rolę na gruncie ochrony praworządności nie tylko z uwagi na wzmocnienie autorytetu rozstrzygnięć Trybunału z powołaniem na skuteczność prawa Unii Europejskiej jako elementu państwa prawnego. Sprawa ta pokazała również, że prowadzenie postępowań w trybie przyspieszonym, który niewątpliwie potęguje wrażenie nieuniknioności oceny działań państwowych⁷⁹, jest skutecznym mechanizmem w sporach z państwem członkowskim, który istotnie wzmacnia unijne mechanizmy ochrony praworządności.

⁷⁷ Postanowienie TS z 20.11.2017 r. w sprawie C-441/17 R *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2017:877EU: C:2017:622, pkt 102.

⁷⁸ M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw...*

⁷⁹ Tak P. Filipek, *Nieusuwalność sędziów...*, s. 6.

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)**z dnia 17 kwietnia 2018 r.¹**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Artykuł 6 ust. 1 i 3 – Artykuł 12 ust. 1 – Dyrektywa 2009/147/WE – Ochrona dzikiego ptactwa – Artykuły 4 i 5 – Obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska – Zmiana planu urządzenia lasu – Zwiększenie etatu pozyskania drewna – Plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem obszaru lub do tego zagospodarowania konieczne, ale mogą na te obszary w istotny sposób oddziaływać – Odpowiednia ocena oddziaływania na obszar – Naruszenie integralności terenu – Rzeczywista realizacja środków ochronnych – Skutki dla terenów rozrodu lub odpoczynku gatunków chronionych

W sprawie C-441/17

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 20 lipca 2017 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez C. Hermesa, H. Krämera, K. Herrmann i E. Kružíkovą, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez Ministra Środowiska w osobie J. Szyszki, B. Majczynę i D. Krawczyka, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez eksperta K. Tomaszewskiego,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. Malenovský i E. Levits, prezesi izb, A. Borg Barthet, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos i E. Regan (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 grudnia 2017 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 lutego 2018 r.,

wydaje następujący

¹ Język postępowania: polski.

Wyrok

- 1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej:
- na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102), zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193) (zwaną dalej „dyrektywą siedliskową”) poprzez przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża bez upewnienia się, że aneks ten nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty (zwanego dalej „OZW”) i obszaru specjalnej ochrony (zwanego dalej „OSO”) PLC200004 Puszcza Białowieńska (zwanego dalej „obszarem Natura 2000 Puszcza Białowieńska”);
 - na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a także art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7), zmienionej dyrektywą 2013/17 (zwaną dalej „dyrektywą ptasią”), ponieważ nie ustanowiła koniecznych środków ochrony odpowiadających wymaganiom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I i gatunków wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, a także gatunków ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej i regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w tym załączniku, dla których wyznaczono OZW i OSO stanowiące obszar Natura 2000 Puszcza Białowieża;
 - na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie zapewniła ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych, a mianowicie bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*), zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*), konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*), rozmiarza kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), wymienionych w załączniku IV do tej dyrektywy, to jest nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża, oraz
 - na mocy art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, ponieważ nie zapewniła ochrony gatunków ptaków wymienionych w art. 1 dyrektywy ptasiej, w tym przede wszystkim sówecki (*Glaucidium passerinum*), włośchatki (*Aegolius funereus*), dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*) i dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*), to jest nie zapewniła, aby nie były one zabijane ani płoszone w okresie lęgowym i wychowu młodych, a ich gniazda lub jaja nie były umyślnie niszczone, uszkodzane lub usuwane w Nadleśnictwie Białowieża.

I. Ramy prawne

A. Dyrektywa siedliskowa

- 2 Artykuł 1 dyrektywy siedliskowej przewiduje:

„W rozumieniu niniejszej dyrektywy:

- a) *ochrona* oznacza zespół środków wymaganych do zachowania lub odtworzenia siedlisk przyrodniczych oraz populacji gatunków dzikiej fauny i flory we właściwym stanie ochrony, określonym w lit. e) oraz i);

[...]

- c) *typy siedlisk przyrodniczych ważnych dla Wspólnoty* oznaczają te siedliska w obrębie terytorium, określonym w art. 2, które:
- (i) są zagrożone zanikiem w swoim naturalnym zasięgu;
lub
 - (ii) mają niewielki zasięg naturalny w wyniku regresji lub z powodu ograniczonego ze swej istoty obszaru występowania;
lub
 - (iii) stanowią wybitne przykłady typowych cech jednego lub więcej z dziewięciu następujących regionów biogeograficznych: alpejskiego, atlantyckiego, czarnomorskiego, borealnego, kontynentalnego, makaronezyjskiego, śródziemnomorskiego, pannońskiego i stepowego.
- Te typy siedlisk są wymienione lub mogą być wymienione w załączniku I;
- d) *typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym* oznaczają typy siedlisk przyrodniczych zagrożonych zanikiem, które występują na terytorium określonym w art. 2 i w odniesieniu do ochrony których Wspólnota ponosi szczególną odpowiedzialność z powodu wielkości ich naturalnego zasięgu mieszczącego się w obrębie terytorium, określonego w art. 2; typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym są w załączniku I oznaczone gwiazdką [*];
- e) *stan ochrony siedliska przyrodniczego* oznacza sumę oddziaływań na siedlisko przyrodnicze oraz na jego typowe gatunki, które mogą mieć wpływ na jego długofalowe naturalne rozmieszczenie, strukturę i funkcje oraz na długoterminowe przetrwanie jego typowych gatunków w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2.
- »Stan ochrony« siedliska przyrodniczego zostanie uznany za »właściwy«, jeśli:
- jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają,
[i]
 - szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania istnieją i prawdopodobnie będą istnieć w dającej się przewidzieć przyszłości,
[oraz]
 - stan ochrony jego typowych gatunków jest właściwy, w rozumieniu lit. i);
[...]
- g) *gatunki ważne dla Wspólnoty* oznaczają te gatunki, które w obrębie terytorium określonego w art. 2 są:
- (i) zagrożone
lub
 - (ii) podatne na zagrożenie, to znaczy takie, o których sądzi się, że mogą w najbliższej przyszłości przejść do kategorii gatunków zagrożonych, jeśli czynniki będące przyczyną zagrożenia będą na nie nadal oddziaływać;
lub
 - (iii) rzadkie, to znaczy o niewielkich populacjach, które nie są obecnie ani zagrożone, ani podatne na zagrożenie, ale podlegają ryzyku zagrożenia. Gatunki występują w obrębie ograniczonych obszarów geograficznych lub są znacznie rozproszone na większym obszarze,
lub
 - (iv) endemiczne i wymagające specjalnej uwagi ze względu na szczególny charakter ich siedliska lub potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na te siedliska lub potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na stan ich ochrony.

Gatunki te są wymienione lub mogą być wymienione w załączniku II lub w załączniku IV albo V;

h) *gatunki o znaczeniu priorytetowym* oznaczają gatunki wymienione w lit. g) ppkt (i), w odniesieniu do ochrony których Wspólnota ponosi szczególną odpowiedzialność z powodu wielkości ich naturalnego zasięgu mieszczącego się w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2; te gatunki o znaczeniu priorytetowym są w załączniku II oznaczone gwiazdką [*];

i) *stan ochrony gatunków* oznacza sumę oddziaływań na te gatunki, mogących mieć wpływ na ich długofalowe rozmieszczenie i obfitość ich populacji w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2.

»Stan ochrony« gatunku zostanie uznany za »właściwy«, jeśli:

– dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanych gatunków wskazują, że same utrzymują się w skali długoterminowej jako trwałe składniki swoich siedlisk przyrodniczych;

[i]

– naturalny zasięg gatunków nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości,

oraz

– istnieje i prawdopodobnie będzie istnieć siedlisko wystarczająco duże, aby utrzymać swoje populacje przez dłuższy czas;

j) *teren* oznacza geograficznie określony obszar o wyraźnie wyznaczonym rozmiarze;

k) [*OZW*] oznacza teren, który w regionie lub regionach biogeograficznych, do których należy, w znaczący sposób przyczynia się do zachowania lub odtworzenia typu siedliska przyrodniczego we właściwym stanie ochrony, wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także może się znacząco przyczynić do spójności sieci Natura 2000, o której mowa w art. 3 lub przyczynia się znacząco do zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu lub regionów biogeograficznych. W przypadku gatunków zwierząt występujących na dużych obszarach terenom mającym znaczenie dla Wspólnoty odpowiadają tereny w obrębie naturalnego zasięgu takich gatunków, stanowiące fizyczne lub biologiczne czynniki istotne dla ich życia lub reprodukcji;

l) *specjalny obszar ochrony* oznacza [*OZW*] wyznaczony przez państwa członkowskie w drodze ustawy, decyzji administracyjnej lub umowy, na którym są stosowane konieczne środki ochronne w celu zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych lub populacji gatunków, dla których teren został wyznaczony;

[...]”.

3 Artykuł 2 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat.

2. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

[...]”.

4 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony pod nazwą Natura 2000. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk

przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

Sieć Natura 2000 obejmie [OSO] sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą [Rady] 79/409/EWG [z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 1979, L 103, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 98)]”.

5 Artykuł 4 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„1. Na podstawie kryteriów określonych w załączniku III (etap 1) oraz stosownych informacji naukowych każde państwo członkowskie proponuje wykaz terenów, wskazując, które typy siedlisk przyrodniczych z załącznika I i które gatunki z załącznika II są rodzime w odniesieniu do terytorium, na którym tereny się znajdują. W przypadku gatunków zwierząt rozmieszczonych na dużych obszarach te tereny odpowiadają miejscom w obrębie naturalnego zasięgu tych gatunków, w których występują fizyczne lub biologiczne czynniki istotne dla ich życia i reprodukcji. W przypadku gatunków wodnych, o zasięgu obejmującym duże obszary, te tereny zostaną zaproponowane tylko tam, gdzie istnieje dający się jednoznacznie określić obszar, na którym występują fizyczne i biologiczne czynniki istotne dla ich życia i reprodukcji. W stosownych przypadkach państwa członkowskie proponują przyjęcie [dostosowanie] wykazu terenów w świetle wyników nadzoru, określonego w art. 11.

Niniejszy wykaz zostaje przekazany Komisji w ciągu trzech lat od notyfikacji niniejszej dyrektywy, wraz z informacją na temat każdego terenu. Taka informacja obejmuje mapę terenu, jego nazwę, lokalizację, wielkość oraz dane wynikające z zastosowania kryteriów wymienionych w załączniku III (etap I), przedstawione na formularzu określonym przez Komisję zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 21.

2. Na podstawie kryteriów określonych w załączniku III (etap 2) i w ramach zarówno każdego z dziewięciu regionów biogeograficznych wymienionych w art. 1 lit. c) ppkt (iii), jak i całego terytorium określonego w art. 2 ust. 1, Komisja, w porozumieniu z każdym państwem członkowskim, opracowuje projekt wykazu [OZW], oparty o wykazy poszczególnych państw członkowskich, wskazujący te tereny, które utraciły jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym.

[...]

Wykaz terenów wybranych jako [OZW], określający te spośród nich, które obejmują jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym, zostaje przyjęty przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w art. 21.

[...]

4. Po zatwierdzeniu [OZW] zgodnie z procedurą określoną w ust. 2 zainteresowane państwa członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako specjalny obszar ochrony, ustalając priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także do celów spójności Natury 2000 oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny.

5. Wraz z umieszczeniem terenu w wykazie określonym w ust. 2 akapit trzeci podlega on przepisom art. 6 ust. 2, 3 i 4”.

6 Zgodnie z art. 6 owej dyrektywy:

„1. Dla specjalnych obszarów ochrony państw członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach.

[...]

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu [które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub konieczne do jego zagospodarowania], ale które może na nie [na ów teren] w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na [integralność] dan[ego] teren[u] oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi [muszą] jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

[...]”.

7 Artykuł 7 rzeczonyj dyrektywy stanowi:

„Obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy [79/409] w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania niniejszej dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy dyrektywy [79/409], gdy ta ostatnia data jest późniejsza”.

8 Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) w ich naturalnym zasięgu, zakazujące:

a) jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących;

[...]

d) pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku”.

9 Załącznik I do dyrektywy siedliskowej, zatytułowany „Typy siedlisk przyrodniczych ważnych dla Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony”, wymienia w pkt 9, którego przedmiotem jest „[n]aturalna i półnaturalna roślinność leśna składająca się z rodzimych gatunków tworzących las wysokopienny z typowym podszytem

i spełniająca następujące kryteria: rzadkie lub pozostałości po lasach, lub obejmująca gatunki ważne dla Wspólnoty”, w pozycji 91, dotyczącej „[l]asów strefy umiarkowanej Europy”, grąd subkontynentalny (lasy grądowe z *Galio-Carpinetum*) (kod Natura 2000 9170), bory i lasy bagienne (kod Natura 2000 91D0) i łągi olszowe, jesionowe, wierzbowe i topolowe [lasy aluwialne z *Alnus glutinosa* oraz *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*)] (kod Natura 2000 91E0), z których dwa ostatnie typy lasów są wyznaczone konkretnie jako typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym.

- 10 Załącznik II do tej dyrektywy, zatytułowany „Gatunki roślin i zwierząt ważne dla Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony”, wymienia w lit. a), zatytułowanej „zwierzęta”, w szczególności „bezkregowce”, wśród których w wykazie gatunków „owadów” figurują chrząszcze, w tym ponurek Schneidera (*Boros schneideri*), bogatek wspianiały (*Buprestis splendens*), zgmiotek cynobrowy (*Cucujus cinnaberinus*), pachnica dębowa (*Osmoderma eremita*) i konarek tajgowy (*Phryganophilus ruficollis*), z wyjaśnieniem, że te dwa gatunki mają znaczenie priorytetowe, jak też rozmiarz kolweński (*Pytho kolwensis*) i żagłębek bruzdkowany (*Rhysodes sulcatus*).
- 11 Załącznik II do tej dyrektywy, zatytułowany „Gatunki roślin i zwierząt ważnych dla Wspólnoty, które wymagają ścisłej ochrony”, również wymienia w lit. a), zatytułowanej „Zwierzęta”, w szczególności „bezkregowce”, wśród których figurują w wykazie gatunków „owadów” chrząszcze wymienione w poprzednim punkcie z wyjątkiem ponurka Schneidera i żagłębka bruzdkowanego.

B. Dyrektywa ptasia

- 12 Artykuł 1 dyrektywy ptasiej stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa odnosi się do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat. Ma ona na celu ochronę tych gatunków, gospodarowanie nimi oraz ich kontrolę i ustanawia reguły ich eksploatacji.

2. Niniejszą dyrektywę stosuje się do ptactwa, jego jaj, gniazd i naturalnych siedlisk”.

- 13 Artykuł 4 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania.

W związku z powyższym uwzględnia się:

- a) gatunki zagrożone wyginięciem;
- b) gatunki podatne na szczególne zmiany w ich naturalnym siedlisku;
- c) gatunki uznane za rzadkie z uwagi na niewielkie populacje lub ograniczone lokalne występowanie;
- d) inne gatunki wymagające szczególnej uwagi ze względu na specyficzny charakter ich naturalnego siedliska.

Tendencje i wahania w poziomach populacji są uwzględniane przy dokonywaniu oceny. Tendencje i wahania w poziomach populacji są uwzględniane przy dokonywaniu oceny.

Państwa członkowskie dokonują klasyfikacji przede wszystkim najbardziej odpowiednich obszarów pod względem liczby i powierzchni jako [OSO] dla zachowania tych gatunków, z uwzględnieniem wymogów ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie.

2. Państwa członkowskie podejmują podobne środki w odniesieniu do regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w załączniku I, mając na uwadze potrzebę ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie, w odniesieniu do obszarów ich wylęgu, pierzenia i zimowania oraz miejsc postoju wzdłuż ich tras migracji. [...]

[...]

4. W odniesieniu do obszarów ochrony, określonych w ust. 1 i 2 państwa członkowskie podejmują właściwe kroki w celu uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo, o ile mają one znaczenie w odniesieniu do celów niniejszego artykułu. [...]

14 Zgodnie z art. 5 wspomnianej dyrektywy:

„Bez uszczerbku dla art. 7 i 9 państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa określonych w art. 1, zabraniającego w szczególności:

[...]

b) umyślnego niszczenia lub uszkodzania ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd;

[...]

d) umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów niniejszej dyrektywy;

[...]”.

15 Wśród różnych gatunków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej figurują trzmiełojad (*Pernis apivorus*), sóweczka (*Glaucidium passerinum*), włochatka (*Aegolius funereus*), dzięcioł biało grzbiety (*Dendrocopos leucotos*), dzięcioł trójpalczasty (*Picoides tridactylus*), muchołówka mała (*Ficedula parva*) i muchołówka białoszyja (*Ficedula albicollis*).

II. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

16 Decyzją 2008/25/WE z dnia 13 listopada 2007 r. przyjmującą, na mocy dyrektywy siedliskowej, pierwszy zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz.U. 2008, L 12, s. 383), w następstwie propozycji państw członkowskich Komisja zatwierdziła wyznaczenie obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy siedliskowej jako OZW, ze względu na występowanie siedlisk przyrodniczych i siedlisk pewnych gatunków zwierząt, który to obszar powinien być być następnie wyznaczony przez dane państwo członkowskie jako specjalny obszar ochrony na podstawie art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 tej dyrektywy. Obszar ten, który został utworzony dla ochrony dziesięciu typów siedlisk przyrodniczych i 55 gatunków roślin i zwierząt, stanowi także OSO wyznaczony zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej. Na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej wspomniany obszar należy do sieci Natura 2000 jako specjalny obszar ochrony.

17 Obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska jest zdaniem Komisji jednym z najlepiej zachowanych lasów naturalnych Europy, charakteryzującym się dużymi ilościami martwego drewna oraz starodrzewów, w szczególności drzewostanów stuletnich. Na jego terenie występują bardzo dobrze zachowane siedliska naturalne o znaczeniu priorytetowym w rozumieniu załącznika I do dyrektywy siedliskowej, takie jak siedliska 91D0 (bory i lasy bagienne) oraz 91E0 (łęgi olszowe, jesionowe, wierzbowe i topolowe), a także inne siedliska mające znaczenie dla Wspólnoty, między innymi siedlisko 9170 (grąd subkontynentalny).

- 18 Jest bezsporne, że ze względu na dużą ilość martwego drewna na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska występują liczne gatunki chrząszczy saproksylicznych, wymienione w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, w szczególności ponurek Schneidera i zagłębek bruzdkowany, a ponadto gatunki wpisane także w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, jako gatunki podlegające ścisłej ochronie, takie jak bogatek wspaniały, zgniotek cynobrowy, konarek tajgowy i rozmiarz kolweński. Występują tam także gatunki ptaków wymienione w załączniku I do dyrektywy ptasiej, których siedlisko tworzą zamierające i martwe świerki, w tym świerki zasiedlone przez kornika drukarza (*Ips typographus*), takie jak między innymi trzmieljad, sóweczka, włochatka, muchołówka mała, muchołówka białoszyja, dzięcioł biało-grzbiety, dzięcioł trójpalczasty, gołąb siniak (*Columba oenas*), który, jeżeli o nim mowa, jest gatunkiem wędrownym, objętym ochroną z art. 4 ust. 2 wspomnianej dyrektywy.
- 19 Ze względu na jej walory przyrodnicze Puszcza Białowieska znajduje się również na liście Światowego Dziedzictwa Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (Unesco).
- 20 Obszarem Natura 2000 Puszcza Białowieska, który zajmuje powierzchnię 63 147,58 ha, administrują dwa różne organy. Jeden z nich odpowiada za zarządzanie Białowieskim Parkiem Narodowym, czyli terenem stanowiącym około 17% powierzchni całkowitej tego obszaru, to jest 10 517 ha. Drugi organ, Lasy Państwowe, zarządza powierzchnią 52 646,88 ha podzieloną na trzy nadleśnictwa, a mianowicie Białowieża (12 586,48 ha), Browsk (20 419,78 ha) i Hajnówka (19 640,62 ha). Nadleśnictwo Białowieża stanowi około 20% powierzchni całkowitej obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, to jest powierzchnię prawie odpowiadającą powierzchni parku narodowego, która stanowi około 24% powierzchni trzech nadleśnictw razem.
- 21 W dniu 17 maja 2012 r. Minister Środowiska wydał zalecenie o wyłączeniu z zabiegów gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich.
- 22 W dniu 9 października 2012 r. Minister Środowiska zatwierdził – w odpowiedzi na wszczęte przez Komisję w czerwcu 2011 r. postępowanie wyjaśniające EU Pilot (akta EU Pilot 2210/11/ENVI) – plan urządzenia lasu na lata 2012–2021 dla trzech nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka (zwany dalej „PUL z 2012 r.”), który zawierał prognozy oddziaływania na środowisko.
- 23 PUL z 2012 r. zmniejszył etat pozyskania drewna zatwierdzony dla trzech nadleśnictw do około 470 000 m³ w ciągu dziesięciu lat w znacznym stosunku w porównaniu do 1 500 000 m³ drewna pozyskanego w latach 2003–2012. Dla Nadleśnictwa Białowieża limit ten został ustalony na 63 471 m³.
- 24 Jest jednak bezsporne, że z powodu masowego pozyskania drewna w latach 2012–2015 ilość maksymalna zatwierdzona w PUL z 2012 r. na okres dziesięciu lat została osiągnięta w Nadleśnictwie Białowieża w niemal cztery lata. Równocześnie Lasy Państwowe w Białymstoku stwierdziły w tym okresie zwiększoną gradację kornika drukarza.
- 25 W dniu 6 listopada 2015 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku przyjął plan zadań ochronnych (zwany dalej „PZO z 2015 r.”), który określa cele ochrony i działania ochronne dotyczące obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska dla terenu trzech nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka.
- 26 Załącznik 3 do PZO z 2015 r. określa, stosownie do siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do dyrektywy siedliskowej, jak też siedlisk gatunków zwierząt wymienionych

w załączniku II do tej dyrektywy i gatunków ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej, praktyki z zakresu gospodarki leśnej stanowiące potencjalne zagrożenia dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska.

- 27 Załącznik 5 do PZO z 2015 r. ustanawia działania ochronne mające zapobiegać potencjalnym zagrożeniom wymienionym w załączniku 3 do tego planu dla chronionych siedlisk i gatunków występujących w trzech nadleśnictwach.
- 28 Decyzją z dnia 25 marca 2016 r. Minister Środowiska zatwierdził na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych aneks do PUL z 2012 r. (zwany dalej „aneksem z 2016 r.”) zmieniający ten plan celem zwiększenia w Nadleśnictwie Białowieża etatu pozyskania użytków głównych rębnych i przedrębnych z 63 471 m³ do 188 000 m³, jak też powierzchni przewidzianej do zalesień i odnowień z 12,77 ha do 28,63 ha w latach 2012–2021.
- 29 Wniosek ten był uzasadniony „wystąpieniem dotkliwych szkód w drzewostanach, w wyniku trwającej gradacji korników [drukarzy] świerka, powodujących w okresie realizacji [PUL z 2012 r.] konieczność pozyskania drewna [...] w celu utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego lasów, zapewnienia trwałości ekosystemów leśnych oraz zaprzestania degradacji i rozpoczęcia procesu regeneracji siedlisk przyrodniczych, w tym ważnych dla Wspólnoty”.
- 30 We wspomnianym wniosku wyjaśniono też, że aneks z 2016 r. „dotyczy przede wszystkim usuwania zasiedlonych świerków, ze względu na ograniczenie gradacji kornika drukarza (konieczność wykonania cięć sanitarnych)” i że „usuwane będą drzewa dla zapewnienia bezpieczeństwa ludziom przebywającym w Puszczy Białowieskiej (Nadleśnictwo Białowieża), gdyż nagromadzenie zamierających drzew stanowi zagrożenie publiczne”. Wskazano w nim również, że „trwająca w ostatnich latach susza spotęgowała zamieranie drzew i drzewostanów świerkowych, co spowodowało wzrost zagrożenia pożarowego w Puszczy Białowieskiej”.
- 31 Regionalny Dyrektor Lasów Państwowych w Białymstoku wydał pozytywną opinię dla przyjęcia tego aneksu pismem z dnia 12 lutego 2016 r. Ponadto jest bezsporne, że w celu przyjęcia wspomnianego aneksu Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku przeprowadziła w 2015 r. ocenę oddziaływania projektowanych działań na środowisko (zwaną dalej „oceną oddziaływania na środowisko z 2015 r.”), z której wynika, że nie mają one „znacząco negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym w szczególności na integralność obszaru Natura 2000 [Puszcza Białowieska]”.
- 32 Dokumentem datowanym także na dzień 25 marca 2016 r. Minister Środowiska i Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, w celu rozwiązania rozbieżności stanowisk w sprawie sposobu zarządzania Puszczą Białowieską „na bazie wiedzy naukowej”, opracowali program naprawczy, zatytułowany „Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego Unesco oraz obszaru sieci Natura 2000” (zwany dalej „programem naprawczym”).
- 33 W szczególności program naprawczy przewiduje w celu zakończenia sporu naukowego co do stosowności ingerencji człowieka i wycinki drzew przeprowadzenie długoterminowego eksperymentu, polegającego na pozostawieniu jednej trzeciej powierzchni trzech nadleśnictw obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, na której zostaną ocenione skutki braku działań gospodarki leśnej, celem porównania ich ze skutkami „wycinania i pozyskania drzew” przewidzianego w roku 2016, które będzie prowadzone w drugiej części.

- 34 W dniu 31 marca 2016 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, wykonując swoje zadanie i „mając na względzie imperatywy dywersyfikacji ryzyka istotnego zniekształcenia siedlisk przyrodniczych oraz zaniku różnorodności biologicznej związanego z jedną z największych w historii gradacji kornika drukarza na terenie Puszczy Białowieskiej”, wydał decyzję nr 52 „w sprawie ustalenia szczegółowych zasad gospodarki leśnej w zasięgu terytorialnym nadleśnictw Białowieża i Browsk” (zwaną dalej „decyzją nr 52”).
- 35 Paragraf 1 decyzji nr 52 przewiduje utworzenie w tych dwóch nadleśnictwach „obszarów funkcjonalnych o funkcjach referencyjnych”, na których od dnia 1 kwietnia 2016 r. prowadzona będzie wyłącznie gospodarka leśna oparta na procesach naturalnych. Przewiduje on też, że działalność gospodarcza na tych obszarach, które – jak wyjaśniono – nie obejmują rezerwatów, ma się ograniczać w szczególności do wycinki drzew stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego oraz zagrożenia pożarowego, pozostawienia miejsca do odnowienia naturalnego, utrzymywania zasobów leśnych w stanie ograniczającym do minimum penetrację lasów przez człowieka i stworzenia pasa ochronnego wzdłuż granicy tych obszarów w formie wykładania pułapek feromonowych przeciwdziałających przenikaniu z terenu tych obszarów i do tych obszarów organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów.
- 36 W § 2 tej decyzji przewidziano, że „[w] lasach w zarządzie nadleśnictw Białowieża i Browsk, znajdujących się poza powierzchniami referencyjnymi, działalność gospodarcza na podstawie planów urządzenia lasu będzie prowadzona zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, jednak w ten sposób, aby faktycznie odpowiadało to prowadzeniu ochrony przyrody z zastosowaniem metod gospodarki leśnej”.
- 37 Na mocy § 4 wspomnianej decyzji dopuszcza się odstępstwa od tych ograniczeń celem dokończenia prac objętych aktualnie zawartymi umowami gospodarki leśnej oraz realizacji prac, o ile obowiązek ich wykonania wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym PZO z 2015 r.
- 38 W dniu 17 lutego 2017 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wydał decyzję nr 51 „w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka” (zwaną dalej „decyzją nr 51”).
- 39 Paragraf 1 decyzji nr 51 nakłada na właściwe organy, w szczególności „[w] związku z nadzwyczajną, katastrofalną sytuacją związaną z gradacją kornika drukarza”, obowiązek przystąpienia w tych trzech nadleśnictwach do natychmiastowego usuwania drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, w pierwszej kolejności wzdłuż ciągów komunikacyjnych i szlaków turystycznych, bieżącego usuwania drzew suchych, jak również pozostałości po ich pozyskaniu, bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza, wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem lub okorowaniem i składowaniem. Paragraf 2 tej decyzji przewiduje, że „odstępuje się od ograniczeń dla cięć [...] z uwagi na wiek drzew i funkcję drzewostanów”.
- 40 Co się tyczy wykorzystania drewna zebranego w następstwie tych cięć, § 1 wspomnianej decyzji przewiduje, że należy je włączyć do realizacji projektu leśnych gospodarstw węglowych, że drewno suche niezasiedlone przez kornika drukarza może być składowane na składnicach przejściowych utworzonych na powierzchniach powstałych luk i terenów otwartych, natomiast drewno zasiedlone wymaga okorowania i składowania. Postanowienie

to wymaga także zorganizowania systemu sprzedaży pozyskanego drewna w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców gmin w zasięgu terytorialnym Puszczy Białowieskiej.

- 41 Poza tym § 1 decyzji nr 51 przewiduje z jednej strony wykorzystanie „różnicowanych sposobów odnowienia” poprzez naturalną regenerację, zalesianie lub sadzenie i ochronę celem renaturalizacji drzewostanów po gradacji kornika drukarza, a z drugiej strony obowiązków monitorowania tych działań poprzez regularne inwentaryzacje stanu lasów i ocenę bioróżnorodności, w tym z wykorzystaniem sieci powierzchni wielkoskalowej inwentaryzacji przyrodniczej.
- 42 Jest bezsporne, że po wydaniu decyzji nr 51 przystąpiono do usuwania drzew suchych i drzew zasiedlonych przez kornika drukarza w trzech nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka, w „strefie naprawczej” o powierzchni około 34 000 ha, co stanowi blisko 54% powierzchni obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Ponadto zdaniem Komisji, która opiera się na danych pochodzących od Lasów Państwowych, cięcia w Puszczy Białowieskiej prowadzone od początku roku 2017 opiewają w sumie na ponad 35 000 m³ drewna, w tym ponad 29 000 m³ świerka, to jest około 29 000 drzew.

III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 43 Po uzyskaniu informacji o zatwierdzeniu aneksu z 2016 r. Komisja wysłała do władz polskich w dniu 7 kwietnia 2016 r. w elektronicznym systemie powiadamiania EU Pilot (akta EU Pilot 8460/16/ENVI) w ramach postępowania wstępnego wniosek o wyjaśnienie szeregu kwestii dotyczących wpływu zwiększonego pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża na stan ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków dzikiej fauny mających znaczenie dla Wspólnoty na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 44 W odpowiedzi z dnia 18 kwietnia 2016 r. władze polskie uzasadniły zwiększenie ilości drewna pozyskiwanego na tym obszarze bezprecedensową gradacją kornika drukarza.
- 45 W dniach 9 i 10 czerwca 2016 r. służby Komisji udały się do Puszczy Białowieskiej celem wizytacji około dziesięciu wydziełów obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 46 W dniu 17 czerwca 2016 r. Komisja skierowała do władz polskich na podstawie art. 258 TFUE wezwanie do usunięcia uchybienia ze względu na to, że działania zatwierdzone w aneksie z 2016 r. nie były uzasadnione, że władze te nie upewniły się, iż działania te nie wpłyną niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, i że zatwierdzając zwiększone pozyskiwanie drewna, uchybiły one zobowiązaniom spoczywającym na nich na mocy dyrektyw ptasiej i siedliskowej.
- 47 Pismem z dnia 27 czerwca 2016 r. skierowanym do europejskiego komisarza ds. środowiska Minister Środowiska poinformował, że należy uzupełnić wiedzę w zakresie, jakie siedliska i gatunki występują na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, i że rozpoczęła się ich inwentaryzacja.
- 48 Władze polskie odpowiedziały na wezwanie do usunięcia uchybienia w dniu 18 lipca 2016 r., odrzucając w całości zarzuty Komisji.
- 49 W lutym i marcu 2017 r. miała miejsce wymiana korespondencji między Ministrem Środowiska i europejskim komisarzem ds. środowiska. Minister Środowiska poinformował, że znane są już wstępne wyniki inwentaryzacji oraz że w związku z tym podjął on decyzję o rozpoczęciu wycinki przewidzianej w aneksie z 2016 r.

- 50 Pismem z dnia 28 kwietnia 2017 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię, zarzucając jej uchybienie zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 1 i 3 i art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, a także z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej. Komisja zwróciła się do władz polskich o zastosowanie się do uzasadnionej opinii w terminie jednego miesiąca od jej otrzymania. Termin ten Komisja uzasadniała między innymi informacją o rozpoczęciu wycinki i związanym z tym bezpośrednim zagrożeniem powstania poważnej i nieodwracalnej szkody dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 51 W dniu 17 maja 2017 r. Komisja została powiadomiona o wydaniu decyzji nr 51.
- 52 Pismem z dnia 26 maja 2017 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, twierdząc, że zarzucane uchybienia są bezpodstawne.
- 53 Jako że odpowiedź ta nie zadowolila Komisji, postanowiła ona wnieść niniejszą skargę.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

- 54 Odrębnym pismem, złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 20 lipca 2017 r., Komisja wniosła o zastosowanie środków tymczasowych na podstawie art. 279 TFUE i art. 160 ust. 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mających na celu nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej, by w oczekiwaniu na wyrok Trybunału co do istoty sprawy zaprzestała, po pierwsze, z wyjątkiem przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego z jednej strony działań aktywnej gospodarki leśnej na siedliskach 91D0 (bory i lasy bagienne) i 91E0 (łągi olszowe, jesionowe, wierzbowe i topolowe), oraz w drzewostanach ponadstuletnich na siedlisku 9170 (grąd subkontynentalny), jak też na siedliskach trzmielojada, sóweczki, włośchatki, dzięcioła białogrzbietego, dzięcioła trójpalczastego, muchołówki małej, muchołówki białoszyjej i gołębia siniaka oraz na siedliskach chrząszczy saproksylicznych, a mianowicie ponurka Schneidera, zgniotka cynobrowego, konarka tajgowego, rozmiarza kolweńskiego, a także zagłębka brudzkowanego, a z drugiej strony, aby zaprzestała usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, które to działania wynikają z aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51.
- 55 Komisja wniosła także o zastosowanie na podstawie art. 160 § 7 regulaminu postępowania wyżej wymienionych środków tymczasowych przed przedstawieniem uwag przez stronę przeciwną ze względu na grożącą poważną i nieodwracalną szkodę dla siedlisk i integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 56 Postanowieniem z dnia 27 lipca 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, niepublikowanym EU:C:2017:622) wiceprezes Trybunału tymczasowo uwzględnił ten ostatni wniosek do czasu ogłoszenia postanowienia, które miało zakończyć postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych.
- 57 W dniu 13 września 2017 r. Komisja uzupełniła swój wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, wnosząc do Trybunału, by ten nakazał ponadto Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę kary pieniężnej, w wypadku gdyby nie zastosowała się ona do nakazów zarządzo-nych w ramach tego postępowania.
- 58 W dniu 28 września 2017 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o przydzielenie sprawy wielkiej izbie Trybunału na podstawie art. 16 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Na podstawie art. 161 § 1 regulaminu postępowania wiceprezes Trybunału

przekazał sprawę Trybunałowi, który mając na względzie jej znaczenie, przydzielił ją zgodnie z art. 60 § 1 wspomnianego regulaminu wielkiej izbie.

- 59 Postanowieniem z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, EU:C:2017:877), Trybunał uwzględnił wnioski Komisji do chwili ogłoszenia wyroku kończącego niniejszą sprawę, zezwalając jednak Rzeczypospolitej Polskiej w drodze wyjątku, by prowadziła działania przewidziane w aneksie z 2016 r. i decyzji nr 51, jeżeli są one bezwzględnie konieczne i w zakresie, w jakim są proporcjonalne dla zapewnienia w sposób bezpośredni i natychmiastowy bezpieczeństwa publicznego osób, pod warunkiem że z obiektywnych przyczyn nie są możliwe inne mniej radykalne środki. Trybunał nakazał Rzeczypospolitej Polskiej również, by powiadomiła Komisję Europejską najpóźniej w ciągu 15 dni od doręczenia tego postanowienia o wszelkich środkach, jakie przyjęła w celu jego pełnego poszanowania, wskazując w uzasadniony sposób te z rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej, które przewiduje ona kontynuować ze względu na ich konieczność dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Trybunał pozostawił do rozstrzygnięcia wnioski uzupełniający Komisji o nakazanie zapłaty kary pieniężnej.
- 60 Poza tym postanowieniem z dnia 11 października 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17, niepublikowanym, EU:C:2017:794), prezes Trybunału zdecydował o objęciu z urzędu niniejszej sprawy trybem przyspieszonym przewidzianym w art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 133 regulaminu postępowania.

V. W przedmiocie skargi

- 61 W uzasadnieniu skargi Komisja podnosi cztery zarzuty, dotyczące naruszenia, po pierwsze, art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, po drugie, art. 6 ust. 1 tej dyrektywy i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, po trzecie, art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, a także, po czwarte, art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej.

A. W przedmiocie dopuszczalności skargi

1. Argumentacja stron

- 62 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że podniesione przez Komisję zarzuty od drugiego do czwartego są niedopuszczalne w zakresie, w jakim odnoszą się do działań realizowanych na terenie nadleśnictw Browsk i Hajnówka, przewidzianych w decyzji nr 51. Zarzuty te bowiem z jednej strony w nieuprawniony sposób rozszerzają zakres zarzutów określonych w uzasadnionej opinii, gdyż te ostatnie odnoszą się jedynie do skutków przyjęcia aneksu z 2016 r. dotyczącego Nadleśnictwa Białowieża. Tym samym przedmiot sporu został rozszerzony *ratione loci*, a także *ratione materiae*, ponieważ działania przewidziane w decyzji nr 51 są inne niż działania określone w aneksie z 2016 r. Z drugiej strony sformułowanie zarzutów od drugiego do czwartego jest niejasne. Nie można bowiem ustalić, czy zarzuty te są związane wyłącznie z przyjęciem wspomnianego aneksu, czy też dotyczą również działań przewidzianych w decyzji nr 51.
- 63 Komisja uważa, że zarzuty od drugiego do czwartego są dopuszczalne. Okoliczności zarzucane Rzeczypospolitej Polskiej w uzasadnionej opinii dotyczyły jedynie Nadleśnictwa Białowieża wyłącznie z tego powodu, że środki, które były przyjęte przez władze polskie w chwili uzasadnionej opinii, dotyczyły tylko tego nadleśnictwa. Niemniej te same środki zostały przyjęte przez to państwo członkowskie dla pozostałych dwóch nadleśnictw stano-

wiących część obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Ponieważ chodzi o identyczne okoliczności faktyczne, stanowiące to samo zachowanie, skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom w zasadny sposób dotyczy całego terytorium objętego spornymi środkami w dniu skierowania skargi do Trybunału. Rozszerzenie geograficzne dokonane między uzasadnioną opinią a skargą o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom jest jedynie konsekwencją wyboru samych władz polskich, by podjąć decyzje o tym samym charakterze w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i zwlekać z ich ogłoszeniem.

2. Ocena Trybunału

- 64 Należy przypomnieć, że celem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi jest umożliwienie państwu członkowskiemu zastosowania się do obowiązków wynikających dla niego z prawa Unii lub skutecznego przedstawienia argumentów obrony wobec zarzutów sformułowanych przez Komisję. Prawidłowość postępowania poprzedzającego wniesienie skargi stanowi zasadniczą gwarancję nie tylko ochrony praw zainteresowanego państwa członkowskiego, ale również zapewnienia, aby przedmiot potencjalnego postępowania spornego został jasno sprecyzowany (wyrok z dnia 16 września 2015 r., Komisja/Słowacja, C-433/13, EU:C:2015:602, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 258 TFUE jest określony w uzasadnionej opinii Komisji, wobec czego skarga musi być oparta na tym samym uzasadnieniu i zarzutach co uzasadniona opinia (wyroki: z dnia 8 lipca 2010 r., Komisja/Portugalia, C-171/08, EU:C:2010:412, pkt 25; z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 37).
- 66 Niemniej jednak wymóg ten nie sięga aż tak daleko, aby w każdym przypadku nakładać obowiązek zachowania identycznej treści zarzutów we wnioskach uzasadnionej opinii i w żądaniach skargi, jeśli przedmiot sporu określony w uzasadnionej opinii nie został rozszerzony ani zmieniony (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 listopada 2006 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-236/05, EU:C:2006:707, pkt 11).
- 67 W szczególności przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może obejmować okoliczności faktyczne, które zaistniały po wydaniu uzasadnionej opinii, jeżeli mają one ten sam charakter i stanowią to samo zachowanie co okoliczności, o których mowa w tej opinii (zob. w szczególności wyroki: z dnia 4 lutego 1988 r., Komisja/Włochy, 113/86, EU:C:1988:59, pkt 11; z dnia 9 listopada 2006 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-236/05, EU:C:2006:707, pkt 12; z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 43).
- 68 W niniejszym wypadku Komisja podnosi w uzasadnionej opinii i w skardze te same cztery zarzuty dotyczące naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań spoczywających na niej z jednej strony na mocy art. 6 ust. 1 i 3 i art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, a z drugiej strony na mocy art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej.
- 69 Zarówno z uzasadnionej opinii, jak i ze skargi wynika, że Komisja twierdzi, iż naruszenia te mogą naruszyć integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 70 W tym względzie jest bezsporne, że uzasadniona opinia dotyczy jedynie działań przewidzianych w aneksie z 2016 r. w Nadleśnictwie Białowieża, podczas gdy zarzuty od drugiego do czwartego przedstawione w skardze, które są przedmiotem zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Rzeczpospolitą Polską, dotyczą także działań realizowanych w nadleśnictwach Browski i Hajnówka na podstawie decyzji nr 51.

- 71 Należy jednak zaznaczyć przede wszystkim, że wszystkie te trzy nadleśnictwa należą do obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, będącego przedmiotem uzasadnionej opinii.
- 72 Następnie podobnie jak aneks z 2016 r., który przewiduje zasadniczo prowadzenie w Nadleśnictwie Białowieża różnych działań w postaci wycinania, takich jak w szczególności usuwanie w drodze „cięć sanitarnych” świerków zasiedlonych przez kornika drukarza i usuwanie drzew zamierających zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, a także zalesianie, decyzja nr 51 przewiduje w tym samym nadleśnictwie, jak i w nadleśnictwach Browski i Hajnówka, bieżące i terminowe usuwanie drzew zasiedlonych przez kornika drukarza, natychmiastowe usuwanie drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, bieżące usuwanie drzew suchych, a także zalesianie w drzewostanach dotkniętych gradacją kornika drukarza (zwanych dalej „rozpatrywanymi działaniami aktywnej gospodarki leśnej”).
- 73 W końcu z informacji dostarczonych przez Komisję, niekwestionowanych przez Rzeczpospolitą Polską, wynika, że informacja o przyjęciu decyzji nr 51 dotarła do Komisji dopiero w dniu 17 maja 2017 r., po wysłaniu uzasadnionej opinii w dniu 28 kwietnia 2017 r.
- 74 Wynika z tego, że okoliczności wskazane w uzasadnionej opinii mają ten sam charakter i stanowią to samo zachowanie, co okoliczności wskazane w skardze.
- 75 W tych okolicznościach zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 66 i 67 niniejszego wyroku Komisja mogła, nie powodując zmiany przedmiotu sporu, włączyć do skargi działania aktywnej gospodarki leśnej prowadzone w nadleśnictwach Browski i Hajnówka obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 76 Z powyższych rozważań wynika też, że wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, nie mogła ona mieć żadnych wątpliwości co do zakresu zarzutów od drugiego do czwartego.
- 77 Poza tym mając na względzie przede wszystkim fakt, że przepisy, których naruszenie jest podnoszone, są identyczne, następnie, że przedmiot tych naruszeń, z których wszystkie mogą naruszyć integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, jest ten sam, i w końcu, że wskazane zachowania, jak i okoliczności, a mianowicie rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej, mają ten sam charakter i są uzasadnione tymi samymi powodami, a mianowicie gradacją kornika drukarza i bezpieczeństwem publicznym, Rzeczpospolita Polska nie może utrzymywać, że nie miała możliwości skutecznej obrony przed zarzutami sformułowanymi przez Komisję.
- 78 W tym względzie należy poza tym zauważyć, że dotycząca tych zarzutów argumentacja przedstawiona przez to państwo członkowskie w odpowiedzi na skargę odnosi się w sposób wyraźny zarówno do działań przewidzianych w aneksie z 2016 r., jak i działań zawartych w decyzji nr 51.
- 79 W konsekwencji zarzuty od drugiego do czwartego są dopuszczalne.

B. W przedmiocie uchybienia

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej

a) Argumentacja stron

- 80 Komisja twierdzi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej poprzez zatwierdzenie aneksu z 2016 r. i wdrożenie rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej bez upewnienia się, że nie wpłynie to niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

- 81 Komisja uważa, że ponieważ aneks z 2016 r. zmienia PUL z 2012 r., stanowi on „plan” lub „przedsięwzięcie”, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska lub konieczne do tego, ale może na ten obszar w istotny sposób oddziaływać z powodu potrojenia etatu pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża, które ten aneks przewiduje. W odróżnieniu od PZO z 2015 r. PUL z 2012 r. nie jest bowiem „planem zagospodarowania” w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie określa on celów i działań ochronnych koniecznych dla obszarów Natura 2000. PUL z 2012 r. dotyczy zasadniczo regulowania praktyk z zakresu gospodarki leśnej, w szczególności poprzez określenie maksymalnego poziomu pozyskiwania drewna i ustanowienie środków ochrony lasów. Przed jego przyjęciem lub zmianą należało zatem przeprowadzić odpowiednią ocenę jego skutków dla danego obszaru Natura 2000 z punktu widzenia założeń jego ochrony zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.
- 82 Komisja twierdzi jednak, że władze polskie nie upewniły się, iż aneks z 2016 r. nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, co wymaga trwałego zachowania cech konstytutywnych tego obszaru, związanych z występowaniem typu siedliska naturalnego, którego ochrona leżała u podstaw wyznaczenia tego obszaru jako OZW i OSO. W niniejszym wypadku konstytutywne cechy integralności wspomnianego obszaru są następujące: zachodzące tam naturalne procesy ekologiczne (takie jak naturalna wymiana pokoleń drzew, naturalny dobór gatunkowy niesterowany przez człowieka, naturalna sukcesja ekologiczna), różnorodny skład gatunkowy i struktura wiekowa drzewostanów, w tym wysoki odsetek drzew w fazie optymalnej i terminalnej, duża ilość martwego drzewa oraz obecność gatunków typowych dla lasów naturalnych niezakłóconych działalnością człowieka i żyjących na siedliskach naturalnych.
- 83 Tymczasem usuwanie martwych i zamierających drzew, działania gospodarki leśnej w postaci „cięć sanitarnych”, wycinka drzew w przypadku drzewostanów mających 100 lub więcej lat w grądzie subkontynentalnym i łęgach oraz usuwanie obumarłych i obumierających świerków mających 100 lub więcej lat zasiedlonych przez kornika drukarza, przewidziane w aneksie z 2016 r., stanowią potencjalne zagrożenia dla danych siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków, zidentyfikowane w PZO z 2015 r. Te potencjalne zagrożenia obejmują de facto „cięcia sanitarne”.
- 84 Natomiast działanie kornika drukarza nie jest uważane w PZO z 2015 r. za zagrożenie dla rozpatrywanych siedlisk, tak samo jak zwalczanie kornika drukarza za pomocą wycinki drzewostanów i usuwania zasiedlonych świerków nie zostało uznane za środek ochronny w tym planie. Wręcz przeciwnie, właśnie usuwanie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza wyraźnie uznano w PZO z 2015 r. za zagrożenie dla siedlisk sóweczki, włośchatki i dzięcioła trójpalczastego.
- 85 Według aktualnego stanu wiedzy naukowej fazy gradacji kornika drukarza są elementem naturalnych cykli regularnie obserwowanych w starych lasach świerkowych. Zjawiska te były regularnie obserwowane w przeszłości w Puszczy Białowieskiej. Nie są one ponadto przedmiotem żadnej kontroli w obrębie Białowieskiego Parku Narodowego, gdzie stan ochrony siedlisk jest lepszy niż w nadleśnictwach zarządzanych przez Lasy Państwowe, w których prowadzono „cięcia sanitarne”. Badania naukowe potwierdzają także lepszy stan ochrony siedlisk Puszczy Białowieskiej, wyłączonych całkowicie z interwencji człowieka. Naukowcy obawiają się również, że usuwanie martwych lub umierających drzew narusza strukturę wiekową drzewostanów, prowadzi do zubożenia różnorodności gatunkowej w chronionych

siedliskach oraz eliminuje ważne źródła pokarmu dla wielu chronionych gatunków zwierząt. Usuwanie posuzu w ramach cięć sanitarnych jest więc nie do pogodzenia z celami ochrony obszarów chronionych, gdyż pozostawienie martwego drewna w lesie jest konieczne dla ochrony różnorodności biologicznej.

- 86 Komisja podkreśla także, że zakresu wycinki przewidzianej w aneksie z 2016 r. nie można uznać za nieistotny.
- 87 Przede wszystkim obszary, gdzie zatwierdzone jest zwiększenie pozyskania drewna, pokrywają się z obszarami, gdzie PZO z 2015 r. przewiduje środki ochronne, które wyłączają drzewostany ponadstuletnie z działań gospodarki leśnej.
- 88 Następnie decyzja nr 51 przewiduje w trzech nadleśnictwach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska wycinkę i usuwanie drzew w drzewostanach we wszystkich klasach wieku celem zwalczania kornika drukarza. Tym samym „strefa naprawcza”, w której na mocy aneksu z 2016 r. rozpoczęły się działania mające powstrzymać gradację kornika drukarza, obejmuje powierzchnię 34 000 ha, to jest 50% powierzchni tego obszaru, podczas gdy powierzchnie referencyjne zajmują 17 000 ha.
- 89 W końcu nawet przy założeniu, że powierzchnia, na której aneks z 2016 r. przewiduje działania gospodarki leśnej, stanowi – jak twierdzą władze polskie, 5% obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, nie jest to nieistotne, gdyż wynikałoby z tego niestosowanie obowiązków przewidzianych w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej a decydujące znaczenie należałoby przyznać obowiązkowi zachowania funkcjonalnej integralności tego obszaru, szanując ekologiczne zależności w wypadku gatunków, które korzystają z dużej ilości martwego drewna. W rzeczywistości, ustalając w PUL z 2012 r. etat pozyskania drewna na 63 471 m³ do 2021 r., właściwe organy znalazły po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko zrównoważony poziom pozyskania w świetle celów ochrony tego obszaru.
- 90 Komisja uważa, że na żadnym etapie procesu decyzyjnego władze polskie nie uwzględniły zastrzeżeń i opinii przedstawionych przez gremia naukowe, o których miały wiedzę, a zgodnie z którymi zasadniczo rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej mogły wyrządzić szkody na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 91 W szczególności władze te nie mogły wykluczyć istnienia wątpliwości naukowych dotyczących braku szkodliwych skutków dla integralności tego obszaru, przyjmując za podstawę ocenę oddziaływania na środowisko z 2015 r. Ocena ta opiera się bowiem na ocenie oddziaływania przeprowadzonej w 2012 r. i koncentruje się na drzewostanach zasiedlonych przez kornika drukarza. Jest ona ponadto oparta na błędnej metodzie ze względu na to, że nie odnosi się do konkretnych celów ochrony siedlisk i gatunków zwierząt, które stanowiły przedmiot PZO z 2015 r., gdyż nie definiuje ona, co oznacza integralność wspomnianego obszaru i nie wskazuje, dlaczego przewidziane działania nie mogą niekorzystnie nań oddziaływać. Ponadto aneks z 2016 r. nie został przyjęty na podstawie zaktualizowanych informacji, ponieważ w celu poprawy rozpoznania miejsc występowania tych gatunków władze polskie rozpoczęły w 2016 r. inwentaryzację rozpatrywanego obszaru, której rezultaty były jeszcze opracowywane w chwili wydania uzasadnionej opinii.
- 92 Komisja przypomina, że to w momencie wydania decyzji pozwalającej na realizację danego przedsięwzięcia nie może ono budzić, z naukowego punktu widzenia, żadnych racjonalnych wątpliwości co do braku niekorzystnego oddziaływania na integralność danego obszaru. W konsekwencji Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej już

z tego względu, że Minister Środowiska, zatwierdzając aneks z 2016 r., nie mógł mieć pewności, że działania przewidziane w tym aneksie nie wpłyną niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Wynika z tego także, że żaden późniejszy środek nie może naprawić naruszenia tego przepisu, nawet w wypadku późniejszego stwierdzenia braku niekorzystnego wpływu, ponieważ przesłanki wydania decyzji pozytywnej nie były spełnione w chwili zatwierdzania wspomnianego aneksu.

- 93 Utworzenie powierzchni referencyjnych decyzją nr 52 nie może więc zostać uznane za środek łagodzący szkodliwe skutki realizacji aneksu z 2016 r. Z jednej strony powierzchnie te nie były przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko z 2015 r. Z drugiej strony utworzenie tych powierzchni nie pozwala na uniknięcie lub ograniczenie negatywnych skutków spowodowanych wdrożeniem tego aneksu. Poprzestaje ono bowiem na utrzymaniu wcześniejszej sytuacji w części Nadleśnictwa Białowieża, ale nie ogranicza negatywnych skutków wynikających z działań przewidzianych w aneksie z 2016 r. na pozostałym terenie tego nadleśnictwa, który ma większą powierzchnię. Wspomniane „powierzchnie referencyjne” zostały ponadto wyznaczone arbitralnie. W rzeczywistości ze względu na to, że wyznaczenie tych powierzchni nie wpłynęło na całkowity limit pozyskania drewna ustalony w aneksie, utworzenie tych powierzchni prowadzi do bardziej intensywnej wycinki na pozostałym terenie Nadleśnictwa Białowieża. Możliwe są poza tym odstępstwa od wykluczenia tych powierzchni. Ponadto decyzja nr 51 nakazuje wycinkę i usuwanie drzew suchych i drzew we wszystkich klasach wieku zasiedlonych przez kornika drukarza bez względu na te powierzchnie.
- 94 Rzeczpospolita Polska podkreśla przede wszystkim, że PUL z 2012 r., tak jak i aneks z 2016 r., jest „planem zagospodarowania” w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Taki plan jest bowiem instrumentem technicznym niezbędnym do zapewnienia wdrożenia środków ochronnych przewidzianych w PZO z 2015 r., gdyż ten ostatni nie określa etatu pozyskania drewna. W szczególności aneks z 2016 r. umożliwił osiągnięcie celu ochrony polegającego na zmniejszeniu gradacji kornika drukarza. W tym względzie należy podkreślić, że poziom pozyskania drewna określony w tym aneksie, a mianowicie 188 000 m³ dla Nadleśnictwa Białowieża, jest znacznie niższy od poziomów zapisanych w planach zagospodarowania dotyczących lat 1992–2001 i 2002–2011, które wynosiły, odpowiednio, 308 000 m³ i 302 000 m³.
- 95 Następnie Rzeczpospolita Polska podkreśla, że stwierdzono, iż realizacja aneksu z 2016 r. może mieć potencjalny wpływ na obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska. Właśnie z tego powodu uznano za niezbędne przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko z 2015 r. W niniejszym wypadku w następstwie tej oceny pierwszy projekt aneksu, określający etat pozyskania drewna na 317 894 m³, zyskał negatywną opinię. Biorąc pod uwagę tę ocenę, w aneksie z 2016 r. zmniejszono pozyskanie drewna o 129 000 m³. Nowa ocena dotycząca tego aneksu wykazała brak prawdopodobieństwa znaczącego negatywnego oddziaływania na integralność obszaru. Faktycznie wspomniany aneks ma oddziaływanie pozytywne na elementy chronione w PZO z 2015 r. Zmiana etatu pozyskania jest niezbędna do realizacji przewidzianych w tym planie środków ochronnych. Ponadto aneks z 2016 r. nie przewiduje umyślnego zabijania, chwytania lub niepokojenia zwierząt.
- 96 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej Komisja przyjęła błędne założenie, że działania wymienione w aneksie z 2016 r. niosły ze sobą ryzyko negatywnych skutków dla integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 97 W tym względzie Komisja nie wzięła pod uwagę, że integralność tego obszaru była przez wieki kształtowana ręką człowieka poprzez zrównoważone użytkowanie lasów. W szcze-

gólności stan i procent pokrycia siedlisk i gatunków aktualny w momencie wyznaczenia wspomnianego obszaru był pochodną użytkowania Puszczy Białowieskiej w przeszłości, a mianowicie pozyskiwania drewna z sadzonych w przeszłości drzewostanów. W rzeczywistości to drastyczne zmniejszenie pod presją Komisji pozyskania drewna ze starzejących się drzewostanów w PUL z 2012 r. wywołało zamieranie drzewostanów, w szczególności świerków, z powodu wywołanej w ten sposób gradacji kornika drukarza. W ślad za tym zamieraniem zaczęły zmieniać się siedliska chronione. W szczególności siedlisko 9170 (grąd subkontynentalny), to jest siedlisko dominujące, zaczęło przekształcać się w bagniska lub zespoły trawiaste. Władze polskie opracowały więc program naprawczy mający za podstawę całościową inwentaryzację stanu siedlisk i gatunków obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. W tym kontekście przyjęcie aneksu z 2016 r. jest próbą powrotu do poprzedniego sposobu zagospodarowania.

- 98 W tych okolicznościach właśnie zaprzestanie działań ochronnych zagrazi integralności tego obszaru i ciągłości znajdujących się na nim siedlisk. Brak działania człowieka nakierowanego na wspieranie zachowania różnorodności biologicznej doprowadzi do zamierania gatunków i ich siedlisk. Błędem Komisji jest zatem oparcie się na pierwotnym charakterze Puszczy Białowieskiej i twierdzenie, że gatunki występujące w tej puszczy są gatunkami charakterystycznymi dla obszarów niezakłóconych przez człowieka.
- 99 Wyboru aktywnej gospodarki leśnej dokonano także w innych państwach członkowskich. Dla przykładu w Republice Austrii wprowadzono program dotyczący ograniczania gradacji kornika drukarza w parkach narodowych i na terenach o wysokich walorach przyrodniczych, w ramach którego utrzymano zakaz prowadzenia prac w „centrach bioróżnorodności”, chroniąc jednocześnie okoliczne lasy gospodarcze z wykorzystaniem technik gospodarki leśnej. Generalnie rekomendowane jest, aby tereny, na których chronione są naturalne procesy przyrodnicze, takie jak parki narodowe, były wyraźnie podzielone na strefę wolną od interwencji i peryferyjne strefy, gdzie prowadzone będą działania zmierzające do ograniczenia gradacji kornika. Tworząc takie powierzchnie referencyjne, Rzeczpospolita Polska przyjęła takie samo podejście.
- 100 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że działania przewidziane w aneksie z 2016 r. są zgodne z PZO z 2015 r. Zgodnie z tym planem aneks wyłącza działania gospodarcze, takie jak cięcia rębne i przedrębne, w drzewostanach z gatunkiem w składzie co najmniej 10% drzew w wieku 100 i więcej lat. W tych drzewostanach prowadzone są wyłącznie cięcia sanitarne w zakresie usuwania drewna świerka zasiedlonego przez kornika drukarza. Posusz jałowy nie jest stamtąd usuwany. Poza tym „cięcia sanitarne” nie są wykonywane w rezerwach przyrody i na siedliskach bagiennych i wilgotnych. Powierzchnie wyłączone z „cięć sanitarnych” stanowią tym samym 7123 ha, to jest 58% powierzchni Nadleśnictwa Białowieża. Poza tym działania przewidziane w aneksie z 2016 r. dotyczą jedynie 5,4%, powierzchni rozpatrywanego obszaru, to jest 3401 ha. W tych okolicznościach ocena oddziaływania na środowisko z 2015 r. wykluczyła, by mogło się zrealizować potencjalne zagrożenie zidentyfikowane w PZO z 2015 r., związane z usuwaniem drzew martwych i zamierających.
- 101 Rzeczpospolita Polska dodaje w odniesieniu do chrząszczy saproksylicznych, że nie będzie się usuwać martwych sosen stojących i nasłonecznionych, które stanowią siedlisko bogatka wspaniałego. Co się tyczy populacji zgniotka cynobrowego, koncentrują się one na osice i jesionie zgodnie z badaniami przeprowadzonymi w latach 2016 i 2017 na prawie 12 000 analizowanych drzew. Inwentaryzacja prowadzona od kwietnia 2016 r. stanowi

pierwszy tego typu projekt, w którym na 1400 powierzchniach badawczych rozlokowanych w regularnej sieci na obszarze całej Puszczy Białowieskiej zostały ocenione poszczególne elementy różnorodności biologicznej w sposób obiektywny i weryfikowany statystycznie. W przypadku ponurka Schneidera największym zagrożeniem jest więc regres sosny. W przypadku konarka tajgowego, rozmiarza kolweńskiego i zagłębka bruzdkowanego największym zagrożeniem jest przerwanie ciągłości w dopływie wielkowymiarowego martwego drewna, spowodowane zanikiem na skutek gradacji kornika drukarza starszych drzewostanów świerkowych w krótkim czasie.

- 102 Ponadto wprowadzenie cięć związanych z usuwaniem martwych świerków będzie miało pozytywny wpływ na siedlisko bogatka wspaniałego i pachnicy dębowej poprzez zwiększenie dostępu światła w lesie. Co się tyczy pozostałych gatunków, a mianowicie ponurka Schneidera, zgniotka cynobrowego i zagłębka bruzdkowanego, świerk nie jest ich preferowanym gatunkiem siedliskowym. Obecnie w Puszczy Białowieskiej średnio na hektarze znajduje się około 64 m³ martwego drewna. Ze względu na ciągłość pojawiania się martwego drewna w krajobrazie element ten stanowi pełne zabezpieczenie siedlisk danych gatunków chrząszczy.
- 103 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej należy także uwzględnić powierzchnie referencyjne. Nie mają one na celu cokolwiek kompensować czy łagodzić rzekomo negatywny wpływ rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki. Powierzchnie te zostały ustanowione zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE, w celu porównania z innymi powierzchniami Puszczy Białowieskiej. Poza tym ich lokalizacja ma związek ze stanem zachowania siedlisk przyrodniczych i brakiem konieczności wykonywania zadań ochronnych, które wynikałyby z PZO z 2015 r. Komisja nie może też zarzucać władzom polskim, że nie poddały tych powierzchni ocenie oddziaływania na środowisko. Idąc tym tokiem rozumowania, należałoby bowiem skierować identyczną krytykę odnośnie do wyłączenia z użytkowania całej Puszczy Białowieskiej żądanej przez Komisję.
- 104 W tym względzie Komisja błędnie uznaje, że bezczynność wpływa pozytywnie na bioróżnorodność. Z wyników inwentaryzacji prowadzonej od kwietnia 2016 r. wynika na przykład, że w strefie ścisłej ochrony Białowieskiego Parku Narodowego występuje jedno stanowisko ponurka Schneidera, podczas gdy na terenie Nadleśnictwa Białowieża jego obecność została stwierdzona 70 razy. Analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do szeregu innych gatunków, takich jak w szczególności sóweczka lub dzięcioł trójpalczasty.
- 105 Co się tyczy uwzględniania najlepszej dostępnej wiedzy naukowej, Rzeczpospolita Polska podkreśla, że Puszcza Białowieska jest na tyle specyficznym i unikatowym ekosystemem, że badania dotyczące współzależności między różnymi organizmami, prowadzone w innych ekosystemach, nie mogą być przekładane na sytuację w puszczy. Choć część środowisk naukowych jest przeciwna reagowaniu na gradację kornika drukarza poprzez wycinkę zasiedlonych drzew, istnieje też szereg prac naukowych, zgodnie z którymi właśnie brak interwencji przeciwko kornikowi drukarzowi w Puszczy Białowieskiej stwarza duże prawdopodobieństwo powstania poważnej i nieodwracalnej szkody dla siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt, dla których zachowania wyznaczono obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska. Poza tym z badania dotyczącego Białowieskiego Parku Narodowego wynika w sposób jednoznaczny, że ochrona ścisła powinna być jedynie uzupełnieniem, a nie głównym elementem strategii ochrony i zachowania wysokiego poziomu różnorodności biologicznej.

*b) Ocena Trybunału**1) Uwagi wstępne*

- 106 Należy przypomnieć, że art. 6 dyrektywy siedliskowej nakłada na państwa członkowskie szereg obowiązków i specjalnych procedur, które mają zagwarantować, jak wynika z jej art. 2 ust. 2, zachowanie lub w danym wypadku odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej dla osiągnięcia bardziej ogólnego celu tej dyrektywy, którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska obszarów chronionych na jej podstawie (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., *Sweetman i in.*, C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 36; a także z dnia 8 listopada 2016 r., *Lesoochranárnske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 43).
- 107 W tym kontekście przepisy dyrektywy siedliskowej zmierzają do tego, by państwa członkowskie podejmowały właściwe środki ochrony w celu zachowania ekologicznego charakteru terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych (wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., *Sweetman i in.*, C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 38; a także z dnia 21 lipca 2016 r., *Orleans i in.*, C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 36).
- 108 W tym celu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przewiduje procedurę oceny, która za pomocą uprzedniego badania ma zapewnić, aby pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub do niego konieczne, ale które może w istotny sposób na niego oddziaływać, udzielano jedynie wówczas, gdy ten plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren (zob. w szczególności wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., *Sweetman i in.*, C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 28; a także z dnia 21 lipca 2016 r., *Orleans i in.*, C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 43).
- 109 W tym względzie należy uściślić, że co się tyczy obszarów sklasyfikowanych jako OSO, obowiązki wynikające z tego przepisu zastępują zgodnie z art. 7 dyrektywy siedliskowej obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej, począwszy od daty wykonania tej dyrektywy albo od daty klasyfikacji na mocy tej dyrektywy, gdy ta ostatnia data jest późniejsza od daty wdrożenia dyrektywy siedliskowej (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 24 listopada 2016 r., *Komisja/Hiszpania*, C-461/14, EU:C:2016:895, pkt 71, 92 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 110 Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej rozróżnia dwa etapy.
- 111 Na pierwszym etapie, o którym mowa w zdaniu pierwszym tego przepisu, wymaga się, aby państwa członkowskie przeprowadzały właściwą ocenę oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na chroniony teren, w sytuacji gdy istnieje prawdopodobieństwo, że plan lub przedsięwzięcie może na ten teren w istotny sposób oddziaływać (wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., *Sweetman i in.*, C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 29; a także z dnia 21 lipca 2016 r., *Orleans i in.*, C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 44).
- 112 W szczególności mając na uwadze zasadę ostrożności, jeżeli plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, niosą ze sobą ryzyko naruszenia celów ochrony tego terenu, należy uznać, że mogą oddziaływać na ten teren w sposób istotny. Ocena tego ryzyka powinna być dokonana w szczególności w świetle charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych terenu, którego dotyczy plan lub przedsięwzięcie (zob. w szczególności wyroki: z dnia 11 kwietnia

- 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 30; a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 45).
- 113 Odpowiednia ocena skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu, której należy dokonać na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej, oznacza, że trzeba zidentyfikować z uwzględnieniem najnowszej wiedzy naukowej w tej dziedzinie wszystkie aspekty danego planu lub przedsięwzięcia, które mogłyby same w sobie lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami wpłynąć na cele w zakresie ochrony tego terenu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 51; a także z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy, C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 57).
- 114 W ocenie dokonanej na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej nie mogą zatem występować braki i powinna zawierać ona całościowe, precyzyjne i ostateczne ustalenia i wnioski, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla danego terenu chronionego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 44; a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 50).
- 115 W drugim etapie, o którym mowa w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej i który następuje po przeprowadzeniu wspomnianej właściwej oceny, ogranicza się udzielenie zgody na realizację takiego planu lub przedsięwzięcia do sytuacji, w których spełniony jest warunek, że plan lub przedsięwzięcie nie naruszy integralności danego terenu, z zastrzeżeniem uregulowań zawartych w art. 6 ust. 4 (wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 31; a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 46).
- 116 Brak naruszenia integralności obszaru jako siedliska przyrodniczego w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej oznacza, że musi zostać zachowany właściwy stan ochrony tego obszaru, co z kolei wymaga zapewnienia trwałego utrzymania istotnych cech danego obszaru związanych z obecnością typu siedliska przyrodniczego, którego ochrona uzasadniła umieszczenie tego obszaru w wykazie OZW zgodnie z tą dyrektywą (zob. w szczególności wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 39; a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 47).
- 117 Zezwolenie dotyczące planu lub przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej może zatem zostać wydane tylko pod warunkiem, że właściwe władze uzyskały pewność, iż nie ma on trwałych skutków szkodliwych dla integralności danego obszaru. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 40; a także z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochronárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 42).
- 118 Przepis ten ujmuje w ten sposób zasadę ostrożności i pozwala w skuteczny sposób zapobiec niekorzystnym wpływom na integralność terenów chronionych wywieranym przez zamierzone plany lub przedsięwzięcia. Mniej surowe kryterium udzielenia pozwolenia mogłoby nie zapewniać w tak skuteczny sposób urzeczywistnienia celu ochrony terenów, któremu służy wspomniany przepis (wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in.,

C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 41; a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 53).

- 119 Właściwe władze krajowe nie mogą zezwolić na ingerencje, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznemu charakterowi terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych mające znaczenie dla Wspólnoty lub mające znaczenie priorytetowe. Tak byłoby w szczególności w przypadku, gdy dana ingerencja niesie ze sobą niebezpieczeństwo zaniku bądź częściowego i nieodwracalnego zniszczenia takiego typu siedliska przyrodniczego występującego na danym obszarze (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania, C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 163; a także z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 43).
- 120 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w momencie wydania decyzji pozwalającej na realizację przedsięwzięcia nie może ono budzić, z naukowego punktu widzenia, żadnych racjonalnych wątpliwości co do braku niekorzystnego oddziaływania na integralność danego terenu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 października 2006 r., Komisja/Portugalia, C-239/04, EU:C:2006:665, pkt 24; z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy, C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 42).
- 121 W świetle tych zasad należy rozpatrzyć, czy – jak utrzymuje Komisja w zarzucie pierwszym – Rzeczpospolita Polska uchybiła poprzez przyjęcie aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51 zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

2) W przedmiocie istnienia planu lub przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem danego obszaru lub konieczne do jego zagospodarowania

- 122 Aneks z 2016 r. zmienił PUL z 2012 r. dotyczący Nadleśnictwa Białowieża celem umożliwienia zwiększenia w latach 2012–2021 w tym nadleśnictwie etatu pozyskania drewna z 63 471 m³ do 188 000 m³ poprzez realizację działań aktywnej gospodarki leśnej, takich jak usuwanie poprzez „cięcia sanitarne” świerków zasiedlonych przez kornika drukarza, usuwanie drzew zamierających i zalesianie. Na podstawie decyzji nr 51 działania te zostały wdrożone nie tylko w Nadleśnictwie Białowieża, lecz także w nadleśnictwach Browski i Hajnówka.
- 123 Wynika z tego, że aneks z 2016 r., mając tym samym za przedmiot jedynie zwiększenie etatu pozyskania drewna poprzez realizację rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, w ogóle nie ustala celów i środków ochronnych dotyczących tego obszaru, które faktycznie figurują w PZO z 2015 r., przyjętym nieco wcześniej przez władze polskie.
- 124 Stąd aneks z 2016 r. i decyzja nr 51, jako że pozwalają na taką interwencję w środowisku naturalnym mającą na celu eksploatację zasobów leśnych, stanowią „plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem lub konieczne do zagospodarowania” obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej.
- 125 W tym względzie nie ma znaczenia, że etat pozyskania drewna przewidziany w aneksie z 2016 r. jest niższy od zatwierdzonego w planach gospodarki leśnej dotyczących lat 1992–2001 i 2002–2011. Istnienie planu lub przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem lub konieczne do zagospodarowania danego obszaru chronionego, zależy głównie od charakteru danej interwencji, a nie od samego jej rozmiaru.

- 126 Poza tym Rzeczpospolita Polska błędnie podnosi, że aneks z 2016 r. pozwolił na osiągnięcie celu ochrony polegającego na ograniczeniu gradacji kornika drukarza. Ten cel w ogóle nie figuruje bowiem wśród celów ochrony figurujących w PZO z 2015 r., który wręcz przeciwnie przewiduje wyraźnie w załączniku 3, że usuwanie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza należy uznać za potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk sóweczki, włośчатки i dzięcioła trójpalczastego.
- 127 Wynika z tego, że Rzeczpospolita Polska była zobowiązana na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej do przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej, czy istniało prawdopodobieństwo, że działania w istotny sposób naruszają integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 3) W przedmiocie konieczności i istnienia odpowiedniej oceny oddziaływania na omawiany obszar*
- 128 Należy stwierdzić, że przez swój charakter rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej, jako że przewidują realizację działań takich jak usuwanie i wycinka drzew na chronionych siedliskach w obrębie obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, mogą, także ze względu na ich zakres i intensywność, naruszać cele ochrony tego obszaru.
- 129 W tym względzie należy w szczególności zaznaczyć, że aneks z 2016 r. zezwala na pozyskanie etatu drewna w wysokości 188 000 m³ w Nadleśnictwie Białowieża w latach 2012–2021, co oznacza znaczny poziom pozyskania niemal trzykrotnie wyższy od tego, który zatwierdzono w PUL z 2012 r. na ten sam okres.
- 130 Wynika z tego, że istniało prawdopodobieństwo, iż rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej w znaczący sposób naruszają integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 131 W niniejszym wypadku Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje zresztą, że była zobowiązana do przeprowadzenia oceny oddziaływania tych działań na wspomniany obszar na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej. Utrzymuje ona natomiast, że w pełni zastosowała się do tego przepisu, przeprowadzając ocenę oddziaływania na środowisko z 2015 r.
- 132 Jest co prawda bezsporne, że stwierdziwszy w następstwie pierwszej oceny, iż pierwotny projekt aneksu do PUL z 2012 r. dotyczący Nadleśnictwa Białowieża, który zatwierdzał etat pozyskania drewna w wysokości 317 894 m³, mógł wyrzucić szkodliwe skutki dla integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, władze polskie zmniejszyły ten etat w aneksie z 2016 r. do 188 000 m³.
- 133 Jednakże ocena oddziaływania na środowisko z 2015 r. zawiera szereg istotnych braków.
- 134 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że ocena ta dotyczy jedynie aneksu z 2016 r., a nie decyzji nr 51, podczas gdy decyzja ta rozszerzyła realizację działań aktywnej gospodarki leśnej przewidzianych w tym aneksie tylko w Nadleśnictwie Białowieża na nadleśnictwa Browsk i Hajnówka, a w konsekwencji na całość obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, z wyjątkiem jedynie parku narodowego.
- 135 Wynika z tego, że wpływ tych działań w tych dwóch ostatnich nadleśnictwach nie był przedmiotem oceny przez władze polskie. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 113 niniejszego wyroku ocena oddziaływania planu lub przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem danego obszaru lub konieczne

- do jego zagospodarowania, musi uwzględniać skumulowane skutki wynikające z połączenia tego planu lub przedsięwzięcia z innymi planami lub przedsięwzięciami, mając na uwadze cele ochrony tego obszaru.
- 136 W drugiej kolejności, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 162 opinii, z samej treści pkt 4.2 oceny oddziaływania na środowisko z 2015 r., zgodnie z którym „[z]asadniczo zapisy dotyczące oddziaływania na obszary Natura 2000 [Puszcza Białowieska] opisanego w prognozie na lata 2012–2021, nie wymagają aktualizacji”, wynika, że została przeprowadzona na podstawie danych wykorzystanych do celów oceny oddziaływania PUL z 2012 r. na ten obszar, a nie na podstawie danych zaktualizowanych.
- 137 Tymczasem nie można uznać, że ocena jest „odpowiednia” w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej, jeżeli brak jest aktualnych danych dotyczących siedlisk i gatunków chronionych (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2012 r., *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in.*, C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 115).
- 138 Jest tak tym bardziej w niniejszej sprawie, gdyż rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej mają właśnie uwzględniać nowy element, który pojawił się na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska po przyjęciu PUL z 2012 r., a mianowicie zgodnie z pkt 2.8 oceny oddziaływania na środowisko z 2015 r. „dalszy rozpad drzewostanów, spowodowany przez postępującą gradację kornika drukarza”, której pierwsze objawy wystąpiły zgodnie z tym dokumentem w roku 2011, a której apogeum zostało osiągnięte w roku 2015.
- 139 Ponadto zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 113, 114 i 120 niniejszego wyroku właśnie na podstawie całościowych, precyzyjnych i ostatecznych ustaleń i wniosków nie powinno być w chwili przyjęcia aneksu z 2016 r. zezwalającego na realizację rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej żadnych racjonalnych wątpliwości z naukowego punktu widzenia, z uwzględnieniem najlepszej dostępnej wiedzy w danej dziedzinie, co do braku szkodliwych skutków dla integralności wspomnianego obszaru.
- 140 W trzeciej kolejności należy wskazać, że ocena oddziaływania na środowisko z 2015 r. nie odnosi się do celów ochrony siedlisk i gatunków chronionych na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, które były przedmiotem PZO z 2015 r., jak też nie definiuje ona integralności tego obszaru ani nie bada poważnie powodów, dla których rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej nie mogą wyrzucić negatywnych skutków na tym obszarze.
- 141 W szczególności ocena ta, która skupia się głównie na drzewostanach zasiedlonych przez kornika drukarza, a mianowicie zasadniczo świerkach, nie bada w sposób systemowy i szczegółowy zagrożeń, jakie realizacja tych działań niesie ze sobą dla każdego z siedlisk i gatunków chronionych w obrębie obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 142 I tak, co się tyczy siedlisk 91D0 (bory i lasy bagienne) i 91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), ocena ta, po stwierdzeniu, że siedliska te będą podlegały „trzebieżom” w drzewostanach z udziałem świerka, zawiera w pkt 4.2.1 wniosek bez dalszej analizy, że trzebieże te „nie wpłyną negatywnie na stan zachowania siedliska”, ograniczając się w tym względzie do wskazania, że rozmiar wycinki „powinien wynikać z rzeczywistego zagrożenia rozprzestrzenianiem się gradacji”, nie przedstawiając jednak jakichkolwiek konkretnych danych dotyczących prawdopodobnej ewolucji tej gradacji.
- 143 Podobnie ocena oddziaływania na środowisko z 2015 r. zawiera w pkt 4.2.3 wniosek o istnieniu „wpływu nieistotnego” dla konarka tajgowego, rozmiarza kolweńskiego, trzmie-

lojada, dzięciola białogrzbietego, muchołówki małej, muchołówki białoszyjej i gołębia siniaka, bez innego wyjaśnienia niż fakt, że chodzi o gatunki „najczęściej bezpośrednio związane z obszarami leśnymi, na które wpływ zaplanowanych zabiegów nie będzie miał istotnego wpływu”. Poza tym, choć w ocenie tej stwierdza się w tym samym pkt 4.2.3, że w przypadku ponurka Schneidera, bogatka wspaniałego, zgniotka cynobrowego, pachnicy dębowej, zagłębka bruzdkowanego, sóweczki i dzięciola trójpalczastego „nie da się wykluczyć pojedynczych przypadków wpływu [na ich] siedlisko”, dla zanegowania występowania istotnego wpływu ogranicza się ona do „pozostawienia części drzewostanów z zamierzającymi drzewami”, nie określając jednak ich ilości ani miejsca, gdzie miałyby być pozostawione.

- 144 Wynika z tego, że ocena oddziaływania na środowisko z 2015 r. nie mogła rozwiązać wszelkich wątpliwości naukowych w odniesieniu do negatywnych skutków aneksu z 2016 r. dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 145 Ustalenie to potwierdzone jest przyjęciem programu naprawczego w tym samym dniu co zatwierdzenie tego aneksu, a sześć dni później decyzji nr 52.
- 146 Jak wynika bowiem z uzasadnienia tego programu i z postanowień tej decyzji, środki te miały właśnie na celu ocenę skutków działań aktywnej gospodarki leśnej przewidzianych we wspomnianym aneksie dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska wywieranych przez utworzenie w nadleśnictwach Białowieża i Browsk powierzchni referencyjnych, na których żadne z tych działań nie mogły być realizowane.
- 147 Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez samą Rzeczpospolitą Polską powierzchnie te miały w szczególności umożliwić ocenę ewolucji charakterystyki obszaru o wielkości 17 000 ha, wyłączonego całkowicie z interwencji człowieka, celem porównania tej ewolucji z ewolucją wynikającą z działań aktywnej gospodarki leśnej przewidzianych w aneksie z 2016 r., które tym samym realizowane byłyby na pozostałym obszarze wspomnianych trzech nadleśnictw, o wielkości około 34 000 ha.
- 148 Niemniej odpowiednia ocena skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu powinna być dokonana przed udzieleniem na nie pozwolenia (zob. w szczególności wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 53). Nie może ona więc być równoczesna lub późniejsza w stosunku do niego (zob. analogicznie wyroki: z dnia 20 września 2007 r., Komisja/Włochy, C-304/05, EU:C:2007:532, pkt 72; z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania, C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 104).
- 149 Ponadto jest bezsporne, że w chwili przyjęcia aneksu z 2016 r. władze polskie nie posiadały kompletnych wyników inwentaryzacji dotyczącej bioróżnorodności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, której przeprowadzenie uznały za niezbędne od kwietnia 2016 r., w celu rozpoznania miejsc występowania gatunków chronionych występujących na tym obszarze.
- 150 Wynika z tego, że władze te same były świadome niedostateczności danych dostępnych w chwili przyjęcia tego aneksu dotyczących wpływu rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej na te gatunki.
- 151 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że władze polskie nie przeprowadziły przed przyjęciem aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51 odpowiedniej oceny oddziaływania, ponieważ nie dysponowały wszystkimi istotnymi danymi dla oceny wpływu rozpatrywanych działań

aktywnej gospodarki leśnej na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, i w konsekwencji uchybiły ich zobowiązaniu wynikającemu z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej.

4) W przedmiocie naruszenia integralności terenu

- 152 Komisja utrzymuje ponadto, że władze polskie zatwierdziły rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej, chociaż mogą one naruszyć integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 153 W tym względzie należy przypomnieć, że jak wskazano w pkt 16 niniejszego wyroku, obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska został sklasyfikowany na wniosek Rzeczypospolitej Polskiej jako OZW na podstawie dyrektywy siedliskowej, i stanowi także OSO wyznaczony zgodnie z dyrektywą ptasią.
- 154 Tymczasem system ochrony, który te dyrektywy przyznają obszarom należącym do sieci Natura 2000, choć nie zakazuje – jak podnosi Rzeczpospolita Polska – prowadzenia jakiegokolwiek działalności ludzkiej w obrębie tych obszarów, to uzależnia jednak udzielenie pozwolenia na tę działalność od spełnienia przewidzianych przez nie wymagań (zob. podobnie wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, pkt 40).
- 155 W konsekwencji, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 134 opinii, argumentacja tego państwa członkowskiego oparta na fakcie, że Puszczy Białowieskiej nie można uznać ze las „naturalny” bądź „pierwotny”, gdyż od zawsze jest ona poddana aktywnej eksploatacji przez człowieka, która określiła jej charakterystykę, jest całkowicie pozbawiona znaczenia, gdyż dyrektywy siedliskowa i ptasia, niezależnie od kwalifikacji tego lasu, regulują jego gospodarkę leśną.
- 156 Tym samym zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej, mającym na podstawie art. 7 tej dyrektywy zastosowanie do OSO, Rzeczpospolita Polska mogła zezwolić na rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej tylko pod warunkiem, że nie będą wywierać szkodliwych skutków dla trwałego zachowania cech konstytutywnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, związanych z występowaniem typu siedliska naturalnego, którego ochrona leżała u podstaw wyznaczenia tego obszaru w wykazie OZW.
- 157 W niniejszym wypadku jest bezsporne, że cel ochrony, który doprowadził do wyznaczenia obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska jako OZW i OSO, polega na zachowaniu we właściwym stanie ochrony, ze względu na cechy konstytutywne tego obszaru, siedlisk 9170 (grąd subkontynentalny), 91D0 (bory i lasy bagienne) i 91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), siedlisk chrząszczy saproksylicznych, takich jak ponurek Schneidera, bogatek wspianiały, zgniotek cynobrowy, konarek tajgowy, rozmiazg kolweński i zagłębek bruzdkowany, jak też siedlisk ptaków, takich jak trzmielojad, sóweczka, włośchatka, dzięcioł białogrzbity, dzięcioł trójpalczasty, muchołówka mała, muchołówka białoszyja i gołąb siniak.
- 158 Dla wykazania uchybienia art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej Komisja, mając na uwadze zasadę ostrożności, która – jak wskazano w pkt 118 niniejszego wyroku – jest ujęta w tym przepisie, nie jest zobowiązana do udowodnienia związku przyczynowego między rozpatrywanymi działaniami aktywnej gospodarki leśnej i naruszeniem integralności tych siedlisk i gatunków, lecz wystarczy, że wykaże istnienie prawdopodobieństwa lub ryzyka, że działania te spowodują takie naruszenie (zob. podobnie wyrok z dnia 24 listo-

- pada 2011 r., Komisja/Hiszpania, C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 142 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 159 Należy zatem zbadać, czy – jak utrzymuje Komisja w uzasadnieniu swojego pierwszego zarzutu – rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej mogą mieć szkodliwe skutki dla siedlisk i gatunków chronionych na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska i w konsekwencji naruszać integralność tego obszaru.
- 160 W tym względzie należy przede wszystkim stwierdzić, że choć działania te dotyczą zgodnie z treścią aneksu z 2016 r. „przede wszystkim” prowadzenia wycinki świerków zasiedlonych przez kornika drukarza, ani ten aneks, ani decyzja nr 51 nie zawierają ograniczeń ze względu na wiek drzew lub na drzewostany objęte tymi działaniami, w szczególności w zależności od siedliska, na którym się znajdują. Wręcz przeciwnie, decyzja nr 51 przewiduje wyraźnie wycinkę drzew zasiedlonych przez kornika drukarza „we wszystkich klasach wieku drzewostanów” i dodaje, że w odniesieniu do cięć odstępuje się od „ograniczeń [...] z uwagi na wiek drzew i funkcję drzewostanów”. Wynika z tego, że aneks z 2016 r. i decyzja nr 51 zezwala na wycinkę świerków stuletnich we wszystkich typach drzewostanów, w tym na siedliskach chronionych.
- 161 Następnie zarówno aneks z 2016 r., jak i decyzja nr 51 zezwalają na wycinkę drzew ze względów „bezpieczeństwa publicznego”, bez jakiegokolwiek uściślenia konkretnych warunków uzasadniających wycinkę z tych względów.
- 162 W końcu aneks z 2016 r. i decyzja nr 51 zezwalają na usuwanie wszelkiego rodzaju „drzew”, obejmując tym samym nie tylko świerki, lecz również sosny, graby, dęby, olchy, jesiony, wierzby i topole, jeżeli są „martwe”, „suche” lub „zamierające”, również nie przewidując ograniczenia w odniesieniu do konkretnych drzewostanów.
- 163 Okazuje się więc, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej nie polegają wyłącznie na „cięciach sanitarnych” celem wyeliminowania jedynie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza i pozwalają na wycinkę i cięcia przedrębne w drzewostanach z gatunkiem w składzie co najmniej 10% drzew w wieku 100 i więcej lat.
- 164 Tymczasem zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 119 niniejszego wyroku działania aktywnej gospodarki leśnej, takie jak rozpatrywane w niniejszej sprawie, które polegają na usuwaniu i wycince znacznej liczby drzew na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, mogą ze względu na sam swój charakter zagrażać trwałym naruszeniem ekologicznego charakteru tego obszaru, gdyż w nieunikniony sposób mogą prowadzić do zaniku bądź częściowego i nieodwracalnego zniszczenia chronionych siedlisk i gatunków występujących na tym obszarze.
- 165 Należy zatem stwierdzić, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej stanowią właśnie realizację potencjalnych zagrożeń określonych przez władze polskie w załączniku 3 do PZO z 2015 r. dla tych siedlisk i gatunków.
- 166 Mianowicie przede wszystkim „wycinka drzew w drzewostanach ponadstuletnich” jest zidentyfikowana jako potencjalne zagrożenie w PZO z 2015 r. dla siedlisk 9170 (grąd subkontynentalny) i 91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), jak też dla trzmiełojada żyjącego na tych siedliskach, a poza tym „wycinka lasu” i „odmładzanie borów i borów mieszanych przez gospodarkę leśną” są wymienione jako zagrożenia dla ponurka Schneidera.

- 167 Następnie „usuwanie opanowanych sosen i świerków w wieku powyżej 100 lat”, to jest zasiedlonych przez kornika drukarza, jest zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla sóweczki, włośчатки i dzięcioła trójpalczastego.
- 168 W końcu „usuwanie drzew martwych lub zamierających” jest wymienione jako potencjalne zagrożenie dla siedlisk 9170 (grąd subkontynentalny) i 91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), jak też dla sóweczki, włośчатки, dzięcioła białogrzbiatego, dzięcioła trójpalczastego i zgniotka cynobrowego, podczas gdy „usuwanie drzew zamierających” jest zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla ponurka Schneidera, bogatka wspaniałego, konarka tajgowego, rozmiarza kolweńskiego i zagłębka bruzdkowanego.
- 169 W tym względzie należy wyjaśnić, że ponieważ rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej odpowiadają dokładnie potencjalnym zagrożeniom zidentyfikowanym przez władze polskie w załączniku 3 do PZO z 2015 r. dla tych siedlisk i gatunków, dla oceny naruszenia integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowiecka, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, nie ma znaczenia, że aneks z 2016 r. nie zawiera żadnego postanowienia przewidującego wyraźnie celowe zabijanie, chwywanie lub płoszenie zwierząt.
- 170 Żaden z innych argumentów przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską nie pozwala na podważenie tych ustaleń.
- 171 W pierwszej kolejności, co się tyczy konieczności zwalczania gradacji kornika drukarza, nie można co prawda wykluczyć, mając na uwadze zasadę ostrożności, która jest jedną z podstaw polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, stawiającej sobie za cel wysoki poziom ochrony, zgodnie z art. 191 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, w świetle którego należy interpretować przepisy Unii w zakresie ochrony środowiska, by państwo członkowskie było uprawnione przy ścisłym poszanowaniu zasady proporcjonalności do realizacji działań aktywnej gospodarki leśnej na obszarze Natura 2000 chronionym na podstawie dyrektyw siedliskowej i ptasiej, celem ograniczenia gradacji szkodnika, która mogłaby naruszyć integralność tego obszaru.
- 172 Niemniej w niniejszym wypadku argumentacja przedstawiona przez Rzeczpospolitą Polską w tym względzie nie pozwala na uznanie, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej mogą być uzasadnione koniecznością ograniczenia gradacji takiego szkodnika.
- 173 Po pierwsze, jak wynika już z pkt 126 i 167 niniejszego wyroku, chociaż pierwsze objawy gradacji kornika drukarza zauważono zdaniem tego państwa członkowskiego w roku 2011, to nie został on w ogóle zidentyfikowany w PZO z 2015 r. jako potencjalne zagrożenie dla integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowiecka, lecz wręcz przeciwnie – w planie tym jako takie potencjalne zagrożenie wymienione właśnie usuwanie świerków i sosny ponadstuletnich zasiedlonych przez kornika drukarza. Wbrew temu, co Rzeczpospolita Polska podniosła na rozprawie, PZO z 2015 r. nie przewiduje poza tym możliwości prowadzenia „cięć sanitarnych” obejmujących konkretnie drzewa zasiedlone przez kornika drukarza.
- 174 Po drugie, w świetle informacji, jakimi dysponuje Trybunał w niniejszej sprawie nie można wykazać żadnego związku, wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, między etatem pozyskania drewna a gradacją kornika drukarza.
- 175 Otóż wprawdzie PUL z 2012 r., w następstwie interwencji Komisji zmniejszył do 63 471 m³ etat pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża w latach 2012–2021, jest jednak bezsporne, że już przed końcem roku 2015, czyli po niecałych czterech latach, limit ten został już wyczerpany przez władze polskie, jak wskazano w pkt 24 niniejszego wyroku.

- 176 Okazuje się zatem, że – jak też zauważył rzecznik generalny w pkt 160 opinii – kubatura drewna pozyskanego w tym nadleśnictwie w rzeczywistości nie zmieniła się w porównaniu do okresów poprzednich, w trakcie których obowiązujące plany gospodarki leśnej ustaliły etat pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża odpowiednio na 308 000 m³ w latach 1992–2001 i na 302 000 m³ w latach 2002–2011. Nie można więc zasadnie utrzymywać, że gradacja kornika drukarza jest spowodowana zmniejszeniem etatu drewna pozyskiwanego w latach 2012–2015.
- 177 Po trzecie, jak wynika już z pkt 160–163 niniejszego wyroku, rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej wcale nie skupiają się jedynie na świerkach zasiedlonych przez kornika drukarza, gdyż działania te z jednej strony obejmują też świerki martwe, chociaż nie są zasiedlone przez kornika drukarza, a z drugiej strony nie wykluczają usuwania innych rodzajów drzew, takich jak graby, dęby, olchy, jesiony, wierzby i topole. Tymczasem, jak potwierdziła Rzeczpospolita Polska na rozprawie w odpowiedzi na pytanie Trybunału w tym względzie, kornik drukarz zasiedla jedynie drzewa iglaste, głównie świerki, a nie drzewa liściaste.
- 178 Poza tym, choć prawdą jest, jak podkreśliła sama Rzeczpospolita Polska na rozprawie, że dla zwalczania gradacji kornika drukarza należy znaleźć pewną równowagę między działaniami aktywnej i pasywnej gospodarki leśnej, aby zrealizować cele ochrony określone w dyrektywach siedliskowej i ptasiej, należy stwierdzić, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 158 opinii, że tego wyważenia w żaden sposób nie można znaleźć w postanowieniach decyzji nr 51, które zezwalają na wycinkę świerków, jak i usuwanie drzew martwych i zamierających, bez innego ograniczenia niż limit wynikający z maksymalnego etatu pozyskania drewna dozwolonego we wspomnianych trzech nadleśnictwach.
- 179 Po czwarte, z dokumentów dostarczonych Trybunałowi oraz debaty prowadzonej na rozprawie wynika, że w czasie przyjęcia aneksu z 2016 r. istniał spór naukowy co do najbardziej odpowiednich metod ograniczenia gradacji kornika drukarza. Jak wynika z programu naprawczego, spór dotyczył w szczególności samej odpowiedniości zwalczania tej gradacji, gdyż zgodnie z niektórymi opiniami naukowymi podlega ona naturalnemu cyklowi odpowiadającemu okresowym tendencjom właściwym charakterystyce obszaru, którego cel ochrony uzasadniał jego wyznaczenie w wykazie OZW i jako OSO. W konsekwencji zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 117 niniejszego wyroku władze polskie nie mogły przyjąć aneksu z 2016 r. w braku pewności naukowej co do braku trwałych szkodliwych skutków rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej dla integralności danego obszaru.
- 180 W końcu, po piąte, Rzeczpospolita Polska nie może, nie zaprzeczając sobie samej, próbować wyciągać argumentu ze środków podjętych w innych państwach członkowskich, jak Republika Austrii, dla zwalczania gradacji kornika drukarza, gdyż zgodnie z jej własnymi twierdzeniami powtarzаныmi na rozprawie, Puszcza Białowieńska jest do tego stopnia specyficzna i unikatowa, że nie można do niej odnosić badań naukowych dotyczących innych ekosystemów.
- 181 Natomiast, co się tyczy tego samego ekosystemu, należy zaznaczyć, że na rozprawie Komisja podniosła – czego Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje – że w części białoruskiej Puszczy Białowieńskiej, przylegającej do obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieńska, która rozciąga się na około 82 000 ha, właściwe władze krajowe nie uznały za niezbędne prowadzenia „cięć sanitarnych” celem ograniczenia gradacji kornika drukarza.

- 182 W drugiej kolejności, co się tyczy utworzenia powierzchni referencyjnych decyzją nr 52, należy zaznaczyć, że sama Rzeczpospolita Polska przyznaje, że powierzchnie te nie mają łagodzić skutków rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowiecka, gdyż ich jedynym celem jest – jak już wskazano w pkt 146 niniejszego wyroku – ocena ewolucji charakterystyki tego obszaru wyłączonego całkowicie z interwencji człowieka.
- 183 Należy więc stwierdzić, że powierzchnie referencyjne przewidziane decyzją nr 52, jako że ograniczają się do utrzymania sytuacji poprzedzającej realizację aneksu z 2016 r. w niektórych częściach nadleśnictw Białowieża i Browsk, w niczym nie ograniczają szkodliwych skutków wynikających z rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej na pozostałej części terytorium tych nadleśnictw. Wręcz przeciwnie, jak słusznie utrzymuje Komisja, wobec braku wpływu na dozwolony maksymalny całkowity etat pozyskania drewna, utworzenie tych powierzchni, co do których bezsporne jest, że obejmują 17 000 ha, co stanowi około połowę wielkości dwóch nadleśnictw, o których mowa, może pogorszyć te skutki, gdyż siłą rzeczy doprowadzi to do bardziej intensywnej wycinki w niewyłączonych częściach tych nadleśnictw.
- 184 Co się tyczy twierdzenia, zgodnie z którym rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej wyłączone są także w rezerwach i na siedliskach bagiennych i wilgotnych, należy zauważyć, że mogłoby z tego wyprowadzić wyłączenie rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej, jak utrzymuje Rzeczpospolita Polska, na siedliskach 91D0 (bory i lasy bagienne) i 91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), nie podniesiono natomiast, a tym bardziej nie wykazano, by wyłączenie to dotyczyło całej powierzchni tych siedlisk. Ponadto te wyłączenia, mimo że są wspomniane przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w opinii wydanej przez niego w dniu 12 lutego 2016 r. w przedmiocie aneksu z 2016 r., nie figurują ani w tym aneksie, ani w decyzji nr 51 czy też w decyzji nr 52.
- 185 W trzeciej kolejności, co się tyczy wpływu rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej na chrząszcze saproksyliczne, o ile Rzeczpospolita Polska podnosi, że nie usuwa się „stojących i nasłonecznionych sosen”, które stanowią siedlisko bogatka wspaniałego, nie przedstawia jednak żadnego dowodu na poparcie tego twierdzenia, któremu zresztą przeczą postanowienia aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51, które przewidują wyraźnie usuwanie drzew martwych lub zamierających, nie obejmując ograniczenia przywołanego przez to państwo członkowskie.
- 186 Poza tym należy zaznaczyć, że rzekome zagrożenia dla ponurka Schneidera, zgniotka cynobrowego, konarka tajgowego, rozmiarza kolweńskiego i zagłębka bruzdkowanego, przywołane przez Rzeczpospolitą Polską i wspomniane w pkt 101 niniejszego wyroku, nie odpowiadają zagrożeniom zidentyfikowanym przez władze polskie w PZO z 2015 r. Z tego ostatniego dokumentu wynika natomiast, że usuwanie świerków i zamierających sosen stanowi takie zagrożenie.
- 187 W czwartej kolejności nie ma znaczenia, że populacje niektórych chrząszczy saproksylicznych, jak ponurka Schneidera, lub ptaków, takich jak sóweczka lub dzięcioł trójpalczasty, są liczniejsze w Nadleśnictwie Białowieża niż w parku narodowym, w którym nie mogą być prowadzone żadne działania aktywnej gospodarki leśnej. Nawet przy założeniu wykazania tej okoliczności nie może ona bowiem podważyć faktu, że z powodów przedstawionych w pkt 164–168 niniejszego wyroku działania te naruszają integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowiecka.

- 188 W końcu w piątej kolejności, w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska, uzasadniając pewne z rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej względami bezpieczeństwa publicznego lub koniecznością eksploatacji zasobów leśnych z powodów gospodarczych lub społecznych, powołuje się na art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, należy przypomnieć, że co prawda ze względu na to, iż głównym celem tej dyrektywy jest wspieranie zachowania bioróżnorodności przy uwzględnieniu wymagań gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych, zachowanie takiej bioróżnorodności może w niektórych przypadkach wymagać, w poszanowaniu tego przepisu, utrzymania lub wręcz pobudzania działalności człowieka (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2012 r., *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in.*, C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 137).
- 189 Niemniej należy podkreślić, że art. 6 ust. 4 owej dyrektywy, jako przepis ustanawiający odstępstwo od kryterium udzielenia pozwolenia określonego w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej, powinien być interpretowany ściśle i może mieć zastosowanie tylko po przeanalizowaniu oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia zgodnie z przepisami wspomnianego ust. 3 (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., *Orleans i in.*, C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 190 Zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, w przypadku gdy mimo negatywnych wyników oceny przeprowadzonej zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z nadrzędnych względów interesu publicznego, w tym interesu społecznego lub gospodarczego, i gdy brak jest alternatywnych rozwiązań, dane państwo członkowskie powinno bowiem podjąć wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000 (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., *Orleans i in.*, C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 62).
- 191 W tych warunkach znajomość skutków danego planu lub przedsięwzięcia dla celów ochrony odnoszących się do danego terenu stanowi niezbędną przesłankę zastosowania art. 6 ust. 4 wspomnianej dyrektywy, ponieważ w przeciwnym wypadku nie będzie można dokonać oceny żadnej z przesłanek zastosowania tego przepisu stanowiącego odstępstwo. Ocena ewentualnych nadrzędnych względów interesu publicznego oraz istnienia mniej szkodliwych alternatywnych rozwiązań wymaga bowiem ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez dany plan lub przedsięwzięcie na określonym terenie. Ponadto w celu określenia charakteru ewentualnych środków kompensujących należy dokładnie wskazać niekorzystne skutki dla danego terenu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 24 listopada 2011 r., *Komisja/Hiszpania*, C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 109; a także z dnia 14 stycznia 2016 r., *Grüne Liga Sachsen i in.*, C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 57).
- 192 W niniejszym wypadku jednak wobec braku odpowiedniej oceny skutków rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej dla integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej i braku zbadania dostępności rozwiązań alternatywnych wobec realizacji tych działań, Rzeczpospolita Polska nie może się powoływać na stanowiące odstępstwo przepisy art. 6 ust. 4 tej dyrektywy, tym bardziej że nie przewidziała poza tym żadnego działania kompensującego.
- 193 Uwzględniając powyższe rozważania, zarzut pierwszy, dotyczący naruszenia art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, jest zasadny.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej

a) Argumentacja stron

- 194 Komisja uważa, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej poprzez realizację rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej.
- 195 Sam fakt wpisania do PZO z 2015 r. środków ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, bez możliwości ich rzeczywistej realizacji, nie wystarcza dla zastosowania się do art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, który nakłada obowiązek utworzenia koniecznych środków ochrony dla siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy i gatunków zwierząt wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy. Termin „tworzyć” wymaga bowiem, by środki te mogły być rzeczywiście zrealizowane. Ta interpretacja ma również zastosowanie do art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej.
- 196 Tymczasem prowadzenie działań aktywnej gospodarki leśnej, takich jak wycinka, „cięcia sanitarne” i zalesianie na siedliskach, na których zachowanie stanu ochrony wyklucza formalnie takie działania, które stanowią z samej swej natury zagrożenie dla zachowania, jest rażąco sprzeczne z działaniami ochronnymi przewidzianymi w załączniku 5 do PZO z 2015 r., zalecającymi w szczególności wyłączenie z działań gospodarczych „wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat”, „ochronie drzew martwych” i „pozostawieniu wszystkich ponadstuletnich, martwych świerków do całkowitej mineralizacji”. W tym względzie miejsca, w których planowane są rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej, pokrywają się z obszarami drzewostanów stuletnich i siedlisk chrząszczy saproksylicznych, przede wszystkim ponurka Schneidera i zgniotka cynobrowego.
- 197 Ponadto działania te są w każdym punkcie identyczne ze zidentyfikowanymi w załączniku 3 do PZO z 2015 r. zagrożeniami dla siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków ptaków i chrząszczy saproksylicznych. Zważywszy, że należy zapobiec tym zagrożeniom poprzez realizację środków ochronnych, każdy środek, który materializuje te zagrożenia, podważa te środki ochronne, a wręcz niweczy ich skuteczność.
- 198 Wykonanie decyzji nr 51, która przewiduje usuwanie drzew martwych na całym obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, wzmacnia jeszcze zagrożenia zidentyfikowane w PZO z 2015 r. i jeszcze bardziej komplikuje realizację przewidzianych w nim środków ochronnych.
- 199 Ponadto rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej mogą mieć także negatywny wpływ na ogólny stan ochrony niektórych gatunków chrząszczy saproksylicznych, szczególnie bogatka wspianiałego i konarka tajgowego, w Polsce i w całej Europie, mając na uwadze, że obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska stanowi jedno z ostatnich lub najważniejszych miejsc ich występowania w Unii Europejskiej.
- 200 W końcu ze względu na to, że dyrektywy siedliskowa i ptasia mają na celu umożliwienie zachowania lub odtworzenia we właściwym stanie ochrony siedlisk gatunków chronionych, a nie jedynie zapobieganie ich zanikowi, należy oddalić każdy argument dotyczący utrzymania populacji danego gatunku na poziomie wskazanym w standardowym formularzu danych z 2007 r. dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska (zwanym dalej „SDF”).

- 201 Rzeczpospolita Polska podnosi, że aneks z 2016 r. zapewnia rzeczywistą realizację środków ochronnych ustanowionych w PZO z 2015 r. zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Aneks jest tym samym zgodny z tym planem, gdyż zapewnia on zachowanie lub odtworzenie we właściwym stanie ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków, dla których wyznaczono obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska. Sam fakt ustanowienia środków ochronnych w PZO z 2015 r. nie był wystarczający w tym względzie.
- 202 I tak działania ochronne przewidziane w PZO z 2015 r. dla siedliska 9170 (grąd subkontynentalny) polegają między innymi na dostosowaniu składu drzewostanu do składu zgodnego z siedliskiem przyrodniczym w drzewostanach z dominacją osiki, brzozy, sosny i rzadziej świerka. Mają one odzwierciedlenie w PUL z 2012 w postaci zaplanowanych prac o charakterze czyszczeń, trzebieży i rębni. Wykonanie tych środków ochronnych wymaga więc pozyskania drewna.
- 203 W tym względzie odrzucenie argumentów dotyczących utrzymania populacji danego gatunku na poziomie ujętym w SDF jest sprzeczne zarówno z dyrektywami siedliskową i ptasią, jak i z „podstawową wiedzą ekologiczną” i zdrowym rozsądkiem. Gdyby bowiem liczebność populacji każdego gatunku stanowiącego przedmiot ochrony w obszarze Natura 2000 miała być ciągle zwiększana ponad ten poziom, to w efekcie doszłoby do niemożliwego do przewidzenia rozregulowania systemu ekologicznego funkcjonującego w danym obszarze.
- 204 Obserwowane zmiany liczebności części populacji gatunków stanowiących przedmiot ochrony w Puszczy Białowieskiej są wynikiem zwiększonego dostępu do zasobów pokarmowych, wywołanych krótkookresowym zaburzeniem, to jest wielkoobszarową gradacją kornika drukarza. W dłuższej perspektywie czasowej naturalną konsekwencją tej sytuacji będzie gwałtowny regres. Czynnikiem utrzymującym względnie stabilną sytuację w odniesieniu np. do populacji dzięciołów może być ograniczona przestrzennie stała kontrola gradacji kornika drukarza, to jest utrzymanie jej zasięgu terytorialnego oraz zachowanie wysokiego udziału świerka w drzewostanach. Pomimo możliwych negatywnych oddziaływań na te populacje spowodowanych rozpatrywanymi działaniami aktywnej gospodarki leśnej, ich liczebność utrzymywałaby się na relatywnie wysokim poziomie zgodnie z PZO z 2015 r.
- 205 Populacje dzięcioła białogrzbietego i dzięcioła trójpalczastego nie doznają gwałtownych zmian liczebnościowych w granicach parku narodowego. Gradacja kornika drukarza nie przybiera tam charakteru masowego ze względu na niski udział świerka w drzewostanach tego parku i odmienny charakter siedlisk leśnych. Wynika z tego, że na siedliskach o odmiennych parametrach warunkujących ich podatność na wystąpienie masowej gradacji kornika drukarza dynamiczna równowaga może być utrzymywana poprzez wybrane działania gospodarki leśnej.
- 206 Aneks z 2016 r. i decyzja nr 51 nie mogą też wpływać negatywnie na stan ochrony niektórych gatunków chrząszczy saproksylicznych. Zagrożenie dla takich gatunków jak bogatek wspaniały i konarek tajgowy wynika bowiem głównie z ograniczania i likwidowania skutków pożarów. Inne gatunki, takie jak ponurek Schneidera i zgniotek cynobrowy, znajdują w Puszczy Białowieskiej dobre warunki rozwoju. Dla ponurka Schneidera długofalowym zagrożeniem jest brak odnowień sosny na obszarze ochrony ścisłej Białowieskiego Parku Narodowego.

b) Ocena Trybunału

- 207 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej dla każdego specjalnego obszaru ochrony państwa członkowskie są zobowiązane utworzyć konieczne

- środki ochrony, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy lub gatunków wymienionych w załączniku II do niej, żyjących na danym obszarze. Zgodnie z art. 4 ust. 4 tej samej dyrektywy każdy OZW powinien zostać wyznaczony przez państwo członkowskie jako obszar specjalnej ochrony.
- 208 Poza tym należy wskazać, że art. 4 dyrektywy ptasiej przewiduje wzmocniony system ochrony, ukierunkowany szczególnie zarówno na gatunki wymienione w załączniku I do tej dyrektywy, jak i regularnie występujące gatunki wędrowne niewymienione w tym załączniku, który znajduje uzasadnienie w fakcie, iż chodzi tu odpowiednio o gatunki najbardziej zagrożone i gatunki stanowiące wspólne dziedzictwo Unii. Państwa członkowskie mają zatem obowiązek podjęcia działań niezbędnych do ochrony tych gatunków (wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Irlandia, C-418/04, EU:C:2007:780, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 209 Środki te powinny być odpowiednie dla zagwarantowania w szczególności przetrwania i reprodukcji gatunków ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej, jak również wylęgu, pierzenia i zimowania występujących regularnie gatunków ptaków wędrownych niewymienionych w tym załączniku. Nie mogą one ograniczać się do działań zmierzających do odpierania szkodliwego oddziaływania człowieka, lecz muszą w zależności od sytuacji obejmować również działania pozytywne, mające na celu zachowanie lub polepszenie stanu obszaru (wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Irlandia, C-418/04, EU:C:2007:780, pkt 153, 154).
- 210 W niniejszym wypadku jest bezsporne, że PZO z 2015 r. ma na celu utworzenie zgodnie z tymi przepisami dyrektywy siedliskowej i ptasiej środków ochrony koniecznych dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków chronionych przez te dyrektywy, które występują na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowiecka.
- 211 Zasadniczo środki te, które figurują w załączniku 5 do PZO z 2015 r., polegają z jednej strony na wyłączeniu z działań aktywnej gospodarki leśnej „wszystkich drzewostanów” na siedliskach 91D0 (bory i lasy bagienne) i 91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), a także „wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% drzew w wieku 100 i więcej lat” na siedlisku 9170 (grąd subkontynentalny) i na siedliskach trzmielojada, sóweczki, włośchatki, dzięcioła biało-grzbiatego, dzięcioła trójpalczastego, muchołówki małej, muchołówki białoszywej, ponurka Schneidera, bogatka wspańskiego, zgniotka cynobrowego i pachnicy dębowej, a z drugiej strony na pozostawieniu „drzew martwych w drzewostanach lasów gospodarczych”, a w szczególności „wszystkich ponadstuletnich, martwych świerków do całkowitej mineralizacji”, w celu ochrony siedlisk konarka tajowego, rozmiarza kolweńskiego i zagłębka bruzdkowanego.
- 212 Te środki ochrony mają tym samym zapobiegać wystąpieniu potencjalnych zagrożeń dla siedlisk i gatunków, zidentyfikowanych w załączniku 3 do PZO z 2015 r., a mianowicie, w zależności od przypadku, jak wynika z pkt 166–168 niniejszego wyroku, realizacji działań aktywnej gospodarki leśnej, usuwania drzew martwych lub zamierających, jak też usuwania ponadstuletnich świerków lub sosen zasiedlonych przez kornika drukarza.
- 213 Jednakże, jak słusznie podnosi Komisja, co zresztą przyznaje Rzeczpospolita Polska, art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej wymagają nie tylko przyjęcia koniecznych środków ochronnych dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków chronionych na danym obszarze, lecz także i przede wszystkim ich

- rzeczywistego wdrożenia, gdyż w przeciwnym razie przepisy te zostałyby całkowicie pozbawione skuteczności.
- 214 Wykładnię tę potwierdza zresztą art. 1 ust. 1 lit. l) dyrektywy siedliskowej, który definiuje specjalny obszar ochrony jako OZW, na którym są „stosowane” środki ochronne, jak też motyw ósmy wspomnianej dyrektywy, zgodnie z którym jest właściwe, aby na każdym wyznaczonym obszarze „wprowadzić” konieczne środki przy uwzględnieniu realizowanych celów w dziedzinie ochrony.
- 215 Tymczasem w niniejszym wypadku z pkt 4.2.4 oceny oddziaływania na środowisko z 2015 r. wynika, że „[z]byt długi okres od momentu opracowania PZO [z 2015 r.] do dnia dzisiejszego skutkuje sytuacją, w której część jego zapisów, odnosząca się do stanu zachowania i projektowanych działań ochronnych w stosunku do gatunków związanych ze świerkiem – straciła zasadność”. Tym samym PZO z 2015 r. nigdy nie był stosowany przez władze polskie, lecz przeciwnie – jak słusznie utrzymuje Komisja – aneks z 2016 r. i decyzja nr 51, chociaż formalnie nie zmieniają PZO z 2015 r., pozbawiają skuteczności środki ochrony, które figurują w tym ostatnim.
- 216 Aneks z 2016 r. i decyzja nr 51 zezwalają bowiem w trzech nadleśnictwach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska na środki, których wyłączenie jest przewidziane w PZO z 2015 r. jako środek ochronny, ponieważ nie zawierają żadnego ograniczenia związaneego z wiekiem drzew lub drzewostanami objętymi rozpatrywanymi działaniami aktywnej gospodarki leśnej.
- 217 I tak aneks z 2016 r. i decyzja nr 51 zezwalają z jednej strony na wycinkę i usuwanie wszystkich rodzajów drzew na siedliskach 91D0 (bory i lasy bagienne) i 91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), jak też na prowadzenie takich działań aktywnej gospodarki leśnej w drzewostanach z gatunkiem w składzie co najmniej 10% drzew w wieku 100 i więcej lat na siedlisku 9170 (grąd subkontynentalny) i na siedliskach trzmielojada, sóweczki, włośchatki, dzięcioła białogrzbiatego, dzięcioła trójpalczastego, muchołówki małej, muchołówki białoszyjej, ponurka Schneidera, bogatka wspaniałego, zgniotka cynobrowego i pachnicy dębowej, a z drugiej strony na usuwanie drzew martwych w drzewostanach lasów gospodarczych, które stanowią siedlisko konarka tajgowego, rozmiarza kolweńskiego i zagłębka bruzdkowanego.
- 218 Wynika z tego, że prowadzenie rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej prowadzi do zaniku części obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Takie działania nie mogą stanowić środków zapewniających ochronę tego obszaru w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 38).
- 219 W tych okolicznościach można jedynie oddalić argumenty wysunięte przez Rzeczpospolitą Polską celem wykazania, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej nie mają szkodliwych skutków dla chronionych gatunków chrząszczy saproksylicznych. Rzeczome zagrożenia, które przywołuje to państwo członkowskie, dla zachowania korzystnego stanu tych gatunków, nie odpowiadają zagrożeniom zidentyfikowanym w PZO z 2015 r. W konsekwencji nie mogą być przyjęte.
- 220 Co się tyczy argumentów związanych z gradacją kornika drukarza, należy je oddalić z tych samych powodów, które zostały zawarte w pkt 173–181 niniejszego wyroku. W szczególności należy przypomnieć w tym względzie, że kornik drukarz w ogóle nie został

zidentyfikowany w PZO z 2015 r. jako potencjalne zagrożenie dla integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, lecz że wręcz przeciwnie – usuwanie ponadstuletnich świerków i sosen zasiedlonych przez kornika drukarza zostało zidentyfikowane, w tym PZO jako takie potencjalne zagrożenie.

- 221 W konsekwencji zarzut drugi, dotyczący naruszenia art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, jest zasadny.

3. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej

a) Argumentacja stron

- 222 Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej poprzez wdrożenie rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej, ponieważ nie pozwalają one unikać pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku chrząszczy saproksylicznych wymienionych w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, a mianowicie bogatka wspaniałego, zgniotka cynobrowego, konarka tajgowego i rozmiarza kolweńskiego.
- 223 Artykuł 12 dyrektywy siedliskowej wymaga od państw członkowskich ustanowienia systemu ścisłej ochrony, który zakłada podjęcie spójnych i skoordynowanych działań o charakterze prewencyjnym, które powinny umożliwiać skuteczne powstrzymanie procesów pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku tych gatunków.
- 224 Wszystkie gatunki chrząszczy saproksylicznych objęte tą ścisłą ochroną wymagają w ich cyklu życia drzew martwych lub zamierających, stojących lub leżących. Różne badania naukowe potwierdzają, że martwe świerki stanowią ważne siedlisko zgniotka cynobrowego, jak też kluczowy element ich cyklu życia. Po upływie dwóch lub trzech lat od obumarcia świerka i na późniejszych etapach jego rozkładu świerki są zajmowane przez inne gatunki chrząszczy saproksylicznych, takie jak konarek tajgowy i rozmiarz kolweński. W tych okolicznościach intensyfikacja wycinek w drzewostanach, w tym głównie świerków, i usuwanie drewna suchego lub martwego i drzew zamierających zasiedlonych przez kornika drukarza prowadzą do ginięcia okazów tych gatunków podlegających ścisłej ochronie i do niszczenia ich terenów rozrodu i odpoczynku.
- 225 Ponieważ gatunki te przebywają w pniach i pod korą drzew i są mało widoczne, nie jest możliwy wybór skutecznych środków łagodzących, jak na przykład selektywna wycinka. Jedynym skutecznym środkiem, który może zapobiec pogorszeniu stanu ich terenów rozrodu i terenów odpoczynku, jest brak interwencji w siedliska, na których gatunki te występują.
- 226 Zakazy wymienione w art. 12 dyrektywy siedliskowej są bezwzględne i nie zależą od liczebności i występowania gatunków będących przedmiotem ścisłej ochrony. Szerokie rozpowszechnienie zgniotka cynobrowego nie może zatem usprawiedliwiać zintensyfikowanych działań gospodarki leśnej mogących prowadzić do naruszenia owych zakazów. Ponadto konarek tajgowy jest gatunkiem bardzo rzadko występującym, który ma tylko cztery znane siedliska w Polsce, tak że utrata jednego jego siedliska może mieć znaczący negatywny wpływ na zachowanie stanu jego ochrony w Europie. Co się tyczy bogatka wspaniałego, występuje on w Polsce tylko na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska. Wreszcie, ten obszar jest najważniejszym siedliskiem rozmiarza kolweńskiego w tym państwie członkowskim, mając na uwadze, że poza tym w Unii występuje on tylko w Finlandii i w Szwecji.

- 227 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że wszystkie gatunki chrząszczy saproksylicznych, takie jak bogatek wspaniały, zgniotek cynobrowy, pachnica dębowa, konarek tajgowy i rozmiarz kolweński, występujące na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, wymagają w swoim cyklu życia martwych lub zamierających drzew i nie jest możliwe stwierdzenie obecności ich stadiów larwalnych bez naruszenia tego siedliska. Dla zapewnienia odpowiedniego stanu ochrony władze polskie przyjęły więc system długofalowego zachowania ciągłości siedlisk tych gatunków w postaci sieci wysp drzewostanów w rezerwach, strefach ochrony wokół chronionych gatunków, na siedliskach wilgotnych, w strefach referencyjnych oraz w stałej i naturalnej części martwych drzew we wszystkich drzewostanach Puszczy Białowieskiej. Skuteczność tej operacji wykazują wyniki inwentaryzacji przeprowadzonej w 2016 r. przez Instytut Badawczy Leśnictwa.
- 228 Wyniki te świadczą o tym, że zgniotek cynobrowy, dla którego świerk jest siedliskiem drugiego wyboru, jest gatunkiem pospolitym na całym obszarze Puszczy Białowieskiej, dla którego martwe i zamierające drzewa nie stanowią kluczowego siedliska. Co się tyczy ponurka Schneidera, te same wyniki dowodzą, że chodzi o gatunek preferujący sosnę, dla którego zamierające i martwe świerki nie są kluczowym siedliskiem, a ponadto jest on rozprzestrzeniony na obszarze całej Puszczy Białowieskiej. Kluczowym obszarem dla konarka tajgowego i zagłębka bruzdkowanego jest Białowiecki Park Narodowy. Stanowiska konarka tajgowego w Nadleśnictwie Białowieża znajdują się ponadto na powierzchniach referencyjnych. Ponadto podstawową przyczyną jego zanikania jest brak spalonego drewna. Podobnie nie stwierdzono występowania rozmiarza kolweńskiego poza tym parkiem narodowym. Aktywność kornika drukarza może natomiast mieć negatywny wpływ na ciągłość środowisk zasiedlanych przez ten gatunek, a mianowicie zamarłych, starych, powalonych świerków na wilgotnych siedliskach. W końcu, co się tyczy bogatka wspaniałego, główną przyczyną jego zanikania w Europie jest brak starych zabitych przez pożar sosen. Z uwagi na brak odnowienia sosny w parku narodowym przyszłość tego gatunku może być zapewniona jedynie w lasach gospodarczych, w których sosna była odnawiana sztucznie.
- 229 Z tych wszystkich powodów działania przewidziane w aneksie z 2016 r. nie będą miały istotnego negatywnego wpływu na populacje tych gatunków. Utrzymanie tych gatunków wiąże się z ciągłością występowania określonych siedlisk związanych z zaburzeniami takimi jak pożary. Przy braku występowania owych zaburzeń jedynie zabiegi ochrony czynnej są w stanie utrzymać siedliska wspomnianych gatunków.

b) Ocena Trybunału

- 230 Artykuł 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej wymaga od państw członkowskich podjęcia wymaganych środków w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy w ich naturalnym zasięgu, zakazujące jakichkolwiek form celowego chwywania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku.
- 231 Poszanowanie tego przepisu nakazuje państwu członkowskim nie tylko stworzenie kompletnego systemu regulacji ustawowych, lecz także przeprowadzenie konkretnych, szczególnych działań ochronnych. System ścisłej ochrony zakłada również podjęcie spójnych i wzajemnie powiązanych działań o charakterze prewencyjnym. Taki ścisły system ochrony musi być w stanie faktycznie zapobiec celowemu chwywaniu lub zabijaniu w przyrodzie,

- a także pogarszaniu stanu lub niszczeniu miejsc rozrodu lub odpoczynku gatunków zwierząt wymienionych w lit. a) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej (zob. podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r., Komisja/Francja, C-383/09, EU:C:2011:369, pkt 19–21).
- 232 W niniejszym wypadku należy przypomnieć, że zarówno aneks z 2016 r., jak i decyzja nr 51 przewidują wycinkę świerków zasiedlonych przez kornika drukarza, bez ograniczenia ze względu na ich wiek, co obejmuje więc ponadstuletnie drzewa martwe lub zamierające.
- 233 Tymczasem z PZO z 2015 r. wynika jasno, że świerki martwe lub zamierające, w danym wypadku zasiedlone przez kornika drukarza, stanowią co najmniej ważne siedlisko dla chrząszczy saproksylicznych, takich jak bogatek wspaniały, zgniotek cynobrowy, konarek tajgowy i rozmiarz kolweński, które są wymienione w lit. a) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej. Jak bowiem stwierdzono już w pkt 168 niniejszego wyroku, usuwanie tego rodzaju drzew zostało właśnie zidentyfikowane w tym planie jako potencjalne zagrożenie dla tych gatunków chrząszczy.
- 234 Argumenty przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską celem wykazania, że świerk nie jest siedliskiem lub przynajmniej nie jest ważnym siedliskiem tych gatunków, nie mogą być uwzględnione, gdyż przeczą w rażący sposób własnym stwierdzeniom władz polskich w PZO z 2015 r., który opracowały one dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowiecka.
- 235 Nie można również utrzymywać, że niektóre z tych gatunków nie występują lub występują w jedynie niewielkiej ilości na tym obszarze, skoro są one wyraźnie wpisane do PZO z 2015 r. jako gatunki chronione we wspomnianych trzech nadleśnictwach. Co się tyczy twierdzenia, że konarek tajgowy występuje jedynie na powierzchniach referencyjnych, wystarczy stwierdzić, że nie ma na nie żadnego dowodu.
- 236 Wynika z tego, że aneks z 2016 r. i decyzja nr 51 mogą w nieunikniony sposób prowadzić do zabijania, jak też pogarszania lub niszczenia terenów rozrodu i odpoczynku gatunków chrząszczy saproksylicznych wymienionych w pkt 233 niniejszego wyroku.
- 237 Nie jest w tym względzie rozstrzygające, że wspomniane gatunki występują w dużej liczbie na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowiecka. Jak wynika z pkt 231 niniejszego wyroku, art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej przewiduje system ścisłej ochrony terenów rozrodu i odpoczynku gatunków wymienionych w lit. a) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej, niezależnie od ich liczebności.
- 238 W konsekwencji zarzut trzeci, dotyczący naruszenia art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, jest zasadny.

4. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej

a) Argumentacja stron

- 239 Komisja utrzymuje, że poprzez realizację rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej Rzeczpospolita Polska nie ustanowiła wbrew art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej powszechnego systemu ochrony, który zapobiegałby w szczególności umyślnemu niszczeniu gniazd i płożeniu na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowiecka sóweczki, włośchatki, dzięcioła białogrzbietego i dzięcioła trójpalczastego, które są gatunkami wymienionymi w załączniku I do tej dyrektywy.

- 240 Artykuł 5 dyrektywy ptasiej wymaga od państw członkowskich, podobnie jak art. 12 dyrektywy siedliskowej, nie tylko ustanowienia kompletnych ram prawnych, ale również przyjęcia konkretnych i szczególnych środków ochronnych, w tym środków zapewniających ich skuteczne wyegzekwowanie. Taki system wynika z obowiązku skutecznego powstrzymywania pogarszania stanu gatunków ptaków, o których mowa w art. 1 tej dyrektywy. Tymczasem jest oczywiste, że istotne zwiększenie etatu pozyskiwania drewna na siedliskach, które są kluczowe dla rozrodu i odpoczynku gatunków żyjących naturalnie w stanie dzikim na omawianym obszarze, prowadzi do zwiększonego ryzyka zniszczenia ich gniazd i umyślnego niepokojenia, w tym podczas ich okresu lęgowego.
- 241 Obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska jest najważniejszym obszarem występowania dzięcioła białogrzbiatego i dzięcioła trójpalczastego w Polsce. Drzewa zamierające i martwe, w szczególności świerki ponadstuletnie, są najważniejszym miejscem żerowania i rozrodu tych dwóch gatunków dzięcioła. Usunięcie tysięcy drzew zasiedlonych przez kornika drukarza doprowadzi do umyślnego zniszczenia siedlisk wspomnianych gatunków dzięciołów, jak też niepokojenia ich populacji. W tym względzie władze polskie nie przedstawiły dowodu wykazującego, że wspomniane dwa gatunki dzięcioła skorzystają na zwiększonej wycince drzew na ich siedliskach, podczas gdy, wręcz przeciwnie, może ona przyspieszyć redukcję tych dwóch gatunków dzięcioła. Ponadto brak jest danych wskazujących, czy po zakończeniu gradacji kornika drukarza populacja wspomnianych gatunków dzięcioła powróciłaby na poziom wyższy czy niższy. W końcu należy wziąć pod uwagę fakt, że świerki regenerują się same na obszarach zaatakowanych przez kornika drukarza, bez potrzeby interwencji człowieka.
- 242 Drzewa zamierające i martwe są również ważnymi siedliskami gniazdowania sóweczki i włośchatki, które są zależne od dziupli wykutych przez dzięcioły. Usuwanie na dużą skalę świerków zasiedlonych przez kornika drukarza stanowi czynnik powodujący poważne niszczenie ich siedliska lęgowego. Tymczasem obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska jest jednym z najważniejszych obszarów tych gatunków sowy. Fakt, że zagęszczenie sóweczki na tym obszarze jest większe niż średnie zagęszczenie tego gatunku w Polsce, nie uzasadnia prowadzenia działań aktywnego zagospodarowania mogących płoszyć osobniki i niszczyć gniazda wspomnianego gatunku.
- 243 Z uzyskanych informacji wynika też, że usuwanie i wycinka miały miejsce podczas okresu lęgowego czterech wspomnianych gatunków. Aneks z 2016 r. i decyzja nr 51 zezwalają na wycinkę bez ograniczenia w czasie. Nie można więc wykluczyć naruszenia zakazu niepokojenia tych gatunków w okresie lęgowym.
- 244 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że ocena oddziaływania na środowisko z 2015 r. wykazała również, że podjęte zostały niezbędne środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków dzikiego ptactwa, zabraniające w szczególności umyślnego niszczenia lub uszkodzenia ich gniazd i jaj, jak też usuwania ich gniazd oraz umyślnego płoszenia tych ptaków w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów dyrektywy ptasiej.
- 245 Mając na uwadze liczebność wspomnianych czterech gatunków ptaków, stwierdzoną na obszarze Puszczy Białowieskiej, w ramach danych ujętych w SDF, obecność i funkcjonowanie któregokolwiek z nich nie są zagrożone. Poza tym władze polskie zobowiązały się do utrzymania co najmniej 60 par każdego z tych gatunków. Ponadto na wszystkich obszarach Natura 2000 w Polsce można stwierdzić liczebność danych dwóch gatunków

- dzięcioła wyższą od wskazanej w SDF. W szczególności wartość zagregowanego wskaźnika liczebności ptaków leśnych wzrosła o 25% w latach 2000–2014.
- 246 Pozytywny wpływ wielkoobszarowej gradacji kornika drukarza na przeżywalność i rozrodczość dzięciołów może być jedynie okresowy, gdyż w dłuższej perspektywie czasowej doprowadzi ona do zaniku najstarszych płatów boru. Stałe ograniczanie gradacji kornika drukarza może być czynnikiem utrzymującym względnie stabilną sytuację populacji dzięcioła.
- 247 Zjawisko załamania się populacji drapieżników w efekcie spadku dostępności pożywienia jest faktem naukowym. Tymczasem Komisja nie przedstawiła danych naukowych kwestionujących przedstawiony scenariusz zmian zachodzących w środowisku w okresie postgradacyjnym kornika drukarza. Kwestią niemożliwą do przewidzenia jest jedynie skala zmian, to jest czy spadek liczebności gatunków, będących beneficjentami masowego pojawienia się konkretnego gatunku owada, ograniczy się do powrotu do sytuacji sprzed gradacji, czy też z uwagi na wyeliminowanie możliwości żerowania i brak możliwości zasiedlenia przez kornika drukarza kolejnych drzew liczebność dzięciołów w następstwie tego spadku będzie niższa od wskazanej w szczególności w obowiązującym SDF i opisaney w celach ochrony danego obszaru.
- 248 Komisja nie bierze pod uwagę, że procesy przyrodnicze przebiegające na obszarach Natura 2000 są procesami długoterminowymi. Otóż stałe ograniczanie gradacji kornika drukarza, czyli ograniczanie jej zasięgu terytorialnego oraz utrzymywanie wysokiego udziału świerka w drzewostanach, może być działaniem ochrony czynnej utrzymującym względnie stabilną sytuację w odniesieniu do populacji dzięciołów w perspektywie długofalowej. Pomimo możliwych negatywnych oddziaływań na te populacje spowodowane rozpatrywanymi działaniami aktywnej gospodarki leśnej liczebność tych populacji utrzymywałaby się na relatywnie wysokim poziomie, zgodnie z PZO z 2015 r., a ewentualne zmiany zasięgu terytorialnego gatunków ptaków wynikające z predykcyjnych modeli zmian klimatu zostałyby rozciągnięte w czasie. W konsekwencji końcowy efekt działań ograniczonych w czasie prowadzonych metodami stosowanymi w gospodarce leśnej miałyby szansę zniwelować późniejszy gwałtowny spadek liczebności dzięciołów.
- 249 Co się tyczy sóweczki, utrata miejsc lęgowych wskutek usuwania świerków z 5% omawianego obszaru jest iluzoryczna. Gatunek ten będący gatunkiem liczny i korzystającym z dziupli wykuwanych przez dzięcioły, zazwyczaj dzięcioła dużego, nie wykazuje bowiem preferencji w stosunku do gatunku drzewa, w którym wyprowadza lęgi. Ponadto sóweczka występuje często w środowiskach zdegradowanych. Jej występowanie jest częstsze w zagospodarowanej części Puszczy Białowieskiej. Podobnie włośchatka zajmuje zwykle dziuple wykute przez dzięcioła czarnego. Ewentualne oddziaływanie, wynikające z usuwania świerków z 5% omawianego obszaru, można uznać za nieistotne z punktu widzenia liczebności sóweczki włośchatki zasiedlającej Puszcę Białowieską.
- 250 Poza tym, zgodnie z danymi finlandzkimi, gospodarka leśna poprzez prowadzenie zrębów, pod warunkiem objęcia wycinką nie więcej niż 50% całkowitej powierzchni leśnej w cyklu długofalowym, nie tylko nie oddziałuje negatywnie na ten gatunek, lecz poprzez zwiększenie dostępności pokarmu prowadzi do wzrostu produkcji młodych. Ponadto liczebność wspomnianych populacji wzrasta i obejmuje nowe tereny. Tak zwane drzewa biocentryczne, w tym drzewa dziuplaste, pozostawiane są do biologicznego rozpadu. W konsekwencji potencjalne miejsca gniazdowe sóweczki i włośchatki będą nadal dostępne, zwłaszcza że

w PZO z 2015 r. ujęto działania polegające na „pozostawieniu podczas zabiegów gospodarczych wszystkich sosen i świerków z widocznymi wykutymi dziuplami – z wyłączeniem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu”.

b) Ocena Trybunału

- 251 Artykuł 5 dyrektywy ptasiej wymaga od państw członkowskich podjęcia środków niezbędnych w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa określonych w art. 1 tej dyrektywy. Zgodnie z art. 5 lit. b) i d) wspomnianej dyrektywy system ten obejmuje w szczególności zakaz umyślnego niszczenia lub uszkodzenia ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd, a także umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów tej dyrektywy.
- 252 Artykuł 5 dyrektywy ptasiej wymaga tym samym, by państwa członkowskie ustanowiły kompletne i skuteczne ramy prawne (wyroki: z dnia 12 lipca 2007 r., Komisja/Austria, C-507/04, EU:C:2007:427, pkt 103, 339; a także z dnia 26 stycznia 2012 r., Komisja/Polska, C-192/11, niepublikowany, EU:C:2012:44, pkt 25) poprzez podjęcie – jak przewiduje art. 12 dyrektywy siedliskowej – konkretnych i specyficznych środków ochrony, które mają pozwolić na zapewnienie skutecznego poszanowania wspomnianych wyżej zakazów zmierzających zasadniczo do chronienia terenów rozrodu i odpoczynku ptaków objętych tą dyrektywą. Poza tym zakazy te powinny być stosowane bez ograniczenia w czasie (wyrok z dnia 27 kwietnia 1988 r., Komisja/Francja, 252/85, EU:C:1988:202, pkt 9).
- 253 W niniejszym wypadku należy przypomnieć, że aneks z 2016 r. i decyzja nr 51 przewidują w szczególności wycinkę świerków zasiedlonych przez kornika drukarza, jak też usuwanie drzew martwych lub zamierających.
- 254 Tymczasem z PZO z 2015 r. wynika jednoznacznie, że ponadstuletnie świerki zasiedlone przez kornika drukarza i drzewa martwe lub zamierające stanowią, co najmniej, ważne siedlisko dla sóweczki, włochatki, dzięcioła białogrzbietego i dzięcioła trójpalczastego, wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej. Jak bowiem stwierdzono już w pkt 167 i 168 niniejszego wyroku, usuwanie tego rodzaju drzew zostało zidentyfikowane w tym planie właśnie jako potencjalne zagrożenie dla tych gatunków ptaków.
- 255 Tym samym władze polskie poprzez aneks z 2016 r. i decyzję nr 51 pozwalają sobie na odstępstwo od ochrony tych ptaków w ramach rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej.
- 256 Tymczasem należy stwierdzić, że ani ten załącznik, ani ta decyzja nie zawierają ograniczenia ze względu na wiek drzew objętych tymi działaniami lub ze względu na okres, w którym działania te mogą być prowadzone na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska. Wspomniany załącznik i wspomniana decyzja nie zawierają tym samym żadnego konkretnego przepisu mającego na celu skuteczne zapobieżenie pogarszaniu lub niszczeniu terenów rozrodu lub odpoczynku danych ptaków.
- 257 Ocena oddziaływania na środowisko z 2015 r. nie pozwala wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, na podważeniu tego wniosku, gdyż ocena ta ogranicza się do wskazania w pkt 4.2.3, że „chodzi tu o [...] wstrzymanie zabiegów gospodarczych w okresie gniazdowania”, nie stwierdzając jednak, że podjęte zostały niezbędne środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków dzikiego ptactwa.

- 258 W tym względzie w zakresie, w jakim to państwo członkowskie powołuje się na działania ochronne przewidziane w PZO z 2015 r. dotyczące dziupli wykutych w sosnach i świerkach, wystarczy przypomnieć, że jak stwierdzono już w pkt 215 niniejszego wyroku, z pkt 4.2.4 oceny oddziaływania na środowisko z 2015 r. wynika, iż według władz polskich plan ten „stracił zasadność” i że w konsekwencji nie jest przez nie stosowany. Państwo to nie może więc powoływać się na postanowienia PZO z 2015 r. celem uzasadnienia, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej nie spowodują pogorszenia stanu lub zniszczenia obszarów rozrodu lub odpoczynku ptaków chronionych na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 259 W tych okolicznościach należy uznać, że aneks z 2016 r. i decyzja nr 51, których realizacja prowadzi w nieunikniony sposób do pogorszenia stanu lub zniszczenia obszarów rozrodu lub odpoczynku wspomnianych gatunków ptaków, nie zawierają konkretnych i specyficznych środków ochrony, które pozwoliłyby zarówno wykluczyć z ich zakresu stosowania umyślnego negatywnego oddziaływania na życie i siedlisko tych ptaków, jak też zapewnić skuteczne przestrzeganie zakazów umyślnego niszczenia lub uszkodzenia ich gniazd i jaj oraz usuwania ich gniazd, jak też ich świadomego płoszenia w szczególności w okresie rozrodu i wychowu młodych.
- 260 Żaden z argumentów Rzeczypospolitej Polskiej nie może podważyć tego wniosku.
- 261 W pierwszej kolejności w zakresie, w jakim państwo to powołuje się na gradację kornika drukarza, należy oddalić wszystkie jego argumenty z tych samych powodów co powody wskazane w pkt 173–181 niniejszego wyroku.
- 262 W drugiej kolejności w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska podnosi, że populacje wspomnianych ptaków pozostają na niezmiennym poziomie, a wręcz zwiększyły się, należy zaznaczyć, że Trybunał orzekł już, iż taka okoliczność nie może kwestionować istnienia naruszenia art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej, który wymaga od państw członkowskich podjęcia środków niezbędnych dla uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk, jak też płoszenia ptaków, gdyż obowiązki ochrony istnieją, zanim zostanie stwierdzone zmniejszenie liczby ptaków lub zanim zmaterializuje się ryzyko wyginięcia danego gatunku chronionego ptaków (wyroki: z dnia 14 stycznia 2016 r., Komisja/Bułgaria, C-141/14, EU:C:2016:8, pkt 76; z dnia 24 listopada 2016 r., Komisja/Hiszpania, C-461/14, EU:C:2016:895, pkt 83).
- 263 Należy stwierdzić, że te rozważania, które dotyczą ogólnego systemu ochrony ptaków przewidzianego w tym przepisie, stosują się tym bardziej w ramach ochrony specjalnej przewidzianej w art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej.
- 264 Należy zresztą zaznaczyć, że Rzeczpospolita Polska ograniczyła się do twierdzenia, iż ani występowanie, ani sposób życia żadnego z czterech gatunków ptaków typowych dla lasów naturalnych, a mianowicie sóweczki, włochatki, dzięcioła białogrzbietego i dzięcioła trójpalczastego, nie są zagrożone rozpatrywanymi działaniami aktywnej gospodarki leśnej. W szczególności opiera się ona przy tym na danych dotyczących lat 2014 i 2015 celem wykazania, że liczba okazów dzięcioła białogrzbietego nie zmniejszyła się. Tymczasem dane te pochodzą z okresu sprzed zastosowania tych działań. Co się tyczy faktu, że na innych obszarach Natura 2000 znajdujących się w Polsce można znaleźć większą liczbę okazów dzięcioła białogrzbietego i dzięcioła trójpalczastego niż liczby wskazane w SDF obowiązującym dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, nie może on podważyć ustalenia, zgodnie z którym wspomniane działania mogą zagrażać stabilności populacji tych dwóch gatunków na tym obszarze.

- 265 W końcu w trzeciej kolejności w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska twierdzi, że wycinka świerków nie niesie ze sobą ryzyka naruszenia w istotny sposób integralności siedliska sóweczki i włośchatki, nie można przyjąć jej argumentacji, gdyż z jednej strony z PZO z 2015 r. jasno wynika, że świerk stanowi główne siedlisko tych gatunków ptaków, a z drugiej strony w Nadleśnictwie Białowieża aneks z 2016 r. przewiduje zasadniczo potrójnie etatu pozyskania drewna, w szczególności świerka.
- 266 W konsekwencji zarzut czwarty, dotyczący naruszenia art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej jest zasadny.
- 267 Należy zatem uwzględnić w całości skargę wniesioną przez Komisję.
- 268 Uwzględniając całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej:
- na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, poprzez przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża bez upewnienia się, że aneks ten nie wpłynie niekorzystnie na integralność OZW i OSO stanowiących obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska;
 - na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a także art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, ponieważ nie ustanowiła koniecznych środków ochrony odpowiadających wymaganiom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I i gatunków wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, a także ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej i regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w tym załączniku, dla których wyznaczono OZW i OSO stanowiące obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska;
 - na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie zapewniła ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych, a mianowicie bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*), zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*), konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*), rozmiarza kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), wymienionych w załączniku IV do tej dyrektywy, to jest nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża, oraz
 - na mocy art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, ponieważ nie zapewniła ochrony gatunków ptactwa wymienionych w art. 1 dyrektywy ptasiej, w tym przede wszystkim sóweczki (*Glaucidium passerinum*), włośchatki (*Aegolius funereus*), dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*) i dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*), to jest nie zapewniła, aby nie były one zabijane ani płoszone w okresie lęgowym i wychowu młodych, a ich gniazda lub jaja nie były umyślnie niszczone, uszkodzane lub usuwane w Nadleśnictwie Białowieża.

VI. W przedmiocie kosztów

- 269 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej:
- na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r., poprzez przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża bez upewnienia się, że aneks ten nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty i obszaru specjalnej ochrony PLC200004 Puszcza Białowieńska;
 - na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, a także art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, zmienionej dyrektywą 2013/17, ponieważ nie ustanowiła koniecznych środków ochrony odpowiadających wymaganiom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, i gatunków wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy, a także gatunków ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2009/147, zmienionej dyrektywą 2013/17, i regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w tym załączniku, dla których wyznaczono obszar mający znaczenie dla Wspólnoty i obszar specjalnej ochrony PLC200004 Puszcza Białowieńska;
 - na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, ponieważ nie zapewniła ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych, a mianowicie bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*), zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*), konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*), rozmiarza kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), wymienionych w załączniku IV do tej dyrektywy, to jest nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża, oraz
 - na mocy art. 5 lit. b) i d) dyrektywy 2009/147, zmienionej dyrektywą 2013/17, ponieważ nie zapewniła ochrony gatunków ptaków wymienionych w art. 1 dyrektywy ptasiej, w tym przede wszystkim sóweczki (*Glaucidium passerinum*), włośchatki (*Aegolius funereus*), dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*) i dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*), to jest nie zapewniła, aby nie były one zabijane ani płoszone w okresie lęgowym i wychowu młodych, a ich gniazda lub jaja nie były umyślnie niszczone, uszkodzane lub usuwane w Nadleśnictwie Białowieża.

2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Lenaerts	Tizzano	Ilešič
Bay Larsen	von Danwitz	Malenovský
Levits	Borg Barthet	Bonichot
Arabadjiev	Rodin	Biltgen
Jürimäe	Lycourgos	Regan

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 17 kwietnia 2018 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes wielkiej izby
K. Lenaerts

**OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA**

przedstawiona w dniu 20 lutego 2018 r.¹

Sprawa C-441/17

Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Artykuł 6 ust. 1 i 3 – Artykuł 12 ust. 1 – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 2009/147/WE – Artykuły 4 i 5 – Ochrona dzikiego ptactwa – Zmiana planu urządzenia lasu – Obszar Natura 2000 Puszcza Białowiecka (Polska) – Specjalne obszary ochrony

1. Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej:
 - na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG² poprzez przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża (Polska) bez upewnienia się, że aneks ten nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty (zwanego dalej „OZW”) i obszaru specjalnej ochrony (zwanego dalej „OSO”) PLC200004 Puszcza Białowiecka;
 - na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i na mocy art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2009/147/WE³, ponieważ nie ustanowiła koniecznych środków ochrony odpowiadających wymaganiom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I i gatunków wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, a także ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej i regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w tym załączniku, dla których wyznaczono OZW i OSO PLC200004 Puszcza Białowiecka;
 - na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie zapewniła ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych [zgniotek cynobrowy (*Cucujus cinnaberinus*), bogatek wspaniały (*Buprestis splendens*), konarek tajgowy (*Phryganophilus ruficollis*),

¹ Język oryginału: francuski.

² Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102), zmieniona ostatnio dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193) (zwana dalej „dyrektywą siedliskową”).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7), zmieniona dyrektywą 2013/17 (zwana dalej „dyrektywą ptasią”).

- rozmiar kolweński (*Pytho kolwensis*)⁴] wymienionych w załączniku IV do tej dyrektywy, to jest nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża;
- na mocy art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, ponieważ nie zapewniła ochrony gatunków ptactwa wymienionych w art. 1 dyrektywy ptasiej, w tym przede wszystkim dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*), dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*), sóweczki (*Glaucidium passerinum*) i włośchatki (*Aegolius funereus*), to jest nie zapewniła, aby nie były one zabijane ani płoszone w okresie lęgowym i wychowu młodych, a ich gniazda lub jaja nie były umyślnie niszczone, uszkodzane lub usuwane w Nadleśnictwie Białowieża.
2. Sprawa przedłożona Trybunałowi da mu z jednej strony nową okazję do podkreślenia, co odróżnia plany dotyczące obszaru Natura 2000, które są objęte art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, od planów, o których mowa w ust. 3 tego artykułu, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które mogą na ten teren w istotny sposób oddziaływać. Z drugiej strony pozwoli ona przypomnieć poziom wymagań, który stosuje się do państw członkowskich przy opracowywaniu i wdrażaniu tych planów lub przedsięwzięć ze względu na szczególnie rygorystyczne wymagania wynikające z przepisów dyrektyw przywołanych przez Komisję, tak jak je interpretuje Trybunał.
 3. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których uważam, że ta skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest dopuszczalna i powinna zostać uwzględniona.

I. Ramy prawne

A. Dyrektywa siedliskowa

4. Motywy pierwszy, trzeci, szósty, dziesiąty i piętnasty dyrektywy siedliskowej mają następujące brzmienie:

„zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska, w tym ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory jest istotnym celem stanowiącym element realizacji ogólnego interesu Wspólnoty wyrażonego w art. 130r traktatu [po zmianie art. 174 WE, obecnie art. 191 TFUE];

[...]

uznając za główny cel niniejszej dyrektywy wspieranie zachowania różnorodności biologicznej przy uwzględnieniu wymagań gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych, niniejsza dyrektywa przyczynia się do realizacji ogólnego celu polegającego na trwałym rozwoju; zachowanie takiej różnorodności biologicznej może w niektórych przypadkach wymagać utrzymania lub wręcz pobudzania działalności człowieka.

[...]

w celu odtworzenia lub zachowania siedlisk przyrodniczych i gatunków, objętych zakresem zainteresowania Wspólnoty, we właściwym stanie ochrony, konieczne jest wyznaczenie specjalnych obszarów ochrony w celu stworzenia spójnej europejskiej sieci ekologicznej zgodnie z wyznaczonym harmonogramem;

[...]

⁴ Przypis dotyczy wersji francuskiej.

należy dokonać odpowiedniej oceny każdego planu lub programu mogącego mieć istotny wpływ na cele w zakresie ochrony terenu, który został wyznaczony lub też zostanie wyznaczony w przyszłości;

[...]

dla niektórych gatunków fauny i flory wymagany jest ogólny system ochrony w celu uzupełnienia dyrektywy 79/409/EWG^[5]; należy zapewnić środki gospodarowania niektórymi gatunkami, jeśli uzasadnia to stan ich ochrony, w tym zakaz stosowania niektórych środków chwytania lub zabijania, przewidując jednocześnie możliwość odstępstw pod pewnymi warunkami;

[...]”.

5. Artykuł 1 tej dyrektywy brzmi następująco:

„W rozumieniu niniejszej dyrektywy:

a) *ochrona* oznacza zespół środków wymaganych do zachowania lub odtworzenia siedlisk przyrodniczych oraz populacji gatunków dzikiej fauny i flory we właściwym stanie ochrony, określonym w lit. e) oraz i);

b) *siedliska przyrodnicze* oznaczają obszary lądowe lub wodne wyodrębnione w oparciu o cechy geograficzne, abiotyczne i biotyczne, zarówno całkowicie naturalne, jak i półnaturalne;

[...]

d) *typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym* oznaczają typy siedlisk przyrodniczych zagrożonych zanikiem, które występują na terytorium określonym w art. 2 i w odniesieniu do ochrony których Wspólnota ponosi szczególną odpowiedzialność z powodu wielkości ich naturalnego zasięgu mieszczącego się w obrębie terytorium, określonego w art. 2; typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym są w załączniku I oznaczone gwiazdką *;

e) *stan ochrony siedliska przyrodniczego* oznacza sumę oddziaływań na siedlisko przyrodnicze oraz na jego typowe gatunki, które mogą mieć wpływ na jego długofalowe naturalne rozmieszczenie, strukturę i funkcje oraz na długoterminowe przetrwanie jego typowych gatunków w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2.

Stan ochrony siedliska przyrodniczego zostanie uznany za »właściwy«, jeśli:

– jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają,

[oraz]

– szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania istnieją i prawdopodobnie będą istnieć w dającej się przewidzieć przyszłości,

oraz

– stan ochrony jego typowych gatunków jest właściwy, w rozumieniu lit. i);

[...]

g) *gatunki ważne dla Wspólnoty* oznaczają te gatunki, które w obrębie terytorium określonego w art. 2 są:

(i) zagrożone [...];

lub

⁵ Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 1979, L 103, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 98).

- (ii) podatne na zagrożenie, to znaczy takie, o których sądzi się, że mogą w najbliższej przyszłości przejść do kategorii gatunków zagrożonych, jeśli czynniki będące przyczyną zagrożenia będą na nie nadal oddziaływać;
lub
- (iii) rzadkie, to znaczy o niewielkich populacjach, które nie są obecnie ani zagrożone, ani podatne na zagrożenie, ale podlegają ryzyku zagrożenia. Gatunki występują w obrębie ograniczonych obszarów geograficznych lub są znacznie rozproszone na większym obszarze,
lub
- (iv) endemiczne i wymagające specjalnej uwagi ze względu na szczególny charakter ich siedliska lub potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na te siedliska lub potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na stan ich ochrony.
Gatunki te są wymienione lub mogą być wymienione w załączniku II lub w załączniku IV albo V;
- h) *gatunki o znaczeniu priorytetowym* oznaczają gatunki wymienione w lit. g) ppkt (i), w odniesieniu do ochrony których Wspólnota ponosi szczególną odpowiedzialność z powodu wielkości ich naturalnego zasięgu mieszczącego się w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2; te gatunki o znaczeniu priorytetowym są w załączniku II oznaczone gwiazdką [*];
- i) *stan ochrony gatunków* oznacza sumę oddziaływań na te gatunki, mogących mieć wpływ na ich długofalowe rozmieszczenie i obfitość ich populacji w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2;

Stan ochrony gatunku zostanie uznany za »właściwy«, jeśli:

- dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanych gatunków wskazują, że same utrzymują się w skali długoterminowej jako trwałe składniki swoich siedlisk przyrodniczych;

[i]

- naturalny zasięg gatunków nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości;

oraz

- istnieje i prawdopodobnie będzie istnieć siedlisko wystarczająco duże, aby utrzymać swoje populacje przez dłuższy czas;

j) *teren* oznacza geograficznie określony obszar o wyraźnie wyznaczonym rozmiarze;

k) *teren mający znaczenie dla Wspólnoty* oznacza teren, który w regionie lub regionach biogeograficznych, do których należy, w znaczący sposób przyczynia się do zachowania lub odtworzenia typu siedliska przyrodniczego we właściwym stanie ochrony, wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także może się znacząco przyczynić do spójności sieci Natura 2000, o której mowa w art. 3, lub przyczynia się znacząco do zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu lub regionów biogeograficznych.

W przypadku gatunków zwierząt występujących na dużych obszarach terenom mającym znaczenie dla Wspólnoty odpowiadają tereny w obrębie naturalnego zasięgu takich gatunków, stanowiące fizyczne lub biologiczne czynniki istotne dla ich życia lub reprodukcji;

l) *specjalny obszar ochrony* oznacza teren mający znaczenie dla Wspólnoty wyznaczony przez państwa członkowskie w drodze ustawy, decyzji administracyjnej lub umowy, na którym są stosowane konieczne środki ochronne w celu zachowania lub odtworzenia, we

właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych lub populacji gatunków, dla których teren został wyznaczony;
[...]

6. Artykuł 2 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat.

2. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

3. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą uwzględniają wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne”.

7. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„1. Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony pod nazwą Natura 2000. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

Sieć Natura 2000 obejmie specjalne obszary ochrony sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą 79/409 [...]”.

8. Artykuł 4 tej dyrektywy stanowi w ust. 2 akapit trzeci i w ust. 4 i 5:

„2. [...]

Wykaz terenów wybranych jako [OZW], określający te spośród nich, które obejmują jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym, zostaje przyjęty przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w art. 21.

[...]

4. Po zatwierdzeniu [OZW] zgodnie z procedurą określoną w ust. 2 zainteresowane państwa członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako specjalny obszar ochrony, ustalając priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także do celów spójności Natury 2000 oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny.

5. Wraz z umieszczeniem terenu w wykazie określonym w ust. 2 akapit trzeci podlega on przepisom art. 6 ust. 2, 3 i 4”.

9. Artykuł 6 rzeczony dyrektywy stanowi:

„1. Dla specjalnych obszarów ochrony państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach.

2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na [integralność] dan[ego] teren[u] oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”.

10. Artykuł 7 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„Obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy [79/409] w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania niniejszej dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy dyrektywy [79/409], gdy ta ostatnia data jest późniejsza”.

11. W tytule „Ochrona gatunków” art. 12 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) w ich naturalnym zasięgu, zakazujące:

a) jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących;

b) celowego niepokojenia tych gatunków, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji;

[...]

d) pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku”.

12. Artykuł 16 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„1. Pod warunkiem że nie ma zadowalającej alternatywy i że odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym

zasięgu, państwa członkowskie mogą wprowadzić odstępstwa od przepisów art. 12, 13, 14 i art. 15 lit. a) i b):

[...]

b) aby zapobiec poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, zwierząt gospodarskich, lasów, połowów ryb, wód oraz innych rodzajów własności;

c) w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub z innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym z powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz powodów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska;

[...]”.

13. Załącznik I do dyrektywy siedliskowej, zatytułowany „Typy siedlisk przyrodniczych ważnych dla Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony”, wymienia w pkt 9, którego przedmiotem jest „[n]aturalna i półnaturalna roślinność leśna składająca się z rodzimych gatunków tworzących las wysokopienny z typowym podszytem i spełniająca następujące kryteria: rzadkie lub pozostałości po lasach, lub obejmująca gatunki ważne dla Wspólnoty”, w pozycji 91, dotyczącej „[l]asów strefy umiarkowanej Europy”, grąd subkontynentalny (lasy grądowe z *Galio-Carpinetum*, kod Natura 2000 9170), bory i lasy bagienne (kod Natura 2000 91D0) i łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe [lasy aluwialne z *Alnus glutinosa* oraz *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*), kod Natura 2000 91E0], z których dwa ostatnie typy lasów są wyznaczone konkretnie jako typy siedlisk o znaczeniu priorytetowym.
14. Załączniki II i IV do tej dyrektywy są zatytułowane, odpowiednio, „Gatunki roślin i zwierząt ważne dla Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony” i „Gatunki roślin i zwierząt ważnych dla Wspólnoty, które wymagają ścisłej ochrony”. W lit. a) każdego z tych załączników, mającej za przedmiot „zwierzęta” „bezkregowce”, figuruje wykaz gatunków „owadów”, w tym chrząszczy, wśród których figurują między innymi bogatek wspaniały, zgniotek cynobrowy, rozmiazg kolweński i konarek tajgowy, z wyjaśnieniem zawartym w załączniku II, że ten ostatni gatunek ma znaczenie priorytetowe. W tym samym załączniku figurują także zagłębek bruzdkowany (*Rhysodes sulcatus*) i ponurek Schneidera (*Boros schneideri*)⁶.

B. Dyrektywa ptasia

15. Motywy 6 i 8 dyrektywy ptasiej brzmią następująco:

„(6) Środki, jakie należy podjąć, muszą mieć zastosowanie do różnych czynników, które mogą wpływać na liczebność ptactwa, mianowicie skutków działalności człowieka, w szczególności niszczenia i zanieczyszczenia ich naturalnych siedlisk, chwytania i zabijania ptactwa przez człowieka oraz handlu będącego rezultatem takich praktyk, a restrykcyjność tych środków powinna być dostosowana do warunków, w jakich znajdują się różne gatunki w ramach polityki ich ochrony.

[...]

(8) Ochrona, zachowanie lub odtworzenie wystarczającej różnorodności i obszaru naturalnych siedlisk ma istotne znaczenie dla ochrony wszystkich gatunków ptactwa. Niektóre gatunki ptactwa powinny podlegać szczególnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnych

⁶ Przypis dotyczy wersji francuskiej.

siedlisk w celu zapewnienia ich przetrwania i reprodukcji na obszarze ich występowania. Środki te powinny uwzględniać również gatunki wędrowne oraz być skoordynowane w celu zapewnienia spójnej całości”.

16. Artykuł 1 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Niniejsza dyrektywa odnosi się do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat. Ma ona na celu ochronę tych gatunków, gospodarowanie nimi oraz ich kontrolę i ustanawia reguły ich eksploatacji.

2. Niniejszą dyrektywę stosuje się do ptactwa, jego jaj, gniazd i naturalnych siedlisk”.

17. Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zachowania populacji gatunków określonych w art. 1 na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu”.

18. Artykuł 3 dyrektywy ptasiej przewiduje:

„1. W świetle wymogów określonych w art. 2 państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu ochrony, zachowania lub przywrócenia wystarczającej różnorodności i obszaru naturalnych siedlisk wszystkich gatunków ptactwa, określonych w art. 1.

2. Ochrona, zachowanie i przywracanie biotopów i naturalnych siedlisk obejmuje przede wszystkim następujące środki:

- a) ustanowienie stref ochronnych;
- b) utrzymanie i gospodarowanie zgodnie z potrzebami ekologicznymi naturalnych siedlisk w ramach stref ochronnych i poza nimi;
- c) przywracanie zniszczonych biotopów; [...]

19. Artykuł 4 ust. 1, 2 i 4 dyrektywy ptasiej stanowi:

„1. Gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania. W związku z powyższym uwzględnia się:

- a) gatunki zagrożone wyginięciem;
- b) gatunki podatne na szczególne zmiany w ich naturalnym siedlisku;
- c) gatunki uznane za rzadkie z uwagi na niewielkie populacje lub ograniczone lokalne występowanie;
- d) inne gatunki wymagające szczególnej uwagi ze względu na specyficzny charakter ich naturalnego siedliska. Tendencje i wahania w poziomach populacji są uwzględniane przy dokonywaniu oceny.

Tendencje i wahania w poziomach populacji są uwzględniane przy dokonywaniu oceny. Państwa członkowskie dokonują klasyfikacji przede wszystkim najbardziej odpowiednich obszarów pod względem liczby i powierzchni jako [OSO] dla zachowania tych gatunków, z uwzględnieniem wymogów ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie.

2. Państwa członkowskie podejmują podobne środki w odniesieniu do regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w załączniku I, mając na uwadze potrzebę ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza

dyrektywa ma zastosowanie, w odniesieniu do obszarów ich wylęgu, pierzenia i zimowania oraz miejsc postoju wzdłuż ich tras migracji [...].

[...]

4. W odniesieniu do obszarów ochrony, określonych w ust. 1 i 2, państwa członkowskie podejmują właściwe kroki w celu uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo, o ile mają one znaczenie w odniesieniu do celów niniejszego artykułu. Państwa członkowskie dążą również do uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk poza tymi obszarami ochrony”.

20. Artykuł 5 tej dyrektywy przewiduje:

„Bez uszczerbku dla art. 7 i 9 państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa określonych w art. 1, zabraniającego w szczególności:

[...]

b) umyślnego niszczenia lub uszkodzania ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd;

[...]

d) umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów niniejszej dyrektywy;

[...]”.

21. Artykuł 9 rzeczonyj dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą odstąpić od art. 5–8, jeśli nie ma innego zadowalającego rozwiązania, z następujących przyczyn:

a) w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego,

[...]

– w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do zbóż, inwentarza żywego, lasów, rybołówstwa i wód,

[...]

2. Odstępstwa, o których mowa w ust. 1, muszą określać:

a) gatunki, do których odstępstwa mają zastosowanie;

[...]

c) warunki ryzyka oraz okoliczności czasu i miejsca, w przypadku których takie odstępstwa mogą być przyznane;

d) organ uprawniony do stwierdzania, że wymagane warunki zostały spełnione, oraz do decydowania, jakie środki, sposoby lub metody mogą być wykorzystywane, w ramach jakich limitów i przez kogo;

e) kontrole, jakie będą przeprowadzone.

3. Corocznie państwa członkowskie przekazują Komisji sprawozdanie dotyczące stosowania ust. 1 i 2.

4. Na podstawie dostępnych informacji oraz w szczególności informacji przekazanych zgodnie z ust. 3 Komisja zapewnia, aby skutki odstępstw określonych w ust. 1 nie były niezgodne z niniejszą dyrektywą. Komisja podejmuje właściwe kroki w tym celu”.

22. Wśród różnych gatunków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej figurują dzieciół białogrzbity, dzieciół trójpalczasty, sóweczka, włochatka, trzmielojad (*Pernis apivorus*), muchołówka mała (*Ficedula parva*) i muchołówka białoszyja (*Ficedula albicollis*).

II. Okoliczności powstania sporu

A. Stan faktyczny leżący u podstaw sporu

23. Decyzją 2008/25/WE z dnia 13 listopada 2007 r. przyjmującą, na mocy dyrektywy [siedliskowej], pierwszy zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na kontynentalny region biogeograficzny⁷, w następstwie propozycji państw członkowskich Komisja zatwierdziła wyznaczenie obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska (Polska) zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy siedliskowej jako OZW, posiadający kod PLC200004, ze względu na występowanie siedlisk przyrodniczych i siedlisk pewnych gatunków zwierząt o znaczeniu priorytetowym. Obszar ten, który został utworzony dla ochrony dziesięciu typów siedlisk przyrodniczych i 55 gatunków roślin i zwierząt, stanowi także OSO wyznaczony zgodnie z dyrektywą ptasią.
24. Obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska jest jednym z najlepiej zachowanych lasów naturalnych Europy, charakteryzującym się dużymi ilościami martwego drewna oraz starodrzewów, w szczególności drzewostanów stuletnich. Występują w nim bardzo dobrze zachowane siedliska naturalne o znaczeniu priorytetowym w rozumieniu załącznika I do dyrektywy siedliskowej, takie jak bory i lasy bagienne (kod Natura 2000 91D0) oraz łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe (kod Natura 2000 91E0), a także inne siedliska mające znaczenie dla Wspólnoty, między innymi łąki subkontynentalny (kod Natura 2000 9170). Komisja sprecyzowała, że według raportu sporządzonego przez Forest Europe lasy niezakłócone działalnością człowieka stanowiły w 2015 r. w Europie jedynie około 3% całkowitej powierzchni leśnej i że w Polsce stanowiły one 0,63% całkowitej powierzchni leśnej⁸.
25. Na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska występują liczne gatunki chrząszczy saproksylicznych, wymienione w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, w szczególności ponurek Schneidera i zagłębek bruzdkowany, czy też gatunki zawarte także w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, jako gatunki podlegające ścisłej ochronie, takie jak zgniotek cynobrowy, bogatek wspaniały, konarek tajgowy i rozmiarz kolweński. Występują także gatunki ptaków wymienione z jednej strony w załączniku I do dyrektywy ptasiej, których siedlisko tworzą zamierające lub martwe świerki, w tym świerki zasiedlone przez kornika drukarza (*Ips typographus*), takie jak między innymi trzmielojad, muchołówka mała, muchołówka białoszyja, dzięcioł białogrzbity, dzięcioł trójpalczasty, sóweczka, włośchatka, a z drugiej strony w części B załącznika II do tej dyrektywy, takie jak gołąb siniak (*Columba oenas*), który jest gatunkiem wędrownym objętym art. 4 ust. 2 wspomnianej dyrektywy.
26. Ze względu na jej walory przyrodnicze Puszcza Białowieska znajduje się również na liście Światowego Dziedzictwa Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (Unesco).
27. Obszarem Natura 2000 Puszcza Białowieska, który zajmuje powierzchnię 63 147,58 ha, administrują dwa różne organy. Jeden z nich odpowiada za zarządzanie Białowieskim Parkiem Narodowym, to jest terenem stanowiącym około 17% powierzchni całkowitej tego obszaru Natura 2000, mającym około 10 500 ha. Drugi organ, Lasy Państwowe⁹, zarządza na powierzchni 52 646,88 ha trzema nadleśnictwami: Białowieża (12 586,48 ha), Browsk

⁷ Dz.U. 2008, L 12, s. 383.

⁸ *State of Europe's forests 2015*, Forest Europe, 2015, załącznik 8, tabela nr 28, s. 274.

⁹ Przypis dotyczy wersji francuskiej.

- (20 419,78 ha) i Hajnówka (19 640,62 ha)¹⁰. Nadleśnictwo Białowieża stanowi około 20% powierzchni całkowitej wspomnianego obszaru, to jest powierzchnię odpowiadającą powierzchni parku narodowego, która stanowi około 24% powierzchni trzech nadleśnictw razem.
28. W dniu 17 maja 2012 r. Minister Środowiska wydał zalecenie o wyłączeniu z zabiegów gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej to zalecenie uniemożliwiło w praktyce wykonywanie skutecznych działań ochronnych w tych drzewostanach, polegających na terminowym usuwaniu i wywożeniu poza strefę zagrożenia surowca świerkowego zasiedlonego przez kornika drukarza w wystarczającej ilości, w związku z czym możliwości szybkiego reagowania na rozwój gradacji kornika drukarza były utrudnione.
29. W dniu 9 października 2012 r. Minister Środowiska zatwierdził – na wniosek Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku i w odpowiedzi na postępowanie wyjaśniające EU Pilot¹¹ wszczęte przez Komisję w czerwcu 2011 r. – plan urządzenia lasu, zawierający prognozy oddziaływania na środowisko (zwany dalej „PUL z 2012 r.”).
30. Plan ten zawierał dla Nadleśnictwa Białowieża opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia o powierzchni całkowitej 12 592,71 ha, analizę gospodarki leśnej, program ochrony przyrody i określenie zadań dotyczących:
- etatu miąższościowego użytków głównych (rębnych i przedrębnych) w ilości 63 471 m³ grubizny drewna netto;
 - projektowanej powierzchni zalesień i odnowień (a mianowicie 12,77 ha);
 - projektowanej powierzchni pielęgnowania lasu (a mianowicie 2904,99 ha);
 - ochrony lasu, w tym zadań ochrony przeciwpożarowej;
 - gospodarki łowieckiej;
 - potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej.
31. Plan ten, który zmniejszał etat pozyskania drewna zatwierdzony dla trzech nadleśnictw do około 470 000 m³ w ciągu dziesięciu lat, w znacznym stosunku w porównaniu do 1 500 000 m³ drewna pozyskanego w latach 2003–2012, ustalił limit 63 471 m³ dla Nadleśnictwa Białowieża¹².
32. Niemniej jest bezsporne, że z powodu masowego pozyskania drewna w latach 2012–2015 ilość maksymalna zatwierdzona w PUL z 2012 r. na okres dziesięciu lat została osiągnięta w Nadleśnictwie Białowieża w niemal trzy lata. Równocześnie Lasy Państwowe stwierdziły w tym okresie gradację kornika drukarza.
33. W dniu 6 listopada 2015 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku przyjął plan zadań ochronnych¹³ (zwany dalej „PZO z 2015 r.”)¹⁴, który określa cele ochrony i działania ochronne dotyczące obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska dla terenu trzech nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka, zgodnie z celami określonymi w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. PZO z 2015 r. jest aktem prawa miejscowego i zdaniem Komisji

¹⁰ Jak wynika z załącznika 1 do decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 marca 2016 r. (zwanej dalej „decyzją nr 52”).

¹¹ Akta sprawy EU Pilot nr 2210/11/ENVI.

¹² Określono limity dla nadleśnictwa Browsk – 214 218 m³ i nadleśnictwa Hajnówka – 192 291 m³.

¹³ Zwany dalej „PZO”.

¹⁴ Białowieski Park Narodowy jest przedmiotem odrębnego PZO, przyjętego w dniu 7 listopada 2014 r. przez Ministra Środowiska.

powinien być uważany za plan „konieczny do zagospodarowania terenu” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

34. W załączniku 3 do PZO z 2015 r. władze polskie określiły, w zależności od siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt i ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy siedliskowej, jak też siedlisk gatunków zwierząt wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy i ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej, praktyki z zakresu gospodarki leśnej stanowiące potencjalne zagrożenia dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska. Z tego tytułu ujęto w szczególności wycinkę drzew w drzewostanach ponadstuletnich dwóch typów siedlisk (lasy grądowe i lasy łęgowe), usuwanie drzew martwych lub zamierających, lub ponadstuletnich opanowanych przez kornika (świerków i sosen zasiedlonych przez kornika drukarza), a także cięcia leśne, odnawianie lasów i lasów mieszanych poprzez działania gospodarki leśnej.
35. Załącznik 5 do PZO z 2015 r. ustanawia następujące działania ochronne mające zapobiegać potencjalnym zagrożeniom wymienionym w załączniku 3 do tego PZO dla chronionych siedlisk i gatunków występujących w trzech nadleśnictwach:
- wyłączenie z działań gospodarki leśnej (takich jak wycinka, zalesianie, pielęgnacja) wszystkich drzewostanów na siedliskach 91D0 (bory i lasy bagienne) i 91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe);
 - wyłączenie z działań gospodarki leśnej wszystkich drzewostanów z danego gatunku mającego w składzie co najmniej 10% okazów ponadstuletnich na siedlisku 9170 (grąd subkontynentalny), na siedliskach trzmielojada, dzięcioła białogrzbiatego, dzięcioła trójpalczastego, muchołówki małej i muchołówki białoszyjej, bogatka wspaniałego i zgniotka cynobrowego, ponurka Schneidera i pachnicy dębowej (*Osmoderma eremita*);
 - wyłączenie z działań gospodarki leśnej wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat (drzewostanów świerkowych, sosnowych i świerkowo-sosnowych) dla siedlisk sóweczki i włośchatki;
 - ze względu na ochronę siedlisk rozmiarza kolweńskiego, konarka tajgowego i zagłębka bruzdkowanego ochrona drzew martwych w drzewostanach lasów gospodarczych polegająca na pozostawieniu wszystkich ponadstuletnich, martwych świerków do całkowitej mineralizacji, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu.
36. W dniu 25 marca 2016 r. Minister Środowiska zatwierdził na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych aneks do PUL z 2012 r. (zwany dalej „aneksem z 2016 r.”), sporządzony przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych w Białymstoku, zmieniający części PUL z 2012 r. dotyczące, po pierwsze, całkowitej powierzchni lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w zależności od stanu na dzień 1 stycznia 2016 r., wynoszącą (po zmianie) 12 585,30 ha, po drugie, etatu miąższościowego użytków głównych (rębnych i przedrębnych), wynoszącego (po zmianie) 188 000 m³ grubizny drewna netto, i po trzecie, projektowanej powierzchni zalesień i odnowień, wynoszącej (po zmianie) 28,63 ha.
37. Zatwierdzenie aneksu z 2016 r. jest uzasadnione „wystąpieniem dotkliwych szkód w drzewostanach, w wyniku trwającej gradacji korników [drukarzy] świerka, powodujących w okresie realizacji [PUL z 2012 r.] konieczność pozyskania drewna (użytków przygodnych) w celu utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego lasów, zapewnienia trwałości ekosystemów leśnych oraz zaprzestania degradacji i rozpoczęcia procesu regeneracji siedlisk przyrodniczych, w tym ważnych dla Wspólnoty”.

38. W aneksie tym wskazano, że „dotyczy przede wszystkim usuwania zasiedlonych świerków, ze względu na ograniczenie gradacji kornika drukarza (konieczność wykonania cięć sanitarnych)”.
39. Wyjaśniono również, że „usuwane będą drzewa dla zapewnienia bezpieczeństwa ludziom przebywającym w Puszczy Białowieskiej, gdyż nagromadzenie zamierających drzew stanowi zagrożenie publiczne”, co dotyczy „szlaków turystycznych, miejsc wypoczynku i rekreacji w lesie”.
40. W końcu we wspomnianym aneksie zaznaczono, że „trwająca w ostatnich latach susza spotęgowała zamieranie drzew i drzewostanów świerkowych, co spowodowało wzrost zagrożenia pożarowego w Puszczy Białowieskiej”.
41. Aneks z 2016 r. pozwala tym samym niemal na potrojenie pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża, z 63 471 m³ do 188 000 m³ w latach 2012–2021, i na prowadzenie aktywnych działań gospodarki leśnej, takich jak cięcia sanitarne, zalesianie i cięcia odnowieniowe, na obszarach dotychczas wyłączonych całkowicie z interwencji.
42. Tak jak przy przyjęciu PUL z 2012 r. uzyskano pozytywną opinię Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku. Ponadto jest bezsporne, że w celu przyjęcia aneksu z 2016 r. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku przeprowadziła w 2015 r. ocenę oddziaływania projektowanych działań na środowisko, z której wynika, że nie mają one „znacząco negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym w szczególności na integralność obszaru Natura 2000”.
43. Dokumentem datowanym także na dzień 25 marca 2016 r. Minister Środowiska i Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, w celu rozwiązania rozbieżności stanowisk w sprawie sposobu zarządzania Puszcą Białowieską „na bazie wiedzy naukowej”, opracowali program naprawczy, zatytułowany „Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego Unesco oraz obszaru sieci Natura 2000”. Program zmierza do tego, aby „dokładnie udokumentować zarówno różne punkty widzenia, jak i ustalić odpowiedzialność konkretnych osób za podejmowane decyzje”. W tym celu postanowiono:
 - „dokonać i udostępnić opinii publicznej” dokumentację naukową i prawną dotyczącą Puszczy Białowieskiej;
 - rozpocząć program badawczo-monitoringowy, obejmujący identyfikację i opis działek, na których występowało osadnictwo ludzkie i prowadzono działania gospodarki leśnej, z uwzględnieniem niektórych siedlisk i gatunków chronionych. W każdym drzewostanie zostanie z jednej strony określona liczba i masa drzew martwych, a z drugiej strony dokonany pomiar zawartości węgla organicznego w ściółce oraz profilu glebowym;
 - sporządzić dokumentację fotograficzną.
44. W programie tym przewidziano również, w celu zakończenia sporu naukowego co do stosowności ingerencji człowieka i wycinki drzew, przeprowadzenie długoterminowego eksperymentu, polegającego na pozostawieniu jednej trzeciej powierzchni nadleśnictw, na której zostaną ocenione skutki braku działań gospodarki leśnej, celem porównania ich ze skutkami „między innymi, wycinania i pozyskania drzew”, przewidzianymi od roku 2016, które będzie prowadzone w drugiej części. Przewidziano również analizę skutków gospodarczych.
45. W dniu 31 marca 2016 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, wykonując swoje zadanie i „mając na względzie imperatyw dywersyfikacji ryzyka istotnego zniekształce-

nia siedlisk przyrodniczych oraz zaniku różnorodności biologicznej związanego z jedną z największych w historii gradacji kornika drukarza na terenie Puszczy Białowieskiej”, wydał decyzję nr 52, w której ustanowiono „obszary funkcjonalne o funkcjach referencyjnych” na terenie nadleśnictw Białowieża i Browsk. Stanowią one około 33% powierzchni Nadleśnictwa Białowieża, to jest 4137,28 ha, a gospodarowanie na nich jest prowadzone zgodnie z działaniami określonymi w PUL z 2012 r. Decyzja nr 52 przewiduje, że na tych powierzchniach referencyjnych począwszy od dnia 1 kwietnia 2016 r. i z uwzględnieniem obowiązujących w tych nadleśnictwach planach urządzenia lasu gospodarka leśna prowadzona będzie „pod kątem maksymalizacji kształtowania się różnorodności biologicznej, praktycznie wyłącznie w następstwie procesów naturalnych”. W decyzji tej precyzuje się, że ta działalność gospodarcza zostanie ograniczona do:

„1) wycinki drzew stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego oraz zagrożenia pożarowego z pozostawieniem drzew ściętych in situ;
2) pozostawienia ww. obszarów do odnowienia naturalnego w rozumieniu zasad hodowli lasu;
3) utrzymywania zasobów leśnych w stanie ograniczającym do minimum penetrację lasów przez człowieka w celu niedopuszczenia do zniekształcania wyżej wymienionych procesów naturalnych, z zastrzeżeniem co do udostępniania lasu, o którym mowa w pkt 4;
4) realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu jako terenu udostępnianego do prowadzenia badań naukowych itp. działań;
5) stworzenia pasa ochronnego wzdłuż granicy tych obszarów w formie wykładania pułapek feromonowych itp. rozwiązań, przeciwdziałających przenikaniu z terenu tych obszarów i do tych obszarów organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów”.
Decyzja nr 52 przewiduje, że wyznaczone w ten sposób powierzchnie nie obejmują jednak rezerwatów.

46. W § 2 tej decyzji przewidziano, że w lasach w zarządzie nadleśnictw Białowieża i Browsk, znajdujących się poza powierzchniami referencyjnymi, działalność gospodarcza na podstawie planów urządzenia lasu będzie prowadzona zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, przy czym zaznaczono, że prowadzona będzie ona „jednak w ten sposób, aby faktycznie odpowiadało to prowadzeniu ochrony przyrody z zastosowaniem metod gospodarki leśnej”.

47. Zgodnie z § 3 wspomnianej decyzji „[d]ziałania w zasięgu terytorialnym nadleśnictw Białowieża i Browsk w zakresie inwentaryzacji bogactwa przyrodniczego, monitorowania różnorodności biologicznej i stanu siedlisk przyrodniczych, bilansu węgla w ekosystemach leśnych, jak również w zakresie gromadzenia wszelkiej dokumentacji faktograficznej reguluje odrębne zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dotyczące inwentaryzacji przyrodniczej na wszystkich gruntach w zarządzie Lasów Państwowych”. Regionalny Dyrektor Lasów Państwowych w Białymstoku, zgodnie z § 3 pkt 2, co dwa lata przedkłada raport (począwszy od dnia 31 stycznia 2017 r.) z monitoringu działań i stanu zachowania różnorodności biologicznej w Puszczy Białowieskiej.

48. Na mocy § 4 lit. b) decyzji nr 52 dopuszcza się odstępstwa od wyłączenia tych obszarów z działań aktywnej gospodarki leśnej w wypadku „realizacji prac, o ile obowiązek ich wykonania wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym PZO dla obszaru Natura 2000”.

49. W dniu 17 lutego 2017 r.¹⁵ Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wydał dla trzech nadleśnictw decyzję nr 51 „w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka”¹⁶.
50. Paragraf 1 tej decyzji stanowi, że, „[w] związku z nadzwyczajną, katastrofalną sytuacją związaną z gradacją kornika drukarza w Puszczy Białowieskiej, osobę Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku oraz nadleśniczych Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka zobowiązuję do:
1. Niezwłocznego przystąpienia do usuwania na terenie lasów zarządzanych przez PGL Lasy Państwowe drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, w pierwszej kolejności wzdłuż ciągów komunikacyjnych i szlaków turystycznych, traktując zachowanie bezpieczeństwa publicznego jako sprawę nadrzędną i priorytetową.
 2. Bieżącego usuwania drzew suchych, jak również pozostałości po ich pozyskaniu zgodnie z obowiązującymi przepisami p.poż. w lasach, w tym poprzez ich wywiezienie lub zrębkowanie i wywiezienie.
 3. Bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem (lub okorowaniem i składowaniem).
 4. Opracowania – z wykorzystaniem wyników inwentaryzacji przyrodniczej w lasach Puszczy Białowieskiej wykonanej przez Lasy Państwowe w 2016 roku – wdrożenia oraz bieżącej aktualizacji strategii renaturalizacji drzewostanów po gradacji kornika drukarza na terenie Leśnego Kompleksu Promocyjnego »Puszcza Białowieska«, z wykorzystaniem zróżnicowanych sposobów odnowienia (naturalna regeneracja, odnowienie poprzez siew lub sadzenie) i ich ochrony, celem odtworzenia i renaturalizacji fitocenozy, w szczególności ochrony cennych siedlisk przyrodniczych stanowiących przedmioty ochrony w obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, a w przypadku konieczności odnowienia sztucznego stosować populacje drzew i krzewów pochodzących z Puszczy Białowieskiej.
 5. Monitorowania efektów działań, o których mowa w pkt 4, poprzez okresowe inwentaryzacje stanu lasów i ocenę bioróżnorodności, w tym z wykorzystaniem sieci powierzchni wielkoskalowej inwentaryzacji przyrodniczej.
 6. Włączenia pozyskanego drewna z cięć, o których mowa w pkt 1–3, do realizacji projektu leśnych gospodarstw węglowych, o którym mowa w zarządzeniu nr 2 Dyrektora Generalnego z dnia 17 stycznia 2017 r. [projekt zwiększenia poziomu absorpcji CO₂ innych gazów cieplarnianych dzięki lasom]. Dla drewna suchego niezasiedlonego (posuszu jałowego) dopuszcza się możliwość jego składowania na składnicach przejściowych utworzonych na powierzchniach powstałych luk i terenów otwartych. Drewno zasiedlone (posusz czynny) wymaga okorowania i składowania zgodnie z zasadami Instrukcji Ochrony Lasu. Miejsca składowania drewna zabezpiecza się na wypadek wystąpienia pożaru.
 7. Zorganizowania systemu sprzedaży pozyskanego drewna z cięć, o których mowa w pkt 1–3, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców gmin w zasięgu terytorialnym Puszczy Białowieskiej”.

¹⁵ Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi rozpoczyna bieg w dniu 7 kwietnia 2016 r., zob. pkt 54 i nast. niniejszej opinii. Według Komisji decyzja ta została opublikowana dopiero w czerwcu 2017 r. w *Biuletynie Informacyjnym Lasów Państwowych* nr 6 (294).

¹⁶ Zwaną dalej „decyzją nr 51”.

51. Paragraf 2 tej decyzji przewiduje, że „odstępuje się od ograniczeń dla cięć, o których mowa w § 1, z uwagi na wiek drzew i funkcję drzewostanów dla lasów w zarządzie PGL Lasy Państwowe na terenie Puszczy Białowieskiej”.
52. Jest bezsporne, że po wydaniu decyzji nr 51 przystąpiono do usuwania drzew suchych i drzew zasiedlonych przez kornika drukarza w trzech nadleśnictwach: Białowieża, Browski i Hajnówka, w „strefie naprawczej” około 34 000 ha, co stanowi blisko 54% powierzchni obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
53. Ponadto, zdaniem Komisji, która opiera się na danych pochodzących od Lasów Państwowych, cięcia w Puszczy Białowieskiej, prowadzone od początku roku 2017, opiewają w sumie na ponad 35 000 m³ drewna, w tym ponad 29 000 m³ świerka (to jest około 29 000 drzew). Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez organizacje pozarządowe, które skorzystały z danych Lasów Państwowych, cięcia w drzewostanach ponadstuletnich wyniosły do maja 2017 r.: 2385,13 m³ drewna w Nadleśnictwie Białowieża, 1874 m³ w Nadleśnictwie Browski i 6540 m³ w Nadleśnictwie Hajnówka.

B. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

54. Po uzyskaniu informacji o zatwierdzeniu aneksu z 2016 r. Komisja wysłała do władz polskich w dniu 7 kwietnia 2016 r. w elektronicznym systemie powiadamiania EU Pilot¹⁷ w ramach postępowania wstępnego wnioski o wyjaśnienie szeregu kwestii dotyczących wpływu zwiększonego pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża na stan ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków dzikiej fauny mających znaczenie dla Wspólnoty na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska.
55. W odpowiedzi z dnia 18 kwietnia 2016 r. władze polskie uzasadniły zwiększenie ilości pozyskiwanego drewna bezprecedensową gradacją kornika drukarza.
56. W dniach 9 i 10 czerwca 2016 r. służby Komisji udały się do Puszczy Białowieskiej celem wizytacji około dziesięciu wydziełów obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
57. W dniu 17 czerwca 2016 r. Komisja skierowała do władz polskich na podstawie art. 258 TFUE wezwanie do usunięcia uchybienia ze względu na to, że działania zatwierdzone w aneksie z 2016 r. nie były uzasadnione, że władze te nie upewniły się, iż działania te nie wpłyną niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, i że zatwierdzając zwiększone pozyskiwanie drewna, uchybiły one zobowiązaniom spoczywającym na nich na mocy dyrektyw ptasiej i siedliskowej.
58. Pismem z dnia 27 czerwca 2016 r. skierowanym do europejskiego komisarza ds. środowiska Minister Środowiska poinformował, że siedliska i gatunki występujące na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska wymagają uzupełnienia wiedzy i że rozpoczęła się ich inwentaryzacja.
59. Władze polskie odpowiedziały na wezwanie do usunięcia uchybienia w dniu 18 lipca 2016 r., odrzucając w całości zarzuty Komisji.
60. W okresie luty–marzec 2017 r. miała miejsce korespondencja między Ministrem Środowiska i europejskim komisarzem ds. środowiska. Minister Środowiska poinformował, że znane są

¹⁷ Akta sprawy EU Pilot nr 8460/16/ENVI.

już wstępne wyniki inwentaryzacji oraz że w związku z tym podjął on decyzję o rozpoczęciu wycinki przewidzianej w aneksie z 2016 r.

61. Pismem z dnia 28 kwietnia 2017 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię, zarzucając jej uchybienie zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 1 i 3 i art. 12 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy siedliskowej, a także z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej. Komisja zwróciła się do władz polskich o zastosowanie się do uzasadnionej opinii w terminie jednego miesiąca od jej otrzymania. Termin ten Komisja uzasadniała między innymi informacją o rozpoczęciu wycinki i związanym z tym bezpośrednim zagrożeniem powstania poważnej i nieodwracalnej szkody dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
62. W dniu 26 maja 2017 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, twierdząc, że zarzucane uchybienia są bezpodstawne.
63. Nieusatysfakcjonowana tą odpowiedzią Komisja wniosła niniejszą skargę.

C. Postępowanie przed Trybunałem

64. Odrębnym pismem, złożonym w sekretariacie w dniu 20 lipca 2017 r., Komisja wniosła o zastosowanie środków tymczasowych na podstawie art. 279 TFUE i art. 160 ust. 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, mające na celu nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej, by w oczekiwaniu na wyrok Trybunału co do istoty sprawy zaprzestała, po pierwsze, z wyjątkiem przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, z jednej strony, działań aktywnej gospodarki leśnej na siedliskach 91D0 (bory i lasy bagienne) i 91E0 (łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), oraz w drzewostanach ponadstuletnich na siedlisku 9170 (grąd subkontynentalny), jak też na siedliskach dzięcioła białogrzbiatego, dzięcioła trójpalczastego, sóweczki, włochatki, trzmiełojada, muchołówki małej, muchołówki białoszywej i gołębia siniaka oraz na siedliskach chrząszczy saproksylicznych, a mianowicie zgniotka cynobrowego, ponurka Schneidera, konarka tajgowego, rozmiarza kolweńskiego, zagłębka bruzdkowanego, jak też bogatka wspaniałego, a z drugiej strony, aby zaprzestała usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, które to działania wynikają z aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51.
65. Komisja wniosła także o zastosowanie na podstawie art. 160 § 7 regulaminu postępowania przed Trybunałem wyżej wymienionych środków tymczasowych przed przedstawieniem uwag przez stronę przeciwną ze względu na grożącą poważną i nieodwracalną szkodę dla siedlisk i integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
66. Postanowieniem z dnia 27 lipca 2017 r.¹⁸ wiceprezes Trybunału tymczasowo uwzględnił ten ostatni wniosek do czasu ogłoszenia postanowienia, które zakończy postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych.
67. W dniu 13 września 2017 r. Komisja uzupełniła swój wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, wnosząc do Trybunału, by ten nakazał ponadto Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę kary pieniężnej, w wypadku gdyby nie zastosowała się ona do nakazów zarządzo-nych w ramach tego postępowania.

¹⁸ Postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 27 lipca 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, niepublikowane, EU:C:2017:622).

68. W dniu 28 września 2017 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o przydzielenie sprawy wielkiej izbie Trybunału. Na podstawie art. 161 § 1 regulaminu postępowania wiceprezes Trybunału przekazał sprawę Trybunałowi, który mając na względzie jej znaczenie, przydzielił ją zgodnie z art. 60 § 1 wspomnianego regulaminu wielkiej izbie.
69. Postanowieniem z dnia 20 listopada 2017 r.¹⁹ Trybunał uwzględnił wniosek Komisji do chwili ogłoszenia wyroku kończącego niniejszą sprawę, zezwalając jednak Rzeczypospolitej Polskiej w drodze wyjątku, by prowadziła działania przewidziane w aneksie z 2016 r. i decyzji nr 51, jeżeli są one bezwzględnie konieczne i w zakresie, w jakim są proporcjonalne dla zapewnienia w sposób bezpośredni i natychmiastowy bezpieczeństwa publicznego osób, pod warunkiem że z obiektywnych przyczyn nie są możliwe inne mniej radykalne środki. Trybunał nakazał Polsce również, by powiadomiła Komisję Europejską najpóźniej w ciągu 15 dni od doręczenia niniejszego postanowienia o wszelkich środkach, jakie przyjęła w celu jego pełnego poszanowania, wskazując w uzasadniony sposób te z rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej, które przewiduje ona kontynuować ze względu na ich konieczność dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Trybunał pozostawił do rozstrzygnięcia wniosek uzupełniający Komisji o nakazanie zapłaty kary pieniężnej²⁰.
70. Ponadto pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 7 sierpnia 2017 r. Komisja wniosła o rozpoznanie niniejszej sprawy w pierwszej kolejności zgodnie z art. 53 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Postanowieniem z dnia 9 sierpnia 2017 r. prezes Trybunału uwzględnił ten wniosek. Niemniej postanowieniem z dnia 11 października 2017 r.²¹ prezes Trybunału zdecydował o objęciu z urzędu niniejszej sprawy trybem przyspieszonym przewidzianym w art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 133 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

III. Argumentacja stron

A. W przedmiocie dopuszczalności

71. Rzeczpospolita Polska twierdzi, że podniesione przez Komisję zarzuty drugi, trzeci i czwarty są niedopuszczalne w zakresie, w jakim odnoszą się do działań realizowanych na terenie nadleśnictw Browsk i Hajnówka, przewidzianych w decyzji nr 51. Zarzuty te bowiem z jednej strony w nieuprawniony sposób rozszerzają zakres zarzutów określonych w uzasadnionej opinii, gdyż te ostatnie odnoszą się jedynie do skutków przyjęcia aneksu z 2016 r. dotyczącego Nadleśnictwa Białowieża. Tym samym przedmiot sporu został rozszerzony *rationae loci*, a także *rationae materiae*, ponieważ działania przewidziane w decyzji nr 51 są inne niż działania określone w aneksie z 2016 r. Z drugiej strony sformułowanie tych zarzutów jest niejasne, w szczególności jeżeli chodzi o to, czy zarzuty te są związane wyłącznie z przyjęciem aneksu z 2016 r., czy też dotyczą również działań przewidzianych w decyzji nr 51.

¹⁹ Postanowienie z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, EU:C:2017:877).

²⁰ W pkt 118 Trybunał orzekł, że „[j]eżeli naruszenie miałyby zostać stwierdzone, Trybunał nakaże Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę na rzecz Komisji kary pieniężnej w wysokości co najmniej 100 000 EUR dziennie od dnia doręczenia Rzeczypospolitej Polskiej [tego] postanowienia aż do chwili, w której owo państwo członkowskie będzie przestrzegać niniejszego postanowienia, lub do ogłoszenia wyroku kończącego sprawę”.

²¹ Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 11 października 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17, niepublikowane, EU:C:2017:794).

72. W uzasadnieniu dopuszczalności wszystkich zarzutów Komisja wyjaśniła na rozprawie, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż przedmiot sporu może zostać rozszerzony między etapem poprzedzającym wniesienie skargi a etapem postępowania sądowego, jeżeli zarzucane okoliczności mają ten sam charakter i stanowią to samo zachowanie. Z akt sprawy zdaniem Komisji wynika, że okoliczności zarzucane Rzeczypospolitej Polskiej w uzasadnionej opinii dotyczyły jedynie Nadleśnictwa Białowieża, gdyż środki przyjęte przez władze polskie w tym czasie dotyczyły tylko tego nadleśnictwa. Niemniej Komisja podkreśla, że te same środki zostały przyjęte przez Rzeczpospolitą Polską dla pozostałych dwóch nadleśnictw stanowiących część obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Uznając, że chodzi o identyczne okoliczności faktyczne, stanowiące to samo zachowanie, Komisja uważa, że skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom w zasadny sposób dotyczy całego terytorium objętego spornymi środkami w dniu skierowania skargi do Trybunału. Ponadto Komisja twierdzi, że nieuznanie dopuszczalności jej skargi ze względu na to, że uzasadniona opinia nie odnosiła się do okoliczności faktycznych, które wystąpiły po jej wydaniu, niezwykle utrudniałoby, a wręcz uniemożliwiałoby wykonywanie jej prawa do skargi. W tym względzie Komisja zaznacza, że rozszerzenie geograficzne dokonane między uzasadnioną opinią a skargą o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom jest jedynie konsekwencją wyboru samych władz polskich, by podjąć decyzje o tym samym charakterze w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i zwlekać z ich ogłoszeniem, co wyklucza, by to rozszerzenie zostało uznane za powód niedopuszczalności jej skargi.

B. Co do istoty sprawy

1. Komisja

73. W zarzucie pierwszym Komisja twierdzi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej poprzez zatwierdzenie aneksu z 2016 r. i wdrożenie przewidzianych w nim działań gospodarki leśnej bez upewnienia się, że nie wpłynie to niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
74. Zdaniem Komisji, jako że aneks z 2016 r. zmienia PUL z 2012 r., stanowi on plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska lub konieczne do tego, ale może na ten obszar w istotny sposób oddziaływać z powodu potrójenia etatu pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża, które ten aneks przewiduje. W odróżnieniu od planów zadań ochronnych plany urządzenia lasu nie są bowiem planami zagospodarowania w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie określają one celów i działań ochronnych koniecznych dla obszarów Natura 2000. Plany urządzenia lasu (PUL) mają zasadniczo na celu regulowanie praktyki z zakresu gospodarki leśnej, w szczególności poprzez określenie maksymalnego poziomu pozyskiwania drewna i ustanowienie środków ochrony lasów. Przed ich przyjęciem lub zmianą należy zatem przeprowadzić odpowiednią ocenę ich skutków dla danego obszaru Natura 2000 z punktu widzenia założeń jego ochrony zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, co zresztą miało miejsce w niniejszym wypadku, gdyż Rzeczpospolita Polska przeprowadziła w 2015 r. taką ocenę skutków projektu aneksu z 2016 r. dla ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
75. Komisja uważa jednak, że władze polskie nie upewniły się, że aneks z 2016 r. nie wpłynie niekorzystnie na integralność tego obszaru Natura 2000, co oznacza trwałe zachowanie

jego cech konstytutywnych, związanych z występowaniem siedliska naturalnego, którego ochrona leżała u podstaw wyznaczenia tego obszaru jako OZW i OSO. W niniejszym wypadku cechy integralności wspomnianego obszaru Natura 2000 są następujące: zachodzące tam naturalne procesy ekologiczne (naturalna wymiana pokoleń drzew, naturalny dobór gatunkowy niesterowany przez człowieka, naturalna sukcesja ekologiczna), różnorodny skład gatunkowy i struktura wiekowa drzewostanów, w tym wysoki odsetek drzew w fazie optymalnej i terminalnej, duża ilość martwego drzewa oraz obecność gatunków typowych dla lasów naturalnych niezakłóconych działalnością człowieka i żyjących na wspomnianych siedliskach naturalnych.

76. Komisja twierdzi zasadniczo, że władze polskie nie mogły wykluczyć istnienia wątpliwości naukowych dotyczących braku szkodliwych skutków dla integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowiecka, opierając się na ocenie oddziaływania na środowisko przygotowanej w 2015 r. w celu sporządzenia aneksu z 2016 r., gdyż ta ocena opierała się na ocenie przeprowadzonej w 2012 r. w celu przyjęcia PUL z 2012 r. i była skoncentrowana na drzewostanach zasiedlonych przez kornika drukarza. Utrzymuje ona także, że późniejsze ustanowienie powierzchni referencyjnych i prace inwentaryzacyjne nie dają pewności koniecznej do zezwolenia na prace gospodarki leśnej.
77. Komisja zaznacza w szczególności, że usuwanie martwych i zamierających drzew, działania gospodarki leśnej w postaci cięć sanitarnych, wycinka drzew w przypadku drzewostanów mających 100 lub więcej lat w grądzie subkontynentalnym i łęgach oraz usuwanie obumarłych i obumierających świerków mających 100 lub więcej lat zasiedlonych przez kornika drukarza, przewidziane w aneksie z 2016 r., stanowią „potencjalne zagrożenia” dla siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków, zidentyfikowane w PZO z 2015 r., natomiast działanie kornika drukarza nie jest uważane za „potencjalne zagrożenie”, gdyż wręcz przeciwnie – usuwanie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza wyraźnie uznano w załączniku 3 do PZO z 2015 r. za zagrożenie dla siedlisk trzech gatunków ptaków chronionych.
78. Komisja podkreśla poza tym, że według aktualnego stanu wiedzy naukowej fazy gradacji kornika drukarza są elementem naturalnych cykli regularnie obserwowanych w tego rodzaju lasach. Nie są one ponadto przedmiotem żadnej kontroli w obrębie Białowieckiego Parku Narodowego, gdzie stan ochrony siedlisk jest lepszy niż w nadleśnictwach zarządzanych przez Lasy Państwowe, w których prowadzono cięcia sanitarne. Badania naukowe potwierdzają także lepszy stan ochrony siedlisk Puszczy Białowieckiej, wyłączonych całkowicie z interwencji człowieka. Naukowcy obawiają się również, że usuwanie martwych lub umierających drzew narusza strukturę wiekową drzewostanów, prowadzi doubożenia różnorodności gatunkowej w chronionych siedliskach oraz eliminuje ważne źródła pokarmu dla wielu chronionych gatunków zwierząt. Usuwanie posuszu w ramach cięć sanitarnych jest więc nie do pogodzenia z celami ochrony obszarów chronionych, gdyż pozostawienie martwego drewna w lesie jest konieczne dla ochrony różnorodności biologicznej.
79. Zdaniem Komisji z odpowiedzi władz polskich na wniosek EU Pilot wynika ponadto, że środki zatwierdzone w aneksie z 2016 r. zostaną wdrożone na powierzchni 5100 ha, co stanowi 58% Nadleśnictwa Białowieża i 8% powierzchni obszaru Natura 2000 Puszcza Białowiecka. Komisja zaznacza w tym względzie, że w odpowiedzi na uzasadnioną opinię władze polskie wskazały, że po uwzględnieniu powierzchni referencyjnych obszar realizacji aneksu z 2016 r. wynosić będzie 3401 ha, to jest 5,4% powierzchni obszaru Natura 2000 Puszcza Białowiecka. Komisja podkreśla, że wdrożone w ten sposób środki będą miały

w rzeczywistości dużo większy wpływ, gdyż same władze polskie przyznały, że działania mające powstrzymać gradację kornika drukarza będą rozciągać się na powierzchni całkowitej 34 000 ha, podczas gdy obszary referencyjne, gdzie środki te nie będą wdrażane, zajmują 17 000 ha. W tych okolicznościach Komisja uważa, że wpływ tych środków na ochronę środowiska nie może być przedstawiany jako nieznaczny, tym bardziej że ustalając w PUL z 2012 r. etat pozyskania drewna na 63 471 m³ do 2021 r., właściwe organy znalazły po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko zrównoważony poziom pozyskania w świetle celów ochrony obszaru Natura 2000.

80. Komisja uważa, że na żadnym etapie procesu decyzyjnego władze polskie nie uwzględniły zastrzeżeń i opinii przedstawionych przez gremia naukowe. W tym względzie ocena oddziaływania na środowisko z 2015 r. była oparta z jednej strony na błędnej metodzie, gdyż nie odnosi się ona do poszczególnych celów ochrony siedlisk i gatunków zwierząt, dla których sporządzono PZO z 2015 r., a z drugiej strony opierała się na ocenie z roku 2012 i była skoncentrowana na drzewostanach zasiedlonych przez kornika drukarza. Ocena ta nie definiuje też, co oznacza integralność danego obszaru Natura 2000, ani nie wskazuje, w jaki sposób planowane działania mogą nań negatywnie oddziaływać. Istnieje ryzyko, że przewidziane działania gospodarki leśnej będą prowadzone bez wystarczającego uwzględnienia potrzeb i celów ochrony tych siedlisk i gatunków. Ponadto aneks z 2016 r. nie został przyjęty na podstawie zaktualizowanych informacji, ponieważ w celu poprawy rozpoznania miejsc występowania tych gatunków władze polskie rozpoczęły w 2016 r. inwentaryzację obszaru, której rezultaty nie były ostateczne w chwili wydania uzasadnionej opinii.
81. Na poparcie tego ostatniego argumentu Komisja przypomina, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału w momencie wydania decyzji pozwalającej na realizację przedsięwzięcia nie może ono budzić, z naukowego punktu widzenia, żadnych racjonalnych wątpliwości co do braku niekorzystnego oddziaływania na integralność danego obszaru²². W konsekwencji Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej już z tego względu, że Minister Środowiska, zatwierdzając aneks z 2016 r., nie mógł mieć pewności, że działania przewidziane w tym aneksie nie wpłyną niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieża. Wynika z tego także, że żaden środek nie może naprawić naruszenia tego przepisu, nawet w wypadku późniejszego stwierdzenia braku niekorzystnego wpływu, ponieważ przesłanki wydania decyzji pozytywnej nie były spełnione w chwili zatwierdzania aneksu.
82. Komisja utrzymuje, że ustanowienia „powierzchni referencyjnych” na 33% terytorium tego obszaru Natura 2000 nie można wobec tego uznać za środek łagodzący negatywne skutki wdrożenia aneksu z 2016 r. Z jednej strony powierzchnie te nie były przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzonej w 2015 r. Z drugiej strony utworzenie tych powierzchni nie pozwala na uniknięcie lub ograniczenie negatywnych skutków spowodowanych wdrożeniem tego aneksu. Poprzestają one bowiem na utrzymaniu wcześniejszej sytuacji w części Nadleśnictwa Białowieża, ale nie ograniczają negatywnych skutków wynikających z działań przewidzianych w aneksie z 2016 r. na pozostałym terenie tego nadleśnictwa, który ma większą powierzchnię. „Powierzchnie referencyjne” zostały ponadto wyznaczone arbitralnie. W rzeczywistości ze względu na to, że wyznaczenie tych powierzchni nie wpłynęło na całkowity limit pozyskania drewna ustalony w aneksie, utworzenie tych powierzchni prowadzi do bardziej intensywnej wycinki na pozostałym terenie Nadleśnictwa Białowieża.

²² Wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 42).

83. Ponadto Komisja zaznacza, że możliwe są odstępstwa od wykluczenia tych powierzchni, gdyż decyzja nr 52 dopuszcza w § 4 lit. b) odstępstwo od ograniczeń przyjętych na powierzchniach referencyjnych, a decyzja nr 51 nakazuje wycinkę i usuwanie drzew suchych oraz drzew we wszystkich klasach wieku zasiedlonych przez kornika drukarza bez uwzględnienia tych powierzchni.
84. W zarzucie drugim Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej poprzez wdrożenie działań aktywnej gospodarki leśnej przewidzianych w aneksie z 2016 r. i w decyzji nr 51.
85. Twierdzi ona, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej dla gatunków ptaków wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy, dla których wyznaczono OSO, oraz dla gatunków wędrownych ptaków niewymienionych w tym załączniku państwa członkowskie muszą przyjąć specjalne środki ochrony dotyczące ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia ich przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania. Zachowanie właściwego stanu ochrony siedlisk obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska dotyczy zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej między innymi następujących gatunków: trzmielojada, dzięcioła białogrzbiatego, dzięcioła trójpalczastego, sóweczki, włochatki, muchołówki małej i muchołówki białoszyjej. Gołąb siniak zalicza się do gatunków wędrownych wymienionych w art. 4 ust. 2 tej dyrektywy.
86. Komisja podkreśla, że celem dyrektyw ptasiej i siedliskowej jest utrzymanie lub odtworzenie właściwego stanu ochrony siedlisk tych gatunków, a nie jedynie zapobiegnięcie ich wymarciu. Argument, zgodnie z którym zintensyfikowana wycinka jest zgodna z przepisami dotyczącymi ochrony ptaków, gdyż minimalna liczba par dzięciołów zostałaby zachowana na danym obszarze, jest więc bezzasadny.
87. Komisja utrzymuje ponadto, że samo wpisanie środków ochronnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska do PZO z 2015 r., bez możliwości ich rzeczywistego wdrażania, nie jest wystarczające dla uznania, że spełniono obowiązek tworzenia koniecznych środków ochronnych, przewidziany w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. To „tworzenie” wymaga bowiem, by środki te mogły być rzeczywiście stosowane i w ten sposób zapewniały skuteczność. Ta interpretacja ma również zastosowanie do art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej.
88. Tymczasem prowadzenie działań aktywnej gospodarki leśnej, takich jak wycinka, cięcia sanitarne i zalesianie na siedliskach, na których zachowanie stanu ochrony wyklucza formalnie takie działania, uznając je za zagrożenia, jest sprzeczne z działaniami ochronnymi zalecającymi w szczególności „wyłączenie z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat”, „ochronie drzew martwych” i „pozostawieniu wszystkich ponadstuletnich, martwych świerków do całkowitej mineralizacji”. W tym względzie miejsca, w których te działania są planowane, pokrywają się z obszarami drzewostanów stuletnich i siedlisk chrząszczy saproksylicznych, przede wszystkim zgniotka cynobrowego i ponurka Schneidera. Ponadto trzykrotne zwiększenie pozyskania drewna do roku 2021 i odpowiadające mu usuwanie drzew jest sprzeczne z działaniami ochronnymi i uniemożliwia ich skuteczne wdrożenie. Działania te niosą ze swej natury zagrożenia dla siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków ptaków i chrząszczy saproksylicznych, które zostały zidentyfikowane w załączniku 3 do PZO z 2015 r.
89. Stąd działania takie nie tylko zwiększają te zagrożenia, lecz dodatkowo utrudniają wdrożenie środków ochronnych ustanowionych w PZO z 2015 r. Mogą one mieć także negatywny

wpływ na ogólny stan ochrony niektórych gatunków chrząszczy saproksylicznych, szczególnie konarka tajgowego i bogatka wspaniałego, w Polsce i Europie, podczas gdy obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska stanowi jedno z ostatnich lub najważniejszych miejsc ich występowania w Unii Europejskiej.

90. W zarzucie trzecim Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej poprzez wdrożenie działań gospodarki leśnej przewidzianych w załączniku 2016 i w decyzji nr 51, ponieważ nie pozwalają one unikać pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku chrząszczy saproksylicznych wymienionych w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, a mianowicie zgniotka cynobrowego, bogatka wspaniałego, konarka tajgowego i rozmiarza kolweńskiego, i stanowią w związku z tym poważne zagrożenie dla ich przetrwania.
91. Artykuł 12 dyrektywy siedliskowej wymaga od państw członkowskich zarówno ustanowienia kompletnych ram legislacyjnych, jak też wdrożenia konkretnych środków dla powstrzymania pogarszania stanu populacji gatunków wymienionych w tym załączniku. System ścisłej ochrony zakłada podjęcie spójnych i skoordynowanych działań o charakterze prewencyjnym, które powinny umożliwiać skuteczne powstrzymywanie procesów pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku tych gatunków²³.
92. Komisja twierdzi, że wszystkie gatunki chrząszczy saproksylicznych objęte tą ścisłą ochroną wymagają w ich cyklu życia drzew zamierających lub martwych, stojących lub leżących. Różne badania naukowe potwierdzają, że martwe świerki stanowią ważne siedlisko zgniotka cynobrowego i są kluczowym elementem ich cyklu życia. Po upływie dwóch lub trzech lat od obumarcia świerka lub na późniejszych etapach jego rozkładu drzewo zajmowane jest przez inne gatunki chrząszczy saproksylicznych, w tym rozmiarza kolweńskiego i konarka tajgowego. Dlatego zintensyfikowanie wycinki drzewostanów, w tym głównie świerków, oraz usuwanie posuszu i obumierających drzew zasiedlanych przez kornika drukarza prowadzi do zabijania tych ściśle chronionych gatunków i niszczenia miejsc ich rozrodu i odpoczynku. Ponieważ gatunki te przebywają w pniach i pod korą drzew i są mało widoczne, nie jest możliwy wybór skutecznych środków łagodzących, jak na przykład selektywna wycinka. Jedynym skutecznym środkiem, który może zapobiec pogorszeniu stanu ich terenów rozrodu i terenów odpoczynku jest brak interwencji w znane siedliska tych gatunków.
93. Zakazy wymienione w art. 12 dyrektywy siedliskowej są bezwzględne i nie zależą od liczebności i występowania osobników gatunków zwierząt będących przedmiotem środków ścisłej ochrony. Szerokie rozpowszechnienie zgniotka cynobrowego nie może zatem usprawiedliwiać zintensyfikowanych działań gospodarki leśnej mogących prowadzić do naruszenia owych zakazów. Ponadto konarek tajgowy jest gatunkiem niezwykle rzadko występującym, który ma tylko cztery znane siedliska w Polsce, w tym dwa w Nadleśnictwie Białowieża, tak że utrata jednego jego stanowiska może mieć znaczący negatywny wpływ na zachowanie stanu jego ochrony w Europie. Co się tyczy bogatka wspaniałego, występuje on w Polsce tylko na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska. W końcu obszar ten jest ostatnim, a przez to również najważniejszym siedliskiem rozmiarza kolweńskiego w Polsce, mając na uwadze, że w Unii występuje poza tym tylko w Szwecji i Finlandii.
94. Poprzez zarzut czwarty Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, nie ustanawiając powszechnego systemu

²³ Wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r., Komisja/Francja (C-383/09, EU:C:2011:369, pkt 18–21).

ochrony, który zapobiegałby w szczególności umyślnemu niszczeniu gniazd i płoszeniu na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska dzięcioła białogrzbiatego, dzięcioła trójpalczastego, sóweczki oraz włośchatki, które są gatunkami wymienionymi w załączniku I do tej dyrektywy.

95. Komisja twierdzi, że podobnie jak art. 12 dyrektywy siedliskowej art. 5 dyrektywy ptasiej zobowiązuje państwa członkowskie nie tylko do ustanowienia kompletnych ram prawnych, ale również do przyjęcia konkretnych i szczególnych środków ochronnych, w tym środków zapewniających ich skuteczne wyegzekwowanie. Taki system wynika z obowiązku skutecznego powstrzymywania pogarszania stanu tych gatunków ptaków. Tymczasem jest oczywiste, że istotne zintensyfikowanie pozyskiwania drewna na siedliskach, które są kluczowe dla rozrodu i odpoczynku gatunków żyjących naturalnie w stanie dzikim na omawianym obszarze Natura 2000, prowadzi do zwiększonego ryzyka zniszczenia ich gniazd i umyślnego niepokojenia, w tym podczas ich okresu lęgowego.
96. Obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska jest najważniejszym obszarem występowania dzięcioła białogrzbiatego i dzięcioła trójpalczastego w Polsce. Drzewa zamierające i martwe, w szczególności świerki ponadstuletnie, są najważniejszym miejscem żerowania i rozrodu tych dwóch gatunków dzięcioła. Usunięcie tysięcy drzew zasiedlonych przez kornika drukarza doprowadzi do umyślnego zniszczenia siedlisk tych dzięciołów, jak też niepokojenia tych gatunków na znaczną skalę. W tym względzie władze polskie nie przedstawiły dowodu wykazującego, że te dwa gatunki dzięcioła skorzystają na zwiększonej wycince drzew na ich siedliskach, podczas gdy, wręcz przeciwnie, może ona przyspieszyć redukcję tych gatunków. Ponadto brak jest danych wskazujących, czy po zakończeniu gradacji kornika drukarza populacja tych gatunków dzięcioła powróciłaby na poziom wyższy czy niższy. Potrzeba dziesięcioleci, żeby poprzez nasadzenia młodych świerków powrócić do stanu siedliska korzystnego dla dzięciołów, takiego jak stan w starych drzewostanach, w szczególności ponadstuletnich. W końcu należy wziąć pod uwagę, że świerki regenerują się same na obszarach zaatakowanych przez kornika drukarza, bez potrzeby interwencji człowieka.
97. Komisja twierdzi także, że drzewa zamierające i martwe są również ważnymi siedliskami gniazdowania sóweczki i włośchatki, które są zależne od występowania dziupli wykutych przez dzięcioły. Usuwanie na dużą skalę świerków zasiedlonych przez kornika drukarza stanowi czynnik powodujący poważne niszczenie ich siedliska lęgowego. Tymczasem obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska jest jednym z obszarów występowania sóweczki i włośchatki o największym zagęszczeniu. Fakt, że zagęszczenie sóweczki jest tu większe niż jej średnie zagęszczenie w Polsce, nie uzasadnia prowadzenia działań aktywnego zagospodarowania mogących płoszyć osobniki i niszczyć gniazda tego gatunku.
98. Z uzyskanych informacji wynika też, że usuwanie i wycinka miały miejsce podczas okresu lęgowego czterech wspomnianych gatunków dzięcioła, sóweczki i włośchatki. Aneks z 2016 r. i decyzja nr 51 zezwalają na wycinkę bez ograniczenia w czasie. Nie można więc wykluczyć naruszenia zakazu niepokojenia tych gatunków w okresie lęgowym.

2. Rzeczpospolita Polska

99. W odniesieniu do zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej Rzeczpospolita Polska twierdzi przede wszystkim, co się tyczy statusu aneksu z 2016 r., że PUL z 2012 r., jak i ten aneks, jest „planem zagospodarowania” w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej PUL jest bowiem

instrumentem technicznym wdrażania PZO. Ponieważ PZO nie odnosi się do wielkości pozyskania drewna na terenie poszczególnych nadleśnictw, lecz wskazuje jedynie miejsca realizacji działań niezbędnych ze względu na ochronę gatunków i siedlisk, jego stosowanie nie jest możliwe przy braku PUL. Rzeczpospolita Polska podkreśla następnie, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona w 2015 r. wykazała, że wdrożenie działań gospodarki leśnej zapisanych w aneksie z 2016 r. nie wpłynie negatywnie na chronione gatunki i siedliska obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, a także na spójność i integralność tego obszaru.

100. W tym wypadku konieczność zwiększenia etatu drewna możliwego do pozyskania, o której mowa w PUL z 2012 r., wynika w szczególności z braku możliwości pełnej realizacji działań ochronnych przewidzianych w tamtym czasie w projekcie PZO. Aneks z 2016 r. umożliwił pełną realizację zadań ochronnych polegających na zmniejszeniu gradacji kornika drukarza. W tym względzie należy podkreślić, że poziom pozyskania drewna określony w aneksie z 2016 r., a mianowicie 188 000 m³, jest znacznie niższy od poziomów zawartych w PUL dotyczących lat 1992–2001 (308 000 m³) i 2002–2011 (302 000 m³). Komisja nie wyjaśnia, z jakiego powodu pozyskanie drewna na znacznie wyższym poziomie było wcześniej dopuszczalne z punktu widzenia celów ochrony tego obszaru Natura 2000.
101. Jeśli chodzi o argument Komisji, zgodnie z którym brak szkodliwych skutków aneksu z 2016 r. na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska nie został sprawdzony, Rzeczpospolita Polska wskazuje, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁴ strategiczna ocena wpływu na środowisko okazała się konieczna, ponieważ Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku uznał za prawdopodobne, że wprowadzanie w życie tego załącznika może mieć potencjalny wpływ na obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska. W konsekwencji aneks z 2016 r. mógł zostać zatwierdzony jedynie po upewnieniu się, że planowane działania nie będą miały negatywnych skutków dla tego obszaru. I tak w następstwie oceny oddziaływania na środowisko pierwszy projekt aneksu, w którym wielkość pozyskania drewna wynosiła 317 894 m³, został odrzucony ze względu na negatywną opinię Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku. Pozyskanie drewna zostało ostatecznie zmniejszone o 129 000 m³ w aneksie z 2016 r., po ponownej ocenie, która wykazała brak znaczącego negatywnego oddziaływania na integralność tego obszaru. W konsekwencji, jak też przyznała Komisja, ocena została przeprowadzona. Aneks z 2016 r. oddziałuje nawet pozytywnie, przynajmniej w perspektywie średnioterminowej, na szereg elementów wymienionych w PZO z 2015 r., gdyż zmiana wielkości etatu pozyskiwania jest niezbędna do realizacji przewidzianych w tym planie działań ochronnych. Ponadto aneks ten nie przewiduje umyślnego zabijania, chwytania lub niepokojenia zwierząt. Obecny stan ochrony terenów rozrodu i odpoczynku zostanie zachowany zgodnie z postanowieniami PZO z 2015 r.
102. Rzeczpospolita Polska utrzymuje również, że Komisja przyjęła w rzeczywistości błędne założenie, że działania wymienione w aneksie z 2016 r. niosły ze sobą ryzyko negatywnych skutków dla integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. W tym względzie Komisja nie wzięła pod uwagę, wraz ze strategiczną oceną oddziaływania aneksu z 2016 r. przeprowadzoną zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, wszystkich

²⁴ Dz.U. z 2008 r., nr 199, poz. 1227.

danych empirycznych, jak też dokumentów naukowych i historycznych dotyczących tego obszaru Natura 2000, jak też najważniejszego aspektu wspomnianego obszaru Natura 2000. Chodzi o stwierdzenie, że integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska była przez wieki kształtowana ręką człowieka poprzez zrównoważone użytkowanie lasów. W szczególności stan i procent pokrycia siedlisk i gatunków aktualne w momencie wyznaczenia obszaru PLC200004 Puszcza Białowieska jako części sieci Natura 2000 był pochodną użytkowania Puszczy Białowieskiej w przeszłości, a mianowicie pozyskiwania drewna z sadzonych w przeszłości drzewostanów. W rzeczywistości to drastyczne zmniejszenie pod presją Komisji pozyskania drewna ze starzejących się drzewostanów w PUL z 2012 r. wywołało zamieranie drzewostanów, w szczególności świerków. Przerwanie zrównoważonego gospodarowania zasobami Puszczy Białowieskiej sprzyjało gradacji kornika drukarza. W ślad za tym zaczęły zmieniać się siedliska chronione. Na przykład grąd, czyli siedlisko dominujące, zaczął zmieniać się w bagniska lub zespoły trawiaste. Władze polskie opracowały więc program naprawczy, żeby stawić czoła gradacji kornika drukarza, mający za podstawę całościową inwentaryzację stanu siedlisk i gatunków obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, której wyniki nie były jeszcze dostępne w dniu złożenia odpowiedzi Rzeczypospolitej Polskiej na skargę. W tym kontekście przyjęcie aneksu z 2016 r. jest próbą powrotu do poprzedniego sposobu zagospodarowania.

103. W tych okolicznościach właśnie zaprzestanie działań ochronnych zagrazi integralności tego obszaru Natura 2000 i ciągłości znajdujących się na nim siedlisk. Błędem Komisji jest zatem oparcie się na pierwotnym charakterze Puszczy Białowieskiej i twierdzenie, że gatunki występujące w tej puszczy są gatunkami charakterystycznymi dla obszarów niezakłóconych przez człowieka. Na przykład gatunek taki jak przeplatka aurinia (*Euphydryas aurinia*), który był obecny w przeszłości ze względu na regularny wypas bydła, nie występuje już, od kiedy zaprzestano wypasu.
104. Wyboru aktywnej gospodarki leśnej dokonano także w innych państwach członkowskich. Dla przykładu w Republice Austrii wprowadzono program dotyczący ograniczania gradacji kornika drukarza w parkach narodowych i na terenach o wysokich walorach przyrodniczych, w ramach którego utrzymano zakaz prowadzenia prac w „centrach bioróżnorodności”, chroniąc jednocześnie okoliczne lasy gospodarcze z wykorzystaniem technik gospodarki leśnej. Generalnie rekomendowane jest, aby tereny, na których chronione są naturalne procesy przyrodnicze, takie jak parki narodowe, były wyraźnie podzielone na strefę wolną od interwencji i peryferyjne strefy, gdzie prowadzone będą działania zmierzające do ograniczenia gradacji kornika. Tworząc takie powierzchnie referencyjne, Rzeczpospolita Polska przyjęła także samo podejście. Ponadto zdaniem tego państwa członkowskiego, nawet gdyby wystąpiło negatywne oddziaływanie na populacje dzięcioła spowodowane działaniami gospodarki leśnej, ich wpływ byłby ograniczony, gdyż liczba dzięciołów mogłaby utrzymać się na stosunkowo wysokim poziomie, zgodnie z PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Ponadto, wbrew temu, co utrzymuje Komisja, utworzenie powierzchni referencyjnych nie może być w żadnym razie uznane za przyznanie istnienia negatywnego oddziaływania podjętych działań na środowisko lub za próbę łagodzenia skutków takiego oddziaływania.
105. Rzeczpospolita Polska twierdzi także, że działania przewidziane w aneksie z 2016 r. są zgodne z PZO z 2015 r. Zgodnie z tym planem działania gospodarcze, takie jak cięcia rębne i przedrębne, są wyłączone w drzewostanach z gatunkiem w składzie co najmniej 10% drzew w wieku 100 i więcej lat. W tych drzewostanach prowadzone są wyłącznie

cięcia sanitarne w zakresie usuwania drewna świerka zasiedlonego przez kornika drukarza. Posusz jałowy nie będzie stamtąd usuwany. Poza tym cięcia sanitarne nie będą wykonywane w rezerwach przyrody i na siedliskach bagiennych i wilgotnych. Powierzchnie wyłączone z cięć sanitarnych stanowią 7123 ha, to jest 58% powierzchni Nadleśnictwa Białowieża. Rzeczpospolita Polska podkreśla, że fakt, iż działania przewidziane w aneksie z 2016 r. dotyczą jedynie 5,4% (to jest 3401 ha) powierzchni rozpatrywanego obszaru, został uwzględniony przy podejmowaniu decyzji o wdrożeniu tych działań. W tych okolicznościach ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona w 2015 r. na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wykluczyła, by mogło się zrealizować potencjalne zagrożenie zidentyfikowane w PZO z 2015 r., związane z usuwaniem drzew martwych i zamierających.

106. Rzeczpospolita Polska podkreśla ponadto w odniesieniu do chrząszczy saproksylicznych, że nie będzie się usuwać martwych sosen, które stanowią siedlisko bogatka wspaniałego. Co się tyczy populacji zgniotka cynobrowego, koncentrują się one na osice i jesionie zgodnie z badaniami przeprowadzonymi w latach 2016 i 2017 na prawie 12 000 analizowanych drzew.
107. W tym względzie Rzeczpospolita Polska twierdzi, że inwentaryzacja prowadzona od kwietnia 2016 r. stanowi pierwszy tego typu projekt, w którym na 1400 powierzchniach badawczych rozlokowanych w regularnej sieci na obszarze całej Puszczy Białowieskiej zostały ocenione poszczególne elementy różnorodności biologicznej w sposób obiektywny i weryfikowany statystycznie. W przypadku ponurka Schneidera największym zagrożeniem jest regres sosny w szczególności na OSO parku narodowego. W przypadku rozmiarza kolweńskiego, konarka tajgowego i zagłębka bruzdkowanego największym zagrożeniem jest przerwanie ciągłości w dopływie wielkowiedrowego martwego drewna, spowodowane zanikiem na skutek gradacji kornika drukarza starszych drzewostanów świerkowych w krótkim czasie.
108. Ponadto wprowadzenie cięć związanych z usuwaniem martwych świerków będzie miało pozytywny wpływ na siedlisko pachnicy dębowej i bogatka wspaniałego poprzez zwiększenie dostępu światła w lesie. Co się tyczy pozostałych gatunków (zgniotka cynobrowego, ponurka Schneidera i zagłębka bruzdkowanego), świerk nie jest ich preferowanym gatunkiem siedliskowym. Obecnie w Puszczy Białowieskiej średnio na hektarze znajduje się około 64 m³ martwego drewna. Ze względu na ciągłość pojawiania się martwego drewna w krajobrazie element ten stanowi pełne zabezpieczenie siedlisk danych gatunków chrząszczy. Rzeczpospolita Polska wyjaśnia, że w procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko ocenie poddano wpływ zaplanowanych w tym dokumencie działań na wszystkie przedmioty ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
109. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej należy także uwzględnić powierzchnie referencyjne, które nie mają na celu czegokolwiek kompensować czy łagodzić rzekomo negatywny wpływ rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki. Powierzchnie te zostały ustanowione zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE, w celu porównania z innymi powierzchniami Puszczy Białowieskiej. Ponadto wspomniane powierzchnie referencyjne nie zostały wyznaczone w sposób przypadkowy. Ich lokalizacja ma związek ze stanem zachowania siedlisk przyrodniczych i brakiem konieczności wykonywania zadań ochronnych, które wynikałyby z PZO z 2015 r. Komisja nie może też zarzucać władzom polskim, że nie poddały powierzchni referencyjnych ocenie oddziaływania na środowisko.

- Idąc tym tokiem rozumowania, należałoby bowiem skierować identyczną krytykę odnośnie do wyłączenia z użytkowania całej Puszczy Białowieskiej żądanego przez Komisję.
110. W tym względzie Komisja myli się, twierdząc, że beczynność wpływa pozytywnie na bioróżnorodność. Z wyników inwentaryzacji prowadzonej od kwietnia 2016 r. wynika na przykład, że w strefie ścisłej ochrony Białowieskiego Parku Narodowego stwierdzono jedno stanowisko ponurka Schneidera, podczas gdy na terenie nadleśnictwa Białowieża jego obecność została stwierdzona 70 razy. Analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do szeregu innych gatunków.
111. Co się tyczy uwzględniania najlepszej dostępnej wiedzy naukowej, Rzeczpospolita Polska uważa, że zgodnie z jej rozumieniem tego pojęcia odniosła się do okoliczności konkretnej sprawy, mając na względzie wszystkie stanowiska i specyficzne uwarunkowania konkretnego obszaru. Uwzględniła ona także dane wynikające ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przed rozpoczęciem działań ochronnych. Ponieważ jest to proces dynamiczny, wiedza jest nadal pozyskiwana.
112. Rzeczpospolita Polska wyjaśnia w tym względzie, że Puszcza Białowieska jest na tyle specyficznym i unikatowym ekosystemem, że badania dotyczące współzależności między różnymi organizmami i prowadzone w innych ekosystemach nie przekładają się w prosty sposób na sytuację w puszczy. Choć Rzeczpospolita Polska przyznaje, że część środowisk naukowych jest przeciwna reagowaniu na gradację kornika drukarza poprzez wycinkę zasiedlonych drzew, przypomina ona, że istnieje szereg prac naukowych, zgodnie z którymi brak interwencji przeciwko kornikowi drukarzowi w Puszczy Białowieskiej stwarza właśnie duże prawdopodobieństwo powstania poważnej i nieodwracalnej szkody dla siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt, dla których zachowania wyznaczono obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska. Ponadto cytuje ona publikację²⁵, zgodnie z którą „[z] wieloletnich badań prowadzonych na stałych powierzchniach badawczych w Białowieskim Parku Narodowym wynika w sposób jednoznaczny, że ochrona ścisła powinna być jedynie uzupełnieniem, a nie głównym elementem strategii ochrony i zachowania wysokiego poziomu różnorodności biologicznej”.
113. Co się tyczy zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że aneks z 2016 r. jest zgodny z PZO z 2015 r., który jest wypełnieniem obowiązku podjęcia koniecznych środków ochronnych zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Aneks z 2016 r. jest praktycznym wdrożeniem tych środków ochronnych. Zapewnia on zachowanie lub odtworzenie we właściwym stanie ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków, dla których wyznaczono obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska. Brak wdrożenia tych środków spowoduje zniszczenie cennych siedlisk przyrodniczych znajdujących się pod ochroną.
114. I tak działania z zakresu ochrony czynnej wskazane w PZO z 2015 r. dla siedliska grądu subkontynentalnego polegają między innymi na dostosowaniu składu drzewostanu do składu zgodnego z siedliskiem przyrodniczym w drzewostanach z dominacją osiki, brzozy, sosny i rzadziej świerka. Środki te polegają również na zabiegach hodowlano-ochronnych, polegających na odslanianiu i pielęgnacji nalotów i podrostów drzew gatunków liściastych.

²⁵ B. Brzeziecki, Wieloletnia dynamika drzewostanów w Puszczy Białowieskiej (w warunkach ochrony ścisłej), w: *Stan ekosystemów leśnych Puszczy Białowieskiej. Ogólnopolska Konferencja Naukowa Ministerstwa Środowiska i Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, Warszawa, 28 października 2015 r.*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa, 2016, s. 45–58.

Środki te zostały bezpośrednio przeniesione do PUL z 2012 r. Wykonywanie tych środków ochronnych wiąże się tymczasem z pozyskiwaniem masy drzewnej.

115. Twierdzenia Komisji o bezzasadności argumentu dotyczącego utrzymania liczebności gatunku na poziomie wskazanym w standardowym formularzu danych z 2007 r. (zwanym dalej „SDF”) oraz w PZO z 2015 r. są sprzeczne z podstawową wiedzą ekologiczną i zdrowym rozsądkiem. Gdyby bowiem liczebność populacji każdego gatunku stanowiącego przedmiot ochrony w obszarze Natura 2000 miała być ciągle zwiększana ponad poziom ujęty w SDF, to w efekcie doszłoby do niemożliwego do przewidzenia rozregulowania systemu ekologicznego funkcjonującego w danym obszarze. Powstaje pytanie, jaki poziom byłby wówczas akceptowalny.
116. Obserwowane zmiany liczebności części populacji gatunków stanowiących przedmiot ochrony w Puszczy Białowieskiej są wynikiem zwiększonego dostępu do zasobów pokarmowych, wywołanych krótkookresowym zaburzeniem, to jest wielkoobszarową gradacją kornika drukarza. W dłuższej perspektywie czasowej naturalną konsekwencją tej sytuacji będzie gwałtowny regres. Liczebność populacji dzięcioła trójpalczastego i dzięcioła białogrzbietego utrzyma się na stosunkowo wysokim poziomie. Nie wystąpią gwałtowne zmiany w granicach parku narodowego, gdyż gradacja kornika drukarza nie ma tu charakteru masowego. Sytuacja ta wynika zarówno z niskiego udziału świerka w tych drzewostanach, jak i odmiennego charakteru siedlisk leśnych. Wynika z tego, że na siedliskach o odmiennych parametrach warunkujących ich podatność na wystąpienie masowej gradacji kornika drukarza dynamiczna równowaga może być utrzymywana poprzez wybrane działania gospodarki leśnej.
117. Aneks z 2006 r. i decyzja nr 51 nie mogą też wpływać negatywnie na stan ochrony niektórych gatunków chrząszczy saproksylicznych. Zagrożenie dla takich gatunków jak konarek tajgowy i bogatek wspaniały wynika bowiem głównie z ograniczania i likwidowania skutków pożarów. Inne gatunki, takie jak zgniotek cynobrowy i ponurek Schneidera, znajdują w Puszczy Białowieskiej dobre warunki rozwoju. Dla ponurka Schneidera długofalowym zagrożeniem jest brak odnowień sosny na obszarze ochrony ścisłej Białowieskiego Parku Narodowego.
118. W odniesieniu do zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że wszystkie gatunki chrząszczy saproksylicznych występujące na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska wymagają w swoim cyklu życia martwych lub zamierających drzew i nie jest możliwe stwierdzenie obecności ich stadiów larwalnych bez naruszenia tego siedliska. Dla zapewnienia odpowiedniego stanu ochrony władze polskie przyjęły system długofalowego zachowania ciągłości siedlisk tych gatunków w postaci sieci wysp drzewostanów w rezerwatach, strefach ochrony wokół chronionych gatunków, na siedliskach wilgotnych, w strefie referencyjnej oraz w stałej i naturalnej części martwych drzew we wszystkich drzewostanach Puszczy Białowieskiej. Skuteczność tej operacji wykazują wyniki inwentaryzacji przeprowadzonej w 2016 r. przez Instytut Badawczy Leśnictwa.
119. Wyniki te świadczą o tym, że zgniotek cynobrowy jest gatunkiem pospolitym na całym obszarze Puszczy Białowieskiej, który zasiedla mniej chętnie świerka niż inne gatunki drzew i że martwe i zamierające drzewa nie stanowią kluczowego siedliska. Co się tyczy ponurka Schneidera, te same wyniki dowodzą, że chodzi o gatunek preferujący sosnę, dla którego zamierające i martwe świerki nie są kluczowym siedliskiem, a ponadto jest on roz-

przestrzeniony na obszarze całej Puszczy Białowieskiej. Jedyne monitorowane stanowisko zagłębka bruzdkowanego na obszarze Puszczy Białowieskiej jest w Białowieskim Parku Narodowym. Wszystkie stanowiska konarka tajgowego znajdują się na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, a obszar kluczowy znajduje się w Białowieskim Parku Narodowym. Poza tym stanowiska w lasach gospodarczych określone na podstawie informacji historycznych znajdują się w strefie referencyjnej. Ponadto podstawową przyczyną zanikania konarka tajgowego jest brak spalonego drewna. Podobnie nie stwierdzono występowania rozmiaza kolweńskiego poza parkiem narodowym. Aktywność kornika drukarza może natomiast zagrażać ciągłości środowisk zasiedlanych przez ten gatunek, a mianowicie zamarych, starych, powalonych świerków na wilgotnych siedliskach. W końcu, co się tyczy bogatka wspianiałego, główną przyczyną jego zanikania w Europie jest brak starych zabitych przez pożar sosen, które stanowią jego preferowane siedlisko. Z uwagi na brak odnowienia sosny w parku narodowym przyszłość tego gatunku może być zapewniona jedynie w lasach gospodarczych, w których sosna była odnawiana sztucznie.

120. Z tych wszystkich powodów działania przewidziane w aneksie z 2016 r. nie będą miały istotnego negatywnego wpływu na populacje tych gatunków. Utrzymanie tych gatunków wiąże się z ciągłością występowania określonych siedlisk związanych z zaburzeniami takimi jak pożary. Przy braku występowania owych zaburzeń jedynie zabiegi ochrony czynnej są w stanie utrzymać siedliska tych gatunków.
121. W odniesieniu do zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona dla aneksu z 2016 r. wykazała, że podjęte zostały niezbędne środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim, zabraniające w szczególności umyślnego niszczenia lub uszkodzenia ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd oraz umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli płoszenie mogłoby mieć znaczenie w odniesieniu do celów dyrektywy siedliskowej. Z liczebności czterech gatunków ptaków, o których mówi Komisja, stwierdzonych na obszarze Puszczy Białowieskiej, w ramach danych ujętych w SDF, wynika, że obecność i funkcjonowanie któregokolwiek z nich nie są zagrożone. Poza tym władze polskie zobowiązały się do utrzymania co najmniej 60 par każdego z tych gatunków. Ponadto na wszystkich obszarach Natura 2000 w Polsce można stwierdzić liczebność obu gatunków dziecięcia wyższą od wskazanej w SDF.
122. W szczególności wartość zagregowanego wskaźnika liczebności ptaków leśnych wzrosła o 25% w latach 2000–2014. *Zasady hodowli lasu* oraz *Instrukcja ochrony lasu* ograniczają bowiem negatywny wpływ działań gospodarczych na różnorodność biologiczną. I tak korzystne dla ptaków jest pozostawianie kęp starodrzewia na zrębach, pozostawianie drzew biocenotycznych, stosowanie rębni złożonych, pozostawianie nasienników na zrębach oraz maksymalne wykorzystanie odnowienia naturalnego. *Zasady* te są stosowane we wszystkich nadleśnictwach Lasów Państwowych. Z niektórych badań wynika, że cięcia sanitarne generalnie nie wpływają negatywnie na dziuplaki i inne gatunki leśnych zwierząt kręgowych.
123. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej pozytywny wpływ wielkoobszarowej gradacji kornika drukarza na przeżywalność i rozrodczość dziecięciółów może być jedynie okresowy, gdyż w dłuższej perspektywie czasowej doprowadzi do zaniku najstarszych warstw torfowisk.

Dostępne dane wskazują na spadek zróżnicowania gatunkowego oraz liczebności gatunków zasiedlających dziuple w warunkach 70–100% śmiertelności drzew w lasach iglastych. Natomiast w lasach mieszanych negatywne efekty pojawiają się przy niższym poziomie śmiertelności drzew iglastych. Stałe ograniczanie gradacji kornika drukarza może być czynnikiem utrzymującym względnie stabilną sytuację populacji dzięcioła.

124. Rzeczpospolita Polska utrzymuje ponadto, że zjawisko załamania się populacji drapieżników w efekcie spadku dostępności pożywienia jest faktem naukowym. Tymczasem Komisja nie przedstawiła danych naukowych kwestionujących przedstawiony scenariusz zmian zachodzących w środowisku w okresie postgradacyjnym kornika drukarza. Kwestią niemożliwą do przewidzenia jest jedynie skala zmian, to jest czy spadek liczebności gatunków, będących beneficjentami masowego pojawienia się konkretnego gatunku owada, ograniczy się do powrotu do sytuacji sprzed gradacji, czy też z uwagi na wyeliminowanie możliwości żerowania i brak możliwości zasiedlenia przez kornika kolejnych drzew liczebność dzięciołów w następstwie tego spadku będzie niższa od zapisanej w celach ochrony obszaru w planie zadań ochronnych.
125. Komisja nie bierze pod uwagę, że procesy przyrodnicze przebiegające na obszarach Natura 2000 są procesami długoterminowymi. Otóż stałe ograniczanie gradacji kornika drukarza, czyli ograniczanie jej zasięgu terytorialnego oraz utrzymywanie wysokiego udziału świerka w drzewostanach, może być działaniem ochrony czynnej utrzymującym względnie stabilną sytuację w odniesieniu do populacji dzięciołów w perspektywie długofalowej. Pomimo możliwych negatywnych oddziaływań na populacje dzięciołów spowodowane rozpatrywanymi działaniami gospodarki leśnej liczebność populacji utrzymywałaby się na relatywnie wysokim poziomie, zgodnie z PZO z 2015 r., a ewentualne zmiany zasięgu terytorialnego gatunków ptaków wynikające z predykcyjnych modeli zmian klimatu zostałyby rozciągnięte w czasie. W konsekwencji końcowy efekt działań ograniczonych w czasie prowadzonych metodami stosowanymi w gospodarce leśnej miałby szansę zniwelować wcześniejszy gwałtowny spadek liczebności dzięciołów.
126. Co się tyczy sóweczki, utrata miejsc lęgowych wskutek usuwania świerków z 5% obszaru jest iluzoryczna. Gatunek ten będący gatunkiem licznym i korzystającym z dziupli wykrywanych przez dzięcioły, zazwyczaj dzięcioła dużego (*Dendrocopos major*), nie wykazuje bowiem preferencji w stosunku do gatunku drzewa, w którym wyprowadza lęgi. Ponadto sóweczka występuje często w środowiskach zdegradowanych. Jej występowanie jest częstsze w zagospodarowanej części Puszczy Białowieskiej niż w rezerwacie poza środowiskiem leśnym, co pozwala osiągnąć cel PZO z 2015 r., nawet jeżeli inwentaryzacja w sezonie 2016 wykazała nierównomierne rozmieszczenie w Nadleśnictwie Browsk w porównaniu do pozostałych dwóch nadleśnictw. Podobnie, co się tyczy włochatki, gatunek ten zajmuje zwykle dziuple wykute przez dzięcioła czarnego (*Dryocopus martius*). Ewentualne oddziaływanie, wynikające z usuwania świerków z 5% obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, można uznać za nieistotne dla populacji zasiedlającej Puszcze Białowieską.
127. Poza tym, zgodnie z danymi finlandzkimi, gospodarka leśna poprzez prowadzenie zrębów, pod warunkiem objęcia wycinką nie więcej niż 50% całkowitej powierzchni leśnej w cyklu długofalowym, nie tylko nie oddziałuje negatywnie na ten gatunek, lecz poprzez zwiększenie dostępności pokarmu prowadzi do wzrostu produkcji młodych. Ponadto liczebność tych populacji wzrasta i obejmuje nowe tereny. Pozytywne aspekty gospodarki leśnej są

wymieniane wśród przyczyn tego zjawiska. Tak zwane drzewa biocentryczne, w tym drzewa dziuplaste, pozostawiane są do biologicznego rozpadu. W konsekwencji potencjalne miejsca gniazdowe sówecki i włośchatki będą nadal dostępne, zwłaszcza że w PZO z 2015 r. ujęto działania polegające na „pozostawieniu podczas zabiegów gospodarczych wszystkich sosen i świerków z widocznymi wykutymi dziuplami – z wyłączeniem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu”.

IV. Analiza

128. Po zbadaniu dopuszczalności niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zaproponuję Trybunałowi przeanalizowanie łącznie zarzutów pierwszego i drugiego podniesionych przez Komisję, a następnie, także wspólnie, zarzutów trzeciego i czwartego, które od nich zależą.

A. W przedmiocie dopuszczalności skargi

129. Rzeczpospolita Polska zakwestionowała w uwagach na piśmie dopuszczalność zarzutów drugiego, trzeciego i czwartego skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom ze względu na rozszerzenie przez Komisję przedmiotu sporu w skardze względem tego, co zostało przywołane w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, a w szczególności w uzasadnionej opinii.

130. Jest bezsporne, że etap poprzedzający wniesienie skargi dotyczył tylko jednej decyzji przyjętej przez władze polskie przy wysłaniu uzasadnionej opinii, a mianowicie aneksu z 2016 r. dotyczącego działań gospodarki leśnej ograniczonych do Nadleśnictwa Białowieża, podczas gdy skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom dotyczy całego obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska i obejmuje tym samym trzy nadleśnictwa: Białowieża, Browśk i Hajnówka, na które działania gospodarki leśnej zostały rozszerzone decyzją nr 51 z dnia 17 lutego 2017 r.

131. Niemniej Trybunał miał już sposobność wyjaśnić, że przedmiot sporu może zostać rozszerzony na fakty zaistniałe po wystosowaniu uzasadnionej opinii, o ile mają one ten sam charakter i stanowią element tego samego zachowania co fakty, do których odnosi się ta opinia, by stwierdzić na tej podstawie, że skarga jest dopuszczalna²⁶.

132. W niniejszym wypadku z akt sprawy wynika, że środki przyjęte przez władze polskie w aneksie z 2016 r. i w decyzji nr 51 mają ten sam charakter, gdyż polegają na zatwierdzeniu wycinki i usuwania drzew w szczególności w celu zwalczania gradacji kornika drukarza na całym obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska.

133. W konsekwencji, chociaż uzasadniona opinia z dnia 28 kwietnia 2017 r. odnosi się jedynie do aneksu z 2016 r., zatwierdzonego w dniu 25 marca 2016 r., dotyczącego działań gospodarki leśnej ograniczonych tylko do Nadleśnictwa Białowieża, należy uznać dopuszczalność skargi Komisji, która obejmuje także decyzję nr 51 z dnia 17 lutego 2017 r., ponieważ rozszerzyła ona na pozostałe nadleśnictwa: Browśk i Hajnówka wdrożenie działań o tym samym charakterze i stanowiących to samo zachowanie²⁷.

²⁶ Wyroki: z dnia 4 lutego 1988 r., Komisja/Włochy (113/86, EU:C:1988:59, pkt 11); z dnia 9 listopada 2006 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-236/05, EU:C:2006:707, pkt 12).

²⁷ Zobacz w tym względzie analogicznie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 46).

B. W przedmiocie zasadności skargi

134. Na wstępie należy wskazać, że dyskusja nie może dotyczyć pierwotnego lub naturalnego charakteru obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, gdyż jest bezsporne, że obszar ten został sklasyfikowany na wniosek Rzeczypospolitej Polskiej jako OZW na podstawie dyrektywy siedliskowej²⁸ decyzją 2008/25 podjętą przez Komisję w dniu 13 listopada 2007 r., i stanowi także OSO ptaków wyznaczony zgodnie z dyrektywą ptasią. Co więcej, oficjalne dane liczbowe, służące za punkt odniesienia w sporze dotyczącym siedlisk i gatunków występujących na tych obszarach, zostały dostarczone przez Rzeczypospolitą Polską w SDF. Tym samym dyrektywy siedliskowa i ptasia mają zastosowanie w sporze, niezależnie od kwalifikacji obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, i siłą rzeczy regulują gospodarkę leśną tego obszaru.
135. Niniejsza skarga daje ponownie Trybunałowi sposobność wyjaśnienia obowiązków, które wynikają z tych dyrektyw, a w szczególności w zależności od tego, czy plany lub projekty podlegają art. 6 ust. 1 czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

1. W przedmiocie zarzutów pierwszego i drugiego

136. Poprzez zarzuty pierwszy i drugi Komisja twierdzi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 1 i 3 dyrektywy siedliskowej, a także art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej.
137. Aby ocenić zasadność tych dwóch zarzutów, Trybunał będzie musiał wypowiedzieć się co do tego, czy rozpatrywane działania gospodarki leśnej podlegają art. 6 ust. 1 czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej oraz czy przyjmując i wdrażając działania gospodarki leśnej zapisane w spornych decyzjach, pozwana faktycznie ustanowiła środki ochronne wymagane przez art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej.
138. Rzeczpospolita Polska podniosła bowiem przede wszystkim, że działania przewidziane w aneksie z 2016 r. i w decyzji nr 51 stanowią środki ochronne w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a następnie bierze także pod uwagę, jak się wydaje – posiłkowo, że środki te mogą podlegać ust. 3 tego artykułu.
139. Tymczasem wybór jednej kwalifikacji spornych decyzji wyklucza drugą. O ile bowiem art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej przewiduje, że państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochrony dla specjalnych obszarów ochrony, o tyle ust. 3 tego przepisu określa warunki dotyczące planów lub przedsięwzięć, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem obszarów chronionych lub do tego zagospodarowania konieczne, ale mogą na te obszary w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami. Ponadto Trybunał miał już sposobność wypowiedzieć się co do odpowiedniego zakresu zastosowania tych przepisów.
140. Należy zatem przypomnieć na wstępie, że zgodnie z art. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej stan ochrony siedliska przyrodniczego zostanie uznany za właściwy w szczególności wtedy, gdy jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają oraz jeśli szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania istnieją i prawdopodobnie będą istnieć w dającej się przewidzieć przyszłości. Trybunał orzekł w tym kontekście, że przepisy dyrektywy siedliskowej zmierzają do tego,

²⁸ Zobacz w szczególności motywy 1, 8 i 9 tej decyzji oraz załącznik do niej, s. 645, przyznający temu obszarowi kod OZW PLC200004 Puszcza Białowieska.

by państwa członkowskie podejmowały właściwe środki ochrony w celu zachowania ekologicznego charakteru terenów, na których znajduje się ten typ siedlisk przyrodniczych²⁹. Co się tyczy konkretnie art. 6 tej dyrektywy, Trybunał uznał ze względu na brak zawarcia w tym przepisie szczegółowych wymagań, że nakłada na państwa członkowskie szereg zobowiązań i szczególnych procedur zmierzających do zagwarantowania zachowania lub w stosownym wypadku odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych, a w szczególności specjalnych obszarów ochrony³⁰.

141. Trybunał dodał też, że przepisy art. 6 wspomnianej dyrektywy powinny być interpretowane jako spójna całość w świetle wskazanych celów ochrony, gdyż ust. 2 i 3 tego artykułu zmierzają do zapewnienia tego samego poziomu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, podczas gdy art. 6 ust. 4 stanowi jedynie przepis wprowadzający odstępstwo od ust. 3³¹.
142. W świetle tych zasad należy zatem dokonać kwalifikacji środków przewidzianych w aneksie z 2016 r. i w decyzji nr 51, które polegają w szczególności na wycince i usuwaniu drzew martwych lub zamierających.
143. W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że jest bezsporne, iż nadleśnictwa, których dotyczą te środki, są specjalnymi obszarami ochrony i OZW, wyznaczonymi przez Rzeczpospolitą Polską, na których należy stosować środki konieczne do zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych lub populacji gatunków, dla których teren został wyznaczony, zgodnie z dyrektywą siedliskową³².
144. Po drugie, bezsporne jest również, że rozpatrywane środki doprowadziły do utraty części drzewostanów³³. Wynika z tego, że takie środki ze swej natury nie mogą stanowić środków zapewniających zachowanie danego obszaru Natura 2000. Niemniej dla uzasadnienia decyzji podjętych od roku 2016 Rzeczpospolita Polska powołuje się na szczególne okoliczności, a mianowicie bezprecedensową gradację kornika drukarza, która może wpłynąć niekorzystnie na integralność tego obszaru Natura 2000.
145. Tymczasem z okoliczności sprawy wynika, że istnieje spór naukowy co do tego, czy podjęte w ten sposób środki z jednej strony będą miały wpływ na gradację kornika drukarza, a z drugiej strony stanowią właściwy sposób zachowania siedlisk chronionych. W tym względzie można zaznaczyć, że program naprawczy z dnia 25 marca 2016 r., zatytułowany „Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego Unesco oraz obszaru sieci Natura 2000”, mówi wyraźnie o rozbieżności stanowisk w tym punkcie.
146. Ponadto, choć władze polskie przyjęły w 2015 r. PZO, który określa środki konieczne dla ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, z akt sprawy wynika, że wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, aneks z 2016 r. nie może stanowić konkretnego wdrożenia PZO, gdyż przewiduje środki, które w tym PZO są uznawane za potencjalne zagrożenia dla ochrony siedlisk i gatunków chronionych. Z uwag Komisji, które nie są

²⁹ Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 37, 38); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 35, 36).

³⁰ Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 36); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 31).

³¹ Wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

³² Zobacz definicje zawarte w art. 1 lit. k) i l) tej dyrektywy.

³³ Zobacz pkt 52 niniejszej opinii.

kwestionowane przez Rzeczpospolitą Polską w tym punkcie, wynika bowiem, że gradacja kornika drukarza nie została zidentyfikowana jako istniejące lub potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt i ptaków wymienionych w załączniku 3 do PZO, natomiast usuwanie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza jest wyraźnie uznane w tym załączniku za potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk, a w szczególności dla ochrony sóweczki, włośчатки i dzięcioła trójpalczastego.

147. Tym samym działania wynikające z aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51 nie mogą być uznane za wdrażanie PZO z 2015 r. Paradoksalnie mogą one potencjalnie pozbawiać ten program skuteczności, a wręcz pozwolić władzom polskim na obchodzenie jego postanowień³⁴.
148. Wynika z tego, że działań tych nie można w żadnym wypadku uznać za środki ochronne w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. W rezultacie Rzeczpospolita Polska nie wdrożyła środków koniecznych do ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska w następstwie przyjęcia PZO z 2015 r. W tych okolicznościach należy zaproponować Trybunałowi stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, i w konsekwencji orzeczenie, że zarzut drugi podniesiony przez Komisję jest zasadny.
149. Co się tyczy zarzutu pierwszego podniesionego przez Komisję, powinien on jednak zostać zbadany przez Trybunał, ponieważ Rzeczpospolita Polska utrzymywała również, że działania gospodarki leśnej przewidziane w aneksie z 2016 r. stanowią plany lub przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, dla których przyjęcia przeprowadziła w 2015 r. ocenę oddziaływania tych działań na środowisko.
150. Aby ustalić, czy działania przewidziane w aneksie z 2016 r. i w decyzji nr 51 zostały przyjęte i wdrożone zgodnie z wymogami określonymi w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, wydaje się wskazane przypomnieć, po pierwsze, że przepis ten przewiduje procedurę oceny, która za pomocą wstępnego badania ma zapewnić, aby zgody na realizację planu lub przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu ani konieczne do zagospodarowania terenu, ale które mogą w istotny sposób na niego oddziaływać, udzielano jedynie pod warunkiem, że ów plan lub owo przedsięwzięcie nie wpłyną niekorzystnie na integralność tego terenu³⁵.
151. Po drugie, jak też podkreślił Trybunał, wspomniany przepis przewiduje dwa etapy. Etap pierwszy wymaga, by państwa członkowskie przeprowadziły właściwą ocenę oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na chroniony teren, w sytuacji gdy istnieje prawdopodobieństwo, że plan lub przedsięwzięcie może na ten teren w istotny sposób oddziaływać³⁶. W szczególności jeżeli plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, niosą ze sobą ryzyko naruszenia celów ochrony tego terenu, należy uznać, że mogą oddziaływać na ten teren w sposób istotny. Ocena tego

³⁴ Można nawet stwierdzić, że uznanie działań wynikających z aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51 za zgodne z PZO z 2015 r. oznaczałoby akceptację tego, że władze polskie mogłyby zmieniać ten PZO bez uwzględniania celów ochrony, jakie taki akt powinien normalnie realizować.

³⁵ Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 28); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 43).

³⁶ Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 29); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 44).

- ryzyka powinna być dokonana w szczególności w świetle charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych danego terenu³⁷.
152. W drugim etapie, o którym mowa w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej i który następuje po przeprowadzeniu wspomnianej właściwej oceny, ogranicza się udzielenie zgody na realizację takiego planu lub przedsięwzięcia do sytuacji, w których spełniony jest warunek, że plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu, z zastrzeżeniem uregulowań zawartych w art. 6 ust. 4³⁸.
153. Trybunał orzekł zatem, że brak naruszenia integralności terenu jako siedliska przyrodniczego w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej oznacza, że musi zostać zachowany właściwy stan ochrony tego terenu, co z kolei wymaga zapewnienia trwałego utrzymania istotnych cech danego terenu związanych z obecnością typu siedliska przyrodniczego, którego ochrona uzasadniła umieszczenie tego terenu w wykazie OZW zgodnie z tą dyrektywą³⁹.
154. Należy przypomnieć ponadto, że Trybunał orzekł, iż w ocenie dokonanej na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie mogą występować braki i powinna ona zawierać całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które mogą rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie racjonalne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla danego terenu chronionego⁴⁰. Orzeczono też, że ta odpowiednia ocena oddziaływania planu lub przedsięwzięcia na dany teren oznacza, iż powinny zostać określone, zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w tej dziedzinie, wszystkie aspekty planu lub przedsięwzięcia, które mogłyby same w sobie lub w połączeniu z innymi planami i przedsięwzięciami oddziaływać na cele ochrony tego terenu⁴¹.
155. Trybunał stwierdził też, że co do zasady ewentualne pozytywne skutki utworzenia w przyszłości nowego siedliska, które ma zrekompensować zmniejszenie powierzchni i utratę jakości takiego samego typu siedliska na terenie chronionym, są trudne do przewidzenia, a w każdym razie będą widoczne dopiero za kilka lat⁴².
156. Należy zatem rozpatrzyć w świetle tego orzecznictwa, czy okoliczności faktyczne uzasadniające skargę są wystarczająco umotywowane. Moim zdaniem z prostego przeglądu chronologii spornych decyzji i spójności przedstawionych dowodów wynika, że ocena wymagana w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie mogła zostać przeprowadzona.
157. W pierwszej kolejności z akt sprawy wynika, że na krótko przed przyjęciem aneksu z 2016 r. zmieniającego PUL z 2012 r. władze polskie przyjęły PZO z 2015 r., z którego wynika, że wycinka i usuwanie drzew zasiedlonych przez kornika drukarza stanowi potencjalne zagrożenie z punktu widzenia ochrony rozpatrywanego obszaru Natura 2000.

³⁷ Wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 20); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 45).

³⁸ Wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 46).

³⁹ Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 39); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 47).

⁴⁰ Wyroki: z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 100); z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 44); a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴¹ Wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴² Wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

158. Chociaż z dyskusji na rozprawie wynika, że należy znaleźć pewną równowagę między działaniami aktywnego i pasywnego gospodarowania mającego na celu zwalczanie gradacji kornika drukarza, aby osiągnąć cele ochrony wymienione w dyrektywach siedliskowej i ptasiej, to tego wyważenia w żaden sposób nie można znaleźć w decyzji nr 51, gdyż pozwala ona na wdrożenie działań w postaci wycinki i usuwania drzewostanu bez ograniczeń.
159. Ponadto z informacji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską wynika, że dokładnie w dniu przyjęcia aneksu z 2016 r. władze polskie przyjęły też program naprawczy, zatytułowany „Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego Unesco oraz obszaru sieci Natura 2000”, który miał zasadniczo na celu, co zostało potwierdzone na rozprawie, ocenę przyszłych skutków podjętych działań dla ochrony obszaru, w szczególności poprzez utworzenie powierzchni referencyjnych, na których nie miały być prowadzone żadne działania gospodarki leśnej.
160. W drugiej kolejności, choć Rzeczpospolita Polska podniosła w uwagach na piśmie, a także na rozprawie, że gradacja kornika drukarza w latach 2012–2015 jest spowodowana zmniejszeniem etatów pozyskania, którego dokonano przy przyjęciu PUL z 2012 r., to jednak z akt sprawy wynika, że etaty pozyskania stwierdzone w latach 2012–2015 były identyczne z etatami w latach poprzednich i że kubatura drewna pozyskanego w Nadleśnictwie Białowieża w rzeczywistości nie zmieniła się w tym okresie. Nie można więc zasadnie utrzymywać, że gradacja kornika drukarza jest spowodowana zmniejszeniem etatu drewna pozyskiwanego w latach 2012–2015.
161. Po trzecie, choć władze polskie twierdzą, że dokonały odpowiedniej oceny oddziaływania aneksu z 2016 r. na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, to z akt sprawy wynika, że ocena ta rzeczywiście miała miejsce w 2015 r., ale dotyczyła wyłącznie działań przewidzianych w załączniku z 2016 r., odnoszących się wyłącznie do Nadleśnictwa Białowieża, a co za tym idzie nie tych, które były zawarte w decyzji nr 51 wydanej w dniu 17 lutego 2017 r. w celu rozszerzenia, pod względem geograficznym i pod względem ilościowym, wycinki i usuwania drzew we wszystkich trzech nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej. Należy zatem stwierdzić, że oddziaływanie działań gospodarki leśnej, przyjętych w decyzji nr 51, na zachowanie i integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska w jego całości nie było przedmiotem żadnej oceny. Podobnie z akt sprawy nie wynika w żaden sposób, by ewentualne skumulowane skutki aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51 zostały wzięte pod uwagę i ocenione przez władze polskie⁴³.
162. Ponadto z treści tejże oceny oddziaływania aneksu z 2016 r. na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska wynika, że była ona prowadzona na podstawie danych pochodzących z roku 2012, a nie na podstawie danych zaktualizowanych i aktualnych w 2015 r., jak wymagają jednak przepisy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, tak jak interpretuje je Trybunał⁴⁴. W pkt 4.2 tego dokumentu stwierdza się bowiem, że „[z]asadniczo zapisy dotyczące oddziaływania na obszary Natura 2000, opisanego w prognozie na lata 2012–2021, nie wymagają aktualizacji. Należy jednak zaznaczyć, że polem działania będą głównie drzewostany pokłeskowe”.

⁴³ Zobacz, tytułem zilustrowania tego wymogu, wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 61, 62).

⁴⁴ Zobacz wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 42).

163. W końcu z uwag na piśmie Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że inwentaryzacja różnorodności biologicznej występującej na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska była nadal prowadzona w chwili przyjęcia ostatecznej spornej decyzji i postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.
164. Uwzględniając wszystkie te informacje, nie można uznać, że władze polskie upewniły się, chociażby dopiero w dniu zatwierdzenia aneksu z 2016 r., że przewidziane w nim działania nie będą oddziaływać na integralność tego obszaru Natura 2000, co pozwala uznać, że zarzut pierwszy jest zasadny.
165. Jednakże wyjaśnię, co dodatkowo uzasadnia oddalenie także innych argumentów podniesionych przez Rzeczpospolitą Polską. Należy przypomnieć, po pierwsze, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału ocenę oddziaływania planów lub przedsięwzięć na integralność danych obszarów należy przeprowadzić w świetle najlepszej wiedzy naukowej dostępnej w chwili przyjęcia decyzji⁴⁵. Tymczasem z akt sprawy oraz debaty prowadzonej na rozprawie wynika, że w czasie przyjęcia spornych decyzji istniał spór naukowy co do najbardziej odpowiednich metod ograniczenia gradacji kornika drukarza. Należy ponadto zauważyć, że ta rozbieżność opinii naukowych dotyczyła nawet słuszności zwalczania gradacji kornika drukarza⁴⁶ i że zgodnie z niektórymi z nich chodzi o cykl naturalny odpowiadający okresowym tendencjom właściwym dla charakterystyki obszaru, którego ochrona leżała u podstaw jego ujęcia w wykazie OZW i wyznaczenia jako OSO.
166. Z tych powodów nie można również zasadnie utrzymywać, że ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona przed przyjęciem spornych środków odpowiadała wymaganiom wynikającym z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, tak jak je interpretuje Trybunał.
167. Po drugie, Trybunał przyjął, że art. 6 ust. 3 tej dyrektywy zawiera w sobie także zasadę ostrożności i pozwala w skuteczny sposób zapobiegać niekorzystnym wpływom na integralność terenów chronionych, wywieranym przez plany lub przedsięwzięcia przewidziane przez organy właściwe do wydania pozwolenia na realizację środków, które one zawierają. W tym względzie Trybunał orzekł, że mniej surowe kryterium udzielenia pozwolenia niż to, o którym mowa w tym przepisie, mogłoby nie zapewniać w tak skuteczny sposób urzeczywistnienia celu ochrony terenów, któremu służy wspomniany przepis⁴⁷. Stosowanie tej zasady w ramach wykonania art. 6 ust. 3 wspomnianej dyrektywy wymaga od właściwego organu, by dokonał oceny skutków przedsięwzięcia dla danego obszaru Natura 2000 z punktu widzenia założeń ochrony tego obszaru z uwzględnieniem środków ochronnych zintegrowanych ze wspomnianym przedsięwzięciem, mających na celu uniknięcie lub zmniejszenie ewentualnych bezpośrednich niekorzystnych skutków dla tego obszaru, aby upewnić się, że przedsięwzięcie to nie wpłynie nań niekorzystnie⁴⁸.

⁴⁵ Wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., *Orleans i in.* (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁶ Zobacz podobnie w szczególności program naprawczy, zatytułowany „Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego Unesco oraz obszaru sieci Natura 2000”, sporządzony przez Ministra Środowiska i Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w dniu 25 marca 2016 r.

⁴⁷ Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., *Sweetman i in.* (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 41–43 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 21 lipca 2016 r., *Orleans i in.* (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁸ Wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., *Briels i in.* (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 28); z dnia 21 lipca 2016 r., *Orleans i in.* (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 54); z dnia 26 kwietnia 2017 r., *Komisja/Niemcy* (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 34).

168. W niniejszym wypadku oceny tej nie można było zakończyć, mając na względzie trwający spór naukowy, działania inwentaryzacyjne, które nadal trwały w chwili przyjęcia decyzji, a także przedmiot decyzji nr 52, polegający na utworzeniu powierzchni referencyjnych mających na celu, zgodnie z uwagami przedstawionymi przez Rzeczpospolitą Polską na rozprawie, ocenę rozwoju cech charakterystycznych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska na terenach wyłączonych z interwencji człowieka.
169. Ponieważ w chwili przyjęcia spornych decyzji rzeczywisty i poważny charakter potencjalnego ryzyka naruszenia ochrony i integralności tego obszaru Natura 2000 nie był całkowicie zidentyfikowany, oceniony i w danym wypadku wykluczony, władze polskie nie mogły przyjąć ani aneksu z 2016 r., ani decyzji nr 51, nie naruszając także zasady ostrożności.
170. Po trzecie, co się tyczy art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, przywołanego przez Rzeczpospolitą Polską w związku z aspektami bezpieczeństwa publicznego, które wymagały przyjęcia spornych decyzji, należy przypomnieć, że jako przepis ustanawiający odstępstwo powinien być interpretowany ściśle i może mieć zastosowanie tylko po przeanalizowaniu oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia zgodnie z przepisami art. 6 ust. 3⁴⁹.
171. W celu określenia charakteru ewentualnych środków kompensujących, które należy podjąć, należy bowiem dokładnie wskazać niekorzystne skutki dla danego terenu. Znajomość skutków danego planu lub przedsięwzięcia dla celów ochrony odnoszących się do danego terenu stanowi niezbędną przesłankę zastosowania art. 6 ust. 4 wspomnianej dyrektywy, ponieważ w przeciwnym wypadku nie będzie można dokonać oceny żadnej z przesłanek zastosowania tego przepisu stanowiącego odstępstwo. Ocena ewentualnych nadrzędnych względów interesu publicznego oraz istnienia mniej szkodliwych alternatywnych rozwiązań wymaga ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez dany plan lub przedsięwzięcie na danym terenie⁵⁰.
172. Zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, w przypadku gdy mimo negatywnych wyników oceny przeprowadzonej zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z nadrzędnych względów interesu publicznego, w tym interesu społecznego lub gospodarczego, i gdy brak jest alternatywnych rozwiązań, dane państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. Właściwe władze krajowe mogą zatem w tych okolicznościach udzielić pozwolenia na podstawie art. 6 ust. 4 wspomnianej dyrektywy tylko wtedy, gdy są spełnione przesłanki ustanowione w tym przepisie⁵¹.
173. W niniejszym wypadku zarówno z wcześniejszych ustaleń co do braku poszanowania etapu poprzedzającego ocenę, opartego na przepisach art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, jak i braku innych szczegółowych dokumentów w aktach sprawy wynika, że władze polskie nie zbadały skorzystania ze środków alternatywnych lub kompensujących⁵² względem działań gospodarki leśnej przyjętych i wdrożonych na podstawie aneksu z 2016 r. oraz decyzji nr 51.

⁴⁹ Wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 35); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁰ Wyroki: z dnia 11 września 2012 r., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in. (C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 114, 115); a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵¹ Wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 37); a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 63).

⁵² Innych niż ustawianie pułapek feromonowych, których bezskuteczność została wykazana

W konsekwencji można również stwierdzić, że choć władze polskie powołały się na względy bezpieczeństwa publicznego dla uzasadnienia przyjęcia i wdrożenia spornych środków, których negatywne skutki są zatem w dorozumiany sposób uznane, przepisy wprowadzające odstępstwo zawarte w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej nie zostały dochowane.

174. Z wszystkich przedstawionych wyżej powodów należy zaproponować Trybunałowi, aby uznał, że zarzut pierwszy podniesiony przez Komisję jest zasadny, podobnie jak zarzut drugi, gdyż nie przestrzegając przepisów art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i wdrażając przyjęte w ten sposób środki, które nie mogą stanowić planu ochrony w rozumieniu art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, władze polskie uchybiły zobowiązaniom spoczywającym na nich na mocy tych przepisów, a także art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej.

2. W przedmiocie zarzutów trzeciego i czwartego

175. W zarzutach trzecim i czwartym Komisja twierdzi, że Rzeczpospolita Polska także uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy, odpowiednio, art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, co będzie wymagać od Trybunału rozpatrzenia, czy sporne działania gospodarki leśnej mogą pogorszyć stan lub zniszczyć teren rozrodu gatunków chrząszczy saproksylicznych i dzikich ptaków chronionych szczególnie przez te dyrektywy.

176. Ustalenia i rozważania, które dotyczą zarzutów pierwszego i drugiego, prowadzą mnie do wniosku, że rozpatrywane działania gospodarki leśnej siłą rzeczy mogą doprowadzić do pogorszenia stanu terenów rozrodu gatunków chronionych żyjących na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowiecka.

177. W konsekwencji proponuje się Trybunałowi uznanie za zasadne podniesionych przez Komisję zarzutów trzeciego i czwartego.

178. W konsekwencji z całości powyższych rozważań wynika, że proponuję Trybunałowi stwierdzenie, iż poprzez przyjęcie i wdrożenie działań gospodarki leśnej zawartych w załączniku 2016 i w decyzji nr 51 bez uprzedniego upewnienia się, że nie wpłyną one niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowiecka, i niezapewnienie zachowania oraz ochrony siedlisk i gatunków chronionych, o których mowa w skardze Komisji, dla których obszar ten został wyznaczony jako teren mający znaczenie dla Wspólnoty i OSO, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 6 ust. 1 i 3 i art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, a także art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej.

V. W przedmiocie kosztów

179. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie kosztami postępowania Rzeczypospolitej Polskiej, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć to państwo kosztami postępowania.

VI. Wnioski

180. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby orzekł w następujący sposób:
1) Przyjmując i wdrażając działania gospodarki leśnej, zawarte w aneksie do planu urządzania lasu w Nadleśnictwie Białowieża z dnia 9 października 2012 r., który

został zatwierdzony w dniu 25 marca 2016 r. przez Ministra Środowiska (Polska), oraz w decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka, bez upewnienia się, że działania te nie wpłyną niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieża PLC200004 (Polska), oraz nie zapewniając zachowania oraz ochrony siedlisk i gatunków chronionych, o których mowa w skardze Komisji i dla których obszar ten został wyznaczony jako teren mający znaczenie dla Wspólnoty i obszar specjalnej ochrony, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 6 ust. 1 i 3 i art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, a także art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

- 2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Rozdział 3

Wyroki TS w sprawie C-216/18 LM oraz C-354 i 412/20 L i P (wykonanie ENA)¹

3.1. Wprowadzenie

Trybunał Sprawiedliwości dwukrotnie wypowiedział się w trybie prejudycjalnym o wykonywaniu europejskich nakazów aresztowania (ENA) wydanych przez sądy polskie. Wyroki z 27 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 LM² oraz z 17 grudnia 2020 r. w połączonych sprawach C-354/20 i C-412/20 L i P³ zapadły w kontekście zmian wprowadzonych w systemie sądownictwa w Polsce, które poważnie podważyły niezawisłość władzy sądowniczej i z tego powodu zagrażają unijnej zasadzie skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE) oraz prawu jednostki do rzetelnego procesu sądowego (art. 47 Karty Praw Podstawowych). Mimo że sprawy wpłynęły do Trybunału Sprawiedliwości w związku z sytuacją w polskim sądownictwie, wyroki Trybunału, w oparciu o doktrynę *acte éclairé*, mają znaczenie dla wszystkich państw uczestniczących w mechanizmie europejskiego nakazu aresztowania, czy szerzej – w mechanizmach opartych na zasadzie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi Unii.

Podstawowe znaczenie ma zwłaszcza pierwszy wyrok, w którym – w odpowiedzi na pytania sądu irlandzkiego – Trybunał dopuścił możliwość wstrzymania (a faktycznie odmowy) wykonania ENA z powodu zagrożenia prawa osoby przekazywanej do rzetelnego procesu karnego, choć decyzja ramowa o ENA takiej okoliczności wprost nie przewidziała. Trybunał oparł się na dwupoziomym teście oceny ryzyka naruszenia prawa podstawowego z wyroku *Aranyosi i Căldăraru*⁴. Wskazał także kolejne kroki, które powinny poprzedzać ewentualne wstrzymanie wykonania naka-

¹ Fragmenty tekstu oparte są na artykule *Rozproszona europejska kontrola przestrzegania prawa do rzetelnego procesu sądowego w świetle zasady wzajemnego zaufania i wyroku C-216/18 PPU, LM*, Europejski Przegląd Sądowy 2/2019, s. 14–31. Zob. też S. Biernat, P. Filipek, *The Assessment of Judicial Independence Following the CJEU Ruling in C-216/18 LM*, [w:] A. von Bogdandy et al. (red.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Berlin 2021, s. 403 i n.

² Wyrok TS z 27.07.2018 r. C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality przeciwko LM (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa – dalej wyrok LM)*.

³ Wyrok TS z 17.12.2020 r., C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, *Openbaar Ministerie przeciwko L i P (Niezawisłość wydającego nakaz organu sądowego)* – dalej wyrok L i P.

⁴ Wyrok TS z 5.04.2016 r., C-404/15 i C-659/15 PPU, *Pál Aranyosi i Robert Căldăraru przeciwko Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, ECLI:EU:C:2016:198 – dalej wyrok *Aranyosi i Căldăraru*.

zu, a w szczególności podjęcie dialogu pomiędzy sądami krajowymi: wykonującym nakaz a wystawiającym go, w celu wyjaśnienia okoliczności mogących uzasadnić odmowę wykonania nakazu.

W drugim z wyroków, w odpowiedzi na pytania sąd holenderskiego, wynikające z pogłębiania się sytuacji zagrożenia niezawisłości sędziowskiej w Polsce, Trybunał Sprawiedliwości potwierdził przesłanki, kryteria i tryb postępowania w sprawach o wykonanie ENA wskazane w wyroku *LM*. Trybunał nie uwzględnił w nim sugestii sądu w Amsterdamie, co więcej – nie udzielił odpowiedzi na niektóre zgłoszone wątpliwości, w szczególności dotyczące ograniczonej skuteczności mechanizmu dialogu między sądami krajowymi. Wyrok w sprawie *L i P* ma zatem dużo mniejsze znaczenie, tylko w niewielkim stopniu wychodzi poza wcześniejsze orzeczenie. Może być zapamiętany przede wszystkim z powodu okoliczności, w których Rechtbank Amsterdam zwrócił się z pytaniami prejudycjalnymi. Sąd holenderski uprzednio zawiesił bowiem wykonywanie wszystkich nakazów z Polski, uznając cały system sądowy za pozbawiony gwarancji niezawisłości i niezdolny do utrzymywania mechanizmu współpracy sądowej opartej na wzajemnym zaufaniu. Sytuacja taka nie miała precedensu w historii integracji unijnej.

3.2. Kontekst systemowy

Europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję sądową wydaną przez państwo członkowskie Unii w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wnioski, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności lub środka zabezpieczającego⁵. W porównaniu do wcześniejszej formuły przekazywania osób w oparciu o Europejską konwencję o ekstradycji z 1957 r., zawartą pod auspicjami Rady Europy, mechanizm ENA zapewnia drogą łatwiejszą, prostszą, a przez to szybszą i wydajniejszą⁶.

Ponadto w odróżnieniu od systemu ekstradycyjnego w formie klasycznej współpracy międzynarodowej, opartej na mechanizmie pomocy prawnej, inicjowanej wnioskiem, którego realizacja zasadniczo podlega swobodnej ocenie i uznaniu poproszonego państwa – ENA opiera się na zaufaniu państw Unii oraz uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń sądowych wydanych w innym państwie członkowskim. Nakaz konkretyzuje dla państwa, w którym zatrzymano osobę nim objętą, obowiązek rozpatrzenia go i niemal automatycznego przekazania osoby do kraju, który nakaz wystawił. Zasada wzajemnego zaufania przyjmuje bowiem, że mimo różnic pomiędzy prawem materialnym i procesowym w poszczególnych państwach Unii, zapewniają one równoważny i skuteczny poziom ochrony. Podstawę i uzasadnienie dla wzajemnego zaufania pomiędzy członkami UE stanowi oparcie krajowych porządków prawnych i sądownictwa na tych samych wartościach, w szczególności

⁵ Art. 1 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW Rady z 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, Dz.Urz. WE L 190, s. 1.

⁶ Por. wyrok *LM*, pkt 40.

zasadzie rządów prawa i ochrony praw podstawowych⁷. W przypadku zaś ENA, rzecz idzie przede wszystkim o gwarancję, że osoba ścigana będzie miała zapewniony rzetelny proces karny przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym na mocy ustawy.

ENA jest pierwszym w Unii instrumentem współpracy państw opartym na zasadzie wzajemnego zaufania i mechanizmie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych. Trybunał Sprawiedliwości uznał zasadę zaufania za mającą w prawie Unii fundamentalne znaczenie, w istocie zasadę konstytucyjną dla przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁸. Z tego powodu zapewnia jej daleko idącą ochronę, także w przypadku kolizji z ochroną praw podstawowych. Ryzyko, że wskutek przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, państwa Unii mogą być zmuszone do indywidualnej weryfikacji przestrzegania praw jednostki, z uszczerbkiem dla mechanizmu wzajemności, był jednym z powodów negatywnej opinii Trybunału⁹. O ile w wyrokach prejudycjalnych dotyczących ENA, Trybunał uznał dopuszczalność odmowy wykonania nakazu z powodu narażenia jednostki na ryzyko naruszenia jej praw podstawowych, to jednak ustanowił bardzo restrykcyjny próg dla podjęcia takiej decyzji.

Decyzja ramowa nie przewidziała bezpośredniej możliwości wstrzymania (odmowy) wykonania nakazu z powodu zagrożenia ochrony praw jednostki w państwie ją ścigającym. Okoliczność taką pominięto w enumeratywnie określonych obligatoryjnych i fakultatywnych podstawach odmowy¹⁰. Niemniej decyzja ramowa uwzględniła traktatowy obowiązek poszanowania praw podstawowych oraz zasad prawa Unii¹¹. Z tego powodu sąd decydujący w sprawie przekazania osoby ściganej na podstawie ENA musi wziąć pod uwagę możliwe zagrożenie praw jednostki w państwie, do którego miałyby zostać wydane. A jeśli uzna, że tych praw zagwarantować się nie da, będzie zobowiązany odmówić wykonania nakazu. Obowiązek przeprowadzenia takiej kontroli wynika dla sądu krajowego wprost z prawa Unii. Orzeczenia TS w sprawach *LM* oraz *L i P* wskazały przesłanki, tryb i kryteria, zgodnie z którymi sąd krajowy ma takiej weryfikacji dokonać. Prawo Unii wiążąco określa także materialny poziom ochrony praw jednostki, który sąd krajowy ma sprawdzić i przed naruszeniem którego jednostkę ma zabezpieczyć. TSUE wykluczył natomiast już wcześniej możliwość odmowy wykonania ENA (lub uzależnienia jego wykonania) ze względu na krajowy standard ochrony, wyższy od standardu unijnego, nawet gdyby miał rangę konstytucyjną¹².

⁷ Zob. opinia 2/13, pkt 168; wyrok *LM*, pkt 36; wyrok *L i P*, pkt 35.

⁸ Zob. opinia TS z 18.12.2014 r. nr 2/13 o przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, pkt 191; wyrok *LM*, pkt 36; wyrok *L i P*, pkt 35.

⁹ Zob. opinia 2/13, pkt 193–195.

¹⁰ Zob. art. 3, art. 4 i 4a decyzji ramowej.

¹¹ Zob. art. 1 ust. 3 decyzji ramowej. Klauzulę tę TS powołał zarówno w wyroku, *Aranyosi i Căldăraru*, pkt 83, jak i w wyroku *LM*, pkt 45.

¹² Wyrok TS z 26.02.2013 r., C-399/11, *Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal*, pkt 63. Dopuszczalne jest natomiast stosowanie krajowych standardów, w tym dotyczących prawa do rzetelnego procesu, zapewniających poziom ochrony wyższy od unijnego, w zakresie, w jakim wykonywanie ENA nie doznaje uszczerbku; zob. wyrok TS z 30.05.2013 r., C-168/13, *Jeremy F. przeciwko Premier ministre*, pkt 53; zob.

3.3. Ochrona praw podstawowych przy wykonywaniu ENA

W sprawie *Aranyosi i Căldăraru*, Trybunał zajmował się zakazem nieludzkiego lub poniżającego traktowania, mającym charakter bezwzględny. Natomiast w sprawie *LM* Trybunał rozstrzygnął wątpliwość,¹³ że również prawo podstawowe do rzetelnego procesu sądowego przed niezawisłym sądem, niemające charakteru *stricte* bezwzględnego, musi być uwzględniane przy weryfikacji wykonania ENA.

Prawo do rzetelnego procesu sądowego zapewnione jest przez art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych UE¹⁴, podobnie jak art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁵. Znaczenie i zakres gwarancji z niego wynikających, w tym niezawisłości, bezstronności oraz zgodnego z prawem ustanowienia sądu, jest takie samo¹⁶. Prawo do rzetelnego procesu zawiera się także w zasadzie skutecznej ochrony sądowej, będącej nieodłączną cechą państwa prawa¹⁷. W wyrokach prejudycjalnych w sprawie ENA, Trybunał podkreślił fundamentalne znaczenie niezawisłości sędziowskiej jako istotnej treści tak rzetelnego procesu gwarantującego ochronę wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, jak i unijnych wartości, a w szczególności państwa prawa¹⁸.

Oparty na wzajemnych zaufaniu państw UE mechanizm europejskiego nakazu aresztowania przyjmuje domniemanie, że w kraju, do którego zostanie przekazana osoba ścigana, będzie miała zapewniony proces sądowy odpowiadający wymogom rzetelności. Z tego powodu, państwa członkowskie, poza „wyjątkowymi okolicznościami” – nie mogą nawet sprawdzać, czy inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzega w konkretnym przypadku unijnych praw podstawowych¹⁹. Skoro państwa Unii zgodziły się uznawać decyzje sądowe innych członków UE bez potrzeby ich dodatkowego badania, to kontrola sądowa wykonania obcych ENA jest co do zasady wyłączona, a państwa mają generalny obowiązek wydawania osób ściganych na podstawie ENA.

też M. Wąsek-Wiaderek, *Ochrona praw oskarżonego w Karcie Praw Podstawowych UE – nowy standard czy zatwierdzenie status quo?*, Europejski Przegląd Sądowy 10/2015, s. 39; K. Kowalik-Bańczyk, *Autonomia prawa unijnego w świetle opinii 2/13*, Europejski Przegląd Sądowy 12/2015, s. 19.

¹³ Zob. m.in. G. Agnostonaras, *Mutual confidence is not blind trust! Fundamental rights protection and the execution of the European arrest warrant: Aranyosi and Căldăraru*, *Common Market Law Review* 2016/6, s. 1690–1691; T. Ostropolski, *Naruszenie praw podstawowych jako przesłanka odmowy wykonania ENA – uwagi do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 5.04.2016 r. w sprawach połączonych C-404/15 Aranyosi i C-659/15 PPU Căldăraru*, Europejski Przegląd Sądowy 11/2016, s. 25 i 26.

¹⁴ Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

¹⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.) – dalej EKPC.

¹⁶ Art. 52 ust. 3 KPP; zob. też Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (Dz.Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 17); K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013/1, s. 13.

¹⁷ Wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, pkt 36 wyrok *LM*, pkt 51.

¹⁸ Wyrok *LM*, pkt 48; wyrok *L i P*, pkt 39.

¹⁹ Por. opinia 2/13, pkt 191–192.

O ile domniemanie przestrzegania praw jednostki zabezpiecza funkcjonowanie mechanizmu wzajemnego uznawania, to jednak nie może pozostawać niewzruszalne, bo nie da się zagwarantować, że każde państwo zawsze tych praw będzie przestrzegać. W 2011 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł w wyroku *N.S.*, dotyczącym polityki azylowej, iż domniemanie przestrzegania przez inne państwa członkowskie praw podstawowych może zostać wzruszone, nawet jeśli akt prawa pochodnego wprost takiej możliwości nie wskazuje²⁰. W odniesieniu do ENA Trybunał potwierdził to wyrokami w sprawach *Aranyosi i Căldăraru* oraz *LM*.

Domniemanie trwa dopóty, dopóki nie pojawią się „wyjątkowe okoliczności”, czyli poważne informacje wskazujące, że sytuacja w państwie wydania nakazu może naruszać unijne standardy ochrony jednostek. Domniemanie zostaje wtedy przełamane, a organ wykonujący ENA ma obowiązek zbadać, czy w indywidualnej sprawie przed nim zawisłej, prawa konkretnej osoby, której sprawa dotyczy, mogłyby zostać zagrożone w przypadku przekazania. Zaufanie wymaga wtedy potwierdzenia, a proces wykonania nakazu przestaje być automatyczny. W sprawach dotyczących ENA, Trybunał najpierw uznał za okoliczności uzasadniające uchylenie domniemania – ryzyko naruszenia zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania osoby ze względu na niespełniające standardów europejskich warunki pozbawienia wolności w państwie, do którego osoba ścigana miałaby zostać przekazana (*Aranyosi i Căldăraru*), a następnie, w sprawie *LM* – ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego. O ile „wyjątkowe okoliczności” są kryterium koniecznym, to jeszcze niewystarczającym do niewykonania ENA. Jedyne warunkują przełamanie domniemania i konkretyzują obowiązek przeprowadzania dalszego badania zgodnie z metodologią wskazaną przez TS.

3.4. Test *Aranyosi i Căldăraru*

Wskazany w wyroku wielkiej izby TS z 2016 r. tryb oceny narażenia prawa podstawowego obejmuje dwa kolejno następujące elementy: test ogólny oraz test szczegółowy. Ich łączne spełnienie prowadzi do wniosku o istnieniu rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego konkretnej osoby, i z tego powodu stanowi podstawę odmowy wykonania ENA.

Po pierwsze, w ramach **testu ogólnego** (generalnego) – sąd wykonujący ENA powinien przeprowadzić analizę przestrzegania prawa podstawowego w państwie wydającym nakaz²¹. W tym celu powinien się oprzeć się na informacjach obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych²². Sąd ocenia rozwiązania systemowe, strukturalne oraz bierze pod uwagę ogólne uwarunkowania,

²⁰ Wyrok TS z 21.12.2011 r., C-411/10 i C-493/10 *N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department i M.E. i in. przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform*, pkt 105.

²¹ Wyrok *Aranyosi i Căldăraru*, pkt 88.

²² Wyrok *Aranyosi i Căldăraru*, pkt 89.

które wpływają na zapewnienie przestrzegania prawa podstawowego. Analiza ma prowadzić sąd do ustalenia, czy posiadane informacje wskazują na systemowe lub co najmniej ogólne nieprawidłowości wskazujące na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego²³.

Po drugie, sąd ma dalej przeprowadzić **test szczegółowy** (zindywidualizowany), polegający na analizie sytuacji konkretnej osoby, której dotyczy ENA oraz jej indywidualnej sytuacji²⁴. Na podstawie tego testu, sąd ma stwierdzić, czy ta konkretna osoba rzeczywiście będzie narażona na niebezpieczeństwo naruszenia prawa podstawowego²⁵. Jeśli oba testy zostaną spełnione, europejski nakaz aresztowania nie może zostać wykonany.

3.5. Sprawa C-216/18 LM

3.5.1. Odesłanie prejudycjalne sądu irlandzkiego

LM był poszukiwany w związku z zarzutami udziału w zorganizowanej grupie przestępczej oraz przemytu i handlu narkotykami. Sądy polskie w latach 2012 i 2013 wydały wobec niego trzy ENA. Po zatrzymaniu w Irlandii w 2017 r., w postępowaniu przed tamtejszym sądem (*High Court*), sprzeciwił się przekazaniu, podnosząc argumenty dotyczące zagrożenia zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania (art. 3 EKPC), poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPC) oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 EKPC). Dwa pierwsze zostały przez sąd irlandzki odrzucone, natomiast trzeci został wnikliwie zbadany.

Opierając się na informacjach zawartych w uzasadnionym wniosku Komisji Europejskiej do Rady wniesionym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE²⁶, sąd irlandzki dokonał ogólnej oceny, a w jej wyniku, zakwestionował standard niezawisłości polskiego sądownictwa. Uznał zatem, że test ogólny z wyroku *Aranyosi i Căldăraru* został spełniony. Rozważał natomiast, czy taka generalna ocena negatywna wystarczy do wstrzymania wykonania ENA, czy też powinien przeprowadzić pełny test i zweryfikować indywidualne zagrożenie osoby poszukiwanej nakazem. To było pierwsze z pytań prejudycjalnych, z jakimi sąd w Dublinie zwrócił się TS o wyjaśnienia dotyczące wykładni decyzji ramowej i sposobu jej zastosowania w sprawie przed nim zawisłej²⁷. A zatem, jeśli sąd krajowy orzeknie, że system sądowy państwa wystawiającego ENA nie działa zgodnie z zasadą państwa prawa, bo niezawisłość jego sądów nie jest w pełni gwarantowana, to – czy musi jeszcze dokonywać oceny

²³ Wyrok *Aranyosi i Căldăraru*, pkt 91.

²⁴ Wyrok *Aranyosi i Căldăraru*, pkt 92.

²⁵ Wyrok *Aranyosi i Căldăraru*, pkt 94.

²⁶ Uzasadniony wniosek KE na podstawie art. 7 ust. 1 TUE dotyczący praworządności w Polsce z 20.12.2017 r., COM(2017) 835 final.

²⁷ Decyzja Sądu Wyższej Instancji z Dublina (*High Court*) z 12.03.2018 r., *The Minister for Justice and Equality v. Artur Celmer*, [2018] IEHC 119; wyrok LM, pkt 25.

narażania konkretnej osoby ściganej na podstawie nakazu na ryzyko naruszenia jej gwarancji rzetelnego procesu.

Drugie pytanie sądu irlandzkiego dotyczyło szczegółowych zagadnień związanych z oceną ryzyka zindywidualizowanego. Sąd pytał, czy dokonując jej ma obowiązek zwrócić się do sądu wystawiającego nakaz o dodatkowe niezbędne informacje (o których mówi art. 15 ust. 2 decyzji ramowej), a także, jakie gwarancje rzetelnego procesu musiałyby zostać przedstawione, aby sąd mógł podjąć decyzję o wykonaniu ENA. Pytanie drugie dotyczy pośrednio także prognozy naruszenia prawa do rzetelnego procesu, z tego powodu, że formułując je sąd irlandzki przyjął, że spełnienie testu zindywidualizowanego wymaga wykazania „rażącego” (*flagrant*) naruszenia prawa do sądu.

3.5.2. Ogólna charakterystyka wyroku TS

W wyroku z 2018 r. TSUE potwierdził konieczność zastosowania metody oceny ryzyka naruszenia prawa do rzetelnego procesu przyjętej w sprawie *Aranyosi i Căldăraru*. Test ten w istocie rozwinął – można twierdzić, że uczynił z niego test faktycznie trójstopniowy. Zawarł też szereg dalszych, szczegółowych wskazówek dotyczących jego przeprowadzenia.

Punkt wyjścia, **test ogólny**, nie uległ zmianie – służy ustaleniu, czy istnieje generalne, rzeczywiste ryzyko naruszenia istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego z powodu systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w odniesieniu do władzy sądowniczej, które mogłyby zagrozić niezawisłości sądów²⁸.

Natomiast Trybunał uzupełnił go o kolejny element, pozwalający wyodrębnić go jako szczególny etap badania zagrożenia gwarancji rzetelnego procesu, a mianowicie – zbadanie wpływu nieprawidłowości systemów lub ogólnych na sądy właściwe w zakresie prowadzenia postępowania wobec osoby ściganej²⁹. Ów **pośredni etap badania**, pomiędzy testem ogólnym a testem szczegółowym, obejmujący sądy właściwe rzeczowo, miejscowo i instancyjnie, można wyróżniać ze względu na odmiennosc przedmiotu badania, a w konsekwencji i pytań, które sąd wykonujący nakaz powinien rozważyć. Mają one prowadzić do stwierdzenia, czy wcześniej ustalone nieprawidłowości przekładają się na funkcjonowanie sądów, tych już zidentyfikowanych jako właściwe do prowadzenia postępowania w odniesieniu do osoby objętej nakazem.

Rodzi to obowiązek sądu wykonującego ENA ustalenia sądów właściwych do przeprowadzenia postępowania zgodnie z regułami kodeksu postępowania karnego państwa wydającego nakaz³⁰. Właściwość miejscową sądu z reguły można ustalić

²⁸ Wyrok LM, pkt 68, 79.

²⁹ Wyrok LM, pkt 74.

³⁰ Wyrok LM, pkt 74. Z uwagi na kontekst faktyczny sprawy TS prowadził rozważania dotyczące postępowania sądowego po przekazaniu ściganego na podstawie ENA. Rzecznik generalny E. Tanehev w swojej opinii z 28.06.2018 r., C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality przeciwko LM* (dalej opinia LM), wskazywał, że w równym stopniu gwarancje rzetelnego postępowania musi spełniać sąd orzekający o karze, celem wykonania której wystawiono ENA (pkt 63). Formułę tę należy rozciągnąć także na sam organ wystawiający nakaz (pkt 61–62). Wątek ten odnotował również TS w swoim wyroku, stwierdzając, że także sąd wydający nakaz musi spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej (wyrok LM, pkt 56); zob. na ten

jeszcze przed wykonaniem ENA, choć w określonych prawem sytuacjach, może ona ulec zmianie już po przekazaniu osoby. Podobnie w wyjątkowych przypadkach, określonych w ustawie, zmianie może ulec właściwość rzeczowa sądu. Dlatego odpowiedzialność państwa wykonującego ENA będzie ograniczona do przeprowadzenia badania w odniesieniu do „pierwszego sądu właściwego”, czyli sądu, którego właściwość da się ustalić przed wykonaniem ENA³¹. Niemniej badaniem sądu wykonującego ENA powinien w zasadzie zostać objęty również Sąd Najwyższy, o ile w trybie kasacji będzie mógł orzekać w sprawie przeciwko osobie ściganej, mimo że ustalenie podstaw do wniesienia kasacji na tym etapie sprawy nie będzie możliwe.

Ostatni krok badania, **test szczegółowy (indywidualizowany)** – dotyczy ryzyka naruszenia rzetelnego procesu konkretnej osoby ściganej na podstawie ENA, w okolicznościach jej indywidualnej sprawy karnej³². Dokonując tej oceny, sąd wykonujący nakaz powinien wziąć pod uwagę szczególne obawy osoby ściganej i jej sytuację osobistą (np. naciski polityczne dotyczące jej ścigania lub ukarania, negatywne wypowiedzi funkcjonariuszy państwowych o niej, przynależność do opozycji politycznej, mniejszości społecznej lub etnicznej, aktywność medialną krytyczną wobec władzy politycznej itp.), charakter przestępstwa, za które jest ścigana, w tym okoliczności jego popełnienia, a także kontekst faktyczny, na którym oparto nakaz (np. charakter polityczny czynu, czyn popełniony w związku z korzystaniem z wolności słowa lub prawem do zgromadzeń itp.)³³.

Realizacja pełnej weryfikacji, zgodnie ze wskazówkami Trybunału, ma pozwolić sądowi wykonującemu ENA na stwierdzenie, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba, której nakaz dotyczy, będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego w wypadku przekazania jej do wystawienia ENA³⁴.

3.5.3. Pojęcie niezawisłości sędziowskiej przy ocenie wykonalności ENA

Istotnym, nowym akcentem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w wyroku *LM* było połączenie wykonywania ENA z poszanowaniem zasady rządów prawa. Zagadnienie to nie występowało we wcześniejszych sprawach, czy to *N.S.*, czy *Aranyosi i Căldăraru*. W sprawie *LM* stało się naturalną konsekwencją skupienia uwagi na niezawisłości sędziowskiej, będącej częścią tak wymogów rzetelnego procesu, jak praworządności. Negatywny wynik oceny generalnej, przeprowadzanej przez

temat M. Taborowski, *Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej w świetle wyroku LM (Celmer)* [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Lojek, Warszawa 2018, s. 87.

³¹ Taka konkluzja znajduje oparcie w wyroku TS z 25.07.2018 r., C-220/18 PPU *ML*, pkt 87. Sprawa dotyczyła badania warunków pozbawienia wolności w zakładach penitencjarnych w państwie wystawiającym ENA, ale można wskazać tam regułę *mutatis mutandis* zastosować przy badaniu gwarancji rzetelnego procesu.

³² Wyrok *LM*, pkt 75.

³³ Wyrok *LM*, pkt 75; zob. też uwagi pisemne Komisji Europejskiej z 30.04.2018 r. w sprawie C-216/18 PPU, *LM*, pkt 23–24; opinia *LM*, pkt 103.

³⁴ Wyrok *LM*, pkt 75, 79.

sąd krajowy w odniesieniu do państwa wystawiającego nakaz, oznacza w istocie, że zasada rządów prawa w tym państwie została naruszona, skoro występują w nim systemowe lub co najmniej ogólne nieprawidłowości, które jej zagrażają. Skoro jednak konkluzja taka nie przekłada się jeszcze na odmowę wykonania ENA, to pośrednio oznacza to akceptację przez Trybunał wydania osoby do kraju nie w pełni praworządnego. W orzeczeniach ENA Trybunał, choć powołuje zasadę rządów prawa, to zapewnia wyższą ochronę nie jej, a zasadzie wzajemnego zaufania. Wzajemne zaufanie, które rodzi się z przestrzenia praworządności w państwach członkowskich, w szczególnej sytuacji kolizji między nimi, zyskało przed nią prymat.

Wprawdzie kontrola niezawisłości sądów państwa członkowskiego Unii w przypadku wykonania ENA ma charakter rozproszony, w tym znaczeniu, że jest dokonywana przez poszczególne sądy innych krajów członkowskich, niemniej musi opierać na wspólnym standardzie niezawisłości. Rozpatrzenie sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, przy tym ustanowiony na mocy ustawy, jest bowiem indywidualnym prawem jednostki (art. 47 KPP)³⁵ oraz niezbędnym elementem skutecznej ochrony prawnej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE), konkretyzującej z kolei zasadę państwa prawa (art. 2 TUE)³⁶. W sposób oczywisty wymóg niezawisłości sędziowskiej jest zatem częścią prawa Unii i podlega interpretacji przez Trybunał Sprawiedliwości ze skutkiem wiążącym dla państw członkowskich i wszystkich organów krajowych, tak sądowych, jak pozasądowych. Co więcej, w świetle późniejszego orzecznictwa trybunału luksemburskiego, zasada skutecznej ochrony sądowej wywiera skutek bezpośredni jeśli chodzi o niezależność sądów krajowych dokonujących wykładni i stosujących prawo Unii³⁷.

W sprawie *LM* Trybunał przypomniał i podtrzymał swoje wcześniejsze ustalenia orzecznicze dotyczące ujęcia niezawisłości sędziowskiej, w dużej mierze wypracowane na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁸, ale także dodał do niego nowe elementy. Wymogi niezależności, niezawisłości i bezstronności mają kluczowe znaczenie dla unijnego porządku prawnego, są gwarancją ochrony wszystkich praw wywodzonych z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim³⁹. W świetle orzecznictwa TSUE wymóg niezawisłości obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia⁴⁰.

³⁵ Zob. wyrok *LM*, pkt 48.

³⁶ Zob. wyrok *LM*, pkt 48, 50–53.

³⁷ Wyrok TS z 2.03.2021 C-824/18 *A.B. i in przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, pkt 146.

³⁸ Szerzej o pojęciu i gwarancjach niezawisłości sędziowskiej zob. m.in. R. Lawson, *Ochrona niezawisłości sądownictwa – możliwości i ograniczenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, cz. 1, Europejski Przegląd Sądowy 8/2018, s. 5.

³⁹ Wyrok *LM*, pkt 48; wyrok *A.K. i in.*, pkt 120.

⁴⁰ Wyrok *LM*, pkt 63, wyrok *A.K. i in.*, pkt 121.

Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa⁴¹. W świetle późniejszego wyroku *A.K. i inni*, wymóg bezstronności można oceniać poprzez podejście subiektywne, uwzględniające osobiste przekonania i zachowanie sędziego, tj. poprzez zbadanie, czy wykazał on stronniczość lub osobiste uprzedzenia w danej sprawie, jak również poprzez obiektywne podejście polegające na ustaleniu, czy sąd zapewnia, w szczególności z uwagi na swój skład, gwarancje wystarczające do wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności⁴².

W wyroku *LM* Trybunał potwierdził także, że gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w tym co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów⁴³. Kwestie te rozwijał w dalszym orzecznictwie, wskazując m.in., iż ważne jest, aby sąd również przejawiał oznaki niezależności, jako podstawę zaufania stron postępowania i opinii publicznej do samego sądu i jego orzeczeń⁴⁴.

Nowym elementem, o który Trybunał uzupełnił pojęcie niezawisłości, jest wpływ na nią systemu środków dyscyplinarnych. Trybunał wskazał, że musi on przewidywać gwarancje chroniące sędziów przed wykorzystywaniem go do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych⁴⁵. W tym celu, prawo powinno określać zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, kary dyscyplinarne, gwarantować prawo obwinionego do obrony oraz do zaskarżenia orzeczenia dyscyplinarnego, samo zaś postępowanie dyscyplinarne powinno być prowadzone przed niezależnym organem⁴⁶. Zagadnienia funkcjonowania reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów są wyraźnym wątkiem „polskim” w praktyce orzeczniczej TSUE. Kwestie te Trybunał rozwinął w dalszym orzecznictwie: wyroku w sprawie *Miasta Łowicz*⁴⁷ oraz zarządzeniu w sprawie zawieszenia Izby Dyscyplinarnej SN⁴⁸. Pełniejsze odniesienie się do tej kwestii nastąpiło w wyroku w sprawie C-791/19, wszczętej przez Komisję Europejską o naruszenie prawa Unii⁴⁹.

Kolejnym zagadnieniem, który Trybunał poruszył, choć nie postawił w nim kropki nad „i” są skutki oceny spełnienia gwarancji niezawisłości przez sądy krajowe dla możliwości ich uczestniczenia w dialogu z Trybunałem w oparciu o art. 267 TFUE.

⁴¹ Wyrok *LM*, pkt 65, wyrok *A.K. i in.*, pkt 122.

⁴² Wyrok *A.K. i in.*, pkt 128.

⁴³ Wyrok *LM*, pkt 66; zob. także wyrok *A.K. i in.*, pkt 123.

⁴⁴ Zob. wyrok *A.K. i in.*, pkt 127–128.

⁴⁵ Wyrok *LM*, pkt 67.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Wyrok TS z 26.03.2020 r. C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*.

⁴⁸ Zarządzenie TS z 8.04.2020 r. C-791/19 R.

⁴⁹ Wyrok TS z 15.07.2021 r. C-791/19 *Komisja przeciwko Polsce*.

TSUE przypomniał, że mechanizm odesłania prejudycjalnego może zostać uruchomiony jedynie przez organ, spełniający kryterium niezawisłości⁵⁰. Trybunał nie wskazał jednoznacznie, że kryterium niezawisłości oraz pojęcie „sądu” należy tak samo rozumieć na gruncie zasady skutecznej ochrony sądowej jak mechanizmu dialogu prejudycjalnego. Wydaje się, że kwestię tę Trybunał przesądził w wyroku w sprawie *Banco de Santander*⁵¹, a potwierdził również w późniejszym wyroku w sprawie ENA: *L i P*.⁵²

3.5.4. Wszczęcie badania wykonalności ENA

Trybunał Sprawiedliwości wprost wskazał wyłącznie jeden podmiot, który może zainicjować kontrolę gwarancji niezawisłości sędziowskiej w kontekście wykonania ENA, tj. samą osobę, której dotyczy nakaz. Jeżeli osoba ścigana sprzeciwia się przekazaniu państwu wydającemu ENA, to sąd wykonujący nakaz zobowiązany jest do przeprowadzenia oceny zagrożenia prawa do rzetelnego procesu tej osoby, o ile powołała się na istnienie systemowych lub co najmniej ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej⁵³. Uprawnienie osoby ściganej jest emanacją zasady skutecznej ochrony sądowej, a zarazem jej prawa podstawowego i ochrony przed ryzykiem nierzetelnego procesu. Niemniej Trybunał ukształtował uprawnienie jako warunkowe, osoba ścigana musi bowiem umotywić sprzeciw względami dającymi podstawę co najmniej do uruchomienia testu ogólnego.

Trybunał nie wyjaśnił natomiast, czy poza ściganym, również inne podmioty są uprawnione do zainicjowania badania gwarancji niezawisłości. W związku z tym pojawiły się komentarze sugerujące, że osoba objęta nakazem być może jest jedynym takim podmiotem, a wszczęcie badania byłoby uzależnione od wniesienia przez nią umotywowanego sprzeciwu⁵⁴. Pogląd taki wydaje się nieuzasadniony, bowiem skuteczność zapewnienia poszanowania prawa podstawowego lokowałaby jedynie w rękach osoby ściganej. Wprawdzie jest ona bezpośrednio zainteresowana własnym losem, niemniej z różnych powodów mogłaby nie podnosić wątpliwości co do rzetelnego procesu karnego, który ją czeka.

Zasada pełnej skuteczności prawa UE, ujęcie praw człowieka jako zobowiązań o charakterze *erga omnes*, a także ewentualna odpowiedzialność państwa przekazującego za eksterytorialne naruszenie prawa do rzetelnego procesu w państwie przejmującym osobę ściganą – sprzeciwiają się zawężeniu kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania kontroli do samej osoby ściganej. O ile przypadki wszczęcia badania wskutek sprzeciwu osoby objętej nakazem będą najczęstsze, to należy uznać, że z inicjatywą mógłby wystąpić zarówno organ państwa wykonującego ENA (w Polsce byłby to prokurator), kierujący wnioskiem do sądu o rozstrzygnięcie wykonania nakazu, jak również sąd z urzędu mógłby zdecydować o przeprowadzeniu takiej oceny, np.

⁵⁰ Wyrok LM, pkt 54.

⁵¹ Wyrok TS z 21.02.2020 C-274/14 *Banco de Santander*, pkt 55–56.

⁵² Zob. wyrok *L i P*, pkt 44.

⁵³ Wyrok LM, pkt 60.

⁵⁴ Zob. np. M. Taborowski, *Naruszenie...*, s. 86; R. Lawson, *Ochrona...*, s. 11.

gdyby podczas wysłuchania osoby objętej nakazem uzyskał informacje wskazujące, że prawo tej osoby do rzetelnego procesu może być zagrożone. Podobnie, gdyby sąd rozpoznawał nakazy dotyczące kilku osób, np. podejrzanych o współsprawstwo, z których tylko niektóre zgłosiły sprzeciw motywowany zagrożeniem prawa do rzetelnego procesu, zaś okoliczności uzasadniające ryzyko naruszenia dotyczyły wszystkich tych osób.

3.5.5. Źródło i natura informacji dla oceny zagrożenia prawa do rzetelnego procesu

Organ decydujący w sprawie wykonania ENA, w zasadzie posiada swobodę doboru źródeł informacji, na podstawie których dokona oceny dopuszczalności przekazania osoby ściganej. Niemniej brzemienność skutków negatywnej oceny gwarancji rzetelnego procesu nie tylko dla odmowy wykonania konkretnego nakazu, ale przede wszystkim w perspektywie systemowej wymaga, aby sąd dokonując oceny opierał się na informacjach odpowiedniej jakości – obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych⁵⁵.

Każde źródło, które pozwala uzyskać informacje przydatne dla dokonania ostatecznej oceny i podjęcia decyzji w sprawie wykonania nakazu, może zostać wykorzystane przez sąd. Przede wszystkim posługiwać się będzie informacjami pisemnymi pozyskanymi ze źródeł zróżnicowanych w zależności od kontekstu sprawy. To mogą być informacje pochodzące od instytucji Unii, a także innych organów i organizacji międzynarodowych, od zainteresowanego państwa członkowskiego (w szczególności jego organów sądowych), a także innych państw UE, jak też od organizacji społecznych i pozarządowych, czy nawet osób prywatnych działających w charakterze *amici curiae*. Wiarygodność i przydatność uzyskanych danych jako materiału dowodowego organy poddadzą własnej ocenie.

W wyroku w sprawie *N.S.*, Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz dokumentów przezeń przytoczonych (sprawozdań międzynarodowych organizacji pozarządowych, dokumentów UNHCR, sprawozdań Komisji Europejskiej) jako wystarczających do dokonania oceny i sformułowania wniosków⁵⁶. Z kolei w wyroku *Aranyosi i Căldăraru*, Trybunał Sprawiedliwości podał swoisty katalog źródeł, na których organy sądowe wykonujące europejski nakaz aresztowania mogą opierać swoją ocenę. Wskazał międzynarodowe orzeczenia sądowe, takie jak wyroki ETPC, orzeczenia sądowe państwa wydającego ENA, decyzje, sprawozdania i inne dokumenty sporządzane przez organy Rady Europy lub pochodzące z systemu ONZ⁵⁷.

Z kolei w wyroku *LM* Trybunał Sprawiedliwości w sposób szczególny wyróżnił trzy kategorie źródeł informacji: 1) wniosek Komisji Europejskiej do Rady UE uruchamiający mechanizm kontrolny z art. 7 TUE, 2) informacje przekazywane przez

⁵⁵ Wyrok *LM*, pkt 61; wyrok *Aranyosi i Căldăraru*, pkt 89.

⁵⁶ Wyrok *N.S.*, pkt 90–91.

⁵⁷ Wyrok *Aranyosi i Căldăraru*, pkt 89.

osobę poszukiwaną na podstawie ENA oraz 3) informacje udzielone przez organy wydające ENA. Również i ten katalog nie jest wyczerpujący.

Trybunał wskazał wniosek Komisji jako ważne źródło informacji dla organów wykonujących ENA. Oddaje to szczególny kontekst polski, w którym sytuacja dojrzała do tego, że taki wniosek na mocy Traktatu został złożony. Taki krok nie jest natomiast konieczny, bo nie ma bezpośredniego powiązania między kontrolą wykonalności ENA a mechanizmem ochrony wartości Unii. Dokument Komisji jest jedynym z wielu źródeł informacji, z których może skorzystać sąd, aczkolwiek ma charakter szczególny. Został przyjęty w ramach sformalizowanej procedury traktatowej, przygotowany starannie, w oparciu o bogaty materiał źródłowy, a jego zakres odpowiada potrzebom badawczym organu dokonującego zwłaszcza oceny ogólnej. Uzasadniony wniosek Komisji spełnia zatem kryteria jakościowe wskazane przez TSUE.

Natomiast informacje przekazywane przez osobę ściganą mogą mieć znacznie w dwu podstawowych aspektach. Zgłaszając sprzeciw wobec przekazania jej państwu członkowskiemu, które wydało nakaz, osoba inicjuje ogólną weryfikację poszanowania gwarancji rzetelnego procesu w tym państwie. Motywacja sprzeciwu będzie źródłem informacji dla sądu, podlegającym ocenie, podobnie jak inne źródła. Z kolei, już w ramach testu zindywidualizowanego, sąd zobowiązany będzie zbadać m.in. szczególne obawy wyrażone przez osobę objętą nakazem, czy też informacje dotyczące jej sytuacji osobistej⁵⁸.

3.5.6. Dialog sądów krajowych

Decyzja ramowa przewiduje w art. 15 ust. 2 procedurę horyzontalnego dialogu między organem wykonującym a wydającym nakaz. Trybunał włączył ów mechanizm do weryfikacji niezawisłości sędziowskiej przy wykonywaniu ENA, wskazując, że w ramach przeprowadzanej oceny sąd wykonujący nakaz powinien wystąpić o przekazanie mu „niezbędnych informacji uzupełniających”⁵⁹. W świetle decyzji ramowej dialog ten ma służyć przede wszystkim ustaleniu, czy spełnione są przesłanki odmowy wykonania ENA, ewentualnie uzyskaniu gwarancji warunkujących jego wykonanie bądź dotyczących treści lub formy nakazu. Wskazówki udzielone przez TS w odniesieniu do dialogu sądowego pozostawiły niejasności, jak należy go prowadzić, zaś późniejsza praktyka, po wyroku *LM*, wskazuje na ograniczoną przydatność tego mechanizmu do oceny niezawisłości sędziowskiej.

Po pierwsze, Trybunał skorzystanie z mechanizmu dialogu ujął w sposób kategoryczny, jako nakaz – organ sądowy „powinien wystąpić” (*must request*) do organu wydającego ENA o dodatkowe informacje. Formułę tę Trybunał Sprawiedliwości dosłownie przeniósł z wyroku *Aranyosi i Căldăraru*⁶⁰, tam jednak dotyczyła ona uzyskania informacji o warunkach, w których dana osoba, objęta ENA, ma być pozbawiona wolności. W odniesieniu natomiast do informacji dotyczących gwarancji niezawisłości sądu, obowiązek zwrócenia się do tegoż sądu, wydaje się sformułowany

⁵⁸ Wyrok *LM*, pkt 75.

⁵⁹ Wyrok *LM*, pkt 76; wyrok *Aranyosi i Căldăraru*, pkt 95.

⁶⁰ Wyrok *Aranyosi i Căldăraru*, pkt 95.

na wyrost – uprawnienie (przyzwolenie) dla sądu byłoby wystarczające. Tak zresztą, jako uprawnienie fakultatywne, wprowadziła je decyzja ramowa. Zatem sąd wykonujący ENA samodzielnie powinien ocenić, czy posiada już informacje wystarczające do dokonania oceny zagrożenia rzetelności procesu. Jeśli uznałby, że tak właśnie jest, nie powinien zwracać się o informacje uzupełniające – co dodatkowo wydłużyłoby postępowanie w sprawie wykonania nakazu – a sformułować ocenę końcową.

Po drugie, o ile w sprawie *Aranyosi i Căldăraru* informacje od sądu wydającego nakaz miały dotyczyć warunków odbywania kary pozbawienia wolności, to w sprawie *LM* sąd wydający nakaz ma być pytany o gwarancje zachowania niezawisłości. W pierwszym przypadku, sąd udziela informacji ze sfery (więziennictwa), za którą odpowiada odrębny od niego organ administracji publicznej. W drugim przypadku sąd ma udzielić informacji o własnej niezawisłości. W pierwszym zatem – wypowiada się o sferze wobec sądu zewnętrznej, w drugiej – o sobie samym. Stawia go to sytuacji szczególnego konfliktu, stanowi wyzwanie dla zachowania obiektywizmu, zaś treść odpowiedzi może narazić go ewentualną negatywną reakcją innych władz krajowych.

Po trzecie, kierunek i treść odpowiedzi sądu wydającego ENA może zależeć od tego, kto w jego imieniu udziela odpowiedzi. Kwestii tej nie przesądza ani decyzja ramowa ani wyrok TSUE. W kontekście polskim organem wydającym nakaz jest „sąd okręgowy”, a odpowiedzi mógłby udzielić: prezes sądu, przewodniczący wydziału, czy też sędzia, który konkretny ENA wystawił – o ile jeszcze w tym sądzie orzeka, względnie kolejny sędzia, któremu sprawę przydzielono. Najbardziej uzasadnione wydaje się przekazanie odpowiedzi przez sędziego, który nakaz wydał. W praktyce natomiast możliwe są różne sytuacje, łącznie z taką, w której konkurują ze sobą w udzielaniu informacji prezes sądu i sędzia wydający nakaz, zaś sąd pytający staje się świadkiem korespondencyjnego „dialogu” między nimi i otrzymuje odpowiedzi niespójne, czy wręcz przeciwstawne⁶¹.

Z kolei za oczywiste naruszenie prawa Unii, w świetle decyzji ramowej o ENA i orzecznictwa TS, należy uznać żądanie Ministerstwa Sprawiedliwości, aby sądy polskie zaprzestały odpowiadania na pytania zagranicznych organów dotyczące zmian legislacyjnych w wymiarze sprawiedliwości oraz okoliczności dotyczących konkretnych osób, a zamiast tego kierowały je do Ministerstwa Sprawiedliwości⁶².

Po czwarte, TS wskazując drogę dialogu między sądami krajowymi, jego zakres przedmiotowy określił bardzo ogólnie – jako służący do uzyskania informacji niezbędnych do oceny ryzyka⁶³. Nie sprecyzował przy tym, o które ryzyka chodzi: generalne czy zindywidualizowane. Niemniej pytania i odpowiedzi powinny służyć przede wszystkim przeprowadzeniu przez sąd wykonujący ENA testu zindywidualizowanego i ustaleniu, czy w przypadku przekazania osoby poszukiwanej, jej prawo do rzetelnego procesu będzie rzeczywiście zagrożone. Mogą także dotyczyć wpływu systemowych nieprawidłowości na sądy właściwe do prowadzenia sprawy osoby objętej ENA. Wydaje się natomiast niewskazane, aby sąd wykonujący ENA przerzu-

⁶¹ Zob. P. Filipek, *Rozproszona...*, s. 29.

⁶² Zob. pismo Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości z 13.09.2019 r. do prezesów sądów okręgowych i sądów apelacyjnych, DKO-784-9/19.

⁶³ Wyrok *LM*, pkt 76.

cał na sądy wydający nakaz ciężar udokumentowania nieprawidłowości systemowych lub ogólnych. W zakresie testu ogólnego sąd wykonujący nakaz powinien przede wszystkim korzystać z innych źródeł informacji (zob. wyżej).

3.6. Wyrok w sprawie C-354 i 412/20 L i P

3.6.1. Odesłania prejudycjalne sądu amsterdamskiego

Trybunał Sprawiedliwości ponownie badał relacje między wykonywaniem ENA a utrzymaniem gwarancji niezawisłości sędziowskiej w połączonych sprawach C-354/20 PPU L i C-412/20 PPU P. Obie zostały zainicjowane pytaniami sądu w Amsterdamie, gdy uznał on, że niezawisłość każdego sądu w Polsce jest zagrożona z powodu systemowych nieprawidłowości. Rechtbank Amsterdam w tym kontekście wskazał zwłaszcza na: działalność nowej Krajowej Rady Sądownictwa, jako organu pozbawionego niezależności i obiektywizmu; funkcjonowanie reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz Izby Dyscyplinarnej SN; a także wprowadzenie ustawy kagańcowej. W związku z tym sąd zapytał, czy należy w ogóle honorować nakazy wydawane przez polskie organy, skoro – w jego ocenie, zmiany dokonane w polskim wymiarze sprawiedliwości w ostatnich latach, nie gwarantują już niezawisłości sądów, i z tego powodu osoba przekazana nie ma zagwarantowanego prawa do rzetelnego procesu.

Kompetencja do decydowania o wykonaniu ENA jest w Holandii scentralizowana. Sąd odsyłający jest właściwy do rozpatrywania wszystkich nakazów. Te wystawione przez sądy polskie to ok. 250–300 spraw rocznie, stanowią jedną trzecią wszystkich ENA trafiających do Rechtbank Amsterdam⁶⁴. Sąd ten posiada zatem znaczące doświadczenie w zakresie wykonywania nakazów europejskich, przekraczające doświadczenie innych sądów Unii. W oparciu o dwuletnią praktykę rozpatrywania spraw polskich ENA – zgodnie z metodologią wskazaną przez TS w wyroku LM – stwierdził, że badanie ryzyka zindywidualizowanego w przypadku problemów systemowych jest zbędne⁶⁵.

Istotą odesłania prejudycjalnego była zatem propozycja modyfikacji testu LM i rezygnacja z przeprowadzania testu zindywidualizowanego, o ile sąd krajowy już stwierdził, że systemowe lub ogólne nieprawidłowości prowadzą do braku gwarancji niezawisłości każdego sądu w państwie wydającym ENA. Jeśli z tego powodu, nikt w określonym kraju nie ma zapewnionego prawa do rzetelnego procesu sądowego, to czy można odmówić przekazania osoby poszukiwanej bez potrzeby szczegółowego zbadania konkretnych okoliczności dotyczącego jej nakazu⁶⁶.

⁶⁴ Zob. J. Morijn, *Discussing imploding Polish judicial independence, European Arrest Warrants and fair trial in Luxembourg: silver linings to a grim day?*, Rule of Law in Poland, 13.10.2020 r., <https://ruleoflaw.pl/cjeu-eaw-poland> (dostęp 1.03.2021).

⁶⁵ J. Morijn, *Discussing...*

⁶⁶ O krytyce testu zindywidualizowanego zob. m.in. A. Frąckowiak-Adamska, *Drawing Red Lines with No (Significant) Bites: Why an Individual Test Is Not Appropriate in the LM Case*, w: A. von Bogdandy, *Defending Checks and Balances in EU...*, s. 443 i n.

3.6.2. Podtrzymanie pełnego testu LM dla oceny niezawisłości sądów

W wyroku z 17 grudnia 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził obowiązek przeprowadzenia pełnego testu *LM*. Uznał, że istnienie w określonym państwie nieprawidłowości takich, jak wskazane przed sąd odsyłający, nie musi przekładać się na wszystkie rozstrzygnięcia sądów tego państwa w każdej konkretnej sprawie⁶⁷. Podtrzymał szczególny charakter odmowy wykonania ENA, która musi być uzasadniona „wyjątkowymi okolicznościami”⁶⁸. Przeciwna interpretacja, zdaniem Trybunału, prowadziłaby do rozszerzenia ograniczeń zasad wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania.

Trybunał wskazał, że dopuszczenie poglądu, iż systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w danym państwie wystarczają do uznania, że osoba przekazana będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, skutkowałoby automatyczną odmową wykonania każdego nakazu wydanego przez to państwo, a w rezultacie faktycznym zawieszeniem stosowania mechanizmu ENA wobec niego⁶⁹. TS przypomniał również, że zawieszenie funkcjonowania ENA może nastąpić jedynie w wyniku stwierdzenia przez Radę Europejską poważnego, trwałego naruszenia przez państwo wartości Unii – w ramach mechanizmu ich ochrony na mocy art. 7 ust. 2 TUE. Wobec braku takiej decyzji Rady Europejskiej i następczej decyzji Rady o zastosowaniu sankcji wobec państwa na podstawie art. 7 ust. 3 TUE, sąd wykonujący ENA nie może tego mechanizmu zastąpić własną decyzją i ograniczyć się jedynie do przeprowadzenia oceny ogólnej i odstąpienia od oceny zindywidualizowanej⁷⁰.

Brak woli Trybunału podążenia drogą zaproponowaną mu przez sąd holenderski motywowany jest względami ochrony systemu prawa Unii przed spodziewanymi negatywnymi konsekwencjami, które przyniosłoby podejście „holenderskie”. Poza skutkami w postaci faktycznego zawieszenia uczestnictwa jednego z członków Unii w mechanizmie ENA, oraz wkroczeniem w kompetencje Rady Europejskiej i Rady UE na gruncie art. 7 TUE, Trybunał podniósł również wysokie ryzyko bezkarności osób ściganych, jeśli nie zostaną przekazane⁷¹, a także niemożność występowania przez organy tego państwa z pytaniami prejudycjalnymi, skoro miałyby utracić jedną z konstytutywnych cech „sądu”⁷². W poprzedzającej wyrok TS opinii, rzecznik generalny Campos Sánchez-Bordona wytknął także dezawuowanie w ten sposób pracy zawodowej wszystkich polskich sędziów⁷³ oraz przywołał argument rządu belgijskiego o naruszaniu praw ofiar przestępstw, z powodu popełnienia których wystawiono ENA⁷⁴.

Podejście Trybunału wyrażone w wyrokach *LM* oraz *L i P* jest ostrożne i powściągliwe. Za cel nadrzędny obrał zachowanie mechanizmu wzajemnego uznawania,

⁶⁷ Wyrok *L i P*, pkt 42.

⁶⁸ Wyrok *L i P*, pkt 43.

⁶⁹ Wyrok *L i P*, pkt 59.

⁷⁰ Por. wyrok *L i P*, pkt 57 i 60.

⁷¹ Wyrok *L i P*, pkt 64.

⁷² Por. wyrok *L i P*, pkt 44.

⁷³ Opinia rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony z 12.11.2020, pkt 52 – dalej opinia *L i P*.

⁷⁴ Opinia *L i P*, pkt 51.

nawet mimo zasadniczych problemów z zapewnieniem niezawisłości sędziów i rządów prawa w państwie członkowskim. Na tle wskazanych przez TS elementów wykładni, można sformułować kilka uwag.

Po pierwsze, sądy są organami powołanymi do wymierzania sprawiedliwości w indywidualnych sprawach. W zasadzie, nie jest ich rolą podejmowanie środków o charakterze generalnym. Jeśli sąd krajowy państwa Unii podjąłby decyzję o odmowie wykonania ENA w oparciu jedynie o generalną ocenę, bez szczegółowego zbadania okoliczności konkretnej sprawy, jego decyzja, mimo że formalnie wiążąca w konkretnej sprawie, miałaby niemniej znaczenie generalne. Tym bardziej skutek taki będzie miała decyzja organu sądowego, który tak jak w przypadku holenderskiego *Rechtbank Amsterdam*, jest jedynym sądem w kraju właściwym do decydowania w sprawie wykonania wszelkich ENA.

Po drugie, wprowadzić nie można twierdzić, że żaden polski sędzia nie jest już dziś niezawisły, niemniej można twierdzić, że niezawisłość każdego sądu i sędziego jest zagrożona. To zaś już wystarcza do stwierdzenia braku spełnienia wymogów prawa do rzetelnego procesu i unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej. Problemem zasadniczym jest bowiem skupienie w ręku organów władzy wykonawczej oraz organów od niej zależnych bądź powiązanych prawnie lub faktycznie (rzecznicy odpowiedzialności dyscyplinarnej, KRS, Izba Dyscyplinarna SN), instrumentów represjonowania tych sędziów, których orzeczenia lub wypowiedzi dotyczące sytuacji w sądownictwie nie odpowiadają oczekiwaniom rządu. Należą do nich postępowania dyscyplinarne (też poprzedzające je „czynności wyjaśniające”), środki administracyjne (przeniesienie do innej struktury sądu, odwołanie z delegacji, zawieszenie w wykonywaniu czynności, obniżenie wynagrodzenia), zagrożenie środkami karnoprawnymi (inicjowane uchyleniem immunitetu sędziowskiego), a także środki faktyczne (kampanie medialne, etc.). Wykreowano kompleksowy, wielonarzędziowy mechanizm wywierania presji i nacisków na sędziów, który pozostaje nie do pogodzenia z gwarancjami niezawisłości władzy sądowniczej. Stworzono go intencjonalnie i stosuje się z premedytacją. Aktualny standard orzeczniczy Trybunału Sprawiedliwości zdaje się nie uwzględniać tego aspektu w należyтым stopniu. Zresztą mimo upływu dwa i pół roku od orzeczenia w sprawie *LM*, Trybunał w nowym wyroku niemal nie odnotował pogorszenia sytuacji w polskim sądownictwie. Zaznaczył jedynie, że istnienie informacji o nieprawidłowościach lub ich pogłębieniu powinno „wzbudzić czujność” organu wykonującego ENA⁷⁵.

Po trzecie, nieprawidłowości w systemie polskiego sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej mają istotnie charakter strukturalny. Dlatego nie zostaną usunięte na poziomie analizy indywidualnych przypadków. Wielopoziomowy mechanizm analizy zagrożenia, wskazany w orzecznictwie dotyczącym wykonania ENA, nie jest adekwatny do problemów wynikających ze zmian w Polsce. Pozwala natomiast trwać mechanizmowi wzajemnego uznawania orzeczeń, mimo że niezawisłość sędziowska nie jest już w Polsce w pełni zagwarantowana. Paradoksalnie, chroniąc zasadę wzajemnego zaufania i mechanizm wzajemnego uznawania dopuszcza się podważenie

⁷⁵ Wyrok *L i P*, pkt 60.

skuteczności kontroli sądowej oraz osłabianie rządów prawa, stanowiących jednak dla nich fundament.

Po czwarte, odpowiedzialność za sytuację, w której polscy sędziowie nie mają zagwarantowanej pełnej niezawisłości i nie spełniają wymogów unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej, przede wszystkim ponoszą władze krajowe, które przyjęły takie rozwiązania legislacyjne i prowadzą takie działania faktyczne, aby zyskać maksymalny wpływ na sędziów i sądy oraz treść orzeczeń sądowych, czyniąc to z jaskrawym przekroczeniem granicy podziału władz. Odpowiedzialność ponoszą także instytucje Unii oraz państwa członkowskie UE – za brak skutecznych działań w okresie ostatnich lat, aby powstrzymać destrukcję polskiego systemu sądowego i umożliwić pełne, niezakłócone uczestnictwo w mechanizmach współpracy opartych na wzajemnych zaufaniu i wzajemnym uznawaniu orzeczeń sądowych. Zaobserwować można rozdziew między bardzo negatywną oceną sytuacji w Polsce zawartą w dokumentach Komisji⁷⁶ czy Parlamentu Europejskiego⁷⁷ a niskim tempem i ograniczonym zakresem podejmowanych środków prawnych i politycznych.

Po piąte, wątpliwości mogą budzić pewne elementy materialne i proceduralne, które Trybunał przyjmuje dla ukształtowania kryterium „wyjątkowych okoliczności” uzasadniających odmowę wykonania ENA. Sugeruje, że odmowa nie może nastąpić z samych powodów generalnych powodujących masowe skutki w postaci odmowy uznania wszystkich sądów państwa członkowskiego Unii. Niemniej cecha wyjątkowości odnosić się powinna nie do kryteriów ilościowych, a jakościowych – natury i wagi okoliczności uzasadniających odmowę. Zapewnienie prawa do rzetelnego procesu, z uwagi na rangę prawa pierwotnego, ma pierwszeństwo przed wykonaniem nakazu ustanowionego mocą decyzji ramowej. W każdym przypadku naruszenia wymogów rzetelnego procesu, nakaz nie powinien zostać wykonany. Jeżeli naruszenie wynika z przesłanek generalnych, powinny być wystarczające do zatrzymania procesu przekazania osoby ściganej. Ponadto element proceduralny, podjęcie decyzji przez Radę Europejską na podstawie art. 7 TEU, nie może być warunkiem koniecznym dla określenia generalnych skutków braku spełnienia wymogów prawa Unii. Przebieg procedury ochrony wartości prowadzonej wobec Polski i Węgier, wskazuje że nie realizuje ona celu, dla którego została ustanowiona, i nie zapewnia ochrony wartości i zasad prawa Unii.

3.6.3. Nowe elementy w wyroku TS

W wyroku *L i P* pojawiły się także pewne elementy nowe, niewystępujące we wcześniejszym orzeczeniu. Wyrok *LM* dotyczył wykonania ENA w celu przeprowadzenia postępowania karnego wobec osoby objętej nakazem. Natomiast w wyroku

⁷⁶ Zob. m.in. uzasadniony wniosek KE z 20.12.2017 r. na podstawie art. 7 ust. 1 TUE dotyczący praworządności w Polsce, COM(2017) 835 final; Sprawozdanie KE z 30.9.2020 r. na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD(2020) 320 final.

⁷⁷ Rezolucja PE z 17.09.2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE).

L i P, Trybunał odniósł się także do drugiej sytuacji, gdy osoba jest poszukiwana w celu wykonania uprzednio już orzeczonej kary pozbawienia wolności lub wolnościowego środka zabezpieczającego. Tego przypadku dotyczyło bowiem drugie z odesłań sądu amsterdamskiego.

Trybunał rozważył także aspekty temporalne zachowania niezawisłości sądów. O ile w sprawach *LM* oraz *L* (C-354/20 PPU), nakazy aresztowania zostały wydane zanim pojawiły systemowe nieprawidłowości w polskim sądownictwie zagrażające niezawisłości sędziów, o tyle w sprawie *P* (C-412/20 PPU) – nakaz wydał Sąd Okręgowy w Sieradzu w maju 2020 r. Sąd amsterdamski zaś za datę graniczną, w jego ocenie przesądzającą o braku niezawisłości wszystkich sądów polskich – przyjął datę wejścia w życie ustawy kagańcowej (14 luty 2020 r.)⁷⁸, która z jednej strony – uniemożliwiła ocenę prawidłowości ustanowienia sądu (sędziego) na mocy ustawy, oraz ograniczyła dopuszczalność oceny niezawisłości i bezstronności sądu, a z drugiej strony – rozszerzyła zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i uczyniła ją bardziej arbitralną niż poprzednio.

Podstawowy wniosek jest taki, że badanie zachowania gwarancji niezawisłości dotyczy każdego sądu, którego decyzje mogą kształtować sytuację osoby ściganej. Zatem niezawisły musi być tak (a) sąd wydający nakaz, jak (b) sąd prowadzący postępowanie karne lub karne wykonawcze po przekazaniu osoby, jak również (c) sąd, który orzekł karę pozbawienia wolności lub środek zabezpieczający polegający na pozbawieniu wolności, dla wykonania których nakaz wystawiono.

Nieprawidłowości w zakresie niezawisłości sądów, które wystąpiły już po wydaniu ENA, nie będą miały znaczenia dla oceny samego nakazu, o ile w chwili jego wydawania sąd wystawiający nakaz był niezawisły. W sposób oczywisty okoliczności takie będą miały jednak znaczenie dla oceny dopuszczalności wykonania nakazu w celu przeprowadzania postępowania karnego – ocena niezawisłości sądu prowadzącego proces karny musi się opierać na informacjach aktualnych⁷⁹. Podobnie w przypadku wydawania osoby dla celów wykonania kary bądź środka zabezpieczającego, ocenę niezawisłości należy przeprowadzać wtedy, gdy po ewentualnym przekazaniu, będzie się toczyć w sprawie tej osoby nowe postępowanie sądowe wskutek zaskarżenia wykonania kary bądź środka zabezpieczającego⁸⁰.

Szersze ujęcie zaproponował rzecznik generalny, uznając że sąd wydający ENA powinien zachowywać niezawisłość tak przed wydaniem ENA (w domyśle: w momencie wydawania) jak po jego przekazaniu, bowiem organ wykonujący ENA musi mieć zawsze możliwość skontaktowania się z organem wydającym nakaz w celu uzyskania dodatkowych informacji⁸¹. Trybunał tej sugestii w wyroku nie podzielił, pozostawił zatem otwartą kwestię, czy należy również poddać weryfikacji niezależność sądu (sędziego) udzielającego informacji uzupełniających. Niemniej, jeśli nawet traktować udzielanie odpowiedzi na pytania sądu zagranicznego za należące

⁷⁸ Ustawa z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r., poz. 190.

⁷⁹ Zob. wyrok *L i P*, pkt 66.

⁸⁰ Wyrok *L i P*, pkt 67.

⁸¹ Zob. opinia *L i P*, pkt 52 i 84.

do sfery administracyjnej działalności sądu, nie zaś do sfery orzekania, to przymioty organu uczestniczącego w dialogu mogą podlegać co najmniej pośredniej ocenie, służącej ustaleniu, czy przekazane przezeń informacje są „obiektywne i wiarygodne”.

W wyroku Trybunał pozostawił także bez odpowiedzi niektóre z kwestii podniesionych przez sąd odsyłający. Wymownym pominięciem jest zwłaszcza brak odniesienia się do kwestii skuteczności wymaganego przez TS dialogu sądów krajowych. Zagadnienie to zostało wyraźnie postawione przez sąd amsterdamski, który wskazywał, że na wiele pytań przekazanych sądom polskim nie uzyskuje odpowiedzi, albo są one zdawkowe, niepełne i mało użyteczne. Kwestia ta została także zaakcentowana w trakcie rozprawy przed Trybunałem. W wyroku TS zatem intencjonalnie ów aspekt pominął. W kontekście pytań, które członkowie Trybunału stawiali Komisji w trakcie rozprawy można przypuszczać, że Trybunał uznał, że nie jego rolą jest orzecznictwo poprawianie mechanizmu dialogu sądowego. Być może TS uważa, że to Komisja Europejska powinna zagadnienie zbadać i ewentualnie zaproponować odpowiednią inicjatywę ustawodawczą nowelizującą decyzję ramowej. Nie jest to podejście nierozsądne, acz na pewno bardziej czasochłonne, przy czym nie jest wcale przesądzone, że Komisja tego zadania się podejmie.

3.7. Podsumowanie

Wbrew stanowisku Rządu RP, organizacja wymiaru sprawiedliwości państw nie jest, w świetle zobowiązań unijnych, wyłączną kompetencją państw członkowskich – przy jej wykonywaniu mają one obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, w tym z zasady skutecznej ochrony sądowej, oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego.⁸² Europejski nakaz aresztowania jest formą współpracy unijnej, dla realizacji której wymogi umocowania, niezawisłości i bezstronności sądu są kluczowe. O ile nie jest rolą Trybunału Sprawiedliwości orzekanie w trybie prejudycjalnym o tym, czy sądy w określonym państwie członkowskim spełniają te wymogi, to do takiej weryfikacji są już uprawnione organy sądowe innych państw Unii decydujące o przekazaniu osób ściganych na podstawie ENA.

W świetle orzeczeń TS dotyczących wykonywania ENA, sąd krajowy musi przeprowadzić pełne, a jednocześnie rygorystyczne badanie. Powinien kolejno dokonać generalnej oceny zagrożeń niezawisłości sądów w państwie wydania ENA; zweryfikować ich wpływ na sądy właściwe do prowadzenia postępowania wobec osoby objętej ENA; a także potwierdzić zagrożenie prawa do rzetelnego procesu tej konkretnej osoby, której nakaz dotyczy.

⁸² Zob. C-619/18 *Komisja przec. Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, pkt 52; *A.K. i inni*, pkt 75; wyrok TS z 19.11.2019 r., C-192/18 *Komisja przec. Polsce (Niezależność sądów powszechnych)*, pkt 102; wyrok TS z 26.03.2020 r., C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, pkt 36; C-824/18 *A.B. i inni*, pkt 68.

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
z dnia 25 lipca 2018 r.⁽¹⁾

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Współpraca policyjna i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 1 ust. 3 – Procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi – Warunki wykonania – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu

W sprawie C-216/18 PPU

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court (wysoki sąd, Irlandia) postanowieniem z dnia 23 marca 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 marca 2018 r., w postępowaniu dotyczącym wykonania europejskich nakazów aresztowania wystawionych przeciwko

LM,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits i C.G. Fernlund, prezesi izb, A. Borg Barthet, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, C. Lycourgos i E. Regan, sędziowie, rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

zważywszy na wniosek sądu odsyłającego z dnia 23 marca 2018 r., który wpłynął do Trybunału w dniu 27 marca 2018 r., o rozpoznanie odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym na podstawie art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem,

zważywszy na postanowienie pierwszej izby z dnia 12 kwietnia 2018 r. o uwzględnieniu tego wniosku,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 czerwca 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Minister for Justice and Equality przez M. Browne, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Ní Chúlacháin, BL, R. Farrella, SC i K. Colmcille’a, BL,

¹ Język postępowania: angielski.

- w imieniu LM przez C. Ó Maolchallanna, solicitor, M. Lynama, BL, i S. Guerina, SC, a także przez D. Stuart, BL,
 - w imieniu rządu hiszpańskiego przez M.A. Sampola Pucurulla, działającego w charakterze pełnomocnika,
 - w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, działającego w charakterze pełnomocnika,
 - w imieniu rządu niderlandzkiego przez M.K. Bulterman, działającą w charakterze pełnomocnika,
 - w imieniu rządu polskiego przez Ł. Piebiaka, B. Majczynę i J. Sawicką, działających w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Tomkina, H. Krämera, B. Martenczuka, R. Troostersa i K. Banks, działających w charakterze pełnomocników,
- po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 2018 r., wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 34), zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24) (zwaną dalej „decyzją ramową 2002/584”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach wykonywania w Irlandii europejskich nakazów aresztowania wystawionych przez sądy polskie przeciwko LM (zwanemu dalej „zainteresowanym”).

Ramy prawne

Traktat UE

- 3 Artykuł 7 TUE stanowi:

„1. Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane państwo członkowskie i, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia.

Rada regularnie bada, czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne.

2. Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2.
3. Po dokonaniu stwierdzenia na mocy ustępu 2, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu

tego państwa członkowskiego w Radzie. Rada uwzględnia przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych.
Obowiązki, które ciążyą na tym państwie członkowskim na mocy traktatów, pozostają w każdym przypadku wiążące dla tego państwa.
[...]

Karta

- 4 Tytuł VI Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), opatrzony nagłówkiem „Wymiar sprawiedliwości”, obejmuje art. 47, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, który stanowi:
„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. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.
[...]
- 5 Wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) uściślają odnośnie do art. 47 akapit drugi karty, że przepis ten odpowiada art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).
- 6 Artykuł 48 karty, zatytułowany „Domniemanie niewinności i prawo do obrony”, stanowi:
„1. Każdego oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona zgodnie z prawem.
2. Każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony”.

Decyzja ramowa 2002/584

- 7 Motywy 5–8, 10 i 12 decyzji ramowej 2002/584 mają następujące brzmienie:
„(5) [...] wprowadzenie nowego, uproszczonego systemu przekazywania osób skazanych bądź podejrzanych, w celach wykonania wyroku lub wszczęcia postępowania prowadzącego do wydania wyroku w sprawach karnych, stwarza możliwość usunięcia złożoności obecnych procedur ekstradycyjnych i związanej z nimi możliwości przewlekania postępowania. [...]
(6) Europejski nakaz aresztowania, przewidziany w niniejszej decyzji ramowej stanowi pierwszy konkretny środek w dziedzinie prawa karnego wprowadzający zasadę wzajemnego uznawania, którą Rada Europejska określa jako »kamień węgielny« współpracy sądowej.
(7) Jako że cel, jakim jest zastąpienie systemu wielostronnej ekstradycji zbudowan[ego] na fundamencie Europejskiej konwencji o ekstradycji z dnia 13 grudnia 1957 r., nie może zostać w sposób wystarczający osiągnięty przez działające jednostronnie państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii, Rada może przyjąć odpowiednie środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 2 [UE] i art. 5 [WE]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, wymienioną w tym ostatnim artykule, niniejsza decyzja ramowa nie wykracza poza środki niezbędne dla osiągnięcia tego celu.
(8) Decyzje w sprawie wykonywania europejskiego nakazu aresztowania należy poddawać należytych kontrolom, co oznacza, że organ sądowy państwa członkowskiego, na terytorium

którego osoba, której wniosek dotyczy, została aresztowana, zobowiązany jest do podjęcia decyzji w sprawie przekazania tej osoby.

[...]

(10) Mechanizm europejskiego nakazu aresztowania opiera się na wysokim stopniu zaufania w stosunkach między państwami członkowskimi. Jego wykonanie można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 6 ust. 1 [UE, obecnie, po zmianie, w art. 2 TUE], ustalonych przez Radę [Europejską] na podstawie art. 7 ust. 1 [UE, obecnie, po zmianie, art. 7 ust. 2 TUE] ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 2 [obecnie, po zmianie, art. 7 ust. 3 TUE].

[...]

(12) Niniejsza decyzja ramowa respektuje prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w art. 6 [UE] oraz tych, które znajdują odbicie w [karcie], w szczególności w jej rozdziale VI. Żadnego z przepisów niniejszej decyzji ramowej nie należy interpretować jako zakazującego odmowy przekazania osoby, w odniesieniu do której europejski nakaz aresztowania został wydany, kiedy istnieją, oparte o obiektywne przesłanki, podstawy do przypuszczania, że wymieniony nakaz aresztowania został wydany w celu ścigania lub ukarania osoby ze względu na jej płeć, rasę, religię, pochodzenie etniczne, obywatelstwo, język, poglądy polityczne lub orientację seksualną, lub że jej sytuacja może ulec pogorszeniu z jednej z tych przyczyn.

[...]”.

8 Artykuł 1 decyzji ramowej, zatytułowany „Definicja europejskiego nakazu aresztowania i zobowiązania do jego wykonania”, przewiduje:

„1. Europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję sądową wydaną przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wniosek, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego [polegającego na pozbawieniu wolności].

2. Państwa członkowskie wykonują każdy europejski nakaz aresztowania w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami niniejszej decyzji ramowej.

3. Niniejsza decyzja ramowa nie skutkuje modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 [UE]”.

9 W art. 3, 4 i 4a wspomnianej decyzji ramowej wymieniono podstawy obligatoryjnej i fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

10 Artykuł 7 tej decyzji ramowej, zatytułowany „Powołanie organu centralnego”, stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie może wyznaczyć organ centralny lub, jeśli jego system prawny przewiduje taką możliwość, więcej niż jeden organ centralny wspomagający właściwe organy sądowe.

2. Państwo członkowskie może, jeśli to wskazane z uwagi na uwarunkowania organizacyjne jego wewnętrznego systemu sądowego, nałożyć na organ lub organy centralne odpowiedzialność za urzędowe przekazywanie i odbiór europejskich nakazów aresztowania, jak również za wszelką inną odnośną korespondencję urzędową.

Państwo członkowskie pragnące wykorzystać możliwości wynikające z niniejszego artykułu powiadamiają Sekretariat Generalny Rady odnośnie do wyznaczonego organu lub organów centralnych. Powiadomienia te wiążą wszystkie organy wydającego nakaz państwa członkowskiego”.

11 Zgodnie z art. 15 decyzji ramowej, zatytułowanym „Decyzja o przekazaniu”:

„1. Decyzję o tym, czy dana osoba ma zostać przekazana, podejmuje wykonujący nakaz organ sądowy z uwzględnieniem terminów i zgodnie z warunkami określonymi w niniejszej decyzji ramowej.

2. Jeśli wykonujący organ sądowy uważa informacje przekazane przez wydające nakaz państwo członkowskie za niewystarczające do celów podjęcia decyzji o przekazaniu, występuje o bezzwłoczne przekazanie niezbędnych informacji uzupełniających, w szczególności w odniesieniu do art. 3–5 oraz art. 8, oraz może ustalić termin ich otrzymania, z uwzględnieniem konieczności zachowania terminu określonego w art. 17. [...]”.

Prawo irlandzkie

12 Decyzja ramowa 2002/584 została transponowana do irlandzkiego wewnętrznego porządku prawnego na mocy European Arrest Warrant Act 2003 (ustawy o europejskim nakazie aresztowania z 2003 r.).

13 Sekcja 37 ust. 1 ustawy o europejskim nakazie aresztowania z 2003 r. stanowi:

„Nikt nie zostanie przekazany na podstawie niniejszej ustawy, jeśli:

a) jego przekazanie byłoby niezgodne z zobowiązaniami państwa wynikającymi z:

(i) [EKPC]; lub

(ii) protokołami do [EKPC];

b) jego przekazanie stanowiłoby naruszenie jakiegokolwiek postanowienia konstytucji [...]”.
Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

14 W dniach 1 lutego 2012 r., 4 czerwca 2012 r. i 26 września 2013 r. sądy polskie wydały przeciwko zainteresowanemu trzy europejskie nakazy aresztowania (zwane dalej „ENA”) w celu jego zatrzymania i przekazania tym organom sądowym, a następnie przeprowadzenia postępowania karnego w sprawie między innymi nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi.

15 W dniu 5 maja 2017 r. zainteresowany został zatrzymany w Irlandii na podstawie tych ENA i postawiony przed sądem odsyłającym, High Court (wysoki sąd, Irlandia). Poinformował on ten sąd, że nie wyraża zgody na przekazanie go polskim organom sądowym, po czym został umieszczony w areszcie w oczekiwaniu na decyzję w sprawie przekazania go polskim organom.

16 Aby uzasadnić, dlaczego sprzeciwia się przekazaniu, zainteresowany wskazał między innymi, że to przekazanie naraziłoby go na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu z pogwałceniem art. 6 EKPC. W tym względzie zainteresowany podniósł w szczególności, że niedawne zmiany w ustawodawstwie reformujące system sądowy w Rzeczypospolitej Polskiej pozbawiają go prawa do rzetelnego procesu sądowego. Zmiany te jego zdaniem fundamentalnie podważają podstawę wzajemnego zaufania pomiędzy organem sądowym wydającym europejski nakaz aresztowania a organem wykonującym ten nakaz, co zagraża działaniu mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania.

17 Zainteresowany opiera się przede wszystkim na uzasadnionym wniosku Komisji z dnia 20 grudnia 2017 r., przedstawionym zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczącym praworządności w Polsce [COM(2017) 835 final] (zwanym dalej „uzasadnionym wnioskiem”) a także na dokumentach, do których on się odnosi.

- 18 W uzasadnionym wniosku Komisja w pierwszej kolejności przedstawia szczegółowo tło i historię reform legislacyjnych, następnie porusza dwa zagadnienia, które budzą szczególnie niepokój, czyli brak niezależnej i zgodnej z prawem kontroli zgodności z Konstytucją oraz zagrożenia dla niezawisłości sądów powszechnych, a wreszcie wzywa Radę do stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską wartości, o których mowa w art. 2 TUE, i do skierowania do tego państwa członkowskiego odpowiednich zaleceń w tym względzie.
- 19 Uzasadniony wniosek przedstawia ponadto ustalenia Komisji Rady Europy na rzecz demokracji przez prawo dotyczące sytuacji w Rzeczypospolitej Polskiej oraz skutków niedawnych reform legislacyjnych dla systemu sądowego tego państwa członkowskiego.
- 20 Wreszcie w uzasadnionym wniosku odnotowano, że – w okresie poprzedzającym przedstawienie wniosku – głębokie zaniepokojenie w tym względzie wyraziły następujące instytucje i organizacje międzynarodowe oraz europejskie: Komitet Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rada Europejska, Parlament Europejski i Europejska Sieć Rad Sądownictwa; oraz na poziomie krajowym polski Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa, organizacje sędziowskie i stowarzyszenia prawników.
- 21 Na podstawie informacji zawartych w uzasadnionym wniosku oraz ustaleń Komisji Rady Europy na rzecz demokracji przez prawo dotyczących sytuacji w Rzeczypospolitej Polskiej oraz skutków niedawnych reform legislacyjnych dla systemu sądowego tego państwa członkowskiego sąd odsyłający skonkludował, że poprzez skumulowany efekt reform legislacyjnych, które przeprowadzono w Rzeczypospolitej Polskiej od 2015 r., dotyczących między innymi: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa, organizacji sądów powszechnych, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, w tym państwie członkowskim została naruszona zasada państwa prawnego. Sąd odsyłający oparł ten wniosek na stwierdzeniu zmian uważanych za szczególnie znaczące, takich jak:
- zmiany dotyczące konstytucyjnej roli Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie gwarantowania niezawisłości wymiaru sprawiedliwości, w połączeniu z niezgodnymi z prawem nominacjami do Trybunału Konstytucyjnego przez rząd polski i odmową publikacji przez ten rząd niektórych orzeczeń;
 - fakt, że Minister Sprawiedliwości jest obecnie Prokuratorem Generalnym i ma prawo aktywnie uczestniczyć w ściganiu przestępstw oraz że sprawuje władzę dyscyplinarną nad prezesami sądów, co może ograniczać swobodę działania tych prezesów, a w konsekwencji będzie mieć wpływ na administrowanie wymiarem sprawiedliwości;
 - fakt, że na Sąd Najwyższy mają wpływ przymusowe przeniesienia w stan spoczynku i przyszłe nominacje oraz że nowy skład Krajowej Rady Sądownictwa będzie w znacznym stopniu zdominowany przez nominacje o charakterze politycznym; oraz
 - fakt, że w znacznym stopniu naruszono rzetelność i sprawność działania Trybunału Konstytucyjnego, a wobec tego nie ma gwarancji, że ustawy w Polsce będą zgodne z polską Konstytucją, co samo w sobie oddziałuje na cały system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.
- 22 W tych okolicznościach sąd odsyłający uznał, że z tego względu, iż „szerokie i niepodlegające kontroli” uprawnienia systemu sądownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej są sprzeczne z uprawnieniami przyznanymi w państwie demokratycznym, które rządzi się zasadą państwa prawnego, istnieje rzeczywiste ryzyko, iż proces zainteresowanego w wydającym nakaz

państwie członkowskim będzie arbitralny. Tym samym przekazanie zainteresowanego prowadziłoby do naruszenia jego praw określonych w art. 6 EKPC, a wobec tego należałoby odmówić przekazania, zgodnie z prawem irlandzkim i z art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584 w związku z jej motywem 10.

- 23 W tym względzie sąd odsyłający wskazał, że w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198) Trybunał orzekł, w kontekście przekazania mogącego prowadzić do naruszenia art. 3 EKPC, że jeśli wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi istnienie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w zakresie ochrony prawnej w państwie wydającym nakaz, konieczne jest, by wykonujący nakaz organ sądowy dokonał oceny, w sposób konkretny i dokładny, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że zainteresowana osoba będzie narażona na rzeczywiste niebezpieczeństwo poddania w tym państwie członkowskim nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu. W tym wyroku Trybunał Sprawiedliwości określił również dwuetapową procedurę, którą wykonujący nakaz organ sądowy powinien zastosować w takich okolicznościach. Organ ten powinien przede wszystkim ustalić istnienie ogólnych lub systemowych nieprawidłowości w zabezpieczeniach dostępnych w wydającym nakaz państwie członkowskim, a następnie zwrócić się do organu sądowego tego ostatniego o wszelkie niezbędne informacje uzupełniające dotyczące ochrony danej osoby.
- 24 Tymczasem sąd odsyłający stawia pytanie o to, czy w sytuacji gdy wykonujący nakaz organ sądowy stwierdził naruszenie przez wydające nakaz państwo członkowskie wspólnej wartości, jaką jest zasada państwa prawnego, o której mowa w art. 2 TUE, i gdy to systemowe naruszenie stanowi z natury podstawową wadę systemu sądownictwa, wciąż znajduje zastosowanie – zgodnie z wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198) – wymóg przeprowadzenia w sposób konkretny i dokładny oceny istnienia poważnych i sprawdzonych podstaw do uznania, że dana osoba będzie narażona na ryzyko naruszenia jej prawa do rzetelnego procesu sądowego, ustanowionego w art. 6 EKPC, czy też w takich okolicznościach można łatwo dojść do wniosku, że organ wydający nakaz nigdy nie będzie mógł udzielić żadnych konkretnych gwarancji w zakresie rzetelnego procesu sądowego w odniesieniu do tej osoby, biorąc pod uwagę systemowy charakter naruszenia zasady państwa prawnego, a tym samym wykonujący nakaz organ sądowy nie może być zobowiązany do wykazania, że istnieją takie podstawy.
- 25 W tych okolicznościach High Court (wysoki sąd) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy – niezależnie od wniosków sformułowanych przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198) – w przypadku gdy sąd krajowy stwierdzi, że istnieją przekonujące dowody, iż panujące w wydającym nakaz państwie członkowskim warunki naruszają podstawowe prawo do rzetelnego procesu sądowego, ponieważ sam wymiar sprawiedliwości w wydającym nakaz państwie członkowskim nie jest już oparty na zasadzie państwa prawnego, konieczne jest, aby wykonujący nakaz organ sądowy dokonał dodatkowych ustaleń, w sposób konkretny i dokładny, czy zainteresowana osoba jest narażona na ryzyko nierzetelnego procesu sądowego, skoro proces będzie się toczyć w ramach systemu, który przestał opierać się na zasadzie państwa prawnego?
- 2) Czy jeśli kryteria, na których należy się oprzeć, wymagają przeprowadzenia konkretnej analizy, czy zainteresowana osoba narażona jest na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa

do sądu i czy jeśli sąd krajowy doszedł do wniosku, że doszło do systemowego naruszenia zasady państwa prawnego, tenże sąd krajowy jako wykonujący nakaz organ sądowy ma obowiązek zwrócić się do wydającego nakaz organu sądowego o przedstawienie dodatkowych niezbędnych informacji, dzięki którym mógłby odrzucić podejrzenie ryzyka nierzetelnego procesu sądowego, a jeśli tak – jakiego rodzaju gwarancje dotyczące rzetelnego procesu sądowego należałoby w tym względzie przedstawić?”.

W przedmiocie trybu pilnego

- 26 Sąd odsyłający wniósł o zastosowanie do niniejszego odesłania pilnego trybu prejudycjalnego przewidzianego w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 27 W uzasadnieniu tego wniosku sąd odsyłający stwierdza między innymi, że zainteresowany jest obecnie pozbawiony wolności w oczekiwaniu na decyzję o przekazaniu go polskim władzom, i że odpowiedź na postawione pytania będzie rozstrzygająca dla podjęcia takiej decyzji.
- 28 Należy wskazać w pierwszej kolejności, że odesłanie prejudycjalne będące przedmiotem niniejszej sprawy dotyczy wykładni decyzji ramowej 2002/584, która wchodzi w zakres dziedzin objętych tytułem V części trzeciej traktatu FUE, dotyczącym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Odesłanie to może w konsekwencji podlegać rozpoznaniu w pilnym trybie prejudycjalnym.
- 29 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o kryterium pilności, to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału należy wziąć pod uwagę fakt, że zainteresowany jest obecnie pozbawiony wolności, a jego pobyt w areszcie zależy od wyniku sporu w postępowaniu głównym. Ponadto sytuację zainteresowanego należy ocenić na dzień rozpatrywania wniosku o zastosowanie do odesłania prejudycjalnego trybu pilnego (wyrok z dnia 10 sierpnia 2017 r., Zdziaszek, C-271/17 PPU, EU:C:2017:629, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 W niniejszym wypadku, po pierwsze, bezsporne jest, że w tym dniu zainteresowany przebywał w areszcie. Po drugie, jego pozostanie w areszcie zależy od rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, ponieważ zastosowane wobec niego zatrzymanie zostało zarządzone, zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez sąd odsyłający, w ramach wykonywania ENA.
- 31 W tych okolicznościach na wniosek sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego pierwsza izba Trybunału postanowiła w dniu 12 kwietnia 2018 r. uwzględnić wniosek sądu odsyłającego o rozpoznanie odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym.
- 32 Ponadto postanowiono przekazać sprawę do Trybunału w celu przydzielenia jej wielkiej izbie.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 33 Na wstępie należy zauważyć, że z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, a także z odesłania do wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), zawartego w samej treści pytania pierwszego wynika, że pytania postawione przez sąd odsyłający dotyczą warunków pozwalających wykonującemu nakaz organowi sądowemu wstrzymać się, na podstawie art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584, od wykonania europejskiego nakazu aresztowania z uwagi na ryzyko naruszenia, w wypadku

przekazania osoby ściganej wydającemu nakaz organowi sądowemu, prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego przed niezawisłym sądem, potwierdzonego w art. 6 ust. 1 EKPC, który odpowiada art. 47 akapit drugi karty, jak wynika z pkt 5 niniejszego wyroku.

- 34 Trzeba tym samym stwierdzić, że poprzez oba pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584 należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji, gdy wykonujący nakaz organ sądowy, mający zadecydować o przekazaniu osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania wydanym w celu prowadzenia postępowania karnego, posiada informacje, takie jak zawarte w przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE uzasadnionym wniosku Komisji, mogące wskazywać na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi karty, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, wspomniany organ powinien zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że dana osoba będzie narażona na takie ryzyko w razie jej przekazania do wspomnianego państwa członkowskiego. Na wypadek odpowiedzi twierdzącej sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o uściślenie warunków, jakie musi spełniać taka weryfikacja.
- 35 W celu udzielenia odpowiedzi na postawione pytania należy przypomnieć, że prawo Unii opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i przyjmuje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane, i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 Zarówno zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, jak i zasada wzajemnego uznawania, która sama w sobie opiera się na wzajemnym zaufaniu między nimi (zob. podobnie wyrok z dnia 10 sierpnia 2017 r., Tupikas, C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo), mają w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwiają one utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Dokładniej rzecz ujmując, zasada wzajemnego zaufania wymaga, w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, aby każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie (wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 A zatem przy wykonywaniu prawa Unii państwa członkowskie mogą być zobowiązane na mocy tego właśnie prawa przyjmować domniemanie przestrzegania praw podstawowych przez inne państwa członkowskie, a tym samym nie tylko nie mogą one wymagać od innego państwa członkowskiego poziomu ochrony krajowej praw podstawowych wyższego od poziomu zapewnionego w prawie Unii, lecz także – z zastrzeżeniem wyjątkowych przypadków – nie mogą one sprawdzać, czy to inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzegało w konkretnym wypadku praw podstawowych zagwarantowanych przez Unię [opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 192].

- 38 Z motywu 6 decyzji ramowej 2002/584 wynika, że europejski nakaz aresztowania przewidziany w tej decyzji ramowej stanowi pierwszy konkretny środek w dziedzinie prawa karnego wprowadzający zasadę wzajemnego uznawania.
- 39 Jak wynika w szczególności z art. 1 ust. 1 i 2 oraz z motywów 5 i 7 decyzji ramowej 2002/584, ma ona na celu zastąpienie systemu wielostronnej ekstradycji, zbudowanego na fundamencie Europejskiej konwencji o ekstradycji z dnia 13 grudnia 1957 r., systemem przekazywania między organami sądowymi osób skazanych bądź podejrzanych w celu wykonania wyroku lub prowadzenia postępowania karnego, przy czym ten drugi system jest oparty na zasadzie wzajemnego uznawania (wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 Decyzja ramowa 2002/584 służy zatem, dzięki ustanowieniu nowego, prostszego i wydajniejszego systemu przekazywania osób skazanych lub podejrzanych o naruszenie przepisów ustawy karnej, ułatwieniu i przyspieszeniu współpracy sądowej, przyczyniając się w ten sposób do realizacji wyznaczonego Unii celu, jakim jest ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w oparciu o wysoki stopień zaufania, jakie powinno istnieć między państwami członkowskimi (wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 W obszarze regulowanym decyzją ramową 2002/584 zasada wzajemnego uznawania, stanowiąca, jak wynika zwłaszcza z jej motywu 6, „kamień węgielny” współpracy sądowej w sprawach karnych, znajduje zastosowanie w art. 1 ust. 2 decyzji ramowej, wprowadzającym regułę, zgodnie z którą państwa członkowskie wykonują każdy europejski nakaz aresztowania w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami tej samej decyzji ramowej. Wykonujące nakaz organy sądowe mogą co do zasady odmówić wykonania takiego nakazu wyłącznie z enumeratywnie wyliczonych powodów odmowy wykonania, przewidzianych w decyzji ramowej 2002/584, a wykonanie europejskiego nakazu aresztowania można uzależnić wyłącznie od jednego z warunków ściśle określonych w art. 5 tej decyzji ramowej. W konsekwencji wykonanie europejskiego nakazu aresztowania stanowi zasadę, zaś odmowa wykonania jest przewidziana jako wyjątek, który należy interpretować ściśle (zob. podobnie wyrok z dnia 10 sierpnia 2017 r., Tupikas, C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, pkt 49, 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Tym samym decyzja ramowa 2002/584 wyraźnie wskazuje podstawy obligatoryjnej (art. 3) i fakultatywnej (art. 4 i 4a) odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania oraz gwarancje, jakich powinno udzielić wydające nakaz państwo członkowskie w szczególnych wypadkach (art. 5) (zob. wyrok z dnia 10 sierpnia 2017 r., Tupikas, C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, pkt 51).
- 43 Niemniej jednak Trybunał przyznał, że „w wyjątkowych okolicznościach” mogą zostać wprowadzone ograniczenia dotyczące zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi (zob. wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 W tym kontekście Trybunał uznał, pod pewnymi warunkami, możliwość umorzenia przez wykonujący nakaz organ sądowy postępowania w przedmiocie przekazania, wprowadzonego decyzją ramową 2002/584, jeśli w wyniku takiego przekazania osoba ścigana mogłaby zostać narażona na ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 104).

- 45 W tym względzie Trybunał oparł się po pierwsze, na art. 1 ust. 3 tej decyzji ramowej, który przewiduje, że nie może ona skutkować modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych oraz podstawowych zasad prawa, które zostały określone w art. 2 i 6 TUE a po drugie, na bezwzględny charakterze prawa podstawowego gwarantowanego w art. 4 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., *Aranyosi i Căldăraru*, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 83, 85).
- 46 W niniejszej sprawie, powołując się na uzasadniony wniosek i dokumenty, do których on się odnosi, zainteresowany sprzeciwił się przekazaniu go polskim organom sądowym, twierdząc w szczególności, że takie przekazanie naraziłoby go na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu z powodu braku niezawisłości sądów wydającego nakaz państwa członkowskiego, wynikającej z wdrożenia w tym państwie członkowskim niedawnych reform legislacyjnych systemu sądownictwa.
- 47 Należy zatem przede wszystkim ustalić, czy – podobnie jak rzeczywiste ryzyko naruszenia art. 4 karty – rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego danej osoby do niezależnego sądu, a w konsekwencji jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, o którym mowa w art. 47 akapit drugi karty, może pozwolić organowi sądowemu wykonującemu nakaz, w drodze wyjątku, wstrzymać się od wykonania europejskiego nakazu aresztowania na podstawie art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584.
- 48 W tym względzie należy podkreślić, że wymóg niezawisłości sędziów wchodzi w zakres istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma podstawowe znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii i zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości w postaci państwa prawnego.
- 49 Unia jest bowiem Unią prawa, w której jednostki są uprawnione do zakwestionowania przed sądem zgodności z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Zgodnie z art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, zadanie zapewniania pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, a także ochrony sądowej praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, należy do sądów krajowych oraz do Trybunału (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 Wynika stąd, że każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w znaczeniu określonym w prawie Unii – do jego systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 37).
- 53 Tymczasem dla zagwarantowania tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takich organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty, w którym wśród wymogów

związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 41).

- 54 Niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, jako że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału – mechanizm ten może zostać uruchomiony jedynie przez organ, którego zadaniem jest stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzucone kryterium niezawisłości (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 43).
- 55 W związku z tym, że jak wskazano w pkt 40 niniejszego wyroku, decyzja ramowa 2002/584 ma na celu wprowadzenie uproszczonego systemu bezpośredniego przekazywania osób między „organami sądowymi” w celu zapewnienia swobodnego przepływu orzeczeń sądowych w sprawach karnych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zachowanie niezawisłości takich organów jest również kluczową kwestią w ramach mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania.
- 56 Decyzja ramowa 2002/584 opiera się bowiem na zasadzie, zgodnie z którą orzeczenia w przedmiocie europejskiego nakazu aresztowania korzystają z wszelkich gwarancji właściwych orzeczeniom sądowym, w tym wynikających z praw podstawowych i podstawowych zasad prawnych wskazanych w art. 1 ust. 3 omawianej decyzji ramowej. Wymaga to, aby nie tylko orzeczenie w sprawie wykonania europejskiego nakazu aresztowania, ale także orzeczenie dotyczące wydania takiego nakazu były wydawane przez organ sądowy spełniający wymogi skutecznej ochrony sądowej – w tym gwarancji niezawisłości – a tym samym aby cała procedura przekazywania osób między państwami członkowskimi uregulowana w decyzji ramowej 2002/584 była wykonywana pod kontrolą sądową (zob. podobnie wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 Ponadto należy wskazać, że w ramach postępowania karnego, na etapie postępowania przygotowawczego lub na etapie postępowania wykonawczego w odniesieniu do kary bądź środka zabezpieczającego polegających na pozbawieniu wolności, lub też w ramach postępowania karnego co do istoty, które pozostają poza zakresem stosowania decyzji ramowej 2002/584 i prawa Unii, państwa członkowskie nadal podlegają obowiązkowi przestrzegania praw podstawowych mających umocowanie w EKPC lub w ich prawach krajowych, w tym prawa do rzetelnego procesu sądowego i wynikających z niego gwarancji (zob. podobnie wyrok z dnia 30 maja 2013 r., F, C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, pkt 48).
- 58 U podstaw wysokiego poziomu zaufania między państwami członkowskimi, na którym opiera się mechanizm europejskiego nakazu aresztowania, leży wobec tego założenie, że sądy karne innych państw członkowskich, które w wyniku wykonania europejskiego nakazu aresztowania powinny przeprowadzić postępowanie przygotowawcze albo postępowanie wykonawcze w odniesieniu do kary pozbawienia wolności bądź środka polegającego na pozbawieniu wolności, a także postępowanie karne co do istoty sprawy, spełniają wymogi skutecznej ochrony sądowej, które obejmują w szczególności niezawisłość i bezstronność tych sądów.
- 59 Należy zatem stwierdzić, że istnienie rzeczywistego ryzyka narażenia osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania, w razie przekazania jej wydającemu nakaz organowi sądowemu, na naruszenie jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a w konsekwencji

istotnej treści jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, zagwarantowanego w art. 47 akapit drugi karty, może pozwolić organowi sądowemu wykonującemu nakaz, w drodze wyjątku, na wstrzymanie się od wykonania europejskiego nakazu aresztowania na podstawie art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584.

- 60 Wynika stąd, że gdy tak jak w sprawie w postępowaniu głównym osoba wskazana w europejskim nakazie aresztowania sprzeciwia się swemu przekazaniu organowi sądowemu wydającemu nakaz i w tym kontekście powołuje się na istnienie systemowych lub co najmniej ogólnych nieprawidłowości, które według niej mogą mieć wpływ na niezawisłość władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim oraz w ten sposób godzić w istotną treść jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany dokonać oceny istnienia rzeczywistego ryzyka narażenia danej osoby na naruszenie tego prawa podstawowego przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu jej organom tego państwa członkowskiego (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 88).
- 61 W tym celu wykonujący nakaz organ sądowy powinien w pierwszej kolejności, w oparciu o obiektywne, wiarygodne, dokładne i należyście zaktualizowane informacje o funkcjonowaniu systemu sądowego w wydającym nakaz państwie członkowskim (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 89), dokonać oceny istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, związanego z brakiem niezawisłości sądów tego państwa członkowskiego, z uwagi na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w tym państwie. Informacje zawarte w uzasadnionym wniosku skierowanym niedawno przez Komisję do Rady na podstawie art. 7 ust. 1 TUE są szczególnie istotne w kontekście tej oceny.
- 62 Takiej oceny należy dokonać w świetle standardu ochrony prawa podstawowego gwarantowanego w art. 47 akapit drugi karty (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 W związku z tym, w odniesieniu do wymogu niezawisłości sądów, który wchodzi w zakres istotnej treści tego prawa, należy przypomnieć, że jest on integralnym elementem sądenia i obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz pozostając pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 64 Niezbędna wolność od tego rodzaju wpływów z zewnątrz wymaga określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność, chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądenia (wyrok z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo). Pobieranie przez te osoby wynagrodzenia na poziomie odpowiadającym wadze wykonywanych przez nie zadań stanowi również gwarancję niezawisłości sędziowskiej (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 45).
- 65 Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego

- przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (wyrok z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 Rzeczone gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów. Aby uznać, że dany organ spełnia warunek dotyczący niezawisłości, orzecznictwo wymaga w szczególności, aby przypadki odwołania członków tego organu były oparte na wyraźnych przepisach ustawowych (wyrok z dnia 9 października 2014 r., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 Wymóg niezawisłości zakłada również, że system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym kontekście należy wskazać, że normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezawisłości władzy sądowniczej.
- 68 Jeżeli w świetle wymogów przypomnianych w pkt 62–67 niniejszego wyroku wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi, że w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego z powodu systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w odniesieniu do władzy sądowniczej tego państwa członkowskiego, które mogłyby zagrozić niezawisłości sądów tego państwa, organ ten powinien w drugiej kolejności, w konkretny i dokładny sposób, dokonać oceny, czy w okolicznościach rozpatrywanej sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że ścigana osoba będzie narażona na to ryzyko w następstwie jej przekazania do wydającego nakaz państwa członkowskiego (zob. analogicznie, w kontekście art. 4 karty, wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 92, 94).
- 69 Ta konkretna ocena jest również konieczna, w sytuacji gdy tak jak w niniejszym wypadku, z jednej strony Komisja sporządziła w odniesieniu do wydającego nakaz państwa członkowskiego uzasadniony wniosek, przyjęty na podstawie art. 7 ust. 1 TUE w celu stwierdzenia przez Radę istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, takich jak państwo prawne, w szczególności z powodu naruszeń niezawisłości sądów krajowych, a z drugiej strony wykonujący nakaz organ sądowy uważa, że dysponuje – w szczególności na podstawie takiego wniosku – dowodami mogącymi wskazywać na istnienie nieprawidłowości systemowych w odniesieniu do tych wartości na poziomie władzy sądowniczej tego państwa członkowskiego.
- 70 Z motywu 10 decyzji ramowej 2002/584 wynika bowiem, że wykonanie mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 2 TUE,

stwierdzonego przez Radę Europejską na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, z konsekwencjami przewidzianymi w art. 7 ust. 3.

- 71 Z samego brzmienia tego motywu wynika tym samym, że to do Rady Europejskiej należy stwierdzenie naruszenia w wydającym nakaz państwie członkowskim zasad określonych w art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawnego, do celów zawieszenia w odniesieniu do tego państwa członkowskiego stosowania mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania.
- 72 Zatem dopiero w obliczu decyzji Rady Europejskiej stwierdzającej, na warunkach określonych w art. 7 ust. 2 TUE, poważne i trwale naruszenie w wydającym nakaz państwie członkowskim zasad określonych w art. 2 TUE, takich jak zasada państwa prawnego, a następnie zawieszenia przez Radę stosowania decyzji ramowej 2002/584 względem tego państwa członkowskiego, wykonujący nakaz organ sądowy byłby zobowiązany automatycznie odmówić wykonania każdego europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez to państwo członkowskie, bez konieczności dokonywania jakiegokolwiek konkretnej oceny rzeczywistego ryzyka wpływu na istotną treść prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, na które to ryzyko narażona jest dana osoba.
- 73 Wobec tego, w sytuacji, gdy taka decyzja nie została przyjęta przez Radę Europejską, wykonujący nakaz organ sądowy może, na podstawie art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584, wstrzymać się od wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez państwo członkowskie wskazane w uzasadnionym wniosku w rozumieniu art. 7 ust. 1 TUE jedynie w wyjątkowych okolicznościach, gdy wspomniany organ stwierdzi, po konkretnej i dokładnej ocenie danego wypadku, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, będzie narażona po przekazaniu jej wydającemu nakaz organowi sądowemu na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a zatem istotnej treści jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego.
- 74 W ramach takiej oceny wykonujący nakaz organ sądowy powinien w szczególności zbadać, w jakim stopniu nieprawidłowości systemowe lub ogólne w odniesieniu do niezawisłości sądów wydającego nakaz państwa członkowskiego, o których świadczą informacje posiadane przez wykonujący nakaz organ sądowy, mogą mieć wpływ na właściwe sądy tego państwa w zakresie prowadzenia postępowania wobec osoby ściganej.
- 75 Jeżeli z tego badania wynika, że omawiane nieprawidłowości mogą mieć wpływ na te sądy, wykonujący nakaz organ sądowy powinien jeszcze ocenić, w świetle szczególnych obaw wyrażonych przez zainteresowaną osobę i ewentualnie przekazanych przez nią informacji, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że owa osoba będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a tym samym istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego w świetle jej sytuacji osobistej, jak również charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, na którym opiera się europejski nakaz aresztowania.
- 76 Ponadto wykonujący nakaz organ sądowy powinien wystąpić do wydającego nakaz organu sądowego, na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584, o przekazanie wszelkich informacji uzupełniających, niezbędnych jego zdaniem do oceny istnienia takiego ryzyka.
- 77 W kontekście takiego dialogu między wykonującym nakaz organem sądowym a wydającym nakaz organem sądowym ten ostatni może, w stosownym wypadku, dostarczyć wykonującemu nakaz organowi sądowemu wszelkich obiektywnych informacji dotyczących

ewentualnych zmian dotyczących warunków ochrony gwarancji niezawisłości sądownictwa w wydającym nakaz państwie członkowskim, które mogą wykluczać istnienie tego ryzyka dla danej osoby.

- 78 W sytuacji gdy na podstawie informacji, jakie wydający nakaz organ sądowy, po zwróceniu się w razie potrzeby o pomoc do organu centralnego lub jednego z organów centralnych wydającego nakaz państwa członkowskiego w rozumieniu art. 7 decyzji ramowej 2002/584 (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 97), przekazał wykonującemu nakaz organowi sądowemu, ten ostatni nie wykluczy istnienia rzeczywistego ryzyka narażenia danej osoby w tym państwie członkowskim na naruszenie jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a w konsekwencji istotnej treści jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, wykonujący nakaz organ sądowy powinien wstrzymać się od wykonania europejskiego nakazu aresztowania, który dotyczy tej osoby.
- 79 Biorąc powyższe pod uwagę, na postawione pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584 należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji, gdy wykonujący nakaz organ sądowy, mający zadecydować o przekazaniu osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania wydanym w celu przeprowadzenia postępowania karnego, posiada informacje, takie jak te zawarte w przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE uzasadnionym wniosku Komisji, mogące wskazywać na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi karty, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, wspomniany organ powinien zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, czy – w świetle sytuacji osobistej tej osoby, jak również charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, stanowiącego podstawę europejskiego nakazu aresztowania, oraz przy uwzględnieniu informacji udzielonych przez wydające nakaz państwo członkowskie na podstawie art. 15 ust. 2 rzeczony decyzji ramowej – istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że owa osoba będzie narażona na takie ryzyko w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa.

W przedmiocie kosztów

- 80 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r., należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji, gdy wykonujący nakaz organ sądowy, mający zadecydować o przekazaniu osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania wydanym w celu przeprowadzenia postępowania karnego, posiada informacje, takie jak te zawarte w przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE uzasadnionym wniosku Komisji, mogące wskazywać na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego

do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, wspomniany organ powinien zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, czy – w świetle sytuacji osobistej tej osoby, jak również charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, stanowiącego podstawę europejskiego nakazu aresztowania, oraz przy uwzględnieniu informacji udzielonych przez wydające nakaz państwo członkowskie na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584 ze zmianami – istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że owa osoba będzie narażona na takie ryzyko w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa.

Podpisy

**OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA**

przedstawiona w dniu 28 czerwca 2018 r.⁽¹⁾

Sprawa C-216/18 PPU

***Minister for Justice and Equality przeciwko LM*
(Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez *High Court* (wysoki sąd, Irlandia)]

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Europejski nakaz aresztowania – Podstawy odmowy wykonania nakazu – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Prawo do rzetelnego procesu sądowego – Praworzędność – Artykuł 7 TUE – Uzasadniony wniosek Komisji wzywający Radę do stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską wartości, o której mowa w art. 2 TUE

I. Wprowadzenie

1. Niniejsze odesłanie prejudycjalne należy rozpatrywać w kontekście zmian i reform polskiego systemu sądownictwa⁽²⁾, w reakcji na które w dniu 20 grudnia 2017 r. Komisja Europejska przyjęła, na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, uzasadniony wniosek wzywający Radę Unii Europejskiej do stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską jednej ze wspólnych państwom członkowskim wartości, o których mowa w art. 2 TUE, a mianowicie zasady praworzędności⁽³⁾ (zwany dalej „uzasadnionym wnioskiem Komisji”).

¹ Język oryginału: francuski.

² Chodzi w szczególności o sposób powoływania członków Trybunału Konstytucyjnego oraz nieopublikowanie niektórych jego orzeczeń. Chodzi też o zmiany systemu przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów powszechnych, nową procedurę skargi nadzwyczajnej w Sądzie Najwyższym, odwoływanie i powoływanie prezesów sądów powszechnych, jak również zakończenie kadencji i powoływanie sędziów na członków Krajowej Rady Sądownictwa.

³ Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworzędności z dnia 20 grudnia 2017 r., COM(2017) 835 final.

2. Przewidziana w art. 7 TUE procedura, jeśli zostanie doprowadzona do końca, a więc do stwierdzenia przez Radę Europejską poważnego i stałego naruszenia przez dane państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, pozwala na zawieszenie niektórych praw, które owemu państwu przysługują na mocy traktatów. Wspomniana procedura nigdy dotąd nie została jeszcze uruchomiona, a tym bardziej doprowadzona do końca. Uzasadniony wniosek Komisji jest pierwszym takim przypadkiem, przy czym do dnia dzisiejszego Rada nie przyjęła decyzji uwzględniającej ów wniosek.
3. Niniejsza sprawa dotyczy L.M., osoby ściganej na podstawie trzech europejskich nakazów aresztowania wydanych przez polskie sądy na podstawie decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi⁽⁴⁾, zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r.⁽⁵⁾ (zwanej dalej „decyzją ramową”). L.M. sprzeciwił się wykonaniu tych nakazów, gdyż jego zdaniem wskutek reform sądownictwa w Polsce, omówionych w uzasadnionym wniosku Komisji, jest on w tym państwie członkowskim narażony na rzeczywiste ryzyko nierzetelnego procesu sądowego, które to ryzyko – jak twierdzi – stoi na przeszkodzie przekazaniu go przez sąd odsyłający polskim organom sądowym.
4. Tymczasem w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania państwa członkowskie są zobowiązane do wykonania każdego europejskiego nakazu aresztowania⁽⁶⁾. Wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić wykonania takiego nakazu tylko w przypadku zaistnienia któregoś z enumeratywnie wyliczonych podstaw obligatoryjnej odmowy wykonania przewidzianych w art. 3 decyzji ramowej lub fakultatywnej odmowy wykonania przewidzianych w jej art. 4 i 4a⁽⁷⁾.
5. Niemniej jednak w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 98) Trybunał orzekł, że jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi, że osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, narażona jest na rzeczywiste ryzyko poddania nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), wykonanie wskazanego nakazu powinno zostać odroczone. Trybunał doszedł do tego wniosku, opierając się, po pierwsze, na opinii 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454, pkt 191), w której uznał, że „w wyjątkowych okolicznościach” mogą być wprowadzone ograniczenia dotyczące zasad wzajemnego uznawania i zaufania, a po drugie na art. 1 ust. 3 decyzji ramowej, zgodnie z którym „nie skutkuje [ona] modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych” zawartych w szczególności w karcie⁽⁸⁾.
6. W wyroku Aranyosi i Căldăraru Trybunał sformułował jednak warunki odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania poprzez nałożenie na wykonujący nakaz organ sądowy wymogu przeprowadzenia dwuetapowego testu.
7. W pierwszej kolejności wykonujący nakaz organ sądowy musi stwierdzić, że w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieje rzeczywiste ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania ze względu na „nieprawidłowości, czy to systemowe, czy ogólne, czy dotyczące

⁴ Dz.U. 2002, L 190, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 34.

⁵ Dz.U. 2009, L 81, s. 24.

⁶ Zobacz motyw 6 i art. 1 ust. 2 decyzji ramowej.

⁷ Wyroki: z dnia 16 lipca 2015 r., Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, pkt 36); z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 80).

⁸ Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 82–88).

niektórych grup osób, czy też niektórych ośrodków penitencjarnych”⁽⁹⁾). Aby móc stwierdzić, że takie nieprawidłowości istnieją, wykonujący nakaz organ sądowy musi oprzeć się na „obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych danych o warunkach pozbawienia wolności panujących w wydającym nakaz państwie członkowskim”, wynikających w szczególności „z międzynarodowych orzeczeń sądowych, takich jak wyroki E[uropejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)], orzeczeń sądowych wydającego nakaz państwa członkowskiego oraz decyzji, sprawozdań i innych dokumentów sporządzanych przez organy Rady Europy lub pochodzących z systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych”⁽¹⁰⁾.

8. W drugiej kolejności wykonujący nakaz organ sądowy powinien ustalić, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, iż sama *osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania* będzie narażona na ryzyko stwierdzone na podstawie elementów opisanych w poprzednim punkcie. „[S]amo istnienie [...] nieprawidłowości [...], czy to systemowych lub ogólnych, czy dotyczących niektórych grup osób, czy też niektórych ośrodków penitencjarnych [...] niekoniecznie musi bowiem oznaczać, że w razie przekazania zainteresowana osoba w jej konkretnym wypadku doświadczyłaby nieludzkiego lub poniżającego traktowania”⁽¹¹⁾. Wykonujący nakaz organ sądowy musi więc, na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej, wystąpić do wydającego nakaz organu sądowego o przekazanie informacji uzupełniających na temat warunków pozbawienia wolności danej osoby. Jeżeli na podstawie tych informacji wykonujący nakaz organ sądowy uzna, że zainteresowana osoba nie jest narażona na rzeczywiste ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania, winien wykonać europejski nakaz aresztowania. Jeżeli natomiast na podstawie tych informacji stwierdzi, że zainteresowana osoba jest narażona na takie ryzyko, musi odroczyć wykonanie tego nakazu.
9. W rozpatrywanej sprawie prawem podstawowym, do którego naruszenia może zdaniem osoby ściganej dojść w wydającym nakaz państwie członkowskim, nie jest zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania, którego dotyczył wyżej wymieniony wyrok Aranyosi i Căldăraru, lecz, jak wskazałem wcześniej, prawo do rzetelnego procesu sądowego. Do Trybunału zwrócono się w szczególności o rozstrzygnięcie, czy w takiej sytuacji należy przeprowadzić drugi etap testu opisanego w omawianym wyroku Aranyosi i Căldăraru. Innymi słowy, Trybunał musi wypowiedzieć się w kwestii tego, czy aby wykonujący nakaz organ sądowy był zobowiązany do odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania, musi stwierdzić, po pierwsze, że w polskim systemie sądownictwa występują nieprawidłowości, niosące ze sobą rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, oraz po drugie, że na takie ryzyko narażona jest również sama zainteresowana osoba, czy też wystarczy, iż stwierdzi występowanie takich nieprawidłowości w polskim systemie sądownictwa, bez konieczności ustalenia, że sama zainteresowana osoba jest na nie narażona.
10. Pytanie to jest o tyle ważne, że zdaniem sądu odsyłającego, który opiera się w tym względzie na uzasadnionym wniosku Komisji oraz dwóch opiniach⁽¹²⁾ Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (zwanej dalej „Komisją Wenecką”), wspomniane nieprawidłowości występują.

⁹ W sprawie Aranyosi i Căldăraru nieludzkie lub poniżające traktowanie było spowodowane warunkami pozbawienia wolności na Węgrzech i w Rumunii.

¹⁰ Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 89).

¹¹ Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 93) (wyróżnienie własne).

¹² Opinia Komisji Weneckiej nr 904/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym,

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Karta

11. Artykuł 47 karty, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, stanowi:

„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. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków w zakresie, w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

2. Traktat o Unii Europejskiej

12. Artykuł 2 TUE stanowi:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

13. Artykuł 7 TUE stanowi:

„1. Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane państwo członkowskie i, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia. Rada regularnie bada, czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne.

2. Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2.

3. Po dokonaniu stwierdzenia na mocy ustępu 2, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie. Rada uwzględnia przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych.

przedstawionych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; oraz opinia Komisji Weneckiej nr 892/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustawy Prawo o prokuraturze, ze zmianami (zwane dalej „opiniami Komisji Weneckiej”). Powyższe dokumenty są dostępne na stronie internetowej Komisji Weneckiej pod następującym adresem: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>.

Obowiązki, które ciążą na tym państwie członkowskim na mocy traktatów, pozostają w każdym przypadku wiążące dla tego państwa.

4. Rada może następnie, stanowiąc większością kwalifikowaną, zdecydować o zmianie lub uchynieniu środków podjętych na podstawie ustępu 3, w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia.

5. Zasady głosowania, które do celów niniejszego artykułu stosuje się do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, określone są w artykule 354 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

3. Decyzja ramowa

14. W myśl motywu 10 decyzji ramowej:

„Mechanizm europejskiego nakazu aresztowania opiera się na wysokim stopniu zaufania w stosunkach między państwami członkowskimi. Jego wykonanie można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, ustalonych przez Radę na podstawie art. 7 ust. 1 wymienionego traktatu ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 2”.

15. Artykuł 1 decyzji ramowej, zatytułowany „Definicja europejskiego nakazu aresztowania i zobowiązania do jego wykonania”, przewiduje:

„1. Europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję sądową wydaną przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wnioski, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego.

2. Państwa członkowskie wykonują każdy europejski nakaz aresztowania w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami niniejszej decyzji ramowej.

3. Niniejsza decyzja ramowa nie skutkuje modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej”.

B. Prawo irlandzkie

16. Ustawa o europejskim nakazie sądowym z 2003 r., na mocy której decyzja ramowa została przetransponowana do prawa irlandzkiego⁽¹³⁾, stanowi w sekcji 37 ust. 1:

„Nikt nie zostanie przekazany na podstawie niniejszej ustawy, jeśli:

a) jego przekazanie byłoby niezgodne z zobowiązaniami państwa wynikającymi z:

(i) europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; lub

(ii) protokołami do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

b) jego przekazanie stanowiłoby naruszenie jakiegokolwiek postanowienia konstytucji [...]”.

III. Stan faktyczny i postępowanie główne

17. L.M., obywatel polski, jest ścigany przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie trzech europejskich nakazów aresztowania.

18. Pierwszy europejski nakaz aresztowania został wydany⁽¹⁴⁾ w dniu 4 czerwca 2012 r. przez Sąd Okręgowy w Poznaniu (Polska) w celu prowadzenia postępowania karnego przeciwko

¹³ European Arrest Warrant Act 2003.

¹⁴ W postępowaniu 2013/295 EXT.

- L.M. w związku z popełnieniem przez niego dwóch przestępstw, a mianowicie „nielegalnego wytwarzania, przetwarzania, przemytu środków odurzających, prekursorów, środków zastępczych lub substancji psychotropowych lub obrotu nimi” oraz „udziału w zorganizowanej grupie albo związku mającym na celu popełnianie przestępstw”. W europejskim nakazie aresztowania wskazano, że w okresie od 2002 r. do wiosny 2006 r. L.M. należał – na terenie Poznania i Włocławka – do zorganizowanej grupy przestępczej, która zajmowała się między innymi obrotem znacznymi ilościami środków odurzających. W okresie tym miał sprzedać co najmniej 50 kg amfetaminy o wartości co najmniej 225 000 PLN, 200 000 tabletek ecstasy o wartości co najmniej 290 000 PLN oraz co najmniej 3,5 kg marihuany o wartości co najmniej 47 950 PLN.
19. Drugi europejski nakaz aresztowania został wydany⁽¹⁵⁾ w dniu 1 lutego 2012 r. przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) w celu prowadzenia postępowania karnego przeciwko L.M. w związku z popełnieniem przez niego dwóch przestępstw „nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi”. Zgodnie z tym nakazem L.M. miał w lecie 2007 r. sprowadzić z Holandii co najmniej 6 kg marihuany, a następnie co najmniej 5 kg marihuany. W piśmie wydającego nakaz organu sądowego sprecyzowano, że marihuana dostarczona przez L.M. innym członkom zorganizowanej grupy przestępczej, do której należał, została następnie sprzedana w celu wprowadzenia do obrotu w Polsce.
20. Trzeci europejski nakaz aresztowania został wydany⁽¹⁶⁾ w dniu 26 września 2013 r. przez Sąd Okręgowy we Włocławku (Polska) w celu prowadzenia postępowania karnego przeciwko L.M. w związku z popełnieniem przez niego przestępstwa „nielegalnego wytwarzania, przetwarzania, przemytu środków odurzających, prekursorów, środków zastępczych lub substancji psychotropowych lub obrotu nimi”. Zgodnie z informacjami zawartymi w tym nakazie w okresie od lipca 2006 r. do listopada 2007 r. L.M. miał uczestniczyć w obrocie co najmniej 30 kg amfetaminy o wartości co najmniej 150 000 PLN, 55 000 tabletek ecstasy o wartości co najmniej 81 000 PLN oraz co najmniej 7,5 kg marihuany o wartości co najmniej 105 250 PLN.
21. L.M. został zatrzymany w Irlandii w dniu 5 maja 2017 r. Sprzeciwił się przekazaniu go polskim organom, podnosząc, że w świetle niedawnych ustaw reformujących polskie sądownictwo i prokuraturę, będzie w Polsce narażony na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, co jest niezgodne z art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).
22. Po opóźnieniach, spowodowanych, zdaniem sądu odsyłającego, trudnościami związanymi z uzyskaniem pomocy prawnej, zmianą obrońcy oraz wnioskami o odroczenie rozprawy w celu umożliwienia przedstawienia nowego materiału dowodowego oraz nowych informacji na temat polskich zmian ustawodawczych, High Court (wysoki sąd, Irlandia) przeprowadził rozprawę w dniach 1 i 2 lutego 2018 r. Wyrokiem z dnia 12 marca 2018 r. High Court (wysoki sąd) uznał, że konieczne jest zwrócenie się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi wykładni decyzji ramowej oraz wezwał strony w postępowaniu głównym do przedstawienia uwag w przedmiocie pytań, które zamierzał skierować do Trybunału.
23. Wyrokiem z dnia 23 marca 2018 r. High Court (wysoki sąd) uznał – opierając się na treści uzasadnionego wniosku Komisji oraz opinii Komisji Weneckiej – że reformy ustawodawcze

¹⁵ W postępowaniu 2014/8 EXT.

¹⁶ W postępowaniu 2017/291 EXT.

przeprowadzone w ciągu dwóch ostatnich lat w Rzeczypospolitej Polskiej, brane pod uwagę całościowo, naruszają wspólną wartość, o której mowa w art. 2 TUE, jaką jest praworządność. Stwierdził, że wobec tego istnieje rzeczywiste ryzyko, że osoba ścigana zostanie poddana nierzetelnemu procesowi sądowemu w Polsce, ze względu na brak gwarancji niezawisłości sądownictwa oraz na naruszenia polskiej konstytucji.

24. High Court (wysoki sąd) stawia sobie pytanie o to, czy w sytuacji gdy w systemie sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego występują nieprawidłowości stanowiące przejaw naruszenia zasady praworządności, konieczne jest przeprowadzenie drugiego etapu testu określonego przez Trybunał w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198). High Court (wysoki sąd) jest zdania, że nie trzeba przeprowadzać drugiego etapu. W takim wypadku nierealistyczne byłoby bowiem wymaganie od zainteresowanej osoby, aby wykazała, że owe nieprawidłowości będą miały wpływ na przebieg toczącego się wobec niej postępowania.
25. High Court (wysoki sąd) twierdzi również, że ze względu na systemowy charakter nieprawidłowości żadna gwarancja indywidualna, jaką mógłby przedstawić wydający nakaz organ sądowy, nie będzie w stanie rozwiązać wątpliwości co do ryzyka, na które będzie narażona zainteresowana osoba. Nierealistyczne jest żądać gwarancji dotyczących osoby prokuratora oraz członków składu orzekającego, w tym sędziów sądów wyższej instancji, czy też dotyczących przestrzegania wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niekonstytucyjność przepisu mogącego mieć wpływ na rozpatrywane postępowanie.
26. High Court (wysoki sąd) postanowił w związku z tym zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy – niezależnie od wniosków sformułowanych przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198) – w przypadku gdy sąd krajowy stwierdzi, że istnieją przekonujące dowody, iż panujące w wydającym nakaz państwie członkowskim warunki naruszają podstawowe prawo do rzetelnego procesu sądowego, ponieważ sam wymiar sprawiedliwości w wydającym nakaz państwie członkowskim nie jest już oparty na zasadzie praworządności, konieczne jest, aby wykonujący nakaz organ sądowy dokonał dodatkowych ustaleń, w sposób konkretny i dokładny, czy zainteresowana osoba jest narażona na ryzyko nierzetelnego procesu sądowego, skoro proces będzie się toczyć w ramach systemu, który przestał opierać się na zasadzie praworządności?
- 2) Czy jeśli kryteria, na których należy się oprzeć, wymagają przeprowadzenia konkretnej analizy, czy zainteresowana osoba narażona jest na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do sądu i czy jeśli sąd krajowy doszedł do wniosku, że doszło do systemowego naruszenia zasady praworządności, tenże sąd krajowy jako wykonujący nakaz organ sądowy ma obowiązek zwrócić się do wydającego nakaz organu sądowego o przedstawienie dodatkowych niezbędnych informacji, dzięki którym mógłby odrzucić podejrzenie ryzyka nierzetelnego procesu sądowego, a jeśli tak – jakiego rodzaju gwarancje dotyczące rzetelnego procesu sądowego należałoby w tym względzie przedstawić?”.
27. W dniu 12 kwietnia 2018 r. Trybunał postanowił o rozpoznaniu odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym na podstawie art. 107 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
28. Trybunał postanowił także zwrócić się do Rzeczypospolitej Polskiej o udzielenie na piśmie wszelkich niezbędnych informacji w niniejszej sprawie w trybie art. 109 § 3 regulaminu postępowania.

29. Uwagi na piśmie w przedmiocie niniejszych pytań prejudycjalnych zostały przedstawione przez Minister for Justice and Equality, osobę ściganą, Komisję oraz – na podstawie art. 109 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem – Rzeczpospolitą Polską. Wspomniani uczestnicy postępowania, wraz z Królestwem Hiszpanii, Węgrami oraz Królestwem Niderlandów, przedstawili swoje ustne wystąpienia na rozprawie w dniu 1 czerwca 2018 r.

IV. Analiza

A. W przedmiocie dopuszczalności

30. Rząd polski podnosi, że problematyka poruszana w niniejszej sprawie ma charakter hipotetyczny, gdyż nie istnieją żadne przesłanki, które uzasadniałyby – ze względu na ochronę prawa do rzetelnego procesu sądowego – odmowę wykonania rozpatrywanych europejskich nakazów aresztowania. Chociaż rząd polski nie podniósł wprost zarzutu niedopuszczalności odesłania prejudycjalnego, twierdzi jednak, że Trybunał nie powinien odpowiadać na pytania postawione przez sąd odsyłający. Rząd węgierski podnosi z kolei, że odesłanie prejudycjalne jest niedopuszczalne, jako że opisane w nim problemy mają charakter hipotetyczny.
31. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się do Trybunału sąd krajowy, korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania⁽¹⁷⁾.
32. Jak wynika zarówno z brzmienia, jak i struktury art. 267 TFUE, warunkiem zastosowania postępowania prejudycjalnego jest rzeczywista zawisłość przed sądem krajowym sporu, w ramach którego sąd ten ma wydać rozstrzygnięcie z uwzględnieniem orzeczenia prejudycjalnego. Odesłanie prejudycjalne nie ma bowiem służyć wydawaniu opinii w przedmiocie kwestii ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane rzeczywistą potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu⁽¹⁸⁾.
33. W niniejszym wypadku do Trybunału zwrócono się o rozstrzygnięcie kwestii, czy aby wykonujący nakaz organ sądowy był zobowiązany do odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania, wystarczy stwierdzenie istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego ze względu na nieprawidłowości w systemie sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego, czy też organ ten musi też ustalić, że sama osoba ścigana jest narażona na takie ryzyko. Do Trybunału zwrócono się również o wyjaśnienie, jakich informacji i gwarancji może w danym wypadku zażądać wykonujący nakaz organ sądowy, aby odrzucić istnienie tego ryzyka. Tymczasem sądy polskie wydały wobec L.M. trzy europejskie nakazy aresztowania, zaś zdaniem sądu odsyłającego nieprawidłowości w systemie sądownictwa w Polsce są tego rodzaju, że godzą w zasadę praworządności. W rezultacie przekazanie L.M. wydającemu nakaz organowi sądowemu zależy od odpowiedzi, jaką Trybunał udzieli na pytania prejudycjalne. Stąd nie można twierdzić, że pytania mają charakter hipotetyczny.
34. Według mnie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy zatem uznać za dopuszczalny.

¹⁷ Wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhin (C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 20).

¹⁸ Wyroki: z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 38); z dnia 27 lutego 2014 r., Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, pkt 28, 29).

B. Co do istoty

1. Uwagi wstępne

35. Podkreślam, że do Trybunału nie należy wypowiedzanie się co do istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego ze względu na nieprawidłowości w polskim systemie sądownictwa, co stanowi pierwszy etap testu sformułowanego w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198). To *wykonujący nakaz organ sądowy* winien ustalić, czy takie ryzyko występuje. Zgodnie z pkt 88 omawianego wyroku, jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy dysponuje danymi świadczącymi o rzeczywistym ryzyku nieludzkiego lub poniżającego traktowania w wydającym nakaz państwie członkowskim, jest on zobowiązany dokonać oceny istnienia takiego ryzyka.
36. Do Trybunału nie należy również zajęcie stanowiska w kwestii zgodności prawa polskiego z prawem Unii, w szczególności z postanowieniami karty, gdyż może to mieć miejsce jedynie w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego¹⁹). Niemniej jednak w ramach takiej skargi Trybunał w odpowiednim wypadku stwierdziłby *naruszenie* normy prawa Unii, nie zaś *ryzyko* jej naruszenia.
37. Chciałbym także podkreślić, że nie można uznać, iż dopóki Rada nie przyjęła decyzji stwierdzającej – na podstawie art. 7 ust. 1 TUE – istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, dopóty wykonujący nakaz organ sądowy nie może przeprowadzić analizy wskazanej w pkt 35 niniejszej opinii.
38. Przede wszystkim bowiem ocena, której w danym wypadku dokona Rada w ramach art. 7 ust. 1 TUE, nie ma tego samego przedmiotu, co analiza przeprowadzana przez wydający nakaz organ sądowy w ramach pierwszego etapu testu określonego w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198). W ramach art. 7 ust. 1 TUE Rada bada, czy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, czyli poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również praw człowieka. Z kolei w omawianym wyroku Aranyosi i Căldăraru analiza przeprowadzona przez wykonujący nakaz organ sądowy dotyczyła istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia nie jednej z wartości wspólnych państwom członkowskim, lecz podstawowego prawa w postaci zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania.
39. W niniejszej sprawie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy aby był on zobowiązany do odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania, wystarczy, by stwierdził, że „panujące w wydającym nakaz państwie członkowskim warunki naruszają *podstawowe prawo do rzetelnego procesu sądowego*, ponieważ sam wymiar sprawiedliwości w wydającym nakaz państwie członkowskim nie jest już oparty na zasadzie praworządności”²⁰). Do Trybunału skierowano zatem pytanie o konsekwencje naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, nie zaś o naruszenie wartości, jaką jest praworządność.
40. Prawdą jest, że w niniejszym wypadku u podstaw przyjęcia przez Komisję uzasadnionego wniosku leżały obawy dotyczące niezawisłości sądów oraz podziału władz, a więc dotyczące prawa do rzetelnego procesu sądowego²¹). Niemniej jednak ryzyko naruszenia

¹⁹ Tak jak w toczącej się przed Trybunałem sprawie C-192/18, Komisja/Polska.

²⁰ Wyróżnienie własne.

²¹ Zobacz pkt 171–186 uzasadnienia uzasadnionego wniosku Komisji.

prawa do rzetelnego procesu sądowego w wydającym nakaz państwie członkowskim może zachodzić również wówczas, gdy państwo to nie narusza zasady praworządności. Z tego względu nie można moim zdaniem zaprzeczyć, że obie oceny, dokonywane odpowiednio przez Radę i wykonujący nakaz organ sądowy, opisane w pkt 38 powyżej, nie mają tego samego przedmiotu.

41. W drugiej kolejności stwierdzenie przez Radę istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, nie ma tego samego skutku, co stwierdzenie przez wykonujący nakaz organ sądowy istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego.
42. Jedyłą bowiem konsekwencją stwierdzenia przez Radę istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, jest umożliwienie w danym wypadku Radzie Europejskiej stwierdzenia, na podstawie art. 7 ust. 2 TUE istnienia poważnego i stałego naruszenia tych wartości. A więc dopiero po stwierdzeniu *naruszenia*, nie zaś samego ryzyka takiego naruszenia, Rada może, stosownie do art. 7 ust. 3 TUE, zawiesić niektóre prawa wynikające ze stosowania traktatu UE i traktatu FUE dla zainteresowanego państwa członkowskiego. Może ona w szczególności zawiesić stosowanie *decyzji ramowej* względem tego państwa członkowskiego, stosownie do treści motywu 10.
43. Natomiast stwierdzenie istnienia samego rzeczywistego ryzyka naruszenia zakazu niehumanitarnego lub poniżającego traktowania obliuguje wykonujący nakaz organ sądowy do odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania. Może on jednak zawiesić wykonanie jedynie *konkretnie rozpatrywanego europejskiego nakazu aresztowania*⁽²²⁾.
44. Podzielałam więc zdanie rządu niderlandzkiego, który podniósł na rozprawie, że procedura przewidziana w art. 7 TUE pełni odmienną funkcję od analizy przeprowadzanej przez wykonujący nakaz organ sądowy na podstawie wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198). Owa procedura pozwala Unii na interwencję w obliczu poważnego i stałego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się Unia. Z kolei wspomniana analiza pozwala wykonującemu nakaz organowi sądowemu chronić prawa podstawowe osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania.
45. W trzeciej kolejności pragnę zauważyć, że art. 7 ust. 1 TUE nie określa terminu, w jakim Rada, do której wpłynął uzasadniony wniosek, musi przyjąć decyzję stwierdzającą istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Nie przewiduje również, że w sytuacji gdy Rada uzna, iż takie ryzyko nie istnieje, winna przyjąć stosowną decyzję. Z tego względu przyjęcie, że dopóki Rada nie wydała decyzji na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, dopóty wykonujący nakaz organ sądowy nie może ocenić, czy w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego, uniemożliwiłoby temu organowi, *przez okres co najmniej nieokreślony*, odroczenie wykonania europejskiego nakazu aresztowania. Pragnę zauważyć, że w niniejszym wypadku uzasadniony wniosek Komisji został przyjęty w dniu 20 grudnia 2017 r., a do tej pory Rada nie wydała żadnej decyzji na podstawie art. 7 ust. 1 TUE⁽²³⁾.

²² Zobacz w tym zakresie pkt 106 niniejszej opinii.

²³ Dla pełności wywodu pragnę zauważyć, że kontekst polityczny, w jaki wpisuje się niniejsze odesłanie prejudycjalne, mógłby na pierwszy rzut oka sugerować, że Trybunał nie może go rozpatrzyć. Pragnę jednak wyjaśnić, że przykładowo amerykańska doktryna „kwestii politycznych” generalnie zakłada, że sąd winien

2. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

46. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy w sytuacji gdy wydające nakaz państwo członkowskie narusza „podstawowe prawo do rzetelnego procesu sądowego”, należy przeprowadzić drugi etap testu określonego w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198). Tymczasem o ile w samym pytaniu nie wskazano, z jakiego aktu wynika prawo do rzetelnego procesu sądowego, o tyle uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odnosi się do art. 6 EKPC.
47. W tym względzie pragnę przypomnieć, że jakkolwiek zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe chronione na mocy EKPC stanowią część prawa Unii jako jego zasady ogólne i jakkolwiek art. 52 ust. 3 karty nakazuje prawom chronionym na mocy tej karty odpowiadającym prawom chronionym na mocy EKPC przypisywać takie samo znaczenie i taki sam zakres, jakie mają prawa ujęte we wspomnianej konwencji, to jednak konwencja ta, do czasu, gdy Unia do niej nie przystąpi, nie stanowi aktu prawnego formalnie inkorporowanego do porządku prawnego Unii⁽²⁴⁾.
48. Tymczasem z wyjaśnień dotyczących karty⁽²⁵⁾ wynika, że art. 47 akapit drugi karty odpowiada art. 6 ust. 1 EKPC, dotyczącemu prawa do rzetelnego procesu sądowego.
49. Z tego względu należy odnieść się jedynie do art. 47 akapit drugi karty⁽²⁶⁾.
50. Zwrócono się więc do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy aby wykonujący nakaz organ sądowy był zobowiązany do odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania, wystarczy stwierdzenie istnienia rzeczywistego ryzyka⁽²⁷⁾ naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego zagwarantowanego w art. 47 akapit drugi karty, ze względu na nieprawidłowości w systemie sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego, czy też organ ten musi również ustalić, że osoba, wobec której wydano ów nakaz, jest narażona na to ryzyko.
51. Aby odpowiedzieć na to pytanie, zastanowię się najpierw, czy rzeczywiste ryzyko naruszenia, nie art. 4 karty, którego dotyczył wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), lecz jej art. 47 akapit drugi, może skutkować

wstrzymać się z wydaniem rozstrzygnięcia, jeśli uzna, iż dana kwestia powinna być pozostawiona uznaniu władzy wykonawczej lub ustawodawczej. Trybunał nie zna jednak takich granic sprawowanej przez siebie kontroli. Zresztą w niniejszym wypadku nie można uznać pytań, z którymi zwrócono się do Trybunału, za „polityczne”, ponieważ – jak już wskazałem – analiza, którą należy przeprowadzić w ramach pierwszego etapu testu określonego w ww. wyroku Aranyosi i Căldăraru, różni się od oceny przeprowadzanej przez Radę w ramach art. 7 ust. 1 TUE.

²⁴ Wyroki: z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 45); z dnia 6 października 2016 r., Paoletti i in. (C-28/15, EU:C:2016:748, pkt 21).

²⁵ Wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17). Pragnę wyjaśnić, że w myśl owych wyjaśnień art. 47 akapit pierwszy karty odpowiada art. 13 EKPC, zatytułowanemu „Prawo do skutecznego środka odwoławczego”. Sam art. 47 akapit trzeci karty również jest powiązany z orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

²⁶ Wyroki: z dnia 8 grudnia 2011 r., Chalkor/Komisja (C-386/10 P, EU:C:2011:815, pkt 51); z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in. (C-399/11, EU:C:2012:684, pkt 46, 47).

²⁷ Pragnę bowiem zauważyć, że w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198) Trybunał orzekł, że wykonujący nakaz organ sądowy winien odroczyć wykonanie europejskiego nakazu aresztowania, w sytuacji gdy stwierdzi istnienie rzeczywistego ryzyka niehumanitarnego lub poniżającego traktowania w wydającym nakaz państwie członkowskim, nie zaś naruszenie zakazu takiego traktowania (oraz że zainteresowana osoba narażona jest na takie ryzyko). Zobacz w tym zakresie pkt 43 niniejszej opinii.

odroczeniem wykonania europejskiego nakazu aresztowania. Ponieważ tak moim zdaniem jest, zbadam następnie, czy każde naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego może skutkować odroczeniem wykonania takiego nakazu, czy też jedynie naruszenie o szczególnej wadze, takie jak rażące naruszenie prawa do sądu. Wreszcie zastanowię się nad koniecznością przeprowadzenia drugiego etapu testu określonego w omawianym wyroku Aranyosi i Căldăraru, w sytuacji gdy zachodzi rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu ze względu na nieprawidłowości w systemie sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego (gdyż rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu jest moim zdaniem istotnym kryterium). Już teraz pragnę zauważyć, że moim zdaniem w takim wypadku należy przeprowadzić drugi etap tego testu.

- a) *Czy rzeczywiste ryzyko naruszenia, nie art. 4 karty, lecz jej art. 47 akapit drugi, powinno skutkować odroczeniem wykonania europejskiego nakazu aresztowania?*
52. Minister for Justice and Equality (minister sprawiedliwości i równości, Irlandia) (zwany dalej „ministrem”), rządy niderlandzki, polski⁽²⁸⁾ i Komisja uważają, że ryzyko naruszenia art. 47 akapit drugi karty może skutkować obowiązkiem odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania. L.M., podobnie jak sąd odsyłający, oraz, jak się wydaje, rząd hiszpański, uważają tę kwestię za oczywistą⁽²⁹⁾.
53. Z uwagi na wagę tej problematyki należy moim zdaniem przyjrzeć się jej bliżej.
54. W tym względzie pragnę zauważyć, że zasada wzajemnego uznawania, która stanowi „kamień węgielny” współpracy sądowej w sprawach karnych⁽³⁰⁾, opiera się na zasadzie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Jak orzekł Trybunał w opinii 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454, pkt 191, 192), zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi wymaga w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem „wyjątkowych okoliczności” – że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie. Z tego względu państwa członkowskie mogą badać, czy inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzegało w konkretnym przypadku praw podstawowych zagwarantowanych w prawie Unii, wyłącznie „w wyjątkowych okolicznościach”.
55. Jak już wskazałem powyżej⁽³¹⁾, formułując obowiązek odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), Trybunał oparł się na możliwości wprowadzenia „w wyjątkowych okolicznościach” ograniczeń dotyczących zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania, oraz na art. 1 ust. 3 decyzji ramowej. Tego rodzaju ograniczenia świadczą o tym, że wzajemne zaufanie nie jest zaufaniem ślepym⁽³²⁾.

²⁸ Rząd polski wskazał w swoich uwagach na piśmie, że okoliczność, iż wyrok Aranyosi i Căldăraru dotyczył art. 4 karty „nie oznacza [...], że ograniczenia dotyczące zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania nie mogą być stosowane ze względu na ochronę innych praw podstawowych, które nie mają podobnie bezwzględного charakteru, w tym prawa do rzetelnego procesu”.

²⁹ Rząd węgierski nie odniósł się bezpośredniego do tej kwestii.

³⁰ Zobacz motyw 6 decyzji ramowej.

³¹ Zobacz pkt 5 niniejszej opinii.

³² Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Ardic (C-571/17 PPU, EU:C:2017:1013, pkt 74). Zobacz w tym względzie K. Lenaerts, *La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, w: *Common Market Law Review*, 2017, No 3, s. 805.

56. Tymczasem możliwość ograniczenia zasady wzajemnego uznawania została do tej pory dopuszczona jedynie w przypadku prawa chronionego w art. 4 karty, zarówno w odniesieniu do wykonania europejskiego nakazu aresztowania, jak i do przekazania – na podstawie rozporządzenia (UE) nr 604/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady⁽³³⁾ – osoby ubiegającej się o udzielenie azylu do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jej wniosku⁽³⁴⁾.
57. Pragnę zauważyć w tym względzie, że o ile zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania przewidziany w art. 4 karty ma charakter bezwzględny⁽³⁵⁾, o tyle inaczej jest w przypadku prawa do rzetelnego procesu sądowego, sformułowanego w jej art. 47. Prawo to może bowiem podlegać ograniczeniom⁽³⁶⁾.
58. Niemniej jednak nie można moim zdaniem wywnioskować z tego, że ryzyko naruszenia art. 47 karty nie może prowadzić do odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania. Takie jest również stanowisko rzecznik generalnej E. Sharpston⁽³⁷⁾.
59. W pierwszej kolejności bowiem nic w treści art. 1 ust. 3 decyzji ramowej nie wskazuje, że państwa członkowskie są przy wykonywaniu tej decyzji zobowiązane przestrzegać tylko tych praw podstawowych, które nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom, takich jak wyrażone w art. 4 karty.
60. W drugiej kolejności przypominam, że decyzja ramowa ustanowiła system przekazywania między organami *sądowymi*, który zastąpił ekstradycję między państwami członkowskimi, która wymagała zaangażowania i oceny ze strony władzy politycznej⁽³⁸⁾.

³³ Rozporządzenie z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31, zwane dalej „rozporządzeniem Dublin III”).

³⁴ Jeżeli w państwie członkowskim pierwotnie wyznaczonym jako państwo odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu zachodzi – w oparciu o kryteria wymienione w rozporządzeniu Dublin III – ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania, osoba ubiegająca się o azyl nie może zostać przekazana do tego państwa. Państwo członkowskie dokonujące ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego dalej prowadzi ocenę kryteriów w celu stwierdzenia, czy inne państwo członkowskie może zostać wyznaczone jako odpowiedzialne. Jeżeli okaże się to niemożliwe, samo staje się państwem odpowiedzialnym. Zobacz art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, które stanowi kodyfikację wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 94). Zobacz również wyroki: z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 65); z dnia 26 lipca 2017 r., A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, pkt 41); z dnia 26 lipca 2017 r., Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, pkt 101).

³⁵ Wyroki: z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 85); z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 56); z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 59); z dnia 24 kwietnia 2018 r., MP (Dodatkowa ochrona ofiary tortur) (C-353/16, EU:C:2018:276, pkt 36).

³⁶ Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem prawo do skutecznego środka prawnego może – zgodnie z art. 52 ust. 1 karty – zostać ograniczone tylko wtedy, gdy jest przewidziane ustawą, szanuje istotę tego prawa i – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – jest konieczne oraz faktycznie odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię Europejską lub potrzebie ochrony praw i wolności innych osób (wyroki: z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 51; z dnia 17 września 2014 r., Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, pkt 72; z dnia 6 października 2015 r., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 95; z dnia 15 września 2016 r., Star Storage i in., C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, pkt 49; z dnia 27 września 2017 r., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 62; z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 90).

³⁷ Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Radu (C-396/11, EU:C:2012:648, pkt 97).

³⁸ Zobacz motyw 5 decyzji ramowej oraz wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, pkt 41).

61. Tymczasem tylko orzeczenie wydane w wyniku postępowania *sądowego* spełniającego wymogi art. 47 akapit drugi karty może w mojej ocenie podlegać wzajemnemu uznawaniu na podstawie decyzji ramowej.
62. W tym względzie pragnę zauważyć, że w wyroku z dnia 9 marca 2017 r., Pula Parking (C-551/15, EU:C:2017:193, pkt 54), który wprawdzie nie dotyczył wykładni decyzji ramowej, lecz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012⁽³⁹⁾, Trybunał zwrócił uwagę, że „[p]oszanowanie zasady wzajemnego zaufania w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich Unii, które leży u podstaw stosowania [rozporządzenia Bruksela I bis], wymaga bowiem przede wszystkim, aby orzeczenia, o których wykonanie wnosi inne państwo członkowskie, były wydawane w *postępowaniu sądowym gwarantującym niezawisłość i bezstronność oraz poszanowanie zasady kontryktoryjności*”⁽⁴⁰⁾.
63. Wydaje mi się również, że wzajemne uznawanie europejskich nakazów aresztowania opiera się na założeniu, że kary, celem wykonania których owe nakazy zostały wydane, zostały orzeczone w wyniku postępowania sądowego odpowiadającego w szczególności wymogom niezawisłości i bezstronności określonym w art. 47 akapit drugi karty. Co się tyczy europejskich nakazów aresztowania wydanych w celu przeprowadzenia postępowania karnego, powinny one, w mojej ocenie, podlegać tym samym kryteriom, co nakazy wydawane w celu wykonania orzeczonej kary. Ich wykonanie zakłada bowiem, że postępowanie karne zostanie w wydającym nakaz państwie członkowskim przeprowadzone przed niezawisłym i bezstronnym organem sądowym.
64. Takie jest również stanowisko rzecznika generalnego M. Bobeka, według którego, „aby móc uczestniczyć w europejskim systemie wzajemnego uznawania (w każdej dziedzinie prawa – *karnego*, cywilnego, administracyjnego), sądy krajowe powinny spełnić wszystkie kryteria definiujące »sąd« w prawie Unii, w tym jego niezawisłość”. Rzecznik generalny M. Bobek wnioskuje z tego, że jeżeli „sądy karne państwa członkowskiego nie mogą zagwarantować prawa do rzetelnego procesu sądowego”, „zasada wzajemnego uznawania nie znajduje już zastosowania”, co wyłącza tym samym „automatyczne wzajemne uznawanie”⁽⁴¹⁾.
65. W konsekwencji, w obliczu rzeczywistego ryzyka, że postępowanie prowadzone w wydającym nakaz państwie członkowskim nie będzie odpowiadać wymogom art. 47 akapit drugi karty, założenie, na którym opiera się obowiązek wykonania każdego europejskiego nakazu aresztowania, przewidziane w art. 1 ust. 2 decyzji ramowej, traci swoje podstawy. Ryzyko naruszenia art. 47 akapit drugi karty w wydającym nakaz państwie członkowskim może więc stać na przeszkodzie wykonaniu europejskiego nakazu aresztowania⁽⁴²⁾.

³⁹ Rozporządzenie z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2012, L 351, s. 1, zwane dalej „rozporządzeniem Bruksela I bis”).

⁴⁰ Wyróżnienie własne.

⁴¹ Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Zdiazsek (C-271/17 PPU, EU:C:2017:612, pkt 86 i przypis 16) (wyróżnienie własne).

⁴² W tym względzie pragnę podkreślić, że w wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r., Donnellan (C-34/17, EU:C:2018:282, pkt 61), Trybunał orzekł, że skoro pomoc w odzyskaniu wierzitelności przewidziana w dyrektywie Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzitelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń (Dz.U. 2010, L 84, s. 1) jest określona jako „wzajemna”, oznacza to „w szczególności, że do organu wnioskującego należy *utworzenie* [...] warunków, w których organ współpracujący będzie mógł [...] udzielić pomocy” (wyróżnienie własne).

66. W trzeciej kolejności Europejski Trybunał Praw Człowieka zakazuje umawiającym się państwu wydalania z ich terytoriów osób, jeżeli w państwie przeznaczenia narażone są nie tylko na rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z art. 3 EKPC⁽⁴³⁾ lub kary śmierci⁽⁴⁴⁾, z naruszeniem art. 2 EKPC oraz art. 1 protokołu nr 13 do EKPC⁽⁴⁵⁾, lecz również rażącego naruszenia prawa do sądu z naruszeniem art. 6 EKPC⁽⁴⁶⁾.
67. Uważam więc, że ryzyko naruszenia art. 47 akapit drugi karty może rodzić obowiązek odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania.
68. Niemniej jednak, mając na względzie wyjątkowy charakter okoliczności, w których, w myśl opinii 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454, pkt 191), możliwe jest wprowadzanie ograniczeń zasady wzajemnego uznawania, należy ustalić, czy wykonanie europejskiego nakazu aresztowania musi zostać odroczone w obliczu istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia art. 47 akapit drugi karty, czy też można je odroczyć tylko w sytuacji, gdy owo rzeczywiste ryzyko naruszenia tego postanowienia jest *szczególnie poważne*.
- b) *Czy każde naruszenie art. 47 akapit drugi karty, niezależnie od jego wagi, musi skutkować odroczeniem wykonania europejskiego nakazu aresztowania?*
- 1) *Wprowadzenie*
69. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że w prawie irlandzkim wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany wstrzymać przekazanie w przypadku stwierdzenia, że zainteresowana osoba będzie w wydającym nakaz państwie członkowskim narażona na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu⁽⁴⁷⁾.
70. Orzecznictwo sądów irlandzkich jest zgodne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wyroku w sprawie Soering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu ETPC orzekł, że decyzja w przedmiocie ekstradycji „[może] wyjątkowo rodzić problemy na gruncie [art. 6 EKPC] w przypadku rażącego naruszenia prawa zbiega do sądu lub wystąpienia ryzyka takiego naruszenia”⁽⁴⁸⁾.
71. Chociaż sąd odsyłający nie zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy sąd musi odroczyć wykonanie europejskiego nakazu aresztowania w sytuacji wystąpienia rzeczywistego ryzyka naruszenia

⁴³ Wyrok ETPC z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie Tarakhel przeciwko Szwajcarii (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, § 93).

⁴⁴ Wyrok ETPC z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, §§ 576–579).

⁴⁵ Protokół nr 13 do EKPC dotyczący zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach, podpisany w Wilnie w dniu 3 maja 2002 r.

⁴⁶ Wyrok ETPC z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 258).

⁴⁷ We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wskazano bowiem, że „kryteria, na podstawie których ustala się, czy art. 6 EKPC stoi na przeszkodzie przekazaniu, są dobrze utrwalone. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem krajowym zainteresowana osoba musi być narażona na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu. W wyroku w sprawie Minister for Justice, Equality and Law Reform v. Brennan [2007] IESC 24, Supreme Court (sąd najwyższy, Irlandia) orzekł, że w myśl ustawy z 2003 r. przekazania z powołaniem się na naruszenie praw wynikających z art. 6 EKPC można odmówić tylko w wyjątkowych okolicznościach, »takich jak wyraźnie stwierdzone i fundamentalne naruszenia w systemie sądownictwa wydającego nakaz państwa«.

⁴⁸ Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 1989 r. w sprawie Soering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, § 113).

art. 47 akapit drugi karty, czy też musi to zrobić tylko wówczas, gdy owo rzeczywiste ryzyko naruszenia tego postanowienia jest na tyle poważne, że stanowi rażące naruszenie prawa do sądu, wydaje mi się stosowne pochylenie się nad tą kwestią. Problematyka ta wynika bowiem z kwestii rozpatrzonej w pkt 52–68 niniejszej opinii. Dodatkowo drugie pytanie prejudycjalne wyraźnie odnosi się do rzeczywistego ryzyka rażącego naruszenia prawa do sądu.

2) *Istnienie rażącego naruszenia prawa do sądu*

72. W mojej ocenie w celu odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania nie wystarczy, aby w wydającym nakaz państwie członkowskim wystąpiło rzeczywiste ryzyko naruszenia art. 47 akapit drugi karty. Musi w nim istnieć rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu.
73. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem w pierwszej kolejności, że ograniczenia zasady wzajemnego zaufania powinny być interpretowane w sposób ścisły⁽⁴⁹⁾.
74. Co się tyczy decyzji ramowej, zgodnie z jej art. 1 ust. 2 wykonujące nakaz organy sądowe są zobowiązane do wykonania każdego europejskiego nakazu aresztowania. Jego wykonania mogą odmówić wyłącznie w przypadku wystąpienia jednej z enumeratywnie wymienionych podstaw w art. 3, 4 i 4a omawianej decyzji ramowej. W konsekwencji wykonanie europejskiego nakazu aresztowania stanowi zasadę, zaś odmowa wykonania – wyjątek, który jako taki winien być interpretowany ściśle⁽⁵⁰⁾.
75. W drugiej kolejności, jak wspomniano powyżej⁽⁵¹⁾, prawo do rzetelnego procesu sądowego może podlegać ograniczeniom, między innymi pod warunkiem, że owe ograniczenia – stosownie do treści art. 52 ust. 1 karty – szanują istotę tego prawa.
76. Z tego względu uważam, że wykonujący nakaz organ sądowy powinien być zobowiązany do odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania tylko w przypadku zaistnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia nie samego prawa do rzetelnego procesu, ale jego *istoty*.
77. Innymi słowy, w przypadku prawa o charakterze bezwzględnym, takiego jak zakaz nie-ludzkiego lub poniżającego traktowania, dla celów odroczenia wykonania wystarczy, aby zachodziło rzeczywiste ryzyko naruszenia tego prawa. Natomiast w przypadku prawa, które nie ma charakteru bezwzględnego, takiego jak prawo do rzetelnego procesu sądowego, wykonanie winno być odroczone tylko wówczas, gdy rzeczywiste ryzyko naruszenia dotyka istoty tego prawa.
78. W trzeciej kolejności powyższe stanowisko jest zgodne ze stanowiskiem przyjętym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.
79. Jak wspomniano powyżej⁽⁵²⁾, Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na stanowisku, że aby umawiające się państwo musiało odstąpić od wydalenia lub ekstradycji osoby, osoba ta musi być narażona w państwie wnioskującym nie tylko na naruszenie art. 6 EKPC, ale na „rażące naruszenie prawa do sądu”⁽⁵³⁾. W odniesieniu do prawa do rzetelnego proce-

⁴⁹ Wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., Donnellan (C-34/17, EU:C:2018:282, pkt 50).

⁵⁰ Wyrok z dnia 23 stycznia 2018 r., Piotrowski (C-367/16, EU:C:2018:27, pkt 48).

⁵¹ Zobacz pkt 57 oraz przypis 36 niniejszej opinii.

⁵² Zobacz pkt 70 niniejszej opinii.

⁵³ Wyroki ETPC: z dnia 7 lipca 1989 r. w sprawie Soering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, § 113); z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie Al-Saadoon i Mufdhi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2010:0302JUD006149808, § 149); z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 258);

su sądowego ETPC nie zadowala się więc wystąpieniem samego rzeczywistego ryzyka „traktowania sprzecznego z art. 3 [EKPC]”⁽⁵⁴⁾, jak w przypadku zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.

80. Na czym polega według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rażące naruszenie prawa do sądu?
81. Zdaniem ETPC „[rażące naruszenie prawa do sądu] wykracza poza ramy samych nieprawidłowości lub braku gwarancji proceduralnych, które mogą stanowić naruszenie art. 6 [EKPC], jeżeli występują na terenie układającego się państwa. Konieczne jest naruszenie zasad rzetelnego procesu gwarantowanych przez art. 6 [EKPC], które jest tak znaczne, że stanowi przekreślenie lub zniweczenie samej istoty prawa gwarantowanego przez ten artykuł”⁽⁵⁵⁾.
82. Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przejawem rażącego naruszenia prawa do sądu stojącego na przeszkodzie ekstradycji lub wydaleniu zainteresowanego mogą być wobec tego: skazanie in absentia bez możliwości ponownej kontroli merytorycznej zarzutów oskarżenia⁽⁵⁶⁾; proces prowadzony w trybie doraźnym z całkowitym brakiem poszanowania prawa do obrony⁽⁵⁷⁾; pozbawienie wolności, którego zgodności z prawem nie może zbadać niezawisły i bezstronny sąd; rozmyślne i systematyczne odmawianie dostępu do obrońcy, zwłaszcza w przypadku osoby pozbawionej wolności za granicą⁽⁵⁸⁾. Europejski Trybunał Praw Człowieka przywiązuje również wagę do okoliczności, jeżeli obywatel ma obowiązek stawić się przed sądem złożonym, nawet częściowo, z członków sił zbrojnych przyjmujących rozkazy od władzy wykonawczej⁽⁵⁹⁾.
83. Według stanu mojej wiedzy Europejski Trybunał Praw Człowieka tylko czterokrotnie stwierdził, że ekstradycja lub wydalenie naruszałyby art. 6 EKPC. Mam tu na myśli wyrok w sprawie

z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, §§ 456, 562–564); oraz decyzja ETPC z dnia 15 czerwca 2017 r. w sprawie Harkins przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2017:0615DEC007153714, § 62).

- ⁵⁴ Wyrok ETPC z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie Saadi przeciwko Włochom (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 125).
- ⁵⁵ Wyroki ETPC: z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 260); z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, § 563).
- ⁵⁶ Decyzja ETPC z dnia 16 października 2001 r. w sprawie Einhorn przeciwko Francji (CE:ECHR:2001:1016DEC007155501, §§ 33, 34). W rozpatrywanym wypadku ETPC uznał, że nie doszło do rażącego naruszenia prawa do sądu, gdyż skarżący, którego sąd w Pensylwanii skazał zaocznie za zabójstwo, mógł w przypadku powrotu do Pensylwanii domagać się przeprowadzenia nowego procesu.
- ⁵⁷ Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2005 r. w sprawie Bader i Kanbor przeciwko Szwecji (CE:ECHR:2005:1108JUD0011328404, § 47). Proces, w którym żaden świadek nie został przesłuchany na rozprawie, na której wszystkie rozpatrzone dowody zostały przedstawione przez prokuratora, oraz na której nie stawili się ani oskarżony, ani nawet jego adwokat, z samej swej natury ma charakter doraźny i stanowi całkowite zaprzeczenie prawa do obrony.
- ⁵⁸ Decyzja ETPC z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie Al-Moayad przeciwko Niemcom (CE:ECHR:2007:0220DEC003586503, §§ 100–108). W rozpatrywanej sprawie ETPC doszedł do wniosku, że nie doszło do rażącego naruszenia prawa do sądu, gdyż skarżący, który był oskarżony o przynależność do dwóch organizacji terrorystycznych i był objęty wnioskiem o ekstradycję wystosowanym przez władze Stanów Zjednoczonych, nie został przeniesiony do jednego z ośrodków odosobnienia znajdujących się poza terytorium Stanów Zjednoczonych, gdzie nie miałby dostępu do obrońcy i gdzie zostałby osądzony przez sąd wojskowy lub inny sąd szczególny.
- ⁵⁹ Wyroki ETPC: z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie Öcalan przeciwko Turcji (CE:ECHR:2005:0512JUD004622199, § 112); z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, § 562).

Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, w której rażące naruszenie prawa do sądu polegało na dopuszczeniu dowodów uzyskanych w wyniku tortur; wyrok w sprawie Husayn przeciwko Polsce, w której rażące naruszenie prawa do sądu polegało między innymi na przetrzymywaniu skarżącego w amerykańskiej bazie wojskowej w zatoce Guantánamo przez 12 lat, bez przedstawienia mu zarzutów; wyrok w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce, wydany w tym samym dniu, co wyrok w sprawie Husayn przeciwko Polsce, przy którym zatrzymam się dłużej; oraz niedawny wyrok w sprawie Al Nashiri przeciwko Rumunii⁽⁶⁰⁾.

84. W wyroku w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce⁽⁶¹⁾ skarżący, obywatel Arabii Saudyjskiej, został schwytany w Zjednoczonych Emiratach Arabskich i przetransportowany do tajnego ośrodka zatrzymań w Polsce, a następnie do amerykańskiej bazy wojskowej w zatoce Guantánamo. Był sądzony przed komisją wojskową na terenie bazy w zatoce Guantánamo w związku z zarzutami zorganizowania samobójczego zamachu wymierzonego w amerykański okręt wojenny oraz udziału w zamachu na francuski tankowiec. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że doszło do rzeczywistego ryzyka rażącego naruszenia prawa do sądu, które przejawiało się w trzech aspektach. Po pierwsze, wspomniana komisja wojskowa nie była ani niezawisła, ani bezstronna, w związku z tym nie można było uznać jej za „sąd” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Komisja została utworzona do sądzenia „niektórych cudzoziemców w ramach wojny z terroryzmem” i nie była częścią federalnego systemu sądownictwa Stanów Zjednoczonych, zaś w jej składzie zasiadali wyłącznie członkowie sił zbrojnych. Po drugie, Europejski Trybunał Praw Człowieka powołał się na wyrok US Supreme Court (amerykańskiego sądu najwyższego)⁽⁶²⁾, aby stwierdzić, że komisja nie była sądem „ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Po trzecie, w ocenie ETPC istniało wysokie prawdopodobieństwo, że przeciwko skarżącemu wykorzystano materiał dowodowy, który został uzyskany przy użyciu tortur.⁽⁶³⁾

85. Proponuję przejąć kryterium, na którym oparł się Europejski Trybunał Praw Człowieka, i uznać, że wykonanie europejskiego nakazu aresztowania może zostać odroczone wyłącznie w obliczu wystąpienia w wydającym nakaz państwie członkowskim rzeczywistego ryzyka rażącego naruszenia prawa do sądu.

3) Charakterystyka rażącego naruszenia prawa do sądu w kontekście niezawisłości sądów

86. W niniejszym wypadku sąd odsyłający twierdzi, że istnieje rzeczywiste ryzyko, iż L.M. będzie w wydającym nakaz państwie członkowskim narażony na rażące naruszenie prawa do sądu w szczególności ze względu na brak niezawisłych sądów w tym państwie członkowskim.

⁶⁰ Wyroki ETPC: z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, §§ 263–287); z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie Husayn (Abu Zubaydah) przeciwko Polsce (CE:ECHR:2014:0724JUD000751113, § 559); z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie Al-Nashiri przeciwko Polsce (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, §§ 565–569); z dnia 31 maja 2018 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Rumunii (CE:ECHR:2018:0531JUD003323412, §§ 719–722).

⁶¹ Wyrok ETPC z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie Al-Nashiri przeciwko Polsce (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111).

⁶² W § 567(ii) wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał bowiem: „[the military commission] did not have legitimacy under US and international law resulting in, as the Supreme Court found, its lacking the »power to proceed« and [...], consequently, it was not »established by law« for the purposes of Article 6 § 1”.

⁶³ Wyrok ETPC z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, §§ 565–569). Podobne rozumowanie można znaleźć w §§ 719–722 wyroku ETPC z dnia 31 maja 2018 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Rumunii (CE:ECHR:2018:0531JUD003323412).

87. Czy brak niezawisłych sądów w wydającym nakaz państwie członkowskim można uznać za przejaw rażącego naruszenia prawa do sądu?
88. Przypominam w tym względzie, że art. 47 akapit drugi karty przewiduje, że każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd.
89. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie niezawisłości obejmuje dwa aspekty. Pierwszy – zewnętrzny – zakłada ochronę organu przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów. Drugi aspekt – wewnętrzny – łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu przy rozstrzyganiu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa⁽⁶⁴⁾. Tego rodzaju gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu podmiotów prawa, wszelką uzasadnioną wątpliwość, co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do wchodzących w grę interesów⁽⁶⁵⁾.
90. Nie można w mojej ocenie wykluczyć, że brak niezawisłych sądów w wydającym nakaz państwie członkowskim może *co do zasady* stanowić przejaw rażącego naruszenia prawa do sądu.
91. Z jednej bowiem strony w wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 41, 42) Trybunał orzekł, że „rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości [sądów krajowych]” oraz że „gwarancja niezawisłości” jest integralnym elementem sądenia⁽⁶⁶⁾. W szczególności istnienie gwarancji w zakresie składu sądu stanowi fundament prawa do rzetelnego procesu sądowego⁽⁶⁷⁾.
92. Z drugiej strony w wyrokach w sprawach Al-Nashiri przeciwko Polsce oraz Al-Nashiri przeciwko Rumunii⁽⁶⁸⁾ Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził istnienie rzeczywistego ryzyka rażącego naruszenia prawa do sądu między innymi z uwagi na to, że komisja wojskowa mająca siedzibę w bazie wojskowej w zatoce Guantánamo nie była ani niezawisła, ani bezstronna i w związku z tym nie można było uznać jej za „sąd” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC⁽⁶⁹⁾.

⁶⁴ Wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51, 52); z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 37, 38); z dnia 14 czerwca 2017 r., Online Games i in. (C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 60, 61).

⁶⁵ Wyrok z dnia 19 września 2006 r., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 53); postanowienie z dnia 14 maja 2008 r., Pilato (C-109/07, EU:C:2008:274, pkt 24); wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 97).

⁶⁶ Zobacz także wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 49); z dnia 14 czerwca 2017 r., Online Games i in. (C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 60); z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 40).

⁶⁷ Wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in. (C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 46); z dnia 19 lutego 2009 r., Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament (C-308/07 P, EU:C:2009:103, pkt 42); z dnia 31 stycznia 2018 r., Gyarmathy/FRA (T-196/15 P, niepublikowany, EU:T:2018:47, pkt 97).

⁶⁸ Wyroki ETPC: z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111); z dnia 31 maja 2018 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Rumunii (CE:ECHR:2018:0531JUD003323412).

⁶⁹ Zobacz pkt 84 niniejszej opinii.

93. Pragnę jednak podkreślić, że brak niezawisłości i bezstronności sądu może być traktowany jako przejaw rażącego naruszenia prawa do sądu tylko wówczas, gdy jest on na tyle poważny, że całkowicie unicestwia rzetelność procesu. Tymczasem, jak zauważył Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, istnieje fundamentalna różnica między dopuszczeniem materiału dowodowego uzyskanego przy użyciu tortur, czego dotyczyła tamta sprawa, a naruszeniami art. 6 EKPC spowodowanymi przykładowo składem orzekającym⁽⁷⁰⁾.
94. Przede wszystkim z całą mocą pragnę podkreślić, że wyroki w sprawach Al-Nashiri przeciwko Polsce i Al Nashiri przeciwko Rumunii⁽⁷¹⁾ są do tej pory jedynymi wyrokami, w których Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie art. 6 EKPC między innymi ze względu na brak niezawisłych i bezstronnych sądów w państwie przeznaczenia, w odniesieniu do sądów szczególnych, właściwych w sprawach terroryzmu, w których skład wchodzi wyłącznie członkowie sił zbrojnych.
95. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, na podstawie powyższych rozważań, czy w *rozpatrywanym przez niego wypadku* problem braku niezawisłych sądów w Polsce jest na tyle poważny, że unicestwia rzetelność procesu i tym samym stanowi przejaw rażącego naruszenia prawa do sądu. Jak stwierdził Trybunał w wyroku Aranyosi i Căldăraru, sąd musi w tym celu oprzeć się na obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych danych o warunkach panujących w wydającym nakaz państwie członkowskim, które dowodzą istnienia rzeczywistych nieprawidłowości w polskim systemie sądownictwa⁽⁷²⁾. W tym względzie sąd może oprzeć się na uzasadnionym wniosku Komisji, jak również na opiniach Komisji Weneckiej – z zastrzeżeniem, do czego powrócę, że sąd odsyłający zbada rozwój sytuacji w Polsce, który miał miejsce po sporządzeniu tych dokumentów.
96. Czy jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi istnienie rzeczywistego ryzyka rażącego naruszenia prawa do sądu ze względu na nieprawidłowości w systemie sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego, jest on zobowiązany, na podstawie samego tego stwierdzenia, odroczyć wykonanie europejskiego nakazu aresztowania? Czy też powinien on kontynuować analizę i stwierdzić, że na takie ryzyko narażona jest *osoba, której dotyczy ów nakaz*? To właśnie na tej kwestii skupię się teraz.
- c) *Czy wykonujący nakaz organ sądowy musi stwierdzić, że zainteresowana osoba jest narażona na rażące naruszenie prawa do sądu?*

1) *Wprowadzenie i uwagi stron*

97. W wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 91–93) Trybunał orzekł, jak wskazałem wcześniej, że wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany odroczyć wykonanie europejskiego nakazu aresztowania tylko wtedy, gdy stwierdzi, po pierwsze, że w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieje rzeczywiste ryzyko niehumanitarnego lub poniżającego traktowania ze względu na ogólne warunki pozbawienia wolności panujące w tym państwie członkowskim, oraz po drugie, że

⁷⁰ Wyrok ETPC z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 265).

⁷¹ Wyroki ETPC: z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce (CE:ECHR:2014:0724JUD002876111); z dnia 31 maja 2018 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Rumunii (CE:ECHR:2018:0531JUD003323412).

⁷² Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 89). Zobacz również wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 91).

- sama zainteresowana osoba będzie narażona na to ryzyko⁽⁷³⁾. Zdaniem Trybunału istnienie nieprawidłowości w systemie więziennictwa – nawet o charakterze ogólnym – niekoniecznie musi bowiem dotyczyć *wszystkich* zakładów karnych. Nie można zatem na podstawie samego stwierdzenia nieprawidłowości w systemie więziennictwa przyjąć, że sama *zainteresowana osoba* będzie narażona na nieludzkie lub poniżające traktowanie.
98. Sąd odsyłający stanął na stanowisku, że w przypadku gdy nieprawidłowości w systemie sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego są szczególnie poważne, skutkiem czego owo państwo członkowskie nie przestrzega już zasady praworządności, należy odmówić przekazania bez konieczności badania, czy sama zainteresowana osoba będzie narażona na takie ryzyko⁽⁷⁴⁾.
99. Minister podnosi, że konieczne jest przeprowadzenie drugiego etapu testu określonego w omawianym wyroku Aranyosi i Căldăraru. W przeciwnym wypadku skutkowałoby to tym, że irlandzkie organy sądowe notorycznie odmawiałyby wykonywania europejskich nakazów aresztowania wydanych przez Rzeczpospolitą Polską. Podkreśla w szczególności, że tego rodzaju systematyczna odmowa byłaby niezgodna zarówno z motywem 10 decyzji ramowej, jak i z zasadą rangi konstytucyjnej, jaką jest zasada wzajemnego zaufania ani z zapisaną w art. 4 TUE zasadą równości państw członkowskich.
100. L.M. uważa, że nie ma potrzeby przeprowadzania drugiego etapu testu określonego w omawianym wyroku Aranyosi i Căldăraru w sytuacji, gdy zaufanie, jakie pokładają państwa członkowskie w poszanowanie przez Rzeczpospolitą Polską najbardziej fundamentalnej z zasad, a mianowicie zasady praworządności, zostało całkowicie unicestwione.
101. Rząd hiszpański jest zdania, że konieczne jest przeprowadzenie drugiego etapu testu określonego w omawianym wyroku Aranyosi i Căldăraru. Rząd węgierski uważa, że stwierdzenie istnienia nieprawidłowości w polskim systemie sądownictwa może nastąpić tylko w ramach procedury przewidzianej w art. 7 TUE, w związku z czym pierwszy warunek testu określonego w tym samym wyroku Aranyosi i Căldăraru nie został spełniony. Nawet przy założeniu, że warunek ten został spełniony, nadal należy zdaniem rządu węgierskiego, przeprowadzić drugi etap tego testu. Rząd niderlandzki również podnosi, że konieczne jest sprawdzenie drugiego warunku.
102. Zdaniem rządu polskiego w Polsce nie ma ani ryzyka naruszenia zasady praworządności, ani ryzyka naruszenia prawa zainteresowanej osoby, L.M., do rzetelnego procesu sądowego. Po pierwsze, sąd odsyłający nie może opierać się na uzasadnionym wniosku Komisji w celu stwierdzenia naruszenia praworządności w Polsce przede wszystkim ze względu na to, że ustawodawstwo polskie zostało zmienione po przyjęciu uzasadnionego wniosku. Sąd odsyłający nie ma kompetencji do stwierdzenia, że w Rzeczypospolitej Polskiej doszło do naruszenia zasady praworządności, gdyż kompetencja ta przysługuje, w kontekście procedury przewidzianej w art. 7 TUE, Radzie Europejskiej. Sąd odsyłający nie jest tym bardziej władny do zawieszenia stosowania decyzji ramowej, gdyż kompetencja ta – w myśl motywu 10 decyzji ramowej – przysługuje Radzie. Po drugie, sąd odsyłający nie wykazał, że sam L.M. będzie narażony na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego. W szczególności sąd ten nie był bowiem w stanie wskazać

⁷³ Zobacz również wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 58); postanowienie z dnia 6 września 2017 r., Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, pkt 24–26).

⁷⁴ Zobacz pkt 24 niniejszej opinii.

choćby hipotetycznych powodów, dla których L.M. byłby narażony na ryzyko nierzetelnego procesu sądowego.

103. Komisja podnosi, że przeprowadzenie drugiego etapu testu określonego w ww. wyroku Aranyosi i Căldăraru jest konieczne. Okoliczność, że wobec danego państwa członkowskiego sporządzono uzasadniony wniosek w rozumieniu art. 7 ust. 1 TUE, nie oznacza, że przekazanie osoby temu państwu członkowskiemu automatycznie naraża ją na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego. Nie można bowiem wykluczyć, że w pewnych sytuacjach sądy tego państwa członkowskiego będą w stanie rozpatrzyć sprawę z niezawisłością wymaganą przez art. 47 akapit drugi karty. W rezultacie należy dokonać analizy każdego konkretnego wypadku. Prawidłowe przeprowadzenie tej indywidualnej analizy wymaga, aby wykonujący nakaz organ sądowy uwzględnił zarówno tożsamość zainteresowanej osoby (w szczególności, czy należy ona do opozycji politycznej albo mniejszości społecznej lub etnicznej podlegającej dyskryminacji), jak też charakter i okoliczności popełnienia przestępstwa, za które jest ona ścigana (w szczególności, czy to przestępstwo ma charakter polityczny, czy zostało popełnione przy korzystaniu z wolności słowa lub zrzeszania się, czy też było przedmiotem publicznych oświadczeń ze strony przedstawicieli władz). Sąd odsyłającego musi wreszcie uwzględnić sytuację sędziów zbliżających się do przejścia w stan spoczynku (których dalsze sprawowanie urzędu po przekroczeniu tego wieku zależy od dyskrecjonalnej decyzji władzy wykonawczej) oraz zasady awansu sędziów.

2) Wymóg przeprowadzenia analizy każdego konkretnego wypadku

104. W moim przekonaniu wykonujący nakaz organ sądowy zobowiązany jest odroczyć wykonanie europejskiego nakazu aresztowania tylko wówczas, gdy oprócz stwierdzenia istnienia rzeczywistego ryzyka rażącego naruszenia prawa do sądu z uwagi na nieprawidłowości w systemie sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego, stwierdzi również, że na to ryzyko jest narażona sama zainteresowana osoba.
105. W pierwszej kolejności pragnę bowiem zauważyć, że w myśl opinii 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454, pkt 192), możliwość – mająca charakter wyjątkowy – badania przez państwa członkowskie stanu poszanowania praw podstawowych przez inne państwo członkowskie może dotyczyć wyłącznie poszanowania tych praw „w konkretnym przypadku”.
106. Przyjęcie, że wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany do odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania bez zbadania, czy sama *zainteresowana osoba* jest narażona na rażące ryzyko naruszenia prawa do sądu, które według niego przejawia się w nieprawidłowościach w systemie sądownictwa, byłoby moim zdaniem sprzeczne z motywem 10 decyzji ramowej, w myśl którego „wykonanie [mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania] można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 6 ust. 1 [TUE], ustalonych przez Radę na podstawie art. 7 ust. 1 [TUE]”. Wspomniany motyw 10 zakazuje państwom członkowskim zawieszania stosowania decyzji ramowej wobec państwa członkowskiego, chyba że Rada Europejska przyjmie wobec tego państwa członkowskiego decyzję na podstawie obecnego art. 7 ust. 2 TUE⁷⁵). Nie zakazuje on natomiast państwu

⁷⁵ Decyzja ramowa została bowiem przyjęta w dniu 13 czerwca 2002 r., czyli przed wejściem w życie, w dniu 1 lutego 2003 r., traktatu z Nicei (Dz.U. 2001, C 80, s. 1). Tymczasem to na mocy art. 1 ust. 1 traktatu

członkowskiemu zawieszenia stosowania decyzji ramowej „w konkretnym przypadku”, czyli możliwości odroczenia wykonania konkretnego europejskiego nakazu aresztowania. Pragnę ponadto zauważyć, że w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198) Trybunał dopuścił możliwość takiego odroczenia w braku takiej decyzji Rady Europejskiej.

107. Ponadto, skoro zawieszenie dotyczy wykonania decyzji ramowej „w konkretnym przypadku”, nie dochodzi do naruszenia zasady równości państw członkowskich zapisanej w art. 4 ust. 2 TUE.
108. W drugiej kolejności, nawet gdyby przyjąć, że w Polsce istnieje rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu ze względu na niedawne reformy systemu sądownictwa⁽⁷⁶⁾, nie można z tego wywnioskować, że *żaden* polski sąd nie będzie w stanie rozpatrzyć *jakiegokolwiek* sprawy w poszanowaniu art. 47 akapit drugi karty. W całości podzielał argumentację Komisji, zgodnie z którą „nawet w przypadku stwierdzenia, że praworządność w państwie członkowskim wydającym nakaz jest poważnie zagrożona [...], nie można wykluczyć, że mogą istnieć sprawy, w kontekście których zdolność sądów do przeprowadzenia procesu z niezawisłością konieczną do zagwarantowania poszanowania podstawowego prawa wyrażonego w art. 47 akapit drugi karty, zostanie zachowana”.
109. W trzeciej kolejności w celu ustalenia, czy istnieje rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z art. 3 EKPC, Europejski Trybunał Praw Człowieka „bada przewidywalne skutki odesłania skarżącego do państwa przeznaczenia, mając na uwadze ogólną sytuację w nim panującą oraz *okoliczności właściwe sytuacji zainteresowanego*”⁽⁷⁷⁾. Zdaniem tego Trybunału okoliczność, że w danym państwie istnieje ogólny problem w zakresie poszanowania praw człowieka, nie świadczy jeszcze sama w sobie o tym, że odesłanie zainteresowanego do tego państwa będzie naruszać art. 3 EKPC⁽⁷⁸⁾. Podobnie, aby zbadać, czy istnieje rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, Europejski Trybunał Praw Człowieka bierze w praktyce pod uwagę nie tylko sytuację w państwie przeznaczenia, ale też okoliczności osobiste zainteresowanego⁽⁷⁹⁾.
110. Przykładowo, w odniesieniu do art. 3 EKPC w wyroku w sprawie Mo.M. przeciwko Francji Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że odesłanie skarżącego do Czadu, z którego uciekł po zatrzymaniu go i torturowaniu przez czadyjskie służby specjalne, pociąga za sobą naruszenie art. 3 EKPC. Trybunał ten oparł się na raportach lokalnych

z Nicei dodano do art. 7 jego ust. 1. Odniesienie się w motywie 10 decyzji ramowej do art. 7 ust. 1 TUE należy obecnie odczytywać jako odniesienie do art. 7 ust. 2 TUE. Zobacz w tym zakresie pkt 38 niniejszej opinii.

⁷⁶ Która to ocena, jak stwierdziłem w pkt 35 i 95 niniejszej opinii, należy do sądu odsyłającego.

⁷⁷ Wyroki ETPC: z dnia 30 października 1991 r. w sprawie Vilvarajah i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, § 108; z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie Saadi przeciwko Włochom (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 130); z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 187); z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie F.G. przeciwko Szwecji (CE:ECHR:2016:0323JUD004361111, § 120) (wyróżnienie własne).

⁷⁸ Wyroki ETPC: z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie Saadi przeciwko Włochom (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 131); z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie Savridin Dzharayev przeciwko Rosji (CE:ECHR:2013:0425JUD007138610, §§ 153, 169); z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie M.G. przeciwko Bułgarii (CE:ECHR:2014:0325JUD005929712, § 79).

⁷⁹ Wyrok ETPC z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, §§ 272, 277–279). Zobacz także pkt 112 niniejszej opinii.

organizacji pozarządowych i obserwatorów międzynarodowych, z których wynika, że ogólna sytuacja w Czadzie cechuje się istnieniem więzień wojskowych zarządzanych przez tajne służby. Europejski Trybunał Praw Człowieka zbadał następnie osobistą sytuację skarżącego. Ustalił w tym względzie, po pierwsze, że zaświadczenia lekarskie potwierdzają, iż skarżący był wcześniej torturowany w Czadzie, a po drugie, że w razie jego odesłania narażony będzie na ryzyko ponownych tortur, ponieważ jest członkiem partii opozycyjnej we Francji i wydaje się, że organy czadyjskie zwróciły się o jego wydanie trzy lata po jego wyjeździe z Czadu⁽⁸⁰⁾.

111. W wyroku M.G. przeciwko Bułgarii Europejski Trybunał Praw Człowieka doszedł do wniosku, że w razie ekstradycji skarżącego do Rosji, którego ścigają władze rosyjskie w celu postawienia przed sądem karnym w Inguszetii, jednej z republik Kaukazu Północnego, za przynależność do czeceńskiej partyzantki, będzie on narażony na poważne i rzeczywiste ryzyko tortur. ETPC zbadał najpierw ogólną sytuację w Kaukazie Północnym i stwierdził, że region ten pozostaje obszarem konfliktów zbrojnych, w którym dochodzi między innymi do przypadków egzekucji pozasądowych, tortur i innego nieludzkiego lub poniżającego traktowania. W drugiej kolejności zbadał on osobistą sytuację skarżącego i stwierdził, że jest on ścigany w szczególności za przynależność do grupy zbrojnej, przygotowywanie aktów terrorystycznych, przemyt broni i środków odurzających, że rosyjskie tajne służby znalazły w jego mieszkaniu znaczną ilość broni oraz że rosyjskie władze podejrzewają go o przynależność do zbrojnej grupy dżihadystów. Stwierdził na tej podstawie, że w przypadku jego ewentualnego osadzenia w zakładzie karnym w Kaukazie Północnym będzie on szczególnie narażony na ryzyko tortur.⁽⁸¹⁾
112. W odniesieniu do art. 6 ust. 1 EKPC w wyroku w sprawie Ahorugeze przeciwko Szwecji Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że ekstradycja skarżącego, obywatela rwandyjskiego należącego do plemienia Hutu do Rwandy, gdzie miał być sądzony za ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości, nie naraża go na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu. Stwierdził on bowiem, na podstawie wyroków Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy oraz informacji dostarczonych przez śledczych niderlandzkich i norweską policję, że nie wykazano, iż sądy rwandyjskie nie są niezawisłe lub bezstronne. Europejski Trybunał Praw Człowieka zbadał następnie osobistą sytuację skarżącego. Ustalił, że ani okoliczność, że przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Rwandy zeznawał on na korzyść obrony, ani okoliczność, że kierował rwandyjskim urzędem lotnictwa cywilnego, ani że został skazany za zniszczenie mienia osoby trzeciej w czasie ludobójstwa w 1994 r., nie naraża go na rażące naruszenie prawa do sądu⁽⁸²⁾.

3) Jak wykazać, że zainteresowana osoba jest narażona na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu w wydającym nakaz państwie członkowskim?

113. W moim przekonaniu należy zgodzić się z Komisją, wedle której aby wykazać, że zainteresowana osoba narażona jest na ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, należy udowodnić, w związku z tą osobą lub z przestępstwem, za popełnienie którego jest ona

⁸⁰ Wyrok Trybunału z dnia 18 kwietnia 2013 r. Mo.M. przeciwko Francji (CE:ECHR:2013:0418JUD001837210, §§ 38–43).

⁸¹ Wyrok ETPC z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie M.G. przeciwko Bułgarii (CE:ECHR:2014:0325JUD005929712, §§ 87–91).

⁸² Wyrok ETPC z dnia 27 października 2011 r. w sprawie Ahorugeze przeciwko Szwecji (CE:ECHR:2011:1027JUD003707509, §§ 125–129).

ścigana albo za które została skazana, zachodzą szczególne okoliczności, które narażają ją na takie ryzyko. Wobec tego Komisja zaproponowała w szczególności, żeby zbadać, czy osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, należy do opozycji politycznej albo do dyskryminowanej grupy społecznej lub etnicznej. Komisja proponuje zwłaszcza zbadać, czy przestępstwo, za którego popełnienie jest ścigana zainteresowana osoba, ma charakter polityczny lub czy władze wydały publiczne oświadczenia między innymi co do tego przestępstwa albo kary, jaką należy za nie wymierzyć. Moim zdaniem należy zgodzić się z tymi propozycjami.

114. W tym względzie pragnę zauważyć, że zdanie drugie motywu 12 decyzji ramowej wyraźnie przewiduje możliwość odmowy przekazania osoby, w przypadku gdy istnieją oparte na obiektywnych przesłankach podstawy, aby domniemywać, że europejski nakaz aresztowania został wydany w celu jej ścigania lub ukarania w szczególności ze względu na jej poglądy polityczne.
115. Co się tyczy ciężaru dowodu, w moim przekonaniu zainteresowana osoba powinna wykazać, że istnieją poważne i uzasadnione powody, aby domniemywać, że zachodzi rzeczywiste ryzyko, iż w wydającym nakaz państwie członkowskim będzie ona narażona na rażące ryzyko naruszenia prawa do sądu. Powyższe stanowisko jest zgodne ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który przyjmuje ponadto, że w razie przedstawienia takich dowodów, ciężar ich obalenia spoczywa na zainteresowanym państwie⁽⁸³⁾.
116. W niniejszym wypadku L.M. podnosi, że będzie w Polsce narażony na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu ze względu na to, że zasada praworządności, „której istotą jest prawo do skutecznego środka prawnego, które to prawo z kolei może być zagwarantowane tylko poprzez istnienie niezawisłych sądów”, nie jest już przestrzegana⁽⁸⁴⁾.
117. Do sądu odsyłającego należy zbadać, czy owe zarzuty świadczą o tym, że w przypadku przekazania go wydającemu nakaz organowi sądowemu L.M. byłby narażony na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, wynikającego z nieprawidłowości w polskim systemie sądownictwa, zakładając, że takie ryzyko zostanie stwierdzone.
118. Pragnę jednak zauważyć, że L.M. w żadnym momencie nie wyjaśnił, w jaki sposób niedawne reformy polskiego sądownictwa wpływają na jego sytuację osobistą. Nie wyjaśnił, w jaki sposób nieprawidłowości w polskim systemie sądownictwa, zakładając, że zostaną one stwierdzone, pozbawiają go możliwości rozpatrzenia *jego sprawy* przez niezawisły i bezstronny sąd. L.M. ogranicza się do twierdzenia w sposób ogólny, że system sądownictwa w Polsce nie jest zgodny z wymogami zasady praworządności.
119. W mojej ocenie wysunięte przez L.M. argumenty zmierzają więc wyłącznie do wykazania, że ze względu na nieprawidłowości w systemie sądownictwa w Polsce istnieje rzeczywiste

⁸³ Wyroki ETPC: z dnia 27 października 2011 r. w sprawie Ahorugeze przeciwko Szwecji (CE:ECHR:2011:1027JUD003707509, § 116); z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, § 261); z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie Yefimova przeciwko Rosji (CE:ECHR:2013:0219JUD003978609, § 220).

⁸⁴ Pragnę uściślić, że z wyroku High Court (wysokiego sądu) z dnia 12 marca 2018 r. o którym mowa w pkt 22 niniejszej opinii, wynika, iż obrońca L.M. próbował uzyskać dowody na temat stanu sądownictwa w Polsce. Przedstawił między innymi przed sądem odsyłającym dokument wydany przez polski urząd, którego dokładna nazwa nie jest znana sądowi odsyłającemu. W myśl tego dokumentu sądy w Polsce są niezależne od pozostałych władz, nadzór sprawowany przez ministra sprawiedliwości nad sądami powszechnymi ma charakter wyłącznie administracyjny, zaś ów minister nie ingeruje w niezawisłość sędziowską.

ryzyko rażącego naruszenia w tym państwie prawa do sądu, nie zaś do wykazania, że w razie jego przekazania wydającemu nakaz organowi sądowemu on sam będzie narażony na to ryzyko. Tymczasem przypominam, że zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka okoliczność, iż w danym państwie istnieje ogólny problem w zakresie poszanowania praw człowieka, nie świadczy jeszcze sama w sobie, że odesłanie zainteresowanego do tego państwa narazi go na rażące ryzyko naruszenia prawa do sądu⁸⁵). Przykładowo w wyroku w sprawie Yefimova przeciwko Rosji Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że, mimo iż istniały powody pozwalające wątpić w niezawisłość sędziów kazachskich, skarżąca nie wykazała ani tego, że owe obawy świadczą o ryzyku rażącego naruszenia prawa do sądu, *ani też, że w razie jego ekstradycji do Kazachstanu ona sama będzie na to ryzyko narażony*⁸⁶).

120. Przypominam w tym względzie, że L.M. jest ścigany za obrót środkami odurzającymi i nic w aktach sprawy nie sugeruje, że tego rodzaju przestępstwo lub osoba L.M. cechują się czymkolwiek, co narażałoby go na rażące naruszenie prawa do sądu. Zapytany o to na rozprawie przedstawiciel L.M. nie przedstawił dalszych wyjaśnień.
121. W konsekwencji na pytanie pierwsze należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej należy dokonywać w ten sposób, że wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany do odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania tylko wówczas, gdy oprócz stwierdzenia istnienia rzeczywistego ryzyka rażącego naruszenia prawa do sądu w wydającym nakaz państwie członkowskim ze względu na nieprawidłowości w jego systemie sądownictwa, stwierdzi również, że na to ryzyko jest narażona sama osoba, wobec której ów nakaz wydano. Aby naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego chronionego na mocy art. 47 akapit drugi karty stanowiło przejaw rażącego naruszenia prawa do sądu, naruszenie to musi być na tyle poważne, że faktycznie unicestwia istotę prawa chronionego przez to postanowienie. Aby ustalić, czy zainteresowana osoba jest narażona na ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, wykonujący nakaz organ sądowy musi wziąć pod uwagę szczególne okoliczności związane z tą osobą lub z przestępstwem, za którego popełnienie jest ona ścigana albo została skazana.

3. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

122. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy – w przypadku gdy konieczne jest przeprowadzenie drugiego etapu testu określonego w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), a wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi, że wydające nakaz państwo członkowskie narusza zasadę praworządności ze względu na nieprawidłowości w jego systemie sądownictwa, ów organ musi wystąpić do wydającego nakaz organu sądowego o przedstawienie, na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej, wszelkich niezbędnych informacji uzupełniających w odniesieniu do warunków, w jakich odbędzie się proces zainteresowanej osoby. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, jakiego rodzaju gwarancje może otrzymać od wydającego nakaz organu sądowego w celu

⁸⁵ Zobacz pkt 109 niniejszej opinii. Zobacz także wyrok ETPC z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie Dzhak-sybergenov przeciwko Ukrainie (CE:ECHR:2011:0210JUD001234310, §§ 37, 44).

⁸⁶ Wyrok ETPC z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie Yefimova przeciwko Rosji (CE:ECHR:2013:0219JUD003978609, §§ 221–225). Zobacz także wyrok ETPC z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, §§ 284, 285).

rozwiązania jego obaw dotyczących ryzyka naruszenia prawa zainteresowanej osoby do rzetelnego procesu sądowego.

123. Pragnę zauważyć, że w omawianym wyroku Aranyosi i Căldăraru Trybunał uznał, iż wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany wystąpić do wydającego nakaz organu sądowego, na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej, o przekazanie mu wszelkich niezbędnych informacji uzupełniających w odniesieniu do warunków, na jakich zainteresowana osoba ma być pozbawiona wolności. Dopiero jeżeli w świetle tych informacji wykonujący nakaz organ sądowy uzna, że istnieje rzeczywiste ryzyko, iż zainteresowana osoba zostanie poddana nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu, organ ten jest zobowiązany odroczyć wykonanie europejskiego nakazu aresztowania⁽⁸⁷⁾.
124. Minister jest zdania, że wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany zwrócić się do wydającego nakaz organu sądowego o przedstawienie mu wszelkich informacji, które uzna za niezbędne. Zakres tych informacji musi być określany odrębnie dla każdego konkretnego przypadku, w zależności od powodów, dla których wykonujący nakaz organ sądowy uznaje, że zainteresowana osoba jest narażona na rzeczywiste ryzyko nierzetelnego procesu sądowego. Od wykonującego nakaz organu sądowego nie można wymagać wykazania braku nieprawidłowości w polskim systemie sądownictwa.
125. Zdaniem L.M. nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne. W jego ocenie w niniejszej sprawie żadna gwarancja nie jest w stanie rozwiązać obaw wykonującego nakaz organu sądowego, gdyż wspomniane nieprawidłowości mają charakter systemowy.
126. Według rządu hiszpańskiego art. 15 ust. 2 decyzji ramowej pozwala znaleźć wyjście w sytuacji, gdy wykonujący nakaz organ sądowy waha się, co zrobić. Rząd węgierski uważa, że skoro wykonujący nakaz organ sądowy nie ma kompetencji do stwierdzenia istnienia nieprawidłowości w polskim systemie sądownictwa, nie może wystąpić do tego państwa członkowskiego o przekazanie mu informacji uzupełniających. Rząd niderlandzki jest zdania, że wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany skorzystać z mechanizmu przewidzianego w art. 15 ust. 2 decyzji ramowej. Rząd polski nie przedstawił uwag w przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego.
127. Komisja uważa, że wykonujący nakaz organ sądowy może wystąpić do wydającego nakaz organu sądowego o informacje uzupełniające. Taki wniosek o udzielenie informacji może w szczególności dotyczyć niedawnych reform ustawodawczych. Niemniej jednak informacje te są bez wątpienia mniej przydatne dla rozwiązania wątpliwości wykonującego nakaz organu sądowego niż informacje dotyczące, jak w ww. wyroku w sprawie Aranyosi i Căldăraru, warunków pozbawienia wolności zainteresowanej osoby.
128. Moim zdaniem, jeżeli w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieje rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, wykonujący nakaz organ sądowy powinien skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 15 ust. 2 decyzji ramowej w celu uzyskania informacji dotyczących, po pierwsze, przepisów, które zostały uchwalone po przyjęciu uzasadnionego wniosku Komisji oraz opinii Komisji Weneckiej⁽⁸⁸⁾, po drugie konkretnych

⁸⁷ Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 95–98).

⁸⁸ Pragnę w tym względzie zauważyć, że w swoich uwagach na piśmie rząd polski zarzuca sądowi odsyłającemu nieuwzględnienie zmian ustawodawczych, które przeprowadzono już po przyjęciu przez Komisję uzasadnionego wniosku.

informacji dotyczących zainteresowanej osoby oraz charakteru przestępstwa, które mogą narazić tę osobę na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, które zostało stwierdzone.

129. W mojej ocenie nie można bowiem wykluczyć, że zwłaszcza w przypadku gdy zainteresowana osoba sama nie wykazała, iż będzie narażona na rażące naruszenie prawa do sądu, tego rodzaju wnioski o udzielenie informacji pozwoli wykonującemu nakaz organowi sądowemu na wyjaśnienie jego wątpliwości.
130. Jeżeli w świetle informacji uzyskanych na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej wykonujący nakaz organ sądowy uzna, że osoba, wobec której wydano europejski nakaz aresztowania, nie jest narażona na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu w wydającym nakaz państwie członkowskim, powinien ów nakaz wykonać.
131. Jeżeli z kolei, w świetle tych informacji wykonujący nakaz organ sądowy uzna, że zainteresowana osoba jest w wydającym nakaz państwie członkowskim narażona na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, wykonanie tego nakazu winno zostać odroczone, lecz nie może zostać zarzucone⁽⁸⁹⁾. W takim wypadku wykonujące nakaz państwo członkowskie musi, stosownie do art. 17 ust. 7 decyzji ramowej, powiadomić o tej zwłoce Eurojust, podając powody, którymi się kierowało. Jeżeli jednak nie można wykluczyć takiego ryzyka w rozsądnym terminie, wykonujący nakaz organ sądowy powinien zdecydować, czy należy umorzyć procedurę przekazania⁽⁹⁰⁾.
132. Na pytanie drugie należy zatem udzielić następującej odpowiedzi: jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi, że w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieje rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, jest zobowiązany wystąpić do wydającego nakaz organu sądowego, na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej, o przekazanie mu wszelkich niezbędnych informacji uzupełniających, dotyczących, w danym wypadku, po pierwsze, zmian ustawodawczych, które przeprowadzono po dacie sporządzenia dokumentów, na których podstawie stwierdził istnienie rzeczywistego ryzyka rażącego naruszenia prawa do sądu, a po drugie, szczególnych okoliczności związanych z osobą, której dotyczy europejski nakaz aresztowania lub z charakterem przestępstwa, za którego popełnienie jest ona ścigana albo została skazana.

V. Wnioski

133. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby na pytania przedłożone przez High Court (wysoki sąd, Irlandia) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

1) Wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. należy dokonywać w ten sposób, że wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany do odroczenia wykonania europejskiego nakazu aresztowania tylko wówczas, gdy oprócz stwierdzenia istnienia rzeczywistego ryzyka rażącego naruszenia prawa do sądu w wydającym nakaz państwie członkowskim ze względu na nieprawidłowości w jego systemie sądownictwa, stwierdzi również, że na to ryzyko jest narażona sama osoba,

⁸⁹ Wyroki: z dnia 16 lipca 2015 r., Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, pkt 38); z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 98).

⁹⁰ Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru.

wobec której ów nakaz wydano. Aby naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego chronionego na mocy art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowiło przejaw rażącego naruszenia prawa do sądu, naruszenie to musi być na tyle poważne, że faktycznie unicestwia istotę prawa chronionego przez to postanowienie. Aby ustalić, czy zainteresowana osoba jest narażona na ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, wykonujący nakaz organ sądowy musi wziąć pod uwagę szczególne okoliczności związane z tą osobą lub z przestępstwem, za którego popełnienie jest ona ścigana albo została skazana.

2) Jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi, że w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieje rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, jest zobowiązany wystąpić do wydającego nakaz organu sądowego, na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584, zmienionej decyzją ramową 2009/299, o przekazanie wszelkich niezbędnych informacji uzupełniających, dotyczących, w danym wypadku, po pierwsze, zmian ustawodawczych, które przeprowadzono po dacie sporządzenia dokumentów, na których podstawie stwierdził istnienie rzeczywistego ryzyka rażącego naruszenia prawa do sądu, a po drugie, szczególnych okoliczności związanych z osobą, której dotyczy europejski nakaz aresztowania lub z charakterem przestępstwa, za którego popełnienie jest ona ścigana albo została skazana.

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)**z dnia 17 grudnia 2020 r.⁽¹⁾**

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Współpraca policyjna i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 1 ust. 3 – Artykuł 6 ust. 1 – Procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi – Warunki wykonania – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 akapit drugi – Prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu – Systemowe lub ogólne nieprawidłowości – Pojęcie „wydającego nakaz organu sądowego” – Uwzględnienie okoliczności, które nastąpiły po wydaniu rozpatrywanego europejskiego nakazu aresztowania – Wymóg zbadania przez wykonujący nakaz organ sądowy, w sposób konkretny i dokładny, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania zainteresowanego będzie on narażony na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego

W sprawach połączonych C-354/20 PPU i C-412/20 PPU

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wniesione przez Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy), postanowieniami z dnia 31 lipca i 3 września 2020 r., które wpłynęły do Trybunału w dniach 31 lipca i 3 września 2020 r., w postępowaniach dotyczących wykonania europejskich nakazów aresztowania wydanych wobec

L (C-354/20 PPU),

P (C-412/20 PPU),

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (sprawozdawca), E. Regan, L. Bay Larsen, N. Piçarra i A. Kumin, prezesi izb, T. von Danwitz, D. Šváby, S. Rodin, K. Jürimäe, L.S. Rossi, I. Jarukaitis i N. Jääskinen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: M. Ferreira, główna administratorka,

uwzględniając wnioski Rechtbank Amsterdam (sądu rejonowego w Amsterdamie) z dnia 31 lipca i 3 września 2020 r. o rozpoznanie odesłań prejudycjalnych w trybie pilnym na podstawie art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem,

¹ Język postępowania: niderlandzki.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 października 2020 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu L – M.A.C. de Bruijn i H.A.F.C. Tack, advocaten,
- w imieniu P – T.E. Korff i T. Mustafazade, advocaten,
- w imieniu Openbaar Ministerie – K. van der Schaft i C.L.E. McGivern,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman i J. Langer, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego (C-354/20 PPU) – M. Van Regemorter i M. Jacobs, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Irlandii – J. Quaney, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał C. Donnelly, BL,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyzna, A. Dalkowska, J. Sawicka i S. Żyrek, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – P. Van Nuffel, J. Tomkin, K. Herrmann i S. Grünheid, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 listopada 2020 r., wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) oraz decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1), zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24) (zwanej dalej „decyzją ramową 2002/584”).
- 2 Wnioski te zostały przedstawione w kontekście wykonania w Niderlandach dwóch europejskich nakazów aresztowania wydanych, odpowiednio, w sprawie C-354/20 PPU, w dniu 31 sierpnia 2015 r. przez Sąd Okręgowy w Poznaniu (Polska) w celu przeprowadzenia postępowania karnego wszczętego przeciwko L, oraz, w sprawie C-412/20 PPU, w dniu 26 maja 2020 r. przez Sąd Okręgowy w Sieradzu (Polska) w celu wykonania kary pozbawienia wolności wymierzonej P.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy 5, 6 i 10 decyzji ramowej 2002/584 brzmią następująco:

„(5) Cel Unii, jakim jest ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, prowadzi do zniesienia ekstradycji między państwami członkowskimi i zastąpienia jej systemem przekazywania osób między organami sądowymi. W dalszej perspektywie wprowadzenie nowego, uproszczonego systemu przekazywania osób skazanych bądź podejrzanych, w celach wykonania wyroku lub wszczęcia postępowania prowadzącego do wydania wyroku [ścigania] w sprawach karnych, stwarza możliwość usunięcia [umożliwia wyeliminowanie] złożoności obecnych procedur ekstradycyjnych i związanej z nimi możliwości [związanego

z nimi ryzyka] przewlekania postępowania. Dominująca do dziś między państwami członkowskimi tradycyjna współpraca [...] powinna zostać zastąpiona przez system swobodnego przepływu[, w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,] orzecznictwa sądowego [orzeczeń] w sprawach karnych, obejmujący zarówno decyzje prawomocne, jak i nieprawomocne [orzeczenia wydane w toku postępowania, jak i kończące postępowanie]. (6) Europejski nakaz aresztowania, przewidziany w niniejszej decyzji ramowej, stanowi pierwszy konkretny środek w dziedzinie prawa karnego wprowadzający [w życie] zasadę wzajemnego uznawania, którą Rada Europejska określa [określiła] jako »kamień węgielny« współpracy sądowej.

[...]

(10) Mechanizm europejskiego nakazu aresztowania opiera się na wysokim stopniu zaufania w stosunkach między państwami członkowskimi. Jego wykonanie [stosowanie] można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 6 ust. 1 [TUE], ustalonych [stwierdzonego] przez Radę na podstawie art. 7 ust. 1 [TUE] ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 2”.

- 4 Artykuł 1 tej decyzji ramowej, zatytułowany „Definicja europejskiego nakazu aresztowania i zobowiązania do jego wykonania”, przewiduje:

„1. Europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję sądową wydaną [orzeczenie sądowe wydane] przez państwo członkowskie w celu aresztowania [zatrzymania] i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wniosek, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego [polegającego na pozbawieniu wolności].

2. Państwa członkowskie wykonują każdy europejski nakaz aresztowania w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami niniejszej decyzji ramowej.

3. Niniejsza decyzja ramowa nie skutkuje modyfikacją [prowadzi do zmiany] obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 [TUE]”.

- 5 W art. 3, 4 i 4a wspomnianej decyzji ramowej wymieniono podstawy obligatoryjnej i fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

- 6 Zgodnie z art. 6 omawianej decyzji ramowej, zatytułowanym „Właściwe organy sądowe [Określenie właściwych organów sądowych]”:

„1. Wydającym nakaz organem sądowym jest organ sądowy wydającego nakaz państwa członkowskiego, właściwego [właściwy] dla wydania europejskiego nakazu aresztowania na mocy prawa obowiązującego w tym państwie.

2. Wykonującym nakaz organem sądowym jest organ sądowy wykonującego nakaz państwa członkowskiego, właściwego [właściwy] dla wykonania europejskiego nakazu aresztowania na mocy prawa obowiązującego w tym państwie.

3. Każde państwo członkowskie powiadamia Sekretariat Generalny Rady o właściwym w świetle jego prawa organie sądowym”.

- 7 Zgodnie z art. 15 decyzji ramowej 2002/584, zatytułowanym „Decyzja o przekazaniu”:

„1. Decyzję o tym, czy dana osoba ma zostać przekazana, podejmuje wykonujący nakaz organ sądowy z uwzględnieniem terminów i zgodnie z warunkami określonymi w niniejszej decyzji ramowej.

2. Jeśli wykonujący [nakaz] organ sądowy uważa informacje przekazane przez wydające nakaz państwo członkowskie za niewystarczające do celów podjęcia decyzji o przekazaniu,

występuje o bezzwłoczne przekazanie niezbędnych informacji uzupełniających, w szczególności w odniesieniu do art. 3–5 oraz art. 8, oraz może ustalić termin ich otrzymania, z uwzględnieniem konieczności zachowania terminu określonego w art. 17.

3. Wydający nakaz organ sądowy może w dowolnym terminie przesyłać wszelkie dodatkowe przydatne informacje do wykonującego nakaz organu sądowego”.

Prawo niderlandzkie

8 Decyzja ramowa 2002/584 została przetransponowana do prawa niderlandzkiego na mocy Wet van 29 april 2004 tot implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o wykonaniu decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi) (Stb. 2004, nr 195), zmienionej ostatnio ustawą z dnia 22 lutego 2017 r. (Stb. 2017, nr 82).

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-354/20 PPU

- 9 W dniu 7 lutego 2020 r. officier van justitie (prokurator, Niderlandy) zwrócił się do Rechtbank Amsterdam (sądu rejonowego w Amsterdamie, Niderlandy) z wnioskiem o wykonanie europejskiego nakazu aresztowania wydanego w dniu 31 sierpnia 2015 r. przez Sąd Okręgowy w Poznaniu.
- 10 Wspomniany europejski nakaz aresztowania został wydany w celu zatrzymania i przekazania L, obywatela polskiego, nieposiadającego w Niderlandach miejsca zamieszkania ani miejsca pobytu, do celów przeprowadzenia postępowania karnego w związku z obrotem środkami odurzającymi i posiadaniem fałszywych dokumentów tożsamości.
- 11 W dniu 10 marca 2020 r. sąd odsyłający rozpatrzył wniosek o wykonanie tego europejskiego nakazu aresztowania na posiedzeniu jawnym. W dniu 24 marca tego samego roku wydał on postanowienie, na mocy którego zawiesił postępowanie w celu umożliwienia L i prokuratorowi przedstawienia uwag na piśmie dotyczących niedawnych zmian w Polsce w zakresie praworządności, a także wpływu tych zmian na obowiązki tego sądu wynikające z wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).
- 12 W dniu 12 czerwca 2020 r., na posiedzeniu jawnym po przedstawieniu uwag przez L i prokuratora, sąd odsyłający wydał nowe postanowienie, w którym zwrócił się do prokuratury o skierowanie określonych pytań do organu sądowego, który wydał rozpatrywany europejski nakaz aresztowania. Organ ten odpowiedział na zadane pytania w dniach 25 czerwca i 7 lipca 2020 r., z wyjątkiem pytań dotyczących Sądu Najwyższego (Izba Dyscyplinarna), w odniesieniu do których wskazał, że sąd odsyłający powinien zwrócić się bezpośrednio do Sądu Najwyższego.
- 13 Na wniosek sądu odsyłającego prokurator ponownie zwrócił się do organu sądowego, który wydał rozpatrywany europejski nakaz aresztowania, z pytaniem dotyczącym Sądu Najwyższego, a także, za pośrednictwem Eurojustu, bezpośrednio do Sądu Najwyższego, nie uzyskawszy jednak odpowiedzi.

- 14 Sąd odsyłający powołuje się na szereg niedawnych okoliczności, w obliczu których powziął wątpliwości co do niezawisłości władzy sądowniczej w Polsce, a mianowicie:
- wyroki: 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), oraz z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234);
 - wyrok Sądu Najwyższego (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 5 grudnia 2019 r., w którym sąd ten, orzekając w przedmiocie sporu, w ramach którego został złożony wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-585/18, uznał, że Krajowa Rada Sądownictwa (Polska) nie jest w obecnym składzie organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej;
 - skargę Komisji Europejskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (sprawa C-791/19) oraz postanowienie Trybunału z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277);
 - uchwalenie przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 20 grudnia 2019 r. nowej ustawy o ustroju sądownictwa, która weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r., w wyniku czego Komisja wszczęła w dniu 29 kwietnia tego samego roku postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, kierując do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczące tej nowej ustawy; oraz
 - posiedzenie Sądu Najwyższego (Izba Dyscyplinarna), które odbyło się w dniu 9 czerwca 2020 r. i dotyczyło uchylenia polskiemu sędziemu immunitetu od odpowiedzialności karnej, oraz wydana tego samego dnia uchwała w tej sprawie.
- 15 To właśnie między innymi na podstawie tych nowych okoliczności sąd odsyłający powziął obawy dotyczące braku gwarancji niezawisłości sądów polskich, w tym sądu, który wydał europejski nakaz aresztowania rozpatrywany w postępowaniu głównym. Otóż zdaniem sądu odsyłającego polscy sędziowie są narażeni na ryzyko pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej przed organem, który nie daje rękojmi niezawisłości, zwłaszcza w sprawach, w których polscy sędziowie badają, czy dany sędzia lub dany sąd spełnia wymagane przez prawo Unii gwarancje niezawisłości.
- 16 W ocenie sądu odsyłającego w pierwszej kolejności należy ustalić, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie wykonaniu przez wykonujący nakaz organ sądowy europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez wydający nakaz organ sądowy, który w świetle okoliczności, które wystąpiły już po wydaniu tego nakazu aresztowania, nie daje rękojmi niezawisłości.
- 17 W tym względzie sąd odsyłający stoi na stanowisku, że z wyroku z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (Prokuratury w Lubece i w Zwickau) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, pkt 74), wynika, iż nawet jeżeli wydającym europejski nakaz aresztowania organem jest sędzia lub sąd, ów organ powinien móc dostarczyć wykonującemu nakaz organowi sądowemu zapewnienie, że przy wykonywaniu obowiązków związanych z wydaniem takiego nakazu aresztowania działa on w sposób niezależny. Ponadto w ocenie sądu odsyłającego sąd, który wydał europejski nakaz aresztowania, musi w dalszym ciągu spełniać ten wymóg również po wydaniu tego nakazu aresztowania, na wypadek gdyby musiał podjąć czynności, które nierozzerwalnie łączą się z wydaniem europejskiego nakazu aresztowania, takie jak dostarczenie informacji uzupełniających lub informacji dodatkowych w rozumieniu art. 15 ust. 2 i 3 decyzji ramowej 2002/584 bądź udzielenie zapewnień co do warunków pozbawienia wolności lub przyjęcia osoby przekazywanej. Tymczasem kwestia, czy wykonujący nakaz organ sądowy winien wykonać europejski nakaz aresztowania wydany przez wydający nakaz

organ sądowy, który przestał spełniać wymogi związane ze skuteczną ochroną sądową, nie została jeszcze rozstrzygnięta przez Trybunał.

- 18 W drugiej kolejności, na wypadek gdyby na pierwsze pytanie prejudycjalne udzielono odpowiedzi przeczącej, sąd odsyłający podnosi, że niedawne okoliczności wspomniane w pkt 14 niniejszego wyroku świadczą o istnieniu systemowych i ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości polskich organów sądowych, które sprawiają, że żadna osoba zobowiązana do stawienia się przed sądem polskim nie ma zagwarantowanego prawa do niezależnego sądu. Należy wobec tego rozstrzygnąć, czy takie ustalenie może stanowić samoistną podstawę odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania – bez konieczności badania osobistej sytuacji osoby, której dotyczy taki nakaz aresztowania – wskazanej w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 79).
- 19 Zdaniem sądu odsyłającego na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej bez względu na ten wyrok, który nie dotyczy wypadków, gdy systemowe i ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej są tak poważne, że ustawodawstwo wydającego nakazu państwa członkowskiego przestało już tę niezawisłość gwarantować.
- 20 W trzeciej kolejności, na wypadek udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi przeczącej, sąd odsyłający zwraca uwagę, że chociaż pytanie dotyczące Sądu Najwyższego (Izba Dyscyplinarna), które skierował do organu sądowego, który wydał rozpatrywany europejski nakaz aresztowania, pozostało bez odpowiedzi, to z innych źródeł wie, iż mimo wydania postanowienia Trybunału z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277), sąd ten nadal prowadzi postępowania przeciwko polskim sędziom. W tych okolicznościach sąd odsyłający zastanawia się, czy takie ustalenie jest wystarczające, aby uznać, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, nawet jeśli jej sytuacja osobista, charakter przestępstw, za które jest ona ścigana, oraz kontekst faktyczny, w którym został wydany nakaz aresztowania, nie pozwalają zakładać, że władza wykonawcza lub ustawodawcza będzie wywierać naciski na sądy wydającego nakaz państwa członkowskiego, aby wpłynąć na prowadzone przeciwko tej osobie postępowanie karne. W ocenie tego sądu również na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.
- 21 W tych okolicznościach Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy decyzja ramowa [2002/584], art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE lub art. 47 akapit drugi [karty] rzeczywiście stoją na przeszkodzie temu, by wykonujący nakaz organ sądowy wykonał [europejski nakaz aresztowania] wydany przez sąd wydającego nakaz państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo krajowe po wydaniu tego [europejskiego nakazu aresztowania] zostało zmienione w taki sposób, że sąd ten nie spełnia już wymogów skutecznej ochrony sądowej, ponieważ ustawodawstwo to nie gwarantuje już niezawisłości tego sądu?
- 2) Czy decyzja ramowa [2002/584] oraz art. 47 akapit drugi [karty] rzeczywiście stoją na przeszkodzie temu, by wykonujący nakaz organ sądowy wykonał [europejski nakaz aresztowania], jeśli ustalił on, że w wydającym nakaz państwie członkowskim w stosunku do każdego podejrzanego – a zatem także w stosunku do osoby, której dotyczy wniosek – istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego do niezależnego sądu bez względu

na to, które sądy tego państwa członkowskiego są właściwe do prowadzenia postępowania wobec osoby, której dotyczy wnioski, jak również niezależnie od jej sytuacji osobistej, charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, w którym został wydany [europejski nakaz aresztowania], które to rzeczywiste ryzyko wiąże się z faktem, iż sądy wydającego nakaz państwa członkowskiego nie są już niezależne ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości?

3) Czy decyzja ramowa [2002/584] oraz art. 47 akapit drugi [karty] rzeczywiście stoją na przeszkodzie temu, by wykonujący nakaz organ sądowy wykonał [europejski nakaz aresztowania], jeśli ustalił on, że:

- w wydającym nakaz państwie członkowskim w stosunku do każdego podejrzanego istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to ryzyko wiąże się z systemowymi lub ogólnymi nieprawidłowościami wpływającymi na niezawisłość władzy sądowniczej tego państwa członkowskiego,
- owe systemowe i ogólne nieprawidłowości nie tylko mogą zatem nieść za sobą negatywne skutki, ale i faktycznie je za sobą niosą dla tych sądów owego państwa członkowskiego, które są właściwe do prowadzenia postępowania wobec osoby, której dotyczy wnioski, i
- istnieją w związku z tym poważne i sprawdzone podstawy, by przypuszczać, że osoba, której dotyczy wnioski, jest narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do niezależnego sądu, a tym samym istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego,

nawet jeśli osoba, której dotyczy wnioski – poza owymi systemowymi i ogólnymi nieprawidłowościami – nie wyraziła żadnych szczególnych obaw i nawet jeśli sytuacja osobista tej osoby, charakter przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekst faktyczny, w którym został wydany [europejski nakaz aresztowania] – poza owymi systemowymi i ogólnymi nieprawidłowościami – nie stanowią podstaw do obaw o to, że na prowadzone przeciwko niej postępowanie karne mogą być wywierane konkretne naciski lub wpływy ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej?”

Sprawa C-412/20 PPU

22 W dniu 23 czerwca 2020 r. officier van justitie (prokurator) zwrócił się do Rechtbank Amsterdam (sądu rejonowego w Amsterdamie) z wnioskiem o wykonanie europejskiego nakazu aresztowania wydanego w dniu 26 maja 2020 r. przez Sąd Okręgowy w Sieradzu.

23 Rozpatrywany europejski nakaz aresztowania został wydany w celu zatrzymania i przekazania P do celów wykonania pozostałej mu do odbycia kary pozbawienia wolności wymierzonej wyrokiem Sądu Rejonowego w Wieluniu z dnia 18 lipca 2019 r. Sąd odsyłający wskazuje, że P został skazany za kilka czynów groźby i użycia przemocy, które popełnił w okresie pięciu lat po odbyciu kary pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej sześciu miesięcy wymierzonej mu za podobne przestępstwa.

24 Sąd odsyłający odsyła do uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, który jest przedmiotem sprawy C-354/20 PPU. Wyjaśnia, że jego zdaniem sąd, który wydaje europejski nakaz aresztowania, winien spełniać wymogi mające zapewnić skuteczną ochronę sądową zarówno w sytuacji, gdy przekazanie osoby ściganej jest wnioskowane w celu przeprowadzenia postępowania karnego, jak i w celu wykonania kary pozbawienia wolności. Wspomniany sąd dodaje, że europejski nakaz aresztowania rozpatrywany w postępowaniu głównym będącym przedmiotem sprawy C-412/20 PPU został wydany po wystąpieniu niedawnych okoliczności, o których mowa w pkt 14 niniejszego wyroku.

- 25 W tych okolicznościach Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym: „Czy decyzja ramowa [2002/584], art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] lub art. 47 akapit drugi [karty] rzeczywiście stoją na przeszkodzie temu, by wykonujący nakaz organ sądowy wykonał europejski nakaz aresztowania wydany przez sąd wydającego nakaz państwa członkowskiego, w sytuacji, gdy sąd ten nie spełnia – i w chwili wydania europejskiego nakazu aresztowania także już nie spełniał – wymogów skutecznej ochrony sądowej, ponieważ ustawodawstwo w tymże państwie członkowskim nie gwarantuje niezawisłości tego sądu i w chwili wydawania europejskiego nakazu aresztowania także już jej nie gwarantowało?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 26 Sąd odsyłający wniósł o zastosowanie do niniejszych odesłań pilnego trybu prejudycjalnego przewidzianego w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem. W uzasadnieniu tych wniosków zwrócił uwagę na okoliczność, że zarówno L, jak i P są obecnie pozbawieni wolności.
- 27 W pierwszej kolejności należy wskazać, że niniejsze odesłania prejudycjalne dotyczą w szczególności wykładni decyzji ramowej 2002/584, która wchodzi w zakres dziedziny objętej częścią trzecią traktatu FUE, w jej tytule V, dotyczącym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Mogą one w konsekwencji podlegać rozpoznaniu w pilnym trybie prejudycjalnym.
- 28 W drugiej kolejności zgodnie z orzecznictwem Trybunału należy uwzględnić okoliczność, że osoba, której dotyczy postępowanie główne, jest obecnie pozbawiona wolności, a jej pozostanie w areszcie zależy od rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym [wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (Prokuratury w Lubece i w Zwickau), C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 29 Tymczasem zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez sąd odsyłający zastosowany wobec L środek w postaci tymczasowego aresztowania został zarządzony w kontekście wykonania wydanego wobec niego europejskiego nakazu aresztowania. Jeśli chodzi o P, chociaż sąd odsyłający wskazał, iż w chwili przekazania Trybunałowi odesłania prejudycjalnego w sprawie C-412/20 PPU przebywał on już w zakładzie karnym w związku z odbywaniem kary pozbawienia wolności orzeczonej przez sąd niderlandzki, to uściślił on jednak, że jego pobyt w zakładzie karnym miał się zakończyć w dniu 20 października 2020 r. i że od następnego dnia P miał zostać umieszczony w areszcie w celu wykonania wydanego wobec niego europejskiego nakazu aresztowania.
- 30 W tych okolicznościach na wniosek sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego czwarta izba Trybunału postanowiła, odpowiednio w dniach 12 sierpnia i 10 września 2020 r., uwzględnić wnioski sądu odsyłającego o rozpoznanie niniejszych odesłań prejudycjalnych w trybie pilnym.
- 31 Wspomniana izba postanowiła też przekazać sprawy C-354/20 PPU i C-412/20 PPU Trybunałowi w celu przydzielenia ich wielkiej izbie.
- 32 Postanowieniem Trybunału z dnia 15 września 2020 r. sprawy C-354/20 PPU i C-412/20 PPU zostały ze względu na istniejący między nimi związek połączone do łącznego rozpoznania w ramach ustnego etapu postępowania i wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 33 Poprzez swoje pytania w obu sprawach, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wykładni art. 6 ust. 1 oraz art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584 należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji, gdy wykonujący nakaz organ sądowy mający zdecydować o przekazaniu osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, posiada informacje świadczące o systemowych lub ogólnych nieprawidłowościach w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym ten nakaz państwie członkowskim, które istniały w chwili jego wydania lub wystąpiły po jego wydaniu, ów wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić sądowi, który wydał ten nakaz, statusu „wydającego nakaz organu sądowego” i może przyjąć, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa członkowskiego owa osoba będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi karty, bez obowiązku zweryfikowania w sposób konkretny i dokładny w szczególności sytuacji osobistej tej osoby, charakteru przestępstw, których dotyczy nakaz aresztowania, oraz kontekstu faktycznego, w którym został on wydany.
- 34 Aby udzielić odpowiedzi na zadane pytania, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy wykładni art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584 należy dokonywać w ten sposób, że wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić statusu „wydającego nakaz organu sądowego” w rozumieniu tego przepisu sądowi, który wydał europejski nakaz aresztowania, z tego tylko powodu, że posiada informacje świadczące o systemowych lub ogólnych nieprawidłowościach w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim, które istniały w chwili wydania tego nakazu lub wystąpiły po jego wydaniu.
- 35 W tym względzie należy przypomnieć, że zarówno zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, jak i zasada wzajemnego uznawania, która sama w sobie opiera się na wzajemnym zaufaniu między nimi, mają w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwiają one utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Dokładniej rzecz ujmując, zasada wzajemnego zaufania wymaga, w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, aby każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie [opinia 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 191; a także wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (Prokuratury w Lubece i w Zwickau), C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, pkt 43].
- 36 Odnosząc się konkretnie do decyzji ramowej 2002/584, z jej motywu 6 wynika, że ustanowiony na jej mocy europejski nakaz aresztowania „stanowi pierwszy konkretny środek w dziedzinie prawa karnego wprowadzający w życie zasadę wzajemnego uznawania, którą Rada Europejska określiła jako »kamień węgielny« współpracy sądowej”. Jak stwierdził Trybunał, zasada ta znajduje odzwierciedlenie w art. 1 ust. 2 tej decyzji ramowej, ustanawiającym normę, zgodnie z którą państwa członkowskie są zobowiązane do wykonania każdego europejskiego nakazu aresztowania w oparciu o wspomnianą zasadę i zgodnie z przepisami wspomnianej decyzji ramowej [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 41].
- 37 Wynika stąd, że co do zasady wykonujące nakaz organy sądowe mogą odmówić wykonania takiego nakazu wyłącznie z enumeratywnie wyliczonych powodów odmowy wykonania, prze-

- widzianych w decyzji ramowej 2002/584, a wykonanie europejskiego nakazu aresztowania można uzależnić wyłącznie od jednego z warunków ściśle określonych w art. 5 tej decyzji ramowej. W konsekwencji wykonanie europejskiego nakazu aresztowania stanowi zasadę, zaś odmowa wykonania wyjątek, który jako taki winien być interpretowany ściśle [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 38 Jednakże zasada wzajemnego uznawania zakłada, że tylko europejskie nakazy aresztowania w rozumieniu art. 1 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584 powinny być wykonywane na podstawie jej przepisów, co wymaga, aby taki nakaz, który zgodnie z tym przepisem jest „orzeczeniem sądowym”, został wydany przez „organ sądowy” w rozumieniu art. 6 ust. 1 tej decyzji ramowej [wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (Prokuratury w Lubece i w Zwickau), C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo]. To ostatnie pojęcie oznacza, że przy wykonywaniu obowiązków związanych z wydaniem europejskiego nakazu aresztowania zainteresowany organ działa w sposób niezależny [zob. podobnie wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (Prokuratury w Lubece i w Zwickau), C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, pkt 74, 88].
- 39 W tym względzie należy przypomnieć, że wymóg niezawisłości sędziów wchodzi w zakres istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma podstawowe znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, i zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości w postaci państwa prawnego [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 48].
- 40 W tych okolicznościach, aby zagwarantować pełne stosowanie zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania, na których opiera się funkcjonowanie mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania utworzonego na mocy decyzji ramowej 2002/584, każde państwo członkowskie musi zapewnić niezawisłość swojej władzy sądowniczej poprzez powstrzymanie się od podejmowania jakichkolwiek działań mogących ją naruszać, nad czym ostateczną kontrolę sprawuje Trybunał.
- 41 Niezależnie od powyższego, wykonujący nakaz organ sądowy, który posiada informacje świadczące o systemowych lub ogólnych nieprawidłowościach w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim, które istniały w chwili wydania rozpatrywanego europejskiego nakazu aresztowania lub wystąpiły po jego wydaniu, nie może odmawiać statusu „wydającego nakaz organu sądowego” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584, wszystkim sędziom i wszystkim sądom tego państwa członkowskiego, które ze swej natury działają w pełni niezawisłe od władzy wykonawczej.
- 42 Istnienie takich nieprawidłowości niekoniecznie musi bowiem przekładać się na wszystkie rozstrzygnięcia sądów owego państwa członkowskiego w każdej konkretnej sprawie.
- 43 Odmienne interpretacja skutkowałaby rozszerzeniem ograniczeń, których mogą doznawać zasady wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania, poza „wyjątkowe okoliczności” w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 35 niniejszego wyroku, prowadząc tym samym do ogólnego wyłączenia stosowania tych zasad w kontekście europejskich nakazów aresztowania wydanych przez sądy państwa członkowskiego, w którym takie nieprawidłowości wystąpiły.
- 44 Taka interpretacja skutkowałaby też tym, że żaden sąd tego państwa członkowskiego nie mógłby być już uznawany za „sąd” do celów stosowania innych postanowień prawa Unii,

- zwłaszcza art. 267 TFUE (zob. w tym względzie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 38, 43).
- 45 Powyższych rozważań nie podważają tezy wyroku z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (Prokuratury w Lubece i w Zwickau) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), na które powołał się sąd odsyłający.
- 46 Otóż w wyroku tym Trybunał przypomniał na początku, że termin „organ sądowy”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584, nie oznacza wyłącznie sędziów lub sądów państwa członkowskiego, ale może obejmować, w szerszym sensie, organy uczestniczące w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych tego państwa członkowskiego, w odróżnieniu, w szczególności, od ministerstw lub służb policji, które należą do władzy wykonawczej [wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (Prokuratury w Lubece i w Zwickau), C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, pkt 50].
- 47 Trybunał stwierdził następnie, że wydający nakaz organ sądowy powinien móc dostarczyć wykonującemu nakaz organowi sądowemu zapewnienie, że w świetle gwarancji przewidzianych przez porządek prawny wydającego nakaz państwa członkowskiego przy wykonywaniu obowiązków związanych z wydaniem europejskiego nakazu aresztowania działa on w sposób niezależny. Wyjaśnił, że niezależność ta wymaga, aby istniały przepisy ustawowe i organizacyjne gwarantujące, by wydający nakaz organ sądowy nie był narażony, w ramach podejmowania decyzji o wydaniu takiego nakazu aresztowania, na jakiegokolwiek ryzyko, że zostanie poddany w szczególności indywidualnym instrukcjom ze strony władzy wykonawczej [wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (Prokuratury w Lubece i w Zwickau) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, pkt 74)].
- 48 Trybunał orzekł w związku z tym, że prokuratury, których dotyczyły sprawy, na tle których wydano ten wyrok, nie spełniają wymogu niezależności nierozzerwalnie związanego z pojęciem „wydającego organ organu sądowego” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584, nie ze względu na okoliczności świadczące o istnieniu systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej państwa członkowskiego tych prokuratur, lecz ze względu na przepisy ustawowe i organizacyjne uchwalone przez to państwo członkowskie zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, które ustawowo podporządkowują owe prokuratury władzy wykonawczej, narażając je w ten sposób na ryzyko podlegania w ramach podejmowania decyzji w sprawie wydania europejskiego nakazu aresztowania indywidualnym poleceniom lub instrukcjom ze strony tej władzy.
- 49 Tymczasem w Unii opartej na prawie wymóg niezależności sądów wyklucza możliwość ich podlegania w ramach hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek oraz możliwość otrzymywania przez nie poleceń lub instrukcji z jakiegokolwiek źródła [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 44; z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 63; a także z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 57].
- 50 W tych okolicznościach wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (Prokuratury w Lubece i w Zwickau) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), nie daje podstaw, aby przyjąć, że same systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa, niezależnie od ich wagi, mogą wystarczyć, aby wydający nakaz organ sądowy mógł twierdzić, że żaden sąd tego państwa członkowskiego nie mieści się w pojęciu „wydającego nakaz organu sądowego” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584.

- 51 W drugiej kolejności należy ustalić, czy wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584 należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji, gdy wykonujący nakaz organ sądowy, mający zadecydować o przekazaniu osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, posiada informacje świadczące o rzeczywistym ryzyku naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi karty, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, może przyjąć, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania tej osoby do tego ostatniego państwa członkowskiego będzie ona narażona na to ryzyko, bez obowiązku zweryfikowania w sposób konkretny i dokładny w szczególności sytuacji osobistej tej osoby, charakteru przestępstw, których dotyczy ten nakaz, oraz kontekstu faktycznego, w którym został on wydany.
- 52 W tym względzie należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 79), Trybunał orzekł, iż wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584 należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji, gdy wykonujący nakaz organ sądowy, mający zadecydować o przekazaniu osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania wydanym w celu przeprowadzenia postępowania karnego, posiada informacje, takie jak te zawarte w przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE uzasadnionym wniosku Komisji, mogące wskazywać na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi karty, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, wspomniany organ powinien zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, czy – w świetle sytuacji osobistej tej osoby, jak również charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, w którym został wydany europejski nakaz aresztowania, oraz przy uwzględnieniu informacji udzielonych przez wydające nakaz państwo członkowskie na podstawie art. 15 ust. 2 rzeczony decyzji ramowej – istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa owa osoba będzie narażona na takie ryzyko.
- 53 Wynika stąd, że zgodnie z dokonaną w tym wyroku wykładnią możliwość odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania na podstawie art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584 zakłada przeprowadzenie badania składającego się z dwóch etapów.
- 54 W ramach pierwszego etapu wykonujący dany europejski nakaz aresztowania organ sądowy powinien ustalić, czy istnieją obiektywne, wiarygodne, dokładne i należyście zaktualizowane informacje świadczące o istnieniu rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi karty, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 61].
- 55 W ramach drugiego etapu ów organ powinien zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, w jakim stopniu owe nieprawidłowości mogą mieć wpływ na sądy tego państwa członkowskiego, które są właściwe w zakresie prowadzenia postępowania wobec osoby ściganej, w świetle sytuacji osobistej tej osoby, jak również charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, w którym został wydany europejski nakaz aresztowania, oraz czy, przy uwzględnieniu informacji udzielonych przez wydające nakaz państwo

- członkowskie na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584, istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa owa osoba będzie narażona na takie ryzyko [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 74–77].
- 56 Należy podkreślić, że jak przypomniano w pkt 53–55 niniejszego wyroku, obydwa etapy tego badania oznaczają konieczność przeprowadzenia analizy informacji uzyskanych na podstawie różnych kryteriów, co oznacza, że obu tych etapów nie można ze sobą mylić.
- 57 Należy w tym względzie przypomnieć, że jak wynika z motywu 10 decyzji ramowej 2002/584, stosowanie mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawnego, stwierdzonego przez Radę Europejską na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 3.
- 58 Trybunał orzekł w związku z tym, że dopiero w obliczu decyzji Rady Europejskiej, takiej jak wskazana w poprzednim punkcie, a następnie zawieszenia przez Radę stosowania decyzji ramowej 2002/584 względem tego państwa członkowskiego, wykonujący nakaz organ sądowy byłby automatycznie zobowiązany do odmowy wykonania każdego europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez to państwo członkowskie, bez konieczności dokonywania jakiegokolwiek konkretnej oceny rzeczywistego ryzyka naruszenia istoty prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, na jakie narażona jest dana osoba [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 72].
- 59 Tymczasem dopuszczenie poglądu, że systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego państwa członkowskiego, niezależnie od ich wagi, pozwalają przyjąć, że w odniesieniu do osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego państwa członkowskiego owa osoba będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, skutkowałoby automatyczną odmową wykonania każdego nakazu aresztowania wydanego przez to państwo członkowskie, a w rezultacie faktycznym zawieszeniem stosowania mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania wobec tego państwa członkowskiego, mimo braku przyjęcia przez Radę Europejską i Radę decyzji określonych w poprzednim punkcie.
- 60 W konsekwencji wobec braku takich decyzji, o ile stwierdzenie przez wykonujący europejski nakaz aresztowania organ sądowy istnienia informacji świadczących o systemowych lub ogólnych nieprawidłowościach w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego lub o pogłębieniu się tych nieprawidłowości powinno, jak w istocie zwrócił uwagę rzecznik generalny w pkt 76 opinii, wzbudzić czujność tego organu, o tyle organ ten nie może poprzestać na samym tym stwierdzeniu i odstąpić od przeprowadzenia drugiego etapu badania przypomnianego w pkt 53–55 niniejszego wyroku.
- 61 W ramach tego drugiego etapu wspomniany organ musi bowiem zbadać, w danym wypadku biorąc pod uwagę pogłębienie się tych nieprawidłowości, czy w świetle sytuacji osobistej osoby, która ma być przekazana na podstawie rozpatrywanego europejskiego nakazu aresztowania, charakteru przestępstwa, za które jest ona ścigana, oraz kontekstu faktycznego, w którym ten nakaz został wydany, obejmującego oświadczenia przedstawicieli władzy

publicznej co do sposobu, w jaki należy rozstrzygnąć konkretną sprawę, oraz z uwzględnieniem informacji przekazanych mu przez wydający nakaz organ sądowy w trybie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584, istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego państwa członkowskiego owa osoba będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego. Jeśli tak jest, wykonujący nakaz organ sądowy powinien – na podstawie art. 1 ust. 3 tej decyzji ramowej – odmówić wykonania danego europejskiego nakazu aresztowania. W przeciwnym wypadku musi wykonać ten nakaz zgodnie z ogólną zasadą wskazaną w art. 1 ust. 2 tej decyzji ramowej.

- 62 W tym względzie należy jeszcze dodać, że celem mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania jest w szczególności niedopuszczenie do sytuacji, w której osoba ścigana znajdująca się na terytorium innego państwa członkowskiego niż państwo, w którym miała popełnić przestępstwo, pozostałaby bezkarna [zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2018 r., IK (Wykonanie kary dodatkowej), C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, pkt 39].
- 63 Wskazany wyżej cel stoi na przeszkodzie dokonywaniu wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584, zgodnie z którą istnienie lub pogłębienie się systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w danym państwie członkowskim może stanowić samoistną podstawę odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez organ sądowy tego państwa członkowskiego.
- 64 Taka wykładnia mogłaby oznaczać wysokie ryzyko bezkarności osób, które chcą uniknąć sprawiedliwości w następstwie skazania lub podejrzenia popełnienia przestępstwa, niezależnie od braku informacji odnoszących się do osobistej sytuacji tych osób, które pozwalałyby uznać, że w wypadku przekazania do danego wydającego nakaz państwa członkowskiego będą one narażone na rzeczywiste ryzyko naruszenia ich prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego.
- 65 Odnosząc się do kwestii, czy wykonujący nakaz organ sądowy jest w danym wypadku zobowiązany do uwzględnienia systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim, które wystąpiły już po wydaniu europejskiego nakazu aresztowania, o wykonanie którego został złożony wniosek, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584 europejski nakaz aresztowania może być wydany przez państwo członkowskie w celu zatrzymania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby ściganej, zarówno do celów przeprowadzenia postępowania karnego, jak i do celów wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności.
- 66 W wypadku europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez państwo członkowskie w celu przekazania osoby ściganej do celów przeprowadzenia postępowania karnego, takiego jak nakaz rozpatrywany w sprawie C-354/20 PPU, w celu ustalenia, w sposób konkretny i dokładny, czy w okolicznościach rozpatrywanej sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania osoba ta będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, wykonujący nakaz organ sądowy powinien w szczególności zbadać, w jakim stopniu systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego mogą mieć wpływ na sądy tego państwa członkowskiego, które są właściwe w zakresie prowadzenia postępowania wobec tej osoby [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie

sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 68, 74]. Badanie to oznacza w konsekwencji konieczność uwzględnienia znaczenia nieprawidłowości, które wystąpiły po wydaniu danego europejskiego nakazu aresztowania.

67 Podobnie jest w wypadku, gdy europejski nakaz aresztowania został wydany przez państwo członkowskie w celu przekazania osoby ściganej do celów wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności, jeżeli po ewentualnym przekazaniu tej osoby będzie w jej sprawie toczyć się nowe postępowanie sądowe, w danym wypadku w następstwie wniesienia środka odwoławczego od wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności lub środka odwoławczego od orzeczenia sądowego, dla wykonania którego ów europejski nakaz aresztowania został wydany.

68 Jednakże w tym drugim wypadku wykonujący nakaz organ sądowy musi również zbadać, w jakim stopniu systemowe lub ogólne nieprawidłowości istniejące w wydającym nakaz państwie członkowskim w chwili wydania europejskiego nakazu aresztowania w okolicznościach konkretnej rozpatrywanej sprawy wpłynęły na niezależność sądu tego państwa członkowskiego, który orzekł karę pozbawienia wolności bądź środek zabezpieczający polegający na pozbawieniu wolności, dla wykonania których ów europejski nakaz aresztowania został wydany.

69 W świetle wszystkich powyższych rozważań na zadane pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni art. 6 ust. 1 oraz art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584 należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji, gdy wykonujący nakaz organ sądowy mający zadecydować o przekazaniu osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, posiada informacje świadczące o systemowych lub ogólnych nieprawidłowościach w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym ten nakaz państwie członkowskim, które istniały w chwili jego wydania lub wystąpiły po jego wydaniu, ów wykonujący nakaz organ sądowy nie może odmówić sądowi, który wydał ten nakaz, statusu „wydającego nakaz organu sądowego” i nie może przyjąć, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa członkowskiego owa osoba będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi karty, bez obowiązku zweryfikowania w sposób konkretny i dokładny w szczególności sytuacji osobistej tej osoby, charakteru przestępstw, których dotyczy nakaz aresztowania, oraz kontekstu faktycznego, w którym został on wydany, jak również oświadczeń przedstawicieli władz publicznych co do sposobu, w jaki należy rozstrzygnąć konkretną sprawę.

W przedmiocie kosztów

70 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Wykładni art. 6 ust. 1 oraz art. 1 ust. 3 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, zmienionej decyzją ramową

Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r., należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji, gdy wykonujący nakaz organ sądowy mający zdecydować o przekazaniu osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, posiada informacje świadczące o systemowych lub ogólnych nieprawidłowościach w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym ten nakaz państwie członkowskim, które istniały w chwili jego wydania lub wystąpiły po jego wydaniu, ów wykonujący nakaz organ sądowy nie może odmówić sądowi, który wydał ten nakaz, statusu „wydającego nakaz organu sądowego” i nie może przyjąć, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa członkowskiego owa osoba będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, bez obowiązku zweryfikowania w sposób konkretny i dokładny w szczególności sytuacji osobistej tej osoby, charakteru przestępstw, których dotyczy nakaz aresztowania, oraz kontekstu faktycznego, w którym został on wydany, jak również oświadczeń przedstawicieli władz publicznych co do sposobu, w jaki należy rozstrzygnąć konkretną sprawę.

Podpisy

**OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY**

przedstawiona w dniu 12 listopada 2020 r.⁽¹⁾.

Sprawy połączone C-354/20 PPU i C-412/20 PPU

L. i P.,

przy udziale:

Openbaar Ministerie

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy)]

Pytanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Współpraca sądowa w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Przekazanie osoby zatrzymanej wydającemu nakaz organowi sądowemu – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu – Systemowe lub ogólne nieprawidłowości dotyczące niezawisłości władzy sądowniczej państwa członkowskiego wydającego nakaz

1. Trybunał orzekł już, że organ sądowy wykonujący europejski nakaz aresztowania (zwany dalej „ENA”) wydany na podstawie decyzji ramowej 2002/584/WSiSW⁽²⁾ może zawiesić przekazanie osoby, której dotyczy wniosek o przekazanie, jeżeli stwierdzono rzeczywiste ryzyko naruszenia jej praw podstawowych.
2. Trybunał w składzie wielkiej izby stwierdził, że wśród naruszeń praw podstawowych mogących uzasadniać odmowę przekazania osoby, której dotyczy wniosek o przekazanie, należy wskazać naruszenia dotyczące prawa do rzetelnego procesu (art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zwanej dalej „kartą”). Może to mieć miejsce w sytuacji, kiedy

¹ Język oryginału: hiszpański.

² Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1), zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24), zwanej dalej „decyzją ramową”.

systemowe lub ogólne nieprawidłowości dotyczące niezawisłości organów sądowych państwa członkowskiego wydającego ENA podważają to prawo podstawowe⁽³⁾.

3. Rozstrzygnięcie to jest rezultatem przyjęcia przez Trybunał w wyroku Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa) tej samej metody, co zastosowana uprzednio w przypadku systemowych lub ogólnych nieprawidłowości dotyczących nie niezależności organów sądowych, lecz warunków panujących w zakładach karnych, które potencjalnie zagrażały godności osoby, która miała zostać przekazana na podstawie ENA⁽⁴⁾.
4. Zgodnie z tą metodą organ sądowy wykonujący ENA zobowiązany jest zweryfikować, w sposób dokładny i konkretny, czy oprócz systemowych lub ogólnych nieprawidłowości dotyczących niezależności sądów państwa wydającego nakaz, istnieją poważne i uzasadnione podstawy, aby sądzić, że osobie, której dotyczy wniosek o przekazanie, grozi w przypadku przekazania naruszenie praw, o których mowa w art. 47 karty.
5. Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy) zwraca się z pytaniem, czy w związku z pogłębieniem się ogólnych nieprawidłowości dotyczących polskiego wymiaru sprawiedliwości, które nastąpiło po wydaniu wyroku Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), można odmówić przekazania, o które występuje sąd tego państwa, bez konieczności szczegółowego zbadania konkretnych okoliczności wydania ENA.
6. Z powodów, które przedstawię poniżej, proponuję, aby Trybunał podtrzymał orzecznictwo wynikające z wyroku Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa). Podzielim w związku z tym opinie przedstawione w tej sprawie przez Openbaar Ministerie (prokuratura, Niderlandy), rządu belgijski i niderlandzki oraz Komisję⁽⁵⁾.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Traktat o Unii Europejskiej

7. Artykuł 7 stanowi:

„1. Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane państwo członkowskie i, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia.

Rada regularnie bada czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne.

2. Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić,

³ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586; zwany dalej „wyrokiem Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa)”.

⁴ Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198; zwany dalej „wyrokiem Aranyosi i Căldăraru”).

⁵ Rząd polski nie zgadza się z głównymi tezami stanowiska zawartego w postanowieniu odsyłającym, jednakże stoi on na stanowisku, że odpowiedzi na przedstawione w nim pytania można udzielić, bez potrzeby dokonywania dalszych analiz, w oparciu o wyrok Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa).

po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2.

3. Po dokonaniu stwierdzenia na mocy ustępu 2, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie. Rada uwzględnia przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych.

Obowiązki, które ciążyą na tym państwie członkowskim na mocy traktatów, pozostają w każdym przypadku wiążące dla tego państwa.

[...]"

2. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

8. Artykuł 47 („Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”) stanowi:

„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. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

[...]"

3. Decyzja ramowa 2002/584

9. W motywie 10 wskazano:

„Mechanizm [ENA] opiera się na wysokim stopniu zaufania w stosunkach między państwami członkowskimi. Jego wykonanie można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 6 ust. 1 [TUE], ustalonych przez Radę na podstawie art. 7 ust. 1 wymienionego traktatu ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 2”.

10. Artykuł 1 („Definicja europejskiego nakazu aresztowania i zobowiązania do jego wykonania”) przewiduje:

„1. Europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję sądową wydaną przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wnioski, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego.

2. Państwa członkowskie wykonują każdy europejski nakaz aresztowania w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami niniejszej decyzji ramowej.

3. Niniejsza decyzja ramowa nie skutkuje modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 [TUE]”.

11. Artykuł 6 („Właściwe organy sądowe”) stanowi:

„1. Wydającym nakaz organem sądowym jest organ sądowy wydającego nakaz państwa członkowskiego, właściwego dla wydania europejskiego nakazu aresztowania na mocy prawa obowiązującego w tym państwie.

2. Wykonującym nakaz organem sądowym jest organ sądowy wykonującego nakaz państwa członkowskiego, właściwego dla wykonania europejskiego nakazu aresztowania na mocy prawa obowiązującego w tym państwie.
 3. Każde państwo członkowskie powiadamia Sekretariat Generalny Rady o właściwym w świetle jego prawa organie sądowym”.
12. Artykuły 3, 4 i 4a wskazują obligatoryjne i fakultatywne przesłanki odmowy wykonania ENA.
13. Artykuł 15 („Decyzja o przekazaniu”) wskazuje:
- „1. Decyzję o tym, czy dana osoba ma zostać przekazana, podejmuje wykonujący nakaz organ sądowy z uwzględnieniem terminów i zgodnie z warunkami określonymi w niniejszej decyzji ramowej.
 2. Jeśli wykonujący organ sądowy uważa informacje przekazane przez wydające nakaz państwo członkowskie za niewystarczające do celów podjęcia decyzji o przekazaniu, występuje o bezzwłoczne przekazanie niezbędnych informacji uzupełniających, w szczególności w odniesieniu do art. 3–5 oraz art. 8, oraz może ustalić termin ich otrzymania, z uwzględnieniem konieczności zachowania terminu określonego w art. 17.
 3. Wydający nakaz organ sądowy może w dowolnym terminie przysyłać wszelkie dodatkowe przydatne informacje do wykonującego nakaz organu sądowego”.

B. Prawo krajowe

14. Decyzja ramowa została transponowana do prawa niderlandzkiego w drodze Wet tot implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie⁽⁶⁾ z dnia 29 kwietnia 2004 r.⁽⁷⁾, zmienionej ustawą z dnia 22 lutego 2017 r.⁽⁸⁾.

II. Postępowania i pytania prejudycjalne

A. Sprawa C-354/20 PPU

15. W dniu 7 lutego 2020 r. officier van justitie (prokurator, Niderlandy) zwrócił się do sądu odsyłającego o wykonanie ENA wydanego w dniu 31 sierpnia 2015 r. przez Sąd Rejonowy w Poznaniu (Polska) w celu zatrzymania i przekazania obywatela polskiego nieposiadającego w Niderlandach miejsca zamieszkania, ani miejsca pobytu, do celów przeprowadzenia postępowania karnego w związku z handlem środkami odurzającymi i posiadaniem fałszywego dokumentu tożsamości.
16. W dniu 24 marca 2020 r. rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie) zawiesił postępowanie w celu umożliwienia osobie, której dotyczy wniosek o przekazanie i prokuratorowi wypowiedzenia się w sprawie ostatnich wydarzeń, jakie miały miejsce w Polsce, a które dotyczyły państwa prawa, jak również w przedmiocie ewentualnych skutków przekazania tej osoby zgodnie z wyrokiem Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa).
17. W dniu 12 czerwca 2020 r., po przedstawieniu tych stanowisk stron, rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie) zwrócił się do prokuratury, aby przedstawiła określone

⁶ Ustawa o wykonaniu decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi.

⁷ Stb. 2004, 195.

⁸ Stb. 2017, 82.

pytania wydającemu nakaz sądowi. Sąd ten udzielił odpowiedzi na przedstawione pytania, z wyjątkiem pytań skierowanych do Sądu Najwyższego (Polska), w odniesieniu do których zwrócił się on do sądu odsyłającego o przedstawienie ich bezpośrednio Sądowi Najwyższemu.

18. Prokuratura przedstawiła Sądowi Najwyższemu pytania go dotyczące, nie otrzymała jednak odpowiedzi.

19. W tej sytuacji rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie) zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami:

„1) Czy decyzja ramowa [...], art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE lub art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej rzeczywiście stoją na przeszkodzie temu, by wykonujący nakaz organ sądowy wykonał ENA wydany przez sąd wydającego nakaz państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo krajowe po wydaniu tego ENA zostało zmienione w taki sposób, że sąd ten nie spełnia już wymogów skutecznej ochrony sądowej/skutecznego środka prawnego, ponieważ ustawodawstwo to nie gwarantuje już niezawisłości tego sądu?

2) Czy decyzja ramowa [...] oraz art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej rzeczywiście stoją na przeszkodzie temu, by wykonujący nakaz organ sądowy wykonał ENA, jeśli ustalił on, że w wydającym nakaz państwie członkowskim w stosunku do każdego podejrzanego – a zatem także w stosunku do osoby, której dotyczy wniosek – istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego do niezawisły sądu bez względu na to, które sądy tego państwa członkowskiego są właściwymi do prowadzenia postępowania wobec osoby, której dotyczy wnioski, jak również niezależnie od jej sytuacji osobistej, charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, na którym opiera się ENA, które to rzeczywiste ryzyko wiąże się z faktem, iż sądy wydającego nakaz państwa członkowskiego nie są już niezawisłe ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości?

3) Czy decyzja ramowa [...] oraz art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej rzeczywiście stoją na przeszkodzie temu, by wykonujący nakaz organ sądowy wykonał ENA, jeśli ustalił on, że:

- w wydającym nakaz państwie członkowskim w stosunku do każdego podejrzanego istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to ryzyko wiąże się z systemowymi lub ogólnymi nieprawidłowościami wpływającymi na niezawisłość władzy sądowniczej tego państwa członkowskiego,
- owe systemowe i ogólne nieprawidłowości nie tylko mogą zatem nieść za sobą negatywne skutki, ale i faktycznie je za sobą niosą dla tych sądów owego państwa członkowskiego, które są właściwe do prowadzenia postępowania wobec osoby, której dotyczy wnioski, i
- istnieją w związku z tym poważne i sprawdzone [oparte na faktach] powody by przypuszczać, że osoba, której dotyczy wnioski, jest narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a tym samym istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego,

nawet jeśli osoba, której dotyczy wnioski – poza owymi systemowymi i ogólnymi nieprawidłowościami – nie wyraziła żadnych szczególnych obaw i nawet jeśli sytuacja osobista tej osoby, charakter przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekst faktyczny, na którym opiera się ENA – poza owymi systemowymi i ogólnymi nieprawidłowościami – nie stanowią podstaw do obaw o to, że na prowadzone przeciwko niej postępowanie karne mogą być wywierane konkretne naciski lub wpływy ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej?”

B. Sprawa C-412/20 PPU

20. W dniu 23 czerwca 2020 r. officier van justitie (prokurator, Niderlandy) zwrócił się do sądu odsyłającego o wykonanie ENA wydanego w dniu 26 maja 2015 r. przez Sąd Okręgowy w Sieradzu (Polska) w celu zatrzymania i przekazania osoby skazanej przez inny polski sąd na karę pozbawienia wolności⁹).
21. W dniu 17 sierpnia 2020 r. osoba, której dotyczy wnioszek, zwróciła się do tego sądu, aby zaczekał on, aż Trybunał udzieli odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione w sprawie C-354/20 PPU, a prokurator nie wniósł wobec tego sprzeciwu.
22. Po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 sierpnia 2020 r. rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie) postanowił do pytań prejudycjalnych przedstawionych w sprawie C-354/20 PPU dodać kolejne pytanie o następującej treści:
„Czy decyzja ramowa [...], art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] lub art. 47 akapit drugi [k] arty [...] stoją na przeszkodzie temu, by wykonujący nakaz organ sądowy wykonał ENA wydany przez sąd wydającego nakaz państwa członkowskiego w sytuacji, gdy sąd ten nie spełnia – i w chwili wydania ENA także już nie spełniał – wymogów skutecznej ochrony sądowej/skutecznego środka prawnego, ponieważ ustawodawstwo w tymże państwie członkowskim nie gwarantuje niezawisłości tego sądu i w chwili wydawania ENA także już jej nie gwarantowało?”

III. Postępowanie przed Trybunałem

23. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynęły do sekretariatu Trybunału w dniu 31 lipca 2020 r. (sprawa C-354/20 PPU) i w dniu 3 września 2020 r. (sprawa C-412/20 PPU).
24. Trybunał postanowił skierować odesłania prejudycjalne do rozpoznania w trybie pilnym oraz połączył je do łącznego rozpoznania.
25. Uwagi na piśmie przedstawili pełnomocnicy osób, których dotyczą nakazy, prokurator, rządy niderlandzki i polski oraz Komisja. Wszyscy oni wzięli udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 12 października 2020 r. W rozprawie wzięły udział również rządy belgijski i irlandzki.

IV. Ocena

A. Uwagi wstępne

1. Przepisy decyzji ramowej mające zastosowanie w sprawie

26. Zarówno sentencje, jak i uzasadnienia postanowień odsyłających odnoszą się w sposób ogólny do decyzji ramowej bez wskazania, który z przepisów tej decyzji wymaga wykładni.
27. Jednakże, podobnie jak w sprawie, w której wydano wyrok Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), z owych postanowień wynika, że sąd odsyłający powołuje się na zasadę zawartą w art. 1 ust. 3 decyzji ramowej.

⁹ A dokładnie w celu odbycia kary pozbawienia wolności w wymiarze siedmiu miesięcy, pozostałej do odbycia z kary jednego roku pozbawienia wolności orzeczonej wyrokiem Sądu Rejonowego w Wieluniu z dnia 18 lipca 2019 r. za przestępstwa stosowania groźby i przemocy.

2. Uzasadnienie postanowień odsyłających

28. W postanowieniu wydanym w sprawie C-354/PPU rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamzie) wskazuje, że nie stwierdził powodu do odmowy wykonania ENA z żadnej z przyczyn wskazanych w art. 3–5 decyzji ramowej⁽¹⁰⁾. Wprawdzie postanowienie wydane w sprawie C-412/20 PPU nie zawiera podobnego stwierdzenia, należy jednak założyć, że w tej sprawie również ma to miejsce.
29. Sąd odsyłający uważa jednak, że „niedawne zmiany w ustawodawstwie Rzeczypospolitej Polskiej mające związek z niezawisłością polskiej władzy sądowniczej”⁽¹¹⁾ mogą stanowić wystarczającą podstawę do odmowy wykonania ENA. Zwraca się z pytaniem, czy te zmiany legislacyjne, same w sobie, uzależniają wykonanie ENA od istnienia ryzyka naruszenia zagwarantowanego w art. 47 karty prawa osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie, do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem.
30. Jak wskazano w postanowieniu wydanym w sprawie C-354/20, przed wspomnianą nowelizacją, lecz po wydaniu wyroku Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), sąd odsyłający przyjął, że istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia przywołanego prawa w Polsce ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości mające wpływ na niezawisłość władzy sądowniczej w tym państwie członkowskim.
31. Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamzie), działając w oparciu o to założenie, zbadał ENA wydane przez polskie organy sądowe pod dwojakim względem, o którym mowa w wyroku Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa). Przy zastosowaniu tej metody zbadał on: a) czy takie systemowe lub ogólne nieprawidłowości mogą mieć wpływ na sądy właściwe do prowadzenia postępowania wobec osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie oraz b) w przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy istnieją poważne i uzasadnione podstawy, aby uznać, że osoba ta będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa do niezawisłego sądu.
32. Zdaniem sądu odsyłającego, w świetle zmian przepisów prawa, jakie zaistniały w Polsce w ciągu ostatnich kilku miesięcy, taki sposób postępowania być może nie jest już właściwy. Zmiany te pozwalają przyjąć, że systemowe lub ogólne nieprawidłowości wpływające na niezawisłość polskich sądów są nieprawidłowościami tego rodzaju, iż nie gwarantują one żadnej osobie oskarżonej przed tymi sądami prawa do niezawisłego sądu, niezależnie od jej sytuacji osobistej, charakteru zarzucanego jej przestępstwa oraz okoliczności, które doprowadziły do wydania ENA.
33. W tej nowej sytuacji pojawiła się możliwość odmowy wykonania ENA bez potrzeby dokładnego zbadania, czy systemowe lub ogólne nieprawidłowości mają negatywny wpływ na *konkretne* sądy rozpoznające sprawę osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie oraz czy osoba ta, ze względu na swoją sytuację osobistą, stoi w obliczu rzeczywistego ryzyka, że naruszone zostanie jej prawo do rzetelnego procesu⁽¹²⁾.

¹⁰ Punkt 4 [7] postanowienia odsyłającego w sprawie C-354/20 PPU.

¹¹ Opus cit.

¹² Pogląd ten jest zbieżny z przedstawionym przez High Court (sąd najwyższy, Irlandia) w sprawie C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), jednak Trybunał nie podzielił go. Rzecznik generalny Tanchev w swojej opinii przedstawionej w tej sprawie (EU:C:2018:517) stwierdził, że „sąd odsyłający stanął na stanowisku, że w przypadku gdy nieprawidłowości w systemie sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego są szczególnie poważne, skutkiem czego owo państwo członkowskie nie przestrzega już zasady państwa prawnego, należy odmówić przekazania bez konieczności badania, czy sama zainteresowana osoba będzie narażona na takie ryzyko” (pkt 98).

34. W postanowieniu odsyłającym wydanym w sprawie C-412/20 PPU wskazano ponadto, że w przeciwieństwie do sprawy C-354/20 PPU, ENA wydany w tej sprawie: a) został wydany w celu wykonania kary pozbawienia wolności oraz b) został on wydany w dniu 26 maja 2020 r., to jest po dokonaniu zmian, których rozwój wskazuje na zwiększenie nacisku na niezależność polskich organów sądowych.

B. Co do istoty sprawy

35. Najważniejsze, z ogólnego punktu widzenia, pytania sądu odsyłającego dotyczą możliwości odmowy wykonania ENA w przypadku braku niezawisłych sądów w wydającym nakaz państwie członkowskim, co jest skutkiem systemowych lub ogólnych nieprawidłowości wpływających na ich niezawisłość (pytanie drugie w sprawie C-354/20 PPU i jedyne pytanie w sprawie C-412/20 PPU).

36. Gdyby taka ogólna sytuacja miała miejsce, należałoby wówczas rozstrzygnąć, czy można odmówić wykonania ENA również wtedy, gdy „osoba, której dotyczy wniosek [...] nie wyraziła żadnych szczególnych obaw i nawet jeśli sytuacja osobista tej osoby, charakter przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekst faktyczny, na którym opiera się ENA [...], nie stanowią podstaw do obaw o to, że na prowadzone przeciwko niej postępowanie karne mogą być wywierane konkretne naciski lub wpływy ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej” (pytanie trzecie w sprawie C-354/20 PPU).

37. Odpowiedź na te pytania powinna zostać uzupełniona o ustalenie, w którym momencie należy dokonać weryfikacji, czy sąd wydający ENA jest sądem niezawisłym (pytanie pierwsze w sprawie C-354/20 PPU i jedyne pytanie w sprawie C-412/20 PPU).

38. Uważam, że odpowiedź na pytania drugie i trzecie w sprawie C-354/20 PPU musi, logicznie rzecz biorąc, poprzedzać odpowiedź na pytanie pierwsze: dopiero bowiem po przyznaniu, że organ sądowy wykonujący ENA może odmówić wykonania go ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości wpływające na niezawisłość sądów wydającego nakaz państwa członkowskiego, zasadne będzie przedstawienie również pytania, czy można odmówić wykonania ENA wydanych przed, czy po tym, jak przywołane nieprawidłowości osiągnęły punkt opisany przez sąd odsyłający.

1. Wpływ systemowych lub ogólnych nieprawidłowości dotyczących niezawisłości sądów wydającego nakaz państwa członkowskiego na wykonanie ENA

39. Trybunał przyznał, że poza przypadkami wyraźnie wskazanymi w decyzji ramowej (art. 3–5) można odmówić wykonania ENA również „w wyjątkowych okolicznościach”, które ze względu na swoją wagę ograniczają zasady wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, na których opiera się współpraca sądowa w sprawach karnych.

40. Do tych „wyjątkowych okoliczności” zaliczają się te, które mogą wiązać się z ryzykiem narażenia osoby poszukiwanej na nieludzkie lub poniżające traktowanie w rozumieniu art. 4 karty⁽¹³⁾. Zaliczają się do nich także te okoliczności, które ujawniają rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego tej osoby do niezawisłego sądu, a tym samym do rzetelnego procesu zagwarantowanego w art. 47 akapit drugi karty⁽¹⁴⁾.

¹³ Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, zwany dalej „wyrokiem Aranyosi i Căldăraru”, pkt 104).

¹⁴ Wyrok Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), pkt 59.

41. W obu przypadkach – to jest w dwóch sprawach, w przedmiocie których dotychczas orzekł Trybunał – „wyjątkowe okoliczności” wiążą się z koniecznością wykazania istnienia „systemowych lub ogólnych nieprawidłowości” w wydającym nakaz państwie członkowskim, czy to w odniesieniu do niezawisłości sądów, czy to w odniesieniu do sytuacji niektórych grup osób lub niektórych zakładów karnych.
42. Stwierdzenie takich „wyjątkowych okoliczności” należy do wykonującego nakaz organu sądowego, który powinien w tym celu dysponować „obiektywnymi, wiarygodnymi, dokładnymi i należycie zaktualizowanymi danymi”⁽¹⁵⁾ potwierdzającymi istnienie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości.
43. Spośród tych danych Trybunał odniósł się w szczególności do „informacj[i], [...] zawart[y]ch] w przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE uzasadnionym wniosku Komisji, mogąc[y]ch] wskazywać na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego [...] ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej”⁽¹⁶⁾.
44. Trybunał uznał, że w przypadku zaistnienia takich „wyjątkowych okoliczności”, wykonujący nakaz organ sądowy może umorzyć postępowanie w przedmiocie przekazania, wprowadzone decyzją ramową. Chodzi zatem o rozstrzygnięcie *wyjątkowe* w kontekście decyzji ramowej, która – jak już wskazałem – nie przewiduje innych podstaw odmowy wykonania ENA, niż te, o których mowa w art. 3–5 decyzji ramowej. W związku z tym na *wyjątkowy* charakter okoliczności występujących w państwie członkowskim, prawo Unii reaguje w równie *wyjątkowy* sposób⁽¹⁷⁾.
45. Jednakże ta *wyjątkowa reakcja* ma granice wyznaczone przez konieczność spełnienia określonych przesłanek. *Wyjątkowy charakter* nie może prowadzić do nałożenia obowiązku automatycznej odmowy wykonania każdego ENA wydanego przez organ sądowy państwa członkowskiego, w którym stwierdzono systemowe lub ogólne nieprawidłowości. Reakcja prawa Unii, choć poważna, jest bardziej powściągliwa, bowiem skutkuje obowiązkiem wykonującego nakaz organu sądowego sprawdzenia, czy owe nieprawidłowości mogą, w okolicznościach rozpoznawanej przez niego sprawy, urzeczywistnić się jako rzeczywiste i skuteczne naruszenie praw podstawowych osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie.
46. Jeżeli systemowe lub ogólne nieprawidłowości dotyczą niezawisłości sądu, wykonujący nakaz organ sądowy, po stwierdzeniu, że wiążą się one z rzeczywistym ryzykiem naruszenia prawa do rzetelnego procesu, „powinien w *drugiej kolejności, w konkretny i dokładny sposób*, dokonać oceny, czy w okolicznościach rozpatrywanej sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że ścigana osoba będzie narażona na to ryzyko w następstwie jej przekazania do wydającego nakaz państwa członkowskiego”⁽¹⁸⁾.

¹⁵ Wyrok Aranyosi i Căldăraru, pkt 104.

¹⁶ Wyrok Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), pkt 79.

¹⁷ Jak stwierdził Trybunał ta wyjątkowa reakcja opiera się na „po pierwsze, na art. 1 ust. 3 tej decyzji ramowej, który przewiduje, że nie może ona skutkować modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych oraz podstawowych zasad prawa, które zostały określone w art. 2 i 6 TUE a po drugie, na bezwzględny charakterze prawa podstawowego gwarantowanego w art. 4 karty” [wyrok Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), pkt 45]. Zgodnie z przywołanym wyrokiem do podstaw tych należy dodać podstawy wskazane w art. 47 akapit drugi karty, który gwarantuje prawo do niezawisłego sądu, a tym samym do rzetelnego procesu [wyrok Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), pkt 59].

¹⁸ Wyrok Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), pkt 68; wyróżnienie moje.

47. Wreszcie, możliwość odmowy wykonania ENA z przyczyn innych niż te, o których mowa w art. 3–5 decyzji ramowej, wymaga przeprowadzenia przez wykonujący nakaz organ sądowy dokładnej analizy składającej się z dwóch etapów:
- Po pierwsze, powinien on ocenić rzeczywiste ryzyko naruszenia praw podstawowych w świetle ogólnej sytuacji panującej we wnioskującym państwie członkowskim.
 - Po drugie, po ustaleniu powyższego, musi on zweryfikować, „w konkretny i dokładny sposób”, czy, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, osoba, której dotyczy wniosek o przekazanie, będzie narażona na ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego.
48. Sąd odsyłający zwraca się obecnie o wyjaśnienie, czy pogłębienie się systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w wydającym nakaz państwie członkowskim może prowadzić do rezygnacji z drugiego etapu tej dwojakiej analizy.
49. Jeżeli tak, to wykonujący nakaz organ sądowy nie musiałby badać okoliczności sprawy: mógłby po prostu umorzyć postępowanie w sprawie przekazania, jeżeli nieprawidłowości te są na tyle poważne, że *brak* jest w wydającym nakaz państwie członkowskim organu sądowego godnego tego miana.
50. Rozwiązanie, za którym opowiada się sąd odsyłający, jakkolwiek może się wydawać sugestywne⁽¹⁹⁾, nie jest zgodne z zaproponowanym już przez Trybunał. Ponadto, jak wskazuje Komisja w swoich uwagach na piśmie, odmowa⁽²⁰⁾ wykonania *wszystkich* ENA wydanych przez dane państwo członkowskie prawdopodobnie doprowadziłyby do bezkarności wielu przestępstw⁽²¹⁾.
51. Rząd niderlandzki również powołuje się na obowiązek zapobiegania bezkarności. Podobnie, rząd belgijski podniósł na rozprawie, że rozwiązanie zaproponowane przez sąd odsyłający mogłoby naruszyć prawa ofiar przestępstw, z powodu popełnienia których żąda się przekazania osoby, przeciwko której wystawiono ENA⁽²²⁾.
52. Pod innym względem przyjęcie stanowiska przedstawionego przez sąd odsyłający mogłoby zostać zrozumiane jako dezawuowanie pracy zawodowej *wszystkich* sędziów w Rzeczypospo-

¹⁹ Za atrakcyjnością tego rozwiązania skrywa się jednak pewien radykalizm. W sprawie C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), stanowisko Komisji w tym zakresie, jak przedstawił je rzecznik generalny Tanchev w swojej opinii (EU:C:2018:517), wskazywało, że „nawet w przypadku stwierdzenia, że praworzędność w państwie członkowskim wydającym nakaz jest poważnie zagrożona [...], nie można wykluczyć, że mogą istnieć sprawy, w kontekście których zdolność sądów do przeprowadzenia procesu z niezawisłością konieczną do zagwarantowania poszanowania podstawowego prawa wyrażonego w art. 47 akapit drugi karty, zostanie zachowana” (pkt 108). Komisja podtrzymuje to stanowisko, używając innych sformułowań, w pkt 27 jej uwag na piśmie przedstawionych w sprawie C-354/20 PPU.

²⁰ W postanowieniu odsyłającym wydanym w sprawie C-354/20 PPU sąd odsyłający przyznaje, że odpowiedź twierdząca na przedstawione pytania prowadziłyby „de facto do zawieszenia przepływu przekazywania osób do Polski, dopóki ustawodawstwo polskie nie zagwarantuje ponownie niezawisłości wydających nakazy organów sądowych” (pkt 19).

²¹ Punkt 30 jego uwag na piśmie. Prokurator podniósł również, że tego rodzaju uogólnienie mogłoby prowadzić do niewykonalności całego systemu przekazywania osób w ramach Unii (ostatni punkt jego uwag na piśmie).

²² Rząd belgijski powołał się na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z dnia 9 lipca 2019 r., Romeo Castaño przeciwko Belgii, CE:ECHR:2019:0709JUD000835117, w sprawie naruszenia prawa zagwarantowanego w art. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka (EKPC), w przypadku gdy państwa nie wywiązują się z obowiązku współpracy ze sobą, za pośrednictwem mechanizmu ENA, w celu postawienia przed sądem domniemanego sprawcy morderstwa i innych przestępstw.

litej Polskiej, którzy w tak delikatnych sprawach, jak będące przedmiotem prawa karnego, starają się wykorzystywać mechanizmy współpracy sądowej zawarte w decyzji ramowej. Do zagrożenia, jakie dla ich niezawisłości stanowią powołane wcześniej systemowe lub ogólne nieprawidłowości, należałoby dodać niemożność uczestniczenia, jako wydające lub wykonujące organy sądowe, w wewnątrz europejskich mechanizmach współpracy.

53. W wyroku Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa) Trybunał uznał, że uzasadniony wniosek Komisji, przedłożony zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE w celu stwierdzenia przez Radę wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską wartości, o których mowa w art. 2 TUE, mógłby stanowić, wraz z innymi informacjami, wystarczającą podstawę do ustalenia, czy w tym państwie członkowskim wystąpiły systemowe lub ogólne nieprawidłowości dotyczące niezawisłości jego sądów⁽²³⁾.
54. Trybunał, mając na uwadze wagę nieprawidłowości, jakie wówczas miały miejsce, wykluczył możliwość, aby wykonujący nakaz organ sądowy mógł z góry i automatycznie odmówić wykonania wszelkich ENA wydanych przez sądy Rzeczypospolitej Polskiej.
55. Wynika to z faktu, że takie ogólne rozwiązanie zastrzeżone jest dla przypadku, w którym Rada Europejska formalnie *stwierdzi*, że wydające nakaz państwo członkowskie narusza wartości, o których mowa w art. 2 TUE.
56. Jak ujął to Trybunał, „[z] motywu 10 decyzji ramowej [...] wynika bowiem, że wykonanie mechanizmu [ENA] *można zawiesić jedynie* w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 2 TUE, *stwierzonego przez Radę Europejską* na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, z konsekwencjami przewidzianymi w art. 7 ust. 3”⁽²⁴⁾.
57. Mogę zgodzić się z sądem odsyłającym, że o ile okoliczności mające miejsce w momencie wydania wyroku Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa) były już niepokojące, późniejsze informacje wydają się wskazywać na pogorszenie sytuacji⁽²⁵⁾.
58. Poza zmianami w ustawodawstwie, o których mowa w postanowieniu odsyłającym w sprawie C-354/20 PPU, w najnowszych wyrokach Trybunału, na które to postanowienie również się powołuje⁽²⁶⁾, podkreślono bowiem, że systemowe lub ogólne nieprawidłowości mające znaczenie dla niezawisłości sądów Rzeczypospolitej Polskiej mogą zagrażać prawom podstawowym osób podlegających ich jurysdykcji.
59. W każdym razie do sądu odsyłającego należy ustalenie, na podstawie dostępnych mu źródeł, czy doszło do nasilenia systemowych lub ogólnych nieprawidłowości, które w 2018 r. skłoniły Trybunał do uznania, w drodze wyjątku i pod pewnymi warunkami, że wykonujący nakaz

²³ Wyrok Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), pkt 69.

²⁴ Wyrok Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), pkt 70.

²⁵ W swoim sprawozdaniu z września 2020 r. na temat praworządności w Unii Komisja wskazuje, że w przypadku Polski „[r]eformy, których skutki odczuły [które miały wpływ na] Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy powszechne, Krajowa Rada Sądownictwa i prokuratura, zwiększyły wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na system wymiaru sprawiedliwości, a zatem osłabiły niezależność sądów i niezawisłość sędziów”. Dokument Roboczy Służb Komisji, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, [SWD(2020) 320 final].

²⁶ W szczególności wyroki: 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); z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234). Jak również o postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

organ sądowy może odmówić jego wykonania z przyczyn innych, niż wyraźnie wskazane w decyzji ramowej.

60. Jednakże, nawet jeśli zagrożenie dla niezależności polskich sądów mogło w tych warunkach zwiększyć się, w dalszym ciągu nie jest możliwe zawieszenie, z góry i automatyczne, stosowania decyzji ramowej w odniesieniu do wszystkich wydawanych przez nie ENA.
61. Przyjęcie tak skrajnego rozwiązania jest uzależnione nie tyle od liczby i rodzaju dowodów pozwalających stwierdzić istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia praw oskarżonego, co od *rangi* organu, do którego należy dokonanie takiego stwierdzenia i podjęcie w konsekwencji odpowiednich działań.
62. Zgodnie z wyrokiem Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), organ sądowy wykonujący ENA, po stwierdzeniu systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w wydającym nakaz państwie członkowskim, jest uprawniony do odmowy przekazania osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie, jeżeli biorąc pod uwagę jej sytuację osobistą, charakter zarzucanego jej przestępstwa i kontekst okoliczności, na podstawie których wydano ENA, dojdzie do przekonania, że osoba ta faktycznie może zostać pozbawiona prawa podstawowego zagwarantowanego jej przez art. 47 karty⁽²⁷⁾.
63. W takim przypadku, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wykonujący nakaz sąd będzie stosował decyzję ramową w taki sposób, aby jej interpretacja godziła mechanizm ENA z poszanowaniem praw podstawowych Unii.
64. Wykładnia ta utrzymuje zasadę przekazywania osób, lecz koryguje ją dopuszczając, w drodze wyjątku, odmowę przekazania osoby, jeżeli w świetle szczególnych okoliczności danej sprawy istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia praw osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie.
65. Automatyczna odmowa wykonania każdego ENA, po stwierdzeniu poważnych systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w państwie członkowskim wydającym nakaz, oznacza natomiast zwykły brak stosowania samej decyzji ramowej.
66. Jak już wskazałem, motyw 10 decyzji ramowej i orzecznictwo Trybunału nie pozwalają w takim przypadku na zwykły brak stosowania ENA. W tym celu konieczne jest wydanie szczególnego aktu prawnego: stwierdzenie przez Radę Europejską zgodnie z art. 7 ust. 2 TUE, że wydające nakaz państwo członkowskie w sposób poważny i trwały narusza wartości państwa prawnego, o których mowa w art. 2 TUE.
67. O ile stwierdzenie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości może uzasadniać odmowę wykonania ENA w danym przypadku, to jedynie formalne stwierdzenie przez Radę Europejską poważnego i trwałego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, może uzasadniać całkowite niestosowanie decyzji ramowej, a tym samym odmowę wykonania wszystkich ENA wydanych przez sądy tego państwa członkowskiego.
68. Każdy z tych dwóch przypadków opiera się na różnych porządkach koncepcyjnych.

²⁷ Rzecznik generalny Tachev w swojej opinii przedstawionej w sprawie C-216/18, Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), EU:C:2018:517, pkt 113, skłonny był zaakceptować stanowisko Komisji, która proponuje „w szczególności, żeby zbadać, czy osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, należy do opozycji politycznej albo do dyskryminowanej grupy społecznej lub etnicznej. Komisja proponuje zwłaszcza zbadać, czy przestępstwo, za którego popełnienie jest ścigana zainteresowana osoba, ma charakter polityczny lub czy władze wydały publiczne oświadczenia między innymi co do tego przestępstwa albo kary, jaką należy za nie wymierzyć”. Wydaje się, że w przypadku ENA będących przedmiotem sporu, tego rodzaju okoliczności nie mają miejsca.

69. W pierwszym z nich (orzeczenie wykonującego nakaz organu sądowego), nieprawidłowości te są źródłem *ryzyka*, którego zakres należy zweryfikować w odniesieniu do danej sprawy, zatem sąd wykonujący nakaz powinien rozważyć szczególne okoliczności zawisłej przed nim sprawy.
70. W drugim przypadku (interwencja Rady Europejskiej), nie można już mówić o ryzyku, lecz o zaistniałym *naruszeniu* wartości, o których mowa w art. 2 TUE, czego konsekwencją jest całkowity brak stosowania decyzji ramowej.
71. Nie chodzi tylko o to, że w pierwszym przypadku mowa jest o *ryzyku naruszenia* praw, a w drugim o *naruszeniu* zasad, o których mowa w art. 2 TUE. Dokładniej rzecz biorąc, w pierwszym przypadku mamy do czynienia z *systemowymi lub ogólnymi nieprawidłowościami* w zakresie systemu gwarancji praw, który wskutek tych nieprawidłowości nie działa w sposób, jaki został zamierzony przez sam porządek prawny. W drugim przypadku, przeciwnie, ma miejsce zanik warunków niezbędnych do tego, aby system sądowy mógł chronić zasady państwa prawnego, o których mowa w art. 2 TUE.
72. Systemowe lub ogólne nieprawidłowości, jakie można było stwierdzić w odniesieniu do niezależności polskich sądów nie pozbawiają ich, moim zdaniem, charakteru organów sądowych. Pozostają nimi⁽²⁸⁾, nawet jeżeli niezawisłość sądownictwa, rozumianego jako całość organów sprawujących wymiar sprawiedliwości, została zagrożona przez struktury rządowe (w tym przez nieprawidłowe wykonywanie funkcji dyscyplinarnych). Stwierdzenie takich nieprawidłowości, niezależnie od ich wagi, nie może pozbawić polskich sądów tego statusu⁽²⁹⁾.
73. Oczywiście, te systemowe lub ogólne nieprawidłowości mogą być tak poważne, że nieuniknione jest powzięcie istotnych wątpliwości co do poszanowania praw podstawowych w wydającym nakaz państwie członkowskim. Mogłoby to mieć miejsce, gdyby system dyscyplinarny polskich sędziów został wykorzystany na szkodę ich niezawisłości, jako trwała groźba mająca służyć podporządkowaniu ich władzy wykonawczej, czy to w drodze powierzenia jego stosowania organom, w tym sądowym, niedającym odpowiednich gwarancji⁽³⁰⁾,

²⁸ W przeciwnym razie skutki mogłyby, ewentualnie, objąć również inne dziedziny działalności sądowniczej, jak współpraca w sprawach cywilnych, czy też uprawnienie do składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE), zastrzeżone ściśle dla organów sądowych.

²⁹ Z tego względu niewłaściwe jest stosowanie orzecznictwa Trybunału dotyczącego prokuratora jako organu sądowego, który ma wydawać ENA. Zobacz wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (prokuratury w Lubecce i Zwickau) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456). Brak niezależności prokuratora, który zgodnie z prawem krajowym może otrzymywać polecenia, nie stanowi *systemowej lub ogólnej nieprawidłowości* jego systemu instytucjonalnego, lecz charakterystyczną cechą tego systemu, która uniemożliwia mu wydawanie ENA, ale nie uniemożliwia mu działania jako prokurator. Z drugiej strony, ogólny brak niezawisłości sądów w państwie członkowskim może wynikać jedynie z nieprawidłowości systemu sądowego, bowiem Unia nie dopuszcza możliwości przystępowania do niej państw, które nie posiadają niezawisłych sądów.

³⁰ 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, pkt 171), Trybunał uznał, że do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy po wejściu w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r. ustawy o Sądzie Najwyższym można uznać Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego za niezawisłą i bezstronną, a w tym celu należy zbadać, czy „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, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym”. W postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277) Trybunał zawiesił tymczasowo stosowanie tych przepisów prawa polskiego, które stanowią

czy to w drodze zastosowania działań dyscyplinarnych w celu przeciwdziałania całkowicie zgodnym z prawem czynnościom sądowym⁽³¹⁾.

74. Jednakże, właściwość sądu wykonującego nakaz jest ściśle powiązana z ENA, w przedmiocie którego ma on orzekać, a jego stanowisko na temat systemowych lub ogólnych nieprawidłowości powinno uwzględniać ich ewentualny wpływ na ENA. Z tego względu jego orzeczenie może dotyczyć tylko kwestii wykonania danego ENA.
75. Z drugiej strony, osąd w przedmiocie poszanowania wartości, o których mowa w art. 2 TUE, dotyczy ogólnej sytuacji danego państwa członkowskiego i należy do wyłącznej właściwości Rady Europejskiej, a formalne stwierdzenie przez nią naruszenia tego przepisu wpływa na zastosowanie w całości decyzji ramowej w odniesieniu do tego państwa członkowskiego.
76. W obliczu pogłębiania się systemowych lub ogólnych nieprawidłowości i braku formalnego stwierdzenia tej okoliczności przez Radę Europejską, rechtebank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie) powinien niezwykle rygorystycznie zbadać okoliczności wydania ENA, w sprawie wykonania którego został złożony wniosek⁽³²⁾, nie jest on bowiem zwolniony z obowiązku przeprowadzenia tego badania w konkretnej sprawie.
77. W tej kwestii należy wskazać, że informacje wymagane na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej od wydającego nakaz organu sądowego nie tylko powinny być istotne dla przeprowadzenia tego konkretnego badania, lecz powinny również ograniczać się do tych informacji, które wydający nakaz organ sądowy jest w stanie w uzasadniony sposób przekazać⁽³³⁾.
78. W konsekwencji, zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym w wyroku Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), dopóki Rada Europejska nie stwierdzi formalnie poważnego i trwałego naruszenia w wydającym nakaz państwie członkowskim zasad, o których mowa w art. 2 TUE, „wykonujący nakaz organ sądowy może, na podstawie art. 1 ust. 3 decyzji ramowej [...], wstrzymać się od wykonania [ENA] [...] w wyjątkowych okolicznościach, gdy wspomniany organ stwierdzi, po konkretnej i dokładnej ocenie danego wypadku, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba, której dotyczy [ENA], będzie narażona po przekazaniu jej wydającemu nakaz organowi sądowemu na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a zatem istotnej treści jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego”⁽³⁴⁾.

postawę właściwość Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego do orzekania w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów.

³¹ W wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234), Trybunał, przed którym podniesiono sprawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnych wobec tych polskich sędziów, którzy występowali z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, stwierdził, że „[n]ie są [...] dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym” (pkt 58).

³² W szczególności, jak już wskazałem, należy wziąć pod uwagę sytuację osobistą osoby, której dotyczy wniosek o przekazanie, charakter zarzucanego jej przestępstwa oraz kontekst faktyczny stanowiący uzasadnienie dla wydania ENA [wyrok Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), pkt 75].

³³ Dwa z pytań przedstawionych wydającemu nakaz organowi sądowemu w sprawie C-354/20 PPU powinny zostać skierowane do Sądu Najwyższego. Zobacz pkt 17 niniejszej opinii.

³⁴ Wyrok Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), pkt 73. Zdaniem rządu niderlandzkiego stanowisko to jest zbieżne z orzecznictwem ETPC, który zwraca szczególną uwagę na analizę okoliczności jednostkowych w celu ustalenia, czy istnieje konkretne ryzyko, że brak niezawisłości przełoży się na rażące naruszenie prawa do sądu (wyroki: z dnia 17 stycznia 2012 r., Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, §§ 258–262; z dnia 9 lipca 2019 r., Kislov

79. Z postanowień odsyłających wynika, że sąd odsyłający nie znajduje podstaw do odmowy przekazania obu osób, których dotyczą nakazy wydane w tych sprawach w oparciu o żądaną z przyczyn, o których mowa w decyzji ramowej. Ponadto, biorąc pod uwagę sytuację osobistą tych osób, charakter zarzucanych im przestępstw oraz kontekst faktyczny, który doprowadził do wydania ENA, ryzyko nieuzasadnionej ingerencji w postępowanie karne należy uznać za wykluczone.
80. W takim przypadku pogłębienie się systemowych lub ogólnych nieprawidłowości dotyczących systemu niezawisłości polskich sądów nie upoważnia sądu odsyłającego do zwykłej odmowy wykonania spornych ENA.

2. Moment właściwy dla oceny, czy organ wydający ENA jest niezawisłym organem sądowym

81. Jeżeli, jak uważam, wykonujący nakaz organ sądowy nie może zakończyć postępowania w przedmiocie przekazania po stwierdzeniu poważnych systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości sądów wydającego nakaz państwa członkowskiego bez uprzedniego zbadania rzeczywistego i skutecznego wpływu tych nieprawidłowości na okoliczności wydania każdego z ENA, wydaje mi się nieistotne, czy pogłębienie się tych nieprawidłowości nastąpiło przed wydaniem ENA, czy po jego wydaniu.
82. Niezależnie od tego, czy pogłębienie się tych nieprawidłowości nastąpiło przed wydaniem ENA, czy po jego przekazaniu, decydujące znaczenie ma to, czy wydający nakaz organ sądowy (który ma rozstrzygać o losie osoby, której dotyczy wniosek o przekazanie, po jej przekazaniu) zachowuje niezawisłość w zakresie decydowania o sytuacji tej osoby bez ingerencji z zewnątrz, gróźb lub nacisków.
83. Sądowy charakter procedury, o której mowa w decyzji ramowej, nie kończy się, w odniesieniu do organu, który żąda przekazania osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie, wraz z wydaniem ENA.
84. Jak wynika z art. 15 decyzji ramowej wykonujący nakaz organ sądowy musi mieć zawsze możliwość skontaktowania się ze swoim *sądowym* odpowiednikiem w wydającym nakaz państwie członkowskim, aby mógł on rozstrzygnąć w przedmiocie przekazania na podstawie wystarczających i wiarygodnych informacji przekazanych bezpośrednio przez wydający nakaz organ sądowy.
85. Biorąc bowiem pod uwagę poważny wpływ postępowania w przedmiocie przekazania na wolność³⁵, konieczne może okazać się uzyskanie dodatkowych informacji, które pozwoliłyby wykonującemu nakaz organowi sądowemu ustalić, jakie dokładnie okoliczności doprowadziły do wydania ENA oraz, w szczególności warunki, w jakich znajdzie się osoba, której dotyczy wnioski o przekazanie, po jej przekazaniu.

przeciwko Rosji, CE:ECHR:2019:0709JUD000359810, § 109). Do orzecznictwa tego odniósł się także rzecznik generalny Tanehev w swojej opinii przedstawionej w sprawie C-216/18, EU:C:2018:517, pkt 109, gdzie wskazał, że „aby zbadać, czy istnieje rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, Europejski Trybunał Praw Człowieka bierze w praktyce pod uwagę nie tylko sytuację w państwie przeznaczenia, ale też okoliczności osobiste zainteresowanego” oraz odniósł się do wyroku ETPC z dnia 17 stycznia 2012, Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, pkt 272 i 277–279.

³⁵ Może ono wiązać z pozbawieniem wolności do 120 dni, jak wskazałem w opinii przedstawionej w sprawach OG (prokuratura w Lubece) i PI (prokuratura w Zwickau) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:337, pkt 58).

86. Wysoki stopień zaufania, na którym wykonujący nakaz organ sądowy musi się opierać podczas rozstrzygania, czy należy przekazać daną osobę, może zapewnić jedynie ten wydający nakaz organ sądowy, który nie utracił w międzyczasie statusu niezależnego sądu.
87. Wykonujący nakaz organ sądowy powinien zatem stwierdzić, czy w okolicznościach każdego z przedstawionych mu konkretnych ENA prawo osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie, do rzetelnego procesu może zostać poważnie i skutecznie zakwestionowane. I to, powtarzam, niezależnie od tego, czy nieprawidłowości systemowe lub ogólne miały już miejsce w chwili wydawania ENA, czy też wystąpiły one później oraz będą istniały w chwili ewentualnego przekazania tej osoby.
88. W pierwszym przypadku wykonujący nakaz organ sądowy może mieć uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości wydania ENA. W drugim przypadku może mieć wątpliwości co do sposobu traktowania osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie, po jej przekazaniu wydającemu nakaz organowi sądowemu.
89. W obu przypadkach istotne jest, aby wykonujący nakaz organ sądowy rozważył, w jakim stopniu jedna i druga okoliczność może stanowić rzeczywiste ryzyko dla praw osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie, jeżeli zostanie ona przekazana.
90. Jednakże, oczywiste jest, że *konkretne* ryzyko naruszenia art. 47 karty, wynikające z braku niezależności wydającego nakaz organu sądowego, jest znacznie mniejsze, jeżeli sąd ten był niezależny w chwili wydawania ENA, nawet jeżeli (teoretycznie) przestał być niezależny po wydaniu ENA.
91. Podobnie, ryzyko to jest mniejsze, jeżeli ENA został wydany w celu wykonania kary pozbawienia wolności, która została wymierzona osobie, której dotyczy wnioski o przekazanie, w czasie, kiedy nie istniały wątpliwości co do niezależności sądu karnego, który wydał wyrok.

V. Wnioski

92. Mając na względzie powyższe rozważania proponuję Trybunałowi, by udzielił rejtbank Amsterdam (sądowi rejonowemu w Amsterdamie, Niderlandy) następującej odpowiedzi:
„Artykuł 1 ust. 3 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r., należy interpretować w ten sposób, że:
Wobec braku formalnego stwierdzenia przez Radę Europejską, na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, poważnego i trwałego naruszenia przez wydające nakaz państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania jedynie po zweryfikowaniu, w sposób dokładny i konkretny, że biorąc pod uwagę sytuację osobistą osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie, charakter zarzucanego jej przestępstwa oraz kontekst faktyczny stanowiący uzasadnienie dla wydania europejskiego nakazu aresztowania, istnieją poważne i uzasadnione podstawy, aby uznać, iż wspomniana osoba, w przypadku jej przekazania, będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu gwarantowanego przez art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
Ryzyko to może mieć miejsce zarówno w sytuacji, gdy systemowe lub ogólne nieprawidłowości istniały w chwili wydania europejskiego nakazu aresztowania, jak też, gdy wystąpiły one później oraz będą istniały w chwili ewentualnego przekazania osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie”.

Rozdział 4

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 24 czerwca 2019 r. Sprawa C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego)¹

4.1. Wprowadzenie

W omawianej sprawie Komisja wszczęła przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 258 TFUE, postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niedopełnieniem przez Polskę zobowiązań wynikających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (KPP). W uzasadnieniu skargi Komisja sformułowała dwa zarzuty, a mianowicie, że obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (SN) i zastosowanie tego obniżenia do urzędujących sędziów powołanych do SN przed dniem 3 kwietnia 2018 r. narusza zasadę nieusuwalności sędziów, a także, iż przepisy krajowe przyznające Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużania czynnej służby sędziów SN po osiągnięciu obniżonego wieku przejścia w stan spoczynku naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej Trybunał Sprawiedliwości miał zatem okazję odnieść się do kwestii zgodności przepisów krajowych dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości z unijną zasadą skutecznej ochrony sądowej w porządku prawnym UE w ramach procedury z art. 258 TFUE (procedury naruszeniowej). Przedmiotowej oceny Trybunał dokonał w świetle standardów ustanowionych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w celu zapewnienia poszanowania praworządności w Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim zasady skutecznej ochrony sądowej. Tym samym uzupełnił i rozwinął mechanizm ukształtowany przede wszystkim w wyroku *Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP)*², służący

¹ Wyrok TS z 24.06.2019 r. w sprawie C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2019:531 (dokument 4.1.).

² Wyrok TS z 27.02.2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117. Zob. w szczególności: P. Bogdanowicz, *Jak Trybunał Sprawiedliwości*

zapewnieniu przestrzegania zasady rządów prawa, w szczególności niezależności sądów krajowych, oraz zagwarantowaniu ochrony praw jednostek wywodzących swoje uprawnienia z unijnego porządku prawnego przed skutkami naruszeń tej zasady przez państwa członkowskie. Upřednie stworzenie mechanizmu polegającego na skonkretyzowaniu wartości z art. 2 TUE w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE pozwoliło Trybunałowi ocenić radykalne obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku wobec urzędujących sędziów z perspektywy zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów w „Unii prawa”.

Postanowieniem z 15.11.2018 r.³ prezes Trybunału, na wniosek Komisji, zdecydował o objęciu niniejszej sprawy trybem przyspieszonym, natomiast postanowieniem z 17.12.2018 r.⁴ przychylił się do wniosku Komisji o zastosowanie środków tymczasowych do czasu wydania ostatecznego wyroku w sprawie. Polska została zobowiązana do zawieszenia stosowania spornych przepisów⁵, podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia, by sędziowie SN, których te przepisy dotyczyły, mogli pełnić funkcje na tym samym stanowisku, które zajmowali w dniu 3.04.2018 r., (czyli w dniu wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym), korzystając z tego samego statusu, takich samych praw i warunków zatrudnienia, jakie przysługiwały im do dnia 3.04.2018 r.; powstrzymania się od wszelkich działań zmierzających do powołania sędziów SN na stanowiska sędziów, których dotyczą sporne przepisy, a także od wszelkich działań w celu wyznaczenia nowego Pierwszego Prezesa SN lub wskazania, w miejsce Pierwszego Prezesa SN, osoby, której powierzone jest kierowanie SN do czasu powołania nowego Pierwszego Prezesa SN oraz do poinformowania Komisji o zastosowanych środkach.

4.2. Wiek przejścia sędziów w stan spoczynku w świetle wyroku w sprawie C-286/12 *Komisja przeciwko Węgrom*⁶

Manipulowanie kryterium wieku przejścia w stan spoczynku w celu usunięcia z czynnego wykonywania wymiaru sprawiedliwości sędziów pochodzących z określonego pokolenia, pod pozorem „zoptimalizowania struktury wiekowej kadr danego sądu” i dostosowania wieku przejścia w stan spoczynku do powszechnego wieku emerytalnego, było już wcześniej przedmiotem rozważań Trybunału.

„aktywował” art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w kontekście praworządności – uwagi na tle sprawy C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, w: J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa*, Warszawa 2018, s. 61–71.

³ *Komisja/Polska* (C-619/18, ECLI:EU:C:2018:910).

⁴ *Komisja/Polska* (C-619/18 R, ECLI:EU:C:2018:1021).

⁵ Tj. art. 37 §§ 1–4 oraz art. 111 §§ 1 i 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, art. 5 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw oraz wszelkich środków podjętych w celu stosowania tych przepisów.

⁶ Wyrok TS z dnia 6.11.2012 r. w sprawie C-286/12 *Komisja przeciwko Węgrom*, EU:C:2012:687. Szerzej zob. Anna Zawidzka-Łojek, *Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2013. Zob. również rozdział A. Grzelak w niniejszej książce.

W wyroku Trybunału w sprawie C-286/12 *Komisja przeciwko Węgrom* problem obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów rozpatrywano jednak w kontekście dyskryminacji ze względu na wiek w rozumieniu dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁷, a nie zasady skutecznej ochrony sądowej jako kluczowego elementu państwa prawnego. W sprawie tej Trybunał dokonał oceny zgodności z prawem unijnym węgierskich regulacji, wymagających zaprzestania działalności zawodowej przez sędziów⁸ wraz z osiągnięciem przez nich wieku 62 lat. Regulacje te zostały wprowadzone wraz z przyjęciem nowej ustawy zasadniczej, która została uchwalona w dniu 25 kwietnia 2011 r., a weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r. Poprzednio obowiązujący przepis⁹ co do zasady zezwalał sędziom na sprawowanie urzędu do wieku 70 lat. Artykuł 26 ust. 2 nowej ustawy zasadniczej stanowi natomiast, że „sędziowie mogą sprawować urząd do osiągnięcia ogólnego wieku emerytalnego”. Wątpliwości budził zwłaszcza „ryczałtowy” charakter zmiany oraz „szybkie i radykalne obniżenie granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności” sędziów.

Jak stwierdziła rzeczniczka generalna J. Kokott, „[j]eśli sama granica wieku powoduje już odmienne traktowanie, to musi to tym bardziej dotyczyć obniżenia granicy wieku”¹⁰. Trybunał Sprawiedliwości ocenił, przypominając swoje wyroki w sprawach *Fuchs i Köhler*¹¹ oraz *Prigge*¹², że wykonujące dane zawody osoby, które osiągnęły wiek 62 lat, znajdują się w sytuacji porównywalnej do sytuacji osób młodszych, wykonujących te same zawody, jednak te pierwsze ze względu na swój wiek są zmuszone do zaprzestania z mocy prawa sprawowania urzędu. Z powyższego wynika zatem, iż przepisy, na podstawie których okoliczność osiągnięcia przez dane osoby wieku określonego przez te przepisy dla celów przejścia na emeryturę pociąga za sobą rozwiązanie z mocy prawa stosunku pracy, należy uznać za „wprowadzające gorsze traktowanie osób, które osiągnęły ten wiek w stosunku do całości pozostałych osób czynnych zawodowo”. Przepisy te powodują odmienne traktowanie bezpośrednio ze względu na wiek, w rozumieniu art. 2 ust. 1 i 2 lit. a) dyrektywy 2000/78.

W ślad za stanowiskiem Komisji Trybunał odrzucił argument Węgier, iż przedmiotowe przepisy dokonały obniżenia granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności „w celu zaradzenia pozytywnej dyskryminacji, z której korzystali sędziowie, prokuratorzy i notariusze w ramach wcześniej obowiązującego systemu w zakre-

⁷ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16).

⁸ Podobne rozwiązanie przyjęto wobec prokuratorów i notariuszy.

⁹ Art. 57 ust. 2 ustawy nr LXVIII z 1997 r. w sprawie statusu prawnego i wynagrodzenia sędziów.

¹⁰ Stanowisko rzeczniczki generalnej J. Kokott z dnia 2.10.2012 r. w sprawie C-286/12 *Komisja przeciwko Węgrom*, ECLI:EU:C:2012:602, pkt 29.

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 lipca 2011 w sprawach połączonych C-159/10 i C-160/10 *Gerhard Fuchs* (C-159/10), *Peter Köhler* (C-160/10) *przeciwko krajowi związkowemu Hesja*, ECLI:EU:C:2011:508.

¹² Wyrok TS z dnia 13.09.2011 r. w sprawie C-447/09 *Reinhard Prigge, Michael Fromm, Volker Lambach przeciwko Deutsche Lufthansa AG*, ECLI:EU:C:2011:508.

sie, w jakim mogli w przeciwieństwie do innych pracowników służby publicznej pozostawać na służbie do wieku 70 lat¹³. Trybunał rozważył natomiast w świetle art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78 argumenty Węgier, zgodnie z którymi rozpatrywane przepisy służą osiągnięciu w istocie dwóch celów, mianowicie, po pierwsze, ujednoczeniu w ramach zawodów objętych służbą publiczną granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności przy zagwarantowaniu stabilności systemu emerytalnego, wysokiego poziomu zatrudnienia oraz polepszenia jakości i skuteczności danych czynności związanych z administrowaniem wymiaru sprawiedliwości, a po drugie, wdrożeniu „bardziej zrównoważonej struktury wiekowej” ułatwiającej młodym prawnikom dostęp do zawodów sędziego, prokuratora i notariusza oraz „gwarantującej im szybszą karierę”. Trybunał uznał, podobnie jak w swoich wcześniejszych wyrokach z zakresu niedyskryminacji ze względu na wiek, że tak sformułowane cele co do zasady mogą stanowić zgodne z przepisami cel polityki zatrudnienia. Trybunał potwierdził, że państwowemu członkowskemu przysługuje szeroki zakres uznania przy wyborze zarówno określonego celu w obszarze polityki społecznej i zatrudnienia, jak również przy ustalaniu środków mogących go realizować. Jednocześnie jednak wskazał, iż regulacje krajowe, na podstawie których dokonano nagłego i znacznego obniżenia granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności sędziów, nie przewidując środków przejściowych, które mogłyby chronić uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób, nie są konieczne do osiągnięcia wskazanego celu. W ramach zastosowania testu proporcjonalności zwrócił też szczególną uwagę na niespójny charakter przedmiotowych regulacji. W podsumowaniu swych rozważań Trybunał orzekł, że przyjmując uregulowanie krajowe wymagające zaprzestania działalności zawodowej przez sędziów, prokuratorów i notariuszy wraz z osiągnięciem przez nich wieku 62 lat, co powoduje odmienne traktowanie ze względu na wiek nie mające charakteru proporcjonalnego w stosunku do zamierzonych celów, Węgry uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78. Sposób oceny przez Trybunał proporcjonalności węgierskich rozwiązań pokazuje, że zdawał on sobie sprawę z politycznego tła tej sprawy i implikacji „reformy” dla wymiaru sprawiedliwości, jednak nie odniósł się do tych kwestii w sposób bezpośredni.

Ze sprawy *Komisja przeciwko Węgrom* wynika, że państwa członkowskie już wcześniej, tj. przed złożeniem omawianej skargi *Komisji przeciwko Polsce*, próbowały manipulować wiekiem przejścia w stan spoczynku w celu uzyskania wpływu politycznego na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Okoliczności sprawy węgierskiej wskazywały, że usunięcie z czynnego wykonywania wymiaru sprawiedliwości sędziów pochodzących z określonego pokolenia, w domyśle orzekającego w czasach komunistycznych, dokonywane było nie wprost, ponieważ nie było ku temu podstawy prawnej, lecz pod pozorem konieczności „ujednoczenia zasad dotyczących emerytur w odniesieniu do wszystkich pracowników” i, posiłkowo, „ułatwienia młodym prawnikom dostępu do sądów w zamiarze stworzenia zrównoważonej struktury wiekowej”. Rozstrzygnięcie Trybunału nie dało jednak

¹³ Wyrok TS z dnia w sprawie C-286/12 *Komisja przeciwko Węgrom*, pkt 58.

możliwości rozpatrzenia problemu w jego rzeczywistym wymiarze, z odniesieniem się do kwestii nieusuwalności sędziów jako podstawowej gwarancji ich niezawisłości¹⁴. Węgierska reforma emerytalna dotycząca sędziów była elementem szerszej zakrojonych zmian instytucjonalnych, mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w różnych aspektach. Sprawa ta pokazała niedostatki mechanizmów prawa UE jako narzędzia zapobiegania autorytarnym działaniom rządów państw członkowskich.

Od wydania wyroku w sprawie *Komisja przeciwko Węgrom* problematyka rządów prawa, w tym praworządnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, została znacząco rozwinięta w orzecznictwie Trybunału oraz w praktyce Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, tworząc nowy moment konstytucyjny w historii porządku prawnego Unii Europejskiej¹⁵. Rozwój orzecznictwa dotyczącego zakresu obowiązków państw członkowskich związanych z zapewnieniem skutecznej ochrony sądowej pozwolił Trybunałowi ustosunkować się do problemu obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów nie tylko z perspektywy dyskryminacji ze względu na wiek, ale przede wszystkim w kontekście zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

4.3. Kwestia dopuszczalności skargi

W toku rozprawy przed Trybunałem Polska podniosła argument, że zarzuty sformułowane przez Komisję są bezprzedmiotowe, ponieważ wszystkie zakwestionowane przez Komisję w skardze przepisy zostały uchylone, a wszystkie skutki tych przepisów zniesione przez ustawę z 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym¹⁶, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2019 r. W rezultacie sędziowie SN, którzy przeszli w stan spoczynku na mocy przedmiotowej ustawy, zostali przywróceniu do pełnienia funkcji na stanowisku zajmowanym w dniu jej uchwalenia.

W odpowiedzi Trybunał podkreślił, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż wystąpienie uchybienia powinno być oceniane z punktu widzenia sytuacji danego państwa członkowskiego w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii oraz że Trybunał zasadniczo nie bierze pod uwagę zmian, które nastąpiły w terminie późniejszym¹⁷. Nawet jeżeli wejście w życie ustawy z 21 listopada 2018 r., które

¹⁴ Z. Szente, *Challenging the Basic Values – The Problems of the Rule of Law in Hungary and the Failure of the European Union to Tackle Them*, [w:] A. Jakab, D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford 2016. Wyrok przesądający o niekonstytucyjności przedmiotowej regulacji w odniesieniu do sędziów, w odniesieniu do zasady ich nieusuwalności jako gwarancji niezawisłości, wydał natomiast węgierski Trybunał Konstytucyjny trzy dni po wniesieniu skargi przez Komisję (16.07.2012 r.).

¹⁵ A. von Bogdandy, I. Canor, P. Bogdanowicz, M. Taborowski, M. Schmidt, *A Constitutional Moment for the European Rule of Law – Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary*, 55 (4) *Common Market Law Review* 2018, s. 963–996.

¹⁶ Dz.U. z 2018 r., poz. 2507.

¹⁷ Podobnie w szczególności wyrok z dnia 6.11.2012 r. w sprawie C-286/12 *Komisja przeciwko Węgrom*, ECLI:EU:C:2012:687, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

nastąpiło 1 stycznia 2019 r. o zmianie nowej ustawy o SN doprowadziło do zniesienia z mocą wsteczną wszystkich skutków przepisów krajowych zakwestionowanych przez Komisję, w momencie upływu terminu wyznaczonego przez Komisję w uzasadnionej opinii (14 września 2018 r.) przepisy spornej ustawy wciąż obowiązywały.

Rzecznik generalny E. Tanchev w swej opinii mocno zaakcentował, że ustawa z 21 listopada 2018 r. nie usuwa konieczności rozstrzygnięcia niniejszej sprawy przez Trybunał, a ponadto „ważny interes Unii, innych państw członkowskich i osób fizycznych przemawia w istocie za wydaniem przez Trybunał wyroku”. Zdaniem rzecznika, „wyrok ten przyczyni się do dalszego rozwinięcia pojęcia poszanowania praworządności w systemie prawnym Unii i dostarczy wskazówek co do wymogów niezbędnych do jej ochrony”¹⁸. W tym samym duchu została sformułowana ocena Trybunału. Ponadto rzecznik podkreślił, że Komisja wciąż posiada interes we wniesieniu skargi na podstawie art. 258 TFUE, jeśli zarzucane państwu członkowskiemu naruszenie zostało usunięte po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Rzecznik także odniósł się do kwestii dopuszczalności skargi na podstawie procedury z art. 258 TFUE w sytuacji, kiedy toczy się przeciwko Polsce postępowanie z art. 7 TUE. Podkreślił, iż żadne z rzeczonych postanowień nie wyklucza zastosowania drugiego, a także odmienny schemat i cel procedur ustanowionych w art. 7 TUE i art. 258 TFUE, tj. przede wszystkim „polityczny” charakter procedury z art. 7 TUE, w przeciwieństwie do bezpośredniej ścieżki „prawnej” przed Trybunałem z art. 258 TFUE. Zdaniem rzecznika „różnice te odzwierciedlają odrębny i wręcz komplementarny charakter tych procedur oraz ukazują, że mogą one zostać zastosowane równoległe”¹⁹. Trybunał nie podjął jednak tego wątku, co mogłoby skutecznie zamknąć ewentualne dalsze głosy na ten temat²⁰.

4.4. Zakres skargi czyli kwestia relacji art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych

Skarga Komisji przeciwko Polsce została oparta na „art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP”²¹. Na rozprawie Komisja doprecyzowała, że w skarżce domaga się w istocie stwierdzenia naruszenia „art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 KPP”²². Zdaniem Komisji, pojęcie skutecznej ochrony sądowej,

¹⁸ Opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce*, pkt 47 (dokument 4.2.).

¹⁹ Pkt 50 opinii. Zobacz Ch. Hillion, *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*, w: C. Closai, D. Kochenov (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, CUP, 2016, s. 59, 71–74; Frank Hoffmeister, *Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?*, w: A. von Bogdandy, P. Sonnevend (eds), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart, 2016, s. 195, 205–206.

²⁰ Zob. Editorial Comments, *Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?*, *Common Market Law Review*, Vol. 52, 2015, s. 619, 626–627.

²¹ Pkt 25 omawianego wyroku. Podkreślenie autorki.

²² Pkt 32 omawianego wyroku. Podkreślenie autorki.

do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, powinno być interpretowane „z uwzględnieniem treści art. 47 KPP, w szczególności gwarancji nieodłącznie związanych z ustanowionym w tym ostatecznym postanowieniu prawem do skutecznego środka prawnego”. Trybunał miał więc okazję uściślenia swojego stanowiska co do relacji art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP, w szczególności łącznego stosowania standardów określonych na podstawie tych przepisów.

W kwestii zakresu skargi, w szczególności oparcia zarzutów Komisji zarówno na art. 19 ust. 1 TUE akapit drugi TUE, jak na art. 47 KPP, rozumowanie rzecznika generalnego i Trybunału było inne. Różnice te odzwierciedlają dyskusję toczącą się wokół możliwości łącznego zastosowania standardów ustanowionych w art. 19 ust. 1 akapit drugi oraz art. 47 KPP, innymi słowy, zastosowania standardów skutecznej ochrony sądowej, w tym koniecznej dla jej zapewnienia niezawisłości sędziowskiej, w rozumieniu obu tych postanowień.

Kwestia ta była już przedmiotem rozważań Trybunału w wyroku *ASPJ*, jednak TS uniknęła jej szczegółowego rozpatrzenia uznając, że art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE stanowi wystarczającą podstawę do określenia standardu skutecznej ochrony sądowej. W wyroku tym Trybunał wskazał, że wynikający z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązek państw członkowskich zapewnienia niezawisłości sądów krajowych nie jest uzależniony od tego, czy w danej sytuacji występuje element unijny inny niż konieczność zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, przesądzający o zastosowaniu prawa UE²³. Pominięcie kwestii analizy zastosowania art. 47 KPP jako podstawy oceny przepisów krajowych, a jedynie poprzestanie na stwierdzeniu, że art. 47 akapit drugi KPP „potwierdza”, że dla zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej, „rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takiego organu”²⁴ pozwoliło Trybunałowi na uniknięcie dyskusji związanej z ograniczeniami wynikającymi z art. 51 ust. 1 KPP. Powstało jednak pytanie, czy standard określony w orzecznictwie Trybunału dotyczącym art. 47 KPP może mieć zastosowanie we wszystkich sprawach z zakresu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

Rzecznik E. Tanchev w wyroku *Komisja przeciwko Polsce* co do zasady zgodził się z argumentem rządu polskiego, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP jak podstawy skargi powinny być rozpatrywane oddzielnie, ponieważ mają odmienne zakresy zastosowania. W opinii rzecznika, nawet jeśli wymogi niezawisłości sędziowskiej w świetle art. 19 ust. 1 TUE są zbieżne z podobnymi wymogami w świetle art. 47 ust. 2 KPP, z wyroku *ASJP* nie można wyprowadzić możliwości łącznego stosowania tych dwóch postanowień w braku oceny opartej na art. 51 ust. 1 KPP. Zdaniem rzecznika „w myśl tego wyroku art. 19 ust. 1 TUE ustanawia odrębny standard pozwalający zapewnić zgodność przepisów krajowych z wymogami skutecznej ochrony sądowej, w tym z wymogiem niezawisłości sędziowskiej, i stanowi uzupełnienie dla art. 47 KPP”²⁵. Innymi słowy, łączne zastosowanie art. 19 ust. 1

²³ Zob. szerzej P. Bogdanowicz, *Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował” art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej...*, s. 61–71.

²⁴ Pkt 41 omawianego wyroku.

²⁵ Pkt 58 opinii rzecznika.

oraz art. 47 KPP mogłoby prowadzić do obejścia ograniczenia zakresu zastosowania Karty sformułowanego w jej art. 51 ust. 1, rozszerzając jej działanie na dziedziny nie należące do kompetencji Unii. Rzecznik uznał, że zarzuty, których podstawą jest art. 47 KPP, „powinny zostać odrzucone jako niedopuszczalne, zważywszy na to, że Komisja nie przedstawiła żadnych argumentów pozwalających uznać, że w przypadku spornych przepisów doszło do stosowania prawa Unii przez Polskę, czego wymaga art. 51 ust. 1 Karty”²⁶.

Stanowisko Trybunału było inne. Trybunał pominął rozważania na temat zakresu zastosowania obu przepisów, koncentrując się na obowiązkach wynikających z art. 19 ust. 1 akapit 2. Odnosił się do jednak do art. 47 KPP jako „potwierdzającego” zasadę skutecznej ochrony sądowej jako zasadę ogólną²⁷ stwierdzając, że „art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w rozumieniu w szczególności art. 47 KPP, w dziedzinach objętych prawem Unii”²⁸. Trybunał wyjaśnił, że dla zagwarantowania, by organ taki jak Sąd Najwyższy mógł zapewnić skuteczną ochronę sądową, „kluczowe jest zachowanie przez ten organ niezależności, co potwierdza art. 47 akapit drugi KPP, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do niezawisłego sądu”²⁹.

Z omawianego wyroku wynika, że zdaniem Trybunału oba przepisy zapewniają takie same gwarancje ochrony, są jednak uruchamiane w różnych sytuacjach. Dla uruchomienia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w przeciwieństwie do art. 47 KPP, nie jest konieczne stwierdzenie występowania elementu unijnego innego niż konieczność zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. Innymi słowy, Trybunał nie stwierdził wyraźnie, że zastosowanie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE uruchamia jednocześnie zastosowanie art. 47 KPP (w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP). Omawiany wyrok potwierdził tezę z wyroku *ASPJ*, że ocena niezależności sądów i niezawisłości sędziów w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE może być dokonana bez konieczności wykazania, czy w danej sytuacji występuje element unijny inny niż konieczność zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, przesądzający o zastosowaniu prawa UE.

4.5. Kompetencja wewnętrzna państwa członkowskiego?

Odpowiadając na argument władz polskich, sformułowany w sprawie oraz powtarzany w dyskursie publicznym, że organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, Trybunał powtórzył stwierdzenie powoływane zarówno w utrwalonym już orzecznictwie z zakresu zasady

²⁶ Pkt 67 opinii rzecznika.

²⁷ Pkt 49 omawianego wyroku.

²⁸ Pkt 54 omawianego wyroku. Podkreślenie autorki.

²⁹ Pkt 57 omawianego wyroku. Podkreślenie autorki.

państwa prawnego, jak i innych dziedzin³⁰, że przy wykonywaniu swych kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii. Obowiązek ten dotyczy także funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Trybunał wyraźnie podkreślił przy tym, że „wymagając od państw członkowskich, by dotrzymywały tych zobowiązań, Unia w żaden sposób nie usiłuje sama wykonywać wspomnianej kompetencji ani przypisać jej sobie”³¹. Oznacza to, że państwa członkowskie mogą określać procedury powoływania sędziów i przenoszenia ich w stan spoczynku, zasady wynagradzania sędziów i zakresu ich immunitetu, czy też reguły odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, ale muszą to robić w sposób niepodważający gwarancji niezawisłości sędziowskiej, w szczególności nieusuwalności sędziów. Państwa, które chcą wprowadzić zmiany w strukturze wiekowej sędziów powinny czynić to nie uchybiając swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii, w szczególności bez uszczerbku dla niezawisłości sędziów, która zagwarantowana jest poprzez ich nieusuwalność.

4.6. Gwarancje niezawisłości sędziowskiej

Trybunał wskazał, że zakwestionowane przepisy, przewidujące stosowanie środka polegającego na obniżeniu wieku przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów tego sądu, prowadzi do przedwczesnego zaprzestania przez tych ostatnich wykonywania ich obowiązków orzeczniczych, a zatem może wzbudzać uzasadnione obawy co do poszanowania zasady nieusuwalności sędziów. W toku rozważań Trybunał wskazał swe wątpliwości co do celu przedmiotowej regulacji oraz jej skali i zakresu. Powstało pytanie, czy reforma wieku przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów Sądu Najwyższego rzeczywiście była podyktowana celami ujednoczenia w ramach zawodów objętych służbą publiczną granic wiekowych obligatoryjnego zaprzestania działalności oraz wdrożenia bardziej zrównoważonej struktury wiekowej ułatwiającej młodym prawnikom dostęp do zawodu sędziego, czy też w rzeczywistości motywowana chęcią odsunięcia określonej grupy sędziów SN od orzekania.

Okoliczność, iż obniżeniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego pozostających w służbie czynnej w momencie wejścia w życie nowej ustawy o SN towarzyszyło wprowadzenie mechanizmu zezwalającego Prezydentowi RP na decydowanie w sposób dyskrecjonalny o przedłużeniu skróconej czynnej służby sędziego, i to dwukrotnie, każdorazowo na okres 3 lat, postawiła pod znakiem zapytania wskazywane przez polskie władze cele i spójność przedmiotowej regulacji. Niezależność sądów i niezawisłość danych sędziów może być podana w wątpliwość, na co wskazał w swej opinii rzecznik generalny Tanchev, w sytuacji gdy dalsze

³⁰ Takich jak ochrona praw autorskich, przepisy o podatkach bezpośrednich, przepisy z zakresu stanu cywilnego i prawa rodzinnego, *etc.*

³¹ Pkt 52 omawianego wyroku.

wykonywanie przez obowiązków przez danych sędziów nie jest ani niezależne od czynników zewnętrznych, ani neutralne względem ścierających się przed sądem interesów³². Jak podkreślił Trybunał, nieodzowne jest więc w szczególności, ażeby warunki i zasady przedłużenia wykonywania obowiązków zostały ustanowione w taki sposób, by sędziowie „zostali zabezpieczeni przed ewentualną pokusą poddania się ingerencji lub naciskom z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości”³³. Tego rodzaju zasady powinny pozwolić na wykluczenie nie tylko wszelkiego wpływu z zewnątrz w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów. Ponadto skrócenie czynnej służby sędziów o 5 lat objęło w sposób natychmiastowy jedną trzecią urzędujących sędziów SN, w szczególności Pierwszą Prezes SN, której sześcioletnia kadencja, zagwarantowana w Konstytucji, także z tego względu została skrócona.

Odnosząc się do postawionych problemów związanych z przedmiotową regulacją Trybunał wskazał, że Sąd Najwyższy powinien odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej, ponieważ może w określonych przypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz że należy on, jako sąd w znaczeniu zdefiniowanym w prawie unijnym, do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Sąd Najwyższy, aby zapewnić skuteczną ochronę sądową, musi być niezależny, co potwierdza art. 47 akapit drugi KPP, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu. Nawiązując do swych wcześniejszych wyroków w sprawach *ASPJ* i *Minister for Justice and Equality*³⁴ Trybunał przypominał, że wymóg niezależności obejmuje dwa aspekty, zewnętrzny i wewnętrzny. Ten pierwszy wymaga aby dany organ „wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia”³⁵. Aspekt wewnętrzny natomiast „łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w konkretnym rozstrzygnięciu sporu, który wykraczałby poza ścisłe stosowanie przepisu prawa”³⁶.

Nieusuwalność sędziów jest podstawową gwarancją ochrony sędziów przed wszelkimi rodzajami ingerencji lub nacisków z zewnątrz. Zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia

³² Opinia rzecznika generalnego E. Tancheva, pkt 87. Zob. także wyrok z dnia 19.09.2006 r., C-506/04 *Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocatsdubarreau de Luxembourg*, ECLI:EU:C:2006:587, pkt 53.

³³ Pkt 112 omawianego wyroku. Zob. podobnie wyrok z dnia 31.01.2013 r., C-175/11 *H.I.D. i B.A. przeciwko Refugee Applications Commissioner i in.*, ECLI:EU:C:2013:45, pkt 103.

³⁴ Wyrok z dnia 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, ECLI:EU:C:2018:586.

³⁵ Pkt 72 omawianego wyroku.

³⁶ Pkt 73 omawianego wyroku.

obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. W tym kontekście Trybunał przypomniał, że wszelkie odstępstwa od zasady nieusuwalności muszą być uzasadnione nadrzędnymi i prawnie uzasadnionymi względami.

Odnosząc się do argumentów rządu polskiego o konieczności dostosowania wieku przejścia w stan spoczynku sędziów SN do powszechnego wieku, Trybunał stwierdził, że Polska nie przedstawiła obiektywnego powodu przeniesienia tychże sędziów w stan spoczynku z urzędu z zastrzeżeniem możliwości dalszego zajmowania stanowiska na mocy dyskrecjonalnej decyzji Prezydenta RP. Trybunał wskazał także, odwołując się do wyroku *Komisja przeciwko Węgrom*, iż przepisy krajowe dokonujące „nagłego i znacznego” obniżenia granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności sędziowskiej bez środków przejściowych, które mogłyby chronić uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób sprawujących urząd w momencie wejścia w życie tych przepisów, są sprzeczne z zasadą proporcjonalności. Trybunał doszedł do wniosku, że zastosowanie przepisów przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów tego sądu nie jest usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem. Zdaniem TS zastosowanie to „narusza zasadę nieusuwalności sędziów, która jest nieodłącznie związana z ich niezawisłością”³⁷.

W kwestii zarzutu Komisji co do niezgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dyskrecjonalnego prawa Prezydenta RP do przedłużania czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po ukończeniu przez nich wieku przejścia w stan spoczynku Trybunał wskazał, że niezawisłość i bezstronność sędziów wymagają, aby dany organ wykonywał swoje zadania w pełni autonomicznie i obiektywnie, będąc chronionym przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Warunki i szczegółowe zasady, jakim podlega przedłużenie czynnej służby sędziowskiej, nie mogą naruszać zasady niezawisłości sędziowskiej. Zasady te powinny w szczególności „pozwolić na wykluczenie nie tylko wszelkiego wpływu z zewnątrz w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów”³⁸. Odnosząc się do tych warunków Trybunał zauważył, że przedmiotowa kompetencja Prezydenta RP ma charakter dyskrecjonalny, ponieważ nie jest obwarowana jakimkolwiek obiektywnym i weryfikowalnym kryterium, nie musi być umotywowana i nie może być przedmiotem zaskarżenia przed sądem. Trybunał wskazał też, że zasięgnięcie przez Prezydenta RP przed podjęciem decyzji opinii KRS nie gwarantuje obiektywizacji tego procesu, ponieważ w praktyce KRS ograniczała się do przekazania swojej rekomendacji, albo bez jakiegokolwiek uzasadnienia, albo z czysto formalnym uzasadnieniem, zawierającym jedynie ogólne odesłanie do kryteriów sformułowanych w art. 37 § 1b nowej ustawy o Sądzie Najwyższym.

³⁷ Pkt 96 omawianego wyroku.

³⁸ Pkt 112 omawianego wyroku.

4.7. Podsumowanie

1) W omawianym wyroku Trybunał Sprawiedliwości po raz pierwszy w swej praktyce orzeczniczej orzekł o niezgodności regulacji krajowej z zasadą niezawisłości sędziowskiej, w szczególności z zasadą nieusuwalności sędziów, w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. Podstawowe znaczenie ma także teza, że procedura naruszeniowa nie ma zastosowania wyłącznie do egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie konkretnych postanowień traktatowych, ale że może być środkiem służącym zapewnieniu przestrzegania fundamentalnych wartości konstytucyjnych unijnego porządku prawnego³⁹. W konkluzji Trybunał uznał, że Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, z jednej strony poprzez zastosowanie przepisów wprowadzających obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów powołanych do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r. oraz z drugiej strony poprzez przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów tego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku.

2) Omawiany wyrok potwierdził, że państwa członkowskie nie mogą usprawiedliwiać regulacji krajowych niezgodnych z art. 19 ust. 1 akapit 2 wyłącznie poprzez odwołanie do okoliczności, że organizacja wymiaru sprawiedliwości stanowi ich kompetencję. Trybunał podkreślił, że Sąd Najwyższy powinien odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej, ponieważ może w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz dlatego, że należy on, jako sąd w znaczeniu zdefiniowanym w prawie UE, do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Niezależność SN jest kluczowym warunkiem zapewnienia przezeń skutecznej ochrony sądowej, co potwierdza art. 47 akapit drugi KPP, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do niezawisłego sądu. Jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej jest nieusuwalność sędziów. Ochrona przed usunięciem z urzędu jest „podstawą i odzwierciedleniem niezawisłości sędziowskiej i oznacza, że sędziowie mogą być odwoływani, zawieszani, przenoszeni lub przenoszeni w stan spoczynku wyłącznie z powodów określonych w ustawie i przy zachowaniu ustanowionych w niej gwarancji”⁴⁰.

3) Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że przepisy krajowe tworzące ograniczenia zasady niezawisłości sędziowskiej muszą być zawsze oceniane w świetle zasady proporcjonalności, przy czym test ten powinien uwzględniać okoliczność, że zasada niezawisłości sędziowskiej ma charakter kluczowy dla zapewnienia sku-

³⁹ M. Schmidt, P. Bogdanowicz, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU*, 55(4) CMLR (2018), s. 1100; P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: the Polish Experience: ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, European Commission v Republic of Poland*, 16 (2) European Constitutional Law Review (2020), s. 306–327 (327).

⁴⁰ Opinia rzecznika generalnego E. Tancheva, pkt 70.

tecznej ochrony sądowej jako elementu państwa prawnego. Zasadzie niezawisłości sędziowskiej Trybunał nadał w tym wyroku walor fundamentalnej reguły o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania „Unii prawa”⁴¹. Reguła krajowa wpływająca na niezawisłość sędziowską, czyli dotycząca nieusuwalności, immunitetu czy też właściwego wynagrodzenia, musi być nie tylko usprawiedliwiona i proporcjonalna, ale nie może „dawać podstaw do powstania w przekonaniu podmiotów prawa uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danego sądu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów”⁴².

4) Omawiany wyrok stanowi istotne rozwinięcie i konsolidację tez sformułowanych w wyroku *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* co do zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, a tym samym kluczowy element kształtowania się unijnego mechanizmu zapewnienia przestrzegania praworządności, w tym skutecznej ochrony sądowej jednostek wywodzących swe prawa z prawa UE, przed skutkami naruszania przez państwa członkowskie zasady państwa prawa wyrażonej w art. 2 TUE, zwłaszcza w wymiarze gwarancji niezależności sądów krajowych i niezawisłości sędziów.

⁴¹ Pkt 46 omawianego wyroku.

⁴² Pkt 79 omawianego wyroku.

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 24 czerwca 2019 r.⁽¹⁾

[Tekst sprostowany postanowieniem z dnia 11 lipca 2019 r.]

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Praworządność – Skuteczna ochrona sądowa w dziedzinach objętych prawem Unii – Zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów – Obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego – Zastosowanie do urzędujących sędziów – Możliwość dalszego zajmowania stanowiska sędziowskiego po ukończeniu tego wieku uzależniona od uzyskania zgody stanowiącej dyskrecjonalną decyzję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

W sprawie C-619/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 2 października 2018 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez K. Banks, H. Krämera i S.L. Kalédę, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez B. Majczyńę, K. Majcher i S. Żyrek, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Węgry, reprezentowane przez M.Z. Fehéra, działającego w charakterze pełnomocnika, interwenient,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Prechal (sprawozdawczyni), M. Vilaras i E. Regan, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby, C. Vajda, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi i I. Jarukaitis, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

¹ Język postępowania: polski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 lutego 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 kwietnia 2019 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że z jednej strony poprzez obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (Polska) i zastosowanie tego obniżenia do urzędujących sędziów powołanych do wspomnianego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r. oraz z drugiej strony poprzez przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (zwanemu dalej „Prezydentem RP”) dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów tego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Traktat UE

- 2 Artykuł 2 TUE ma następujące brzmienie:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

- 3 Artykuł 19 ust. 1 TUE stanowi:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

Karta praw podstawowych

- 4 Tytuł VI karty praw podstawowych, opatrzony nagłówkiem „Wymiar sprawiedliwości”, obejmuje art. 47, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, który stanowi:

„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. [...] [...]”.

5 Zgodnie z art. 51 karty praw podstawowych:

„1. Postanowienia niniejszej karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich, wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach.

2. Niniejsza karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach”.

Prawo polskie

Konstytucja

6 Artykuł 183 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany na sześcioletnią kadencję.

7 Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji:

„Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

8 Artykuł 187 Konstytucji stanowi:

„1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

[...]

3. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.

4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.

Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym

9 Artykuł 30 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2002 r. poz. 240) określał, że sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70. roku życia. Na podstawie tego przepisu sędzia Sądu Najwyższego miał także możliwość oświadczenia, nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem 70. roku życia, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawienia zaświadczenia stwierdzającego, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, w którym to przypadku mógł w pełni praw zajmować stanowisko sędziowskie do ukończenia 72. roku życia.

10 W dniu 20 grudnia 2017 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5, z późniejszymi zmianami, zwaną dalej „nową ustawą o Sądzie Najwyższym”), która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r. Ustawa ta była kilkakrotnie nowelizowana, między innymi przez ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1045, zwaną dalej „ustawą zmieniającą z dnia 10 maja 2018 r.”).

11 Zgodnie z art. 37 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym:

„§ 1. Sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.

§ 1a. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, przed wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, zasięga opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa przekazuje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej opinię w terminie 30 dni od dnia wystąpienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o przedstawienie tej opinii. W przypadku nieprzekazania opinii w terminie, o którym mowa w zdaniu drugim, uznaje się, że Krajowa Rada Sądownictwa wydała opinię pozytywną.

§ 1b. Sporządzając opinię, o której mowa w § 1a, Krajowa Rada Sądownictwa bierze pod uwagę interes wymiaru sprawiedliwości lub ważny interes społeczny, w szczególności racjonalne wykorzystanie kadr Sądu Najwyższego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych izb Sądu Najwyższego.

§ 2. Oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w § 1, składa się Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który wraz ze swoją opinią niezwłocznie przedkłada je Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego swoje oświadczenie i zaświadczenie wraz z opinią Kolegium Sądu Najwyższego składa Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 3. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania opinii Krajowej Rady Sądownictwa, o której mowa w § 1a, albo upływu terminu na przekazanie tej opinii. Niewyrażenie zgody w terminie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, jest równoznaczne z przejściem sędziego w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.

§ 4. Zgoda, o której mowa w § 1, jest udzielana na okres 3 lat, nie więcej niż dwukrotnie. Przepis § 3 stosuje się odpowiednio [...]”.

12 Artykuł 39 tej ustawy stanowi, co następuje:

„Datę przejścia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku albo przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku stwierdza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”.

13 Artykuł 111 omawianej ustawy stanowi:

„§ 1. Sędziowie Sądu Najwyższego, którzy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy ukończyli 65. rok życia albo ukończą 65. rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, z dniem następującym po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przechodzą w stan spoczynku, chyba że w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy złożą oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 37 § 1, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Przepisy art. 37 §§ 2–4 stosuje się odpowiednio.

§ 1a. Sędziowie Sądu Najwyższego, którzy ukończą 65. rok życia po upływie trzech miesięcy i przed upływem dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przechodzą w stan spoczynku z upływem dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że w tym terminie złożą oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 37 § 1, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Przepisy art. 37 §§ 1a–4 stosuje się odpowiednio”.

- 14 Ustawa zmieniająca z dnia 10 maja 2018 r. zawiera, poza przepisami zmieniającymi nową ustawę o Sądzie Najwyższym, niektóre samodzielne przepisy regulujące procedurę przedłużania czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego, którzy osiągnęli wiek przejścia w stan spoczynku najpóźniej w dniu 3 lipca 2018 r. Artykuł 5 tej ustawy zmieniającej brzmi następująco:

„Oświadczenia, o których mowa w art. 37 § 1 oraz art. 111 § 1 [nowej ustawy o Sądzie Najwyższym], nierozpatrzone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie przekazuje do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia opinię w terminie 30 dni od dnia wystąpienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o przedstawienie tej opinii. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego w terminie 60 dni od dnia otrzymania opinii Krajowej Rady Sądownictwa albo upływu terminu na przekazanie tej opinii. Przepisy art. 37 §§ 2–4 [nowej ustawy o Sądzie Najwyższym] w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 15 Uznawszy, że przyjmując nową ustawę o Sądzie Najwyższym oraz późniejsze ustawy zawierające zmiany do tej ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, Komisja wystosowała do tego państwa członkowskiego, w dniu 2 lipca 2018 r., wezwanie do usunięcia uchybienia. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na to wezwanie pismem z dnia 2 sierpnia 2018 r., w którym zakwestionowała zarzucane jej naruszenia prawa Unii.
- 16 W dniu 14 sierpnia 2018 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała stanowisko, że wskazane w punkcie powyżej przepisy krajowe naruszają przywołane postanowienia prawa Unii. W konsekwencji Komisja wezwała Rzeczpospolitą Polską do podjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie miesiąca od jej doręczenia. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na to wezwanie pismem z dnia 14 września 2018 r., w którym twierdziła, że nie doszło do wystąpienia zarzucanych jej naruszeń.
- 17 W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.

Postępowanie przed Trybunałem

- 18 Odrębnym aktem, złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 2 października 2018 r., Komisja wystąpiła także z wnioskiem o zastosowanie na podstawie art. 279 TFUE oraz art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem środków tymczasowych mających na celu nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej w oczekiwaniu na wyrok Trybunału rozstrzygający sprawę co do istoty:

- zawieszenia stosowania przepisów art. 37 §§ 1–4 i art. 111 §§ 1 i 1a nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 5 ustawy zmieniającej z dnia 10 maja 2018 r. oraz wszelkich środków podjętych w celu stosowania tych przepisów;
 - podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia, by sędziowie Sądu Najwyższego, których dotyczą wspomniane przepisy prawa krajowego, mogli pełnić funkcje na tym samym stanowisku, które zajmowali w dniu 3 kwietnia 2018 r., czyli w dniu wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, korzystając z tego samego statusu, takich samych praw i warunków zatrudnienia, jakie przysługiwały im do dnia 3 kwietnia 2018 r.;
 - powstrzymania się od wszelkich działań zmierzających do powołania sędziów Sądu Najwyższego na stanowiska sędziów, których dotyczą wskazane powyżej przepisy, a także od wszelkich działań w celu wyznaczenia nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub wskazania, w miejsce Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, osoby, której powierzone jest kierowanie Sądem Najwyższym do czasu powołania nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; oraz
 - powiadomienia Komisji Europejskiej nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe, a następnie powiadamiania w regularnych odstępach jednego miesiąca, o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.
- 19 Komisja wniosła również, na podstawie art. 160 § 7 regulaminu postępowania, o zarządzenie środków tymczasowych wskazanych w poprzednim punkcie jeszcze przed przedstawieniem uwag przez stronę pozwaną, a to ze względu na bezpośrednie ryzyko wyrządzenia poważnej i nieodwracalnej szkody dla zasady skutecznej ochrony sądowej w ramach stosowania prawa Unii.
- 20 Postanowieniem z dnia 19 października 2018 r., Komisja/Polska (C-619/18 R, niepublikowanym, EU:C:2018:852) wiceprezes Trybunału tymczasowo uwzględnił ten ostatni wniosek do czasu wydania postanowienia kończącego postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych.
- 21 W dniu 23 października 2018 r. wiceprezes Trybunału, zgodnie z art. 161 § 1 regulaminu postępowania, przekazał wniosek o zastosowanie środków tymczasowych Trybunałowi, który zważywszy na jego doniosłość, przydzielił go wielkiej izbie, zgodnie z art. 60 § 1 regulaminu postępowania.
- 22 Postanowieniem z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska (C-619/18 R, EU:C:2018:1021) Trybunał przychylił się do wniosku Komisji o zastosowanie środków tymczasowych do czasu wydania ostatecznego wyroku w niniejszej sprawie.
- 23 Ponadto postanowieniem z dnia 15 listopada 2018 r., Komisja/Polska (C-619/18, EU:C:2018:910), prezes Trybunału, na wniosek Komisji, zdecydował o objęciu niniejszej sprawy trybem przyspieszonym przewidzianym w art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w art. 133 regulaminu postępowania.
- 24 Postanowieniem z dnia 9 stycznia 2019 r. prezes Trybunału dopuścił Węgry do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Rzeczypospolitej Polskiej.

W przedmiocie skargi

- 25 W skardze Komisja podnosi dwa zarzuty, dotyczące uchybienia zobowiązaniom, które wynikają dla państw członkowskich z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.

26 W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska naruszyła te zobowiązania, ponieważ w nowej ustawie o Sądzie Najwyższym przewidziano, z naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej, a w szczególności zasady nieusuwalności sędziów, stosowanie przepisów dotyczących obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów, którzy zostali powołani do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r., to jest datą wejścia w życie tej ustawy. W ramach zarzutu drugiego Komisja twierdzi, że to państwo członkowskie naruszyło wspomniane zobowiązania, powierzając Prezydentowi RP, na mocy rzezzonej ustawy i z naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej, dyskrejonalne prawo do przedłużania, nie więcej niż dwukrotnie i każdorazowo na okres 3 lat, czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku.

W przedmiocie dalszego istnienia przedmiotu sporu

27 Podczas rozprawy Rzeczpospolita Polska podniosła, że wszystkie zakwestionowane przez Komisję w skardze przepisy zostały uchylone, a wszystkie skutki tych przepisów zniesione przez ustawę z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 2507), podpisaną przez Prezydenta RP w dniu 17 grudnia 2018 r., która to ustawa weszła w życie w dniu 1 stycznia 2019 r.

28 Zdaniem tego państwa członkowskiego na podstawie wspomnianej ustawy urzędujący sędziowie Sądu Najwyższego, do których znalazło zastosowanie obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku przewidziane nową ustawą o Sądzie Najwyższym, pozostali bowiem w tym sądzie lub do niego powrócili na warunkach obowiązujących przed przyjęciem tej ustawy, a ich służbę na stanowisku sędziego uważa się za nieprzerwaną. Przepisy uprawniające Prezydenta RP do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku także zostały uchylone. W tych okolicznościach postępowanie w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego stało się w opinii Rzeczypospolitej Polskiej bezprzedmiotowe.

29 Z kolei Komisja wskazała na rozprawie, że podtrzymuje swoją skargę.

30 W tym względzie należy przypomnieć, iż z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wystąpienie uchybienia powinno być oceniane z punktu widzenia sytuacji danego państwa członkowskiego w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii oraz że Trybunał zasadniczo nie bierze pod uwagę zmian, które nastąpiły w terminie późniejszym (zob. w szczególności wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Komisja/Węgry, C-286/12, EU:C:2012:687, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że w momencie upływu terminu wyznaczonego przez Komisję w uzasadnionej opinii przepisy nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, które kwestionuje Komisja w niniejszej skardze, wciąż obowiązywały. Wynika stąd, że Trybunał powinien orzec w przedmiocie tej skargi, nawet jeżeli wejście w życie ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym doprowadziło do zniesienia z mocą wsteczną wszystkich skutków przepisów krajowych zakwestionowanych przez Komisję. Takie zdarzenie nie może bowiem zostać wzięte pod uwagę, ponieważ nastąpiło po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Komisja/Węgry, C286/12, EU:C:2012:687, pkt 45).

W przedmiocie zakresu skargi

- 32 Na rozprawie Komisja doprecyzowała, że w skardze domaga się w istocie stwierdzenia naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 karty praw podstawowych. Zdaniem Komisji pojęcie skutecznej ochrony sądowej, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, powinno być bowiem interpretowane z uwzględnieniem treści art. 47 karty praw podstawowych, a w szczególności gwarancji nieodłącznie związanych z ustanowionym w tym ostatnim postanowieniu prawem do skutecznego środka prawnego, wobec czego pierwsze z powyższych postanowień wymaga, by zagwarantowana została ochrona zachowania niezależności przez organ taki jak Sąd Najwyższy, któremu zostało powierzone między innymi zadanie dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii.
- 33 Do celów rozpatrzenia skargi w niniejszej sprawie należy zatem zbadać, czy Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

W przedmiocie zastosowania i zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE***Argumentacja stron***

- 34 Opierając się w szczególności na wyrokach z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117) i z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), Komisja podnosi, że w celu spełnienia nałożonego na państwa członkowskie przez art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązku ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, mają one w szczególności obowiązek zapewnić, by organy krajowe, które mogą rozstrzygać kwestie związane ze stosowaniem lub z wykładnią tego prawa, odpowiadały wymogom niezawisłości sędziowskiej, ponieważ wymóg ten wchodzi w zakres istoty prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, zagwarantowanego między innymi przez art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych.
- 35 Z uwagi na fakt, że Sąd Najwyższy stanowi taki organ, przepisy krajowe regulujące skład, strukturę organizacyjną i tryb działania tego sądu powinny zapewnić sprostanie temu wymogowi niezawisłości.
- 36 Wspomniany wymóg dotyczy bowiem nie tylko sposobu, w jaki jest prowadzone konkretne postępowanie, ale również sposobu, w jaki jest zorganizowany wymiar sprawiedliwości. Środek krajowy wpływający ogólnie na niezależność sądów krajowych będzie skutkował tym, że zagwarantowanie skutecznego środka prawnego stanie się niemożliwe, również w przypadkach gdy sądy te stosują prawo Unii lub dokonują jego wykładni.
- 37 Rzeczpospolita Polska, popierana w tym zakresie przez Węgry, podnosi, że przepisy krajowe, takie jak te zakwestionowane przez Komisję w niniejszej sprawie nie mogą być przedmiotem kontroli w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.
- 38 Z jednej strony bowiem te postanowienia prawa Unii nie ustanawiają jakiegokolwiek odstępstwa od obowiązującej w odniesieniu do kompetencji Unii zasady przyznania, która wynika z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 i 2 oraz z art. 13 ust. 2 TUE. Bezsporne jest zaś, że organizacja krajowego wymiaru sprawiedliwości stanowi kompetencję zastrzeżoną wyłącznie dla państw członkowskich, a zatem Unia nie może przypisywać sobie kompetencji w tym obszarze.
- 39 Z drugiej strony art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, podobnie jak zasady ogólne prawa Unii, takie jak zasada niezawisłości sędziowskiej, podlegają stosowaniu wyłącznie w sytuacjach regulowanych prawem Unii.

- 40 Tymczasem przepisy krajowe podważone przez Komisję w niniejszej sprawie nie wykazują żadnego związku z prawem Unii i różnią się pod tym względem od uregulowania krajowego, którego dotyczył wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), które to uregulowanie było powiązane z przyznaniem państwu członkowskiemu przez Unię pomocy finansowej w kontekście dążenia do ograniczenia nadmiernego deficytu budżetowego, co oznacza, że zostało przyjęte w oparciu o prawo Unii.
- 41 Artykuł 47 karty praw podstawowych nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie także z uwagi na to, że nie ma tu miejsca stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty. Z art. 6 ust. 1 TUE, a także z art. 51 ust. 2 karty praw podstawowych i z Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Dz.U. 2010, C 83, s. 313) wynika ponadto, że karta praw podstawowych nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje tej ostatniej.

Ocena Trybunału

- 42 Należy przypomnieć, że jak wynika z art. 49 TUE, który przewiduje, iż każde państwo europejskie może złożyć wniosek o członkostwo w Unii, Unia łączy państwa, które swobodnie i dobrowolnie przystąpiły do wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać, a zatem prawo Unii opiera się na podstawowym założeniu, że każde państwo członkowskie dzieli rzeczzone wartości z wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi – i przyjmuje, że państwa te dzielą je z nim (zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., *Wightman i in.*, C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Powyższe założenie oznacza i uzasadnia istnienie między państwami członkowskimi – i w szczególności między ich sądami – wzajemnego zaufania co do tego, że owe wartości, na których opiera się Unia, w tym także praworządność, będą uznawane, a w efekcie co do tego, że prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30; a także z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 35].
- 44 Należy jednocześnie przypomnieć, że aby zagwarantować zachowanie szczególnych cech i autonomii porządku prawa Unii, w traktatach ustanowiono system sądowniczy mający na celu zapewnienie spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii (zob. wyrok z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 W szczególności kluczowym elementem tak ukształtowanego systemu sądowniczego jest procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która ustanawiając dialog między poszczególnymi sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (zob. podobnie wyrok z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 37).
- 46 Wreszcie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Unia jest unią prawa, w której podmioty prawa są uprawnione do zakwestionowania przed sądem zgodności z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii [wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16,

- EU:C:2018:117, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 49].
- 47 W tym kontekście art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę praworządności wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z tego prawa [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32; a także z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 48 Na tej podstawie i zgodnie z postanowieniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Do państw członkowskich należy zatem ustanowienie systemu środków odwoławczych i procedur zapewniającego skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi bowiem zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 karty praw podstawowych (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Co się tyczy materialnego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy ponadto przypomnieć, że postanowienie to dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 29).
- 51 Wbrew twierdzeniom Rzeczypospolitej Polskiej i Węgier w tym względzie okoliczność, że krajowe przepisy przewidujące obniżenie wynagrodzeń, których dotyczyła sprawa zakończona wyrokiem z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), zostały przyjęte z nadrzędnych względów powiązanych ze zlikwidowaniem nadmiernego deficytu budżetowego odnośnego państwa członkowskiego i w kontekście programu pomocy finansowej Unii udzielonej na rzecz tego państwa członkowskiego, w żaden sposób nie wpłynęła – jak wynika z pkt 29–40 tego wyroku – na wykładnię, która skłoniła Trybunał do wyciągnięcia wniosku, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE miał zastosowanie w owej sprawie. Powyższy wniosek został w istocie oparty na okoliczności, że organ krajowy, którego dotyczyła tamta sprawa, a mianowicie Tribunal de Contas (trybunał obrachunkowy, Portugalia) mógł – z zastrzeżeniem zweryfikowania tej okoliczności przez sąd odsyłający w tamtej sprawie – rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40).

- 52 Ponadto, chociaż – jak przypominają Rzeczpospolita Polska i Węgry – organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii (zob. analogicznie wyroki: z dnia 13 listopada 2018 r., Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, pkt 45; a także z dnia 26 lutego 2019 r., Rimšēvičs i EBC/Lotwa, C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, pkt 57), a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40). Ponadto wymagając od państw członkowskich, by dotrzymywały tych zobowiązań, Unia w żaden sposób nie usiłuje sama wykonywać wspomnianej kompetencji ani – w rezultacie i wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska – przypisać jej sobie.
- 53 Wreszcie, w odniesieniu również do protokołu nr 30, należy wskazać, że protokół ten nie dotyczy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, i przypomnieć w pozostałym zakresie, że nie podważa on również kwestii stosowania karty praw podstawowych w Polsce, a ponadto nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej z obowiązku poszanowania postanowień tej karty (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 119, 120).
- 54 Z ogółu powyższych uwag wynika, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w rozumieniu w szczególności art. 47 karty praw podstawowych, w dziedzinach objętych prawem Unii (wyrok z dnia 14 czerwca 2017 r., Online Games i in., C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Ścisłej mówiąc, każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej [wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 37; z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 52].
- 56 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że Sąd Najwyższy może w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz że należy on, jako sąd w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie, do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym sąd ten powinien odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej (postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, pkt 43).
- 57 Dla zagwarantowania, by organ taki jak Sąd Najwyższy mógł sam zapewniać taką ochronę, kluczowe jest zachowanie przez ten organ niezależności, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 41; a także z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 53].
- 58 Ten wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do

rzetelnego procesu sądowego, które ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawa [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 48, 63].

59 Zważywszy na powyższe, przepisy krajowe zakwestionowane przez Komisję w niniejszej skardze mogą stanowić przedmiot kontroli pod kątem ich zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym należy zbadać, czy podnoszone przez tę instytucję naruszenia tego postanowienia znajdują potwierdzenie.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

60 W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ w nowej ustawie o Sądzie Najwyższym przewidziano stosowanie przepisów dotyczących obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów, którzy zostali powołani do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r., to jest przed datą wejścia w życie tej ustawy. Czyniąc tak, to państwo członkowskie naruszyło zasadę niezawisłości sędziowskiej, a w szczególności zasadę nieusuwalności sędziów.

61 Komisja wskazuje w tym względzie, że w wyniku stosowania art. 37 § 1 i art. 111 §§ 1 i 1a nowej ustawy o Sądzie Najwyższym sędziowie tego organu, którzy ukończyli 65. rok życia przed wejściem w życie tej ustawy, czyli przed dniem 3 kwietnia 2018 r., lub najpóźniej w dniu 3 lipca 2018 r. przechodzą w stan spoczynku co do zasady w dniu 4 lipca 2018 r., natomiast ci, którzy osiągną ten wiek między 4 lipca 2018 r. a 3 kwietnia 2019 r., powinni co do zasady przejść w stan spoczynku w dniu 3 kwietnia 2019 r. Co się tyczy sędziów, którzy ukończą wiek 65 lat po dniu 3 kwietnia 2019 r., powinni oni co do zasady przejść w stan spoczynku z chwilą ukończenia 65. roku życia.

62 Komisja podkreśla ponadto, że te przepisy krajowe w sposób natychmiastowy objęły 27 z 72 sędziów Sądu Najwyższego urzędujących w dniu wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, a wśród nich także Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego. Co się tyczy tej ostatniej, Komisja wskazuje dodatkowo, że zgodnie z art. 183 ust. 3 Konstytucji została ona powołana na sześcioletnią kadencję, która w tym wypadku powinna upłynąć w dniu 30 kwietnia 2020 r.

63 Komisja uważa zaś, że dokonując takiego obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku w odniesieniu do sędziów pełniących służbę w Sądzie Najwyższym, i upoważniając jednocześnie, w art. 112 i 112a nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, Prezydenta RP do swobodnego decydowania, do dnia 3 kwietnia 2019 r., o zwiększeniu liczby stanowisk w ramach tego sądu, Rzeczpospolita Polska utworzyła drogę do daleko idącej i natychmiastowej zmiany składu Sądu Najwyższego, naruszając zasadę nieusuwalności sędziów stanowiącą nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej i w efekcie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

64 Komisja uważa, że o ile nie można całkowicie wykluczyć obniżenia wieku przechodzenia przez sędziów w stan spoczynku, o tyle w każdym wypadku konieczne jest ustanowienie odpowiednich środków, takich jak okres przejściowy lub podejście stopniowe, które pozwolą zapobiec wykorzystywaniu takiego obniżenia jako ukrytego sposobu zmiany składu organów

sądowych, tak aby w szczególności uniknąć wrażenia, że skrócenie służby sędziowskiej może w rzeczywistości wynikać z działań sędziego podejmowanych w czasie jego czynnej służby, i nie podważyć jego pewności co do możliwości dalszego sprawowania urzędu.

- 65 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie wymaga dla zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej, by w przypadku obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku bezwzględnie musiał zostać przewidziany okres przejściowy dla urzędujących sędziów. Zważywszy, że taki wiek przejścia w stan spoczynku stosuje się w sposób generalny i automatyczny do wszystkich sędziów spełniających określone kryteria, nie skutkuje on powstaniem jakiegokolwiek presji, wpływającej na zainteresowanych sędziów przy wykonywaniu ich obowiązków orzeczniczych.
- 66 W polskim porządku prawnym gwarancje niezawisłości sędziowskiej wiążą się przede wszystkim z zapewnieniem stałości zawodu sędziego, w tym z gwarancjami nieusuwalności, z przyznaniem immunitetem, z gwarancjami godnego wynagradzania sędziów, a także z tajemnicą narad. Niezawisłość sędziowską wspierają także zasady niepołączalności funkcji sędziowskich z innymi funkcjami publicznymi, nakaz apolityczności oraz zakaz prowadzenia działalności gospodarczej. Złożenie sędziego z urzędu jest dozwolone wyłącznie w przypadkach najcięższych przewinień dyscyplinarnych lub skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo. Natomiast przejście w stan spoczynku nie oznacza usunięcia z urzędu, ponieważ dana osoba pozostaje sędzią i wciąż, posiadając ten status, korzysta z immunitetu oraz zachowuje prawo do godnego uposażenia, a jednocześnie jest zobowiązana przestrzegać zasad etyki zawodowej.
- 67 Ponadto w opinii Rzeczypospolitej Polskiej z wyroków: z dnia 21 lipca 2011 r., Fuchs i Köhler (C-159/10 i C-160/10, EU:C:2011:508), a także z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), wynika, że państwa członkowskie zachowują możliwość dostosowywania warunków pracy sędziów, w tym wiek przechodzenia przez nich w stan spoczynku, w szczególności w celu – jak ma to miejsce w niniejszym wypadku – zrównania tego wieku przejścia w stan spoczynku z wiekiem obowiązującym w powszechnym systemie emerytalnym, przy jednoczesnym zoptymalizowaniu struktury wiekowej kadr danego sądu.
- 68 Wreszcie, gdyby dopuścić pogląd, że wiek przejścia sędziego w stan spoczynku powinien być zależny od przepisów obowiązujących w dniu objęcia przez niego urzędu, to w niniejszym wypadku należałoby zwrócić uwagę na fakt, że wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego został zmieniony w 2002 r., kiedy to wiek 70 lat został przywrócony po uprzednim obowiązywaniu wieku 65 lat w okresie między 1990 a 2002 r. Tymczasem 17 z 27 sędziów urzędujących w tym sądzie, których dotyczy obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku wynikające z nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, zostało powołanych w latach 1990–2002, w związku z czym w stosunku do nich nie nastąpiło jakiegokolwiek skrócenie pierwotnie przewidzianego okresu sprawowania urzędu sędziego.
- 69 Przyjęcie momentu powołania jako sędziego Sądu Najwyższego za kryterium służące określeniu wieku przejścia w stan spoczynku niesłoby ponadto ze sobą ryzyko dyskryminacji poszczególnych sędziów tego sądu, ponieważ niektórzy z nich, zwłaszcza ci, którzy zostali powołani po wejściu w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, musieliby przejść w stan spoczynku wcześniej niż sędziowie, którzy objęli ten urząd przed rozpoczęciem obowiązywania owej ustawy, w czasach, gdy wiek przejścia w stan spoczynku wynosił 70 lat.

70 Zdaniem Węgier Komisja nie wykazała, że obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i będące skutkiem tego obniżenia przeniesienie niektórych sędziów w stan spoczynku może wpłynąć na zdolność tego sądu do zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.

Ocena Trybunału

71 Wymóg niezależności sądów, którego przestrzeganie są zobowiązane – na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i w myśl tego, co wynika też z pkt 42–59 niniejszego wyroku – zapewnić państwa członkowskie w odniesieniu do sądów krajowych, które podobnie jak Sąd Najwyższy mogą w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, obejmuje dwa aspekty.

72 Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

73 Drugi aspekt – wewnętrzny – łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w konkretnym rozstrzygnięciu sporu, który wykraczałby poza ściśle stosowanie przepisu prawa [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo].

74 Powyższe gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów [wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo].

75 W szczególności wspomniana konieczna wolność sędziów od wszelkiego rodzaju ingerencji lub nacisków z zewnątrz wymaga, jak to stale przypomina Trybunał, określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność, chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądownictwa [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo].

76 Zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, może ona – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – doznawać wyjątków wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy. Jest zatem powszechnie przyjęte, że sędzia może zostać odwołany,

z poszanowaniem właściwych procedur, jeżeli nie jest w stanie dalej sprawować swoich funkcji z powodu niezdolności lub rażącego uchybienia.

- 77 Co się tyczy tej ostatniej kwestii, z orzecznictwa Trybunału wynika bardziej szczegółowo, że wymóg niezawisłości zakłada, iż przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych – a w rezultacie możliwość usunięcia z urzędu – dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, będą przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym kontekście należy wskazać, że normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności władzy sądowniczej [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 67].
- 78 W niniejszym wypadku należy stwierdzić, że zakwestionowana reforma, która przewiduje stosowanie środka polegającego na obniżeniu wieku przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów tego sądu, prowadzi do przedwczesnego zaprzestania przez tych ostatnich wykonywania ich orzeczniczych obowiązków, a zatem może ona wzbudzać uzasadnione obawy co do poszanowania zasady nieusuwalności sędziów.
- 79 W tych okolicznościach i mając wzgląd na fundamentalne znaczenie owej zasady, przypomniane w pkt 75–77 niniejszego wyroku, takie stosowanie może być dopuszczalne jedynie wtedy, gdy jest usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem i proporcjonalne względem niego, oraz pod warunkiem że nie daje podstaw do powstania w przekonaniu podmiotów prawa uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danego sądu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów.
- 80 W niniejszej sprawie Rzeczpospolita Polska twierdzi, że podstawą obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do 65 lat była wola dostosowania tego wieku do powszechnego wieku emerytalnego obowiązującego dla wszystkich pracowników w Polsce i zoptymalizowania przy tym struktury wiekowej kadr tego sądu.
- 81 W tym względzie należy wskazać w pierwszej kolejności, że Trybunał faktycznie dopuścił, iż można uznać za uzasadnione cele z zakresu polityki zatrudnienia takie jak te zakładające z jednej strony ujednoczenie w ramach zawodów objętych służbą publiczną granic wiekowych obligatoryjnego zaprzestania działalności, zaś z drugiej strony wdrożenie bardziej zrównoważonej struktury wiekowej ułatwiającej młodym prawnikom dostęp między innymi do zawodu sędziego (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r., Fuchs i Köhler, C-159/10 i C-160/10, EU:C:2011:508, pkt 50; a także z dnia 6 listopada 2012 r., Komisja/Węgry, C-286/12, EU:C:2012:687, pkt 61, 62).
- 82 Należy jednak zauważyć, po pierwsze, że – jak podkreśla Komisja i na co wskazała Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) w pkt 33 i 47 opinii nr 904/2017 [CDL-AD(2017) 031] – uzasadnienie projektu nowej ustawy o Sądzie Najwyższym zawiera elementy mogące wzbudzić poważne wątpliwości co do tego, czy reforma wieku przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów Sądu Najwyższego była podyktowana takimi celami, a nie chęcią odsunięcia określonej grupy sędziów tego sądu.

- 83 Po drugie, należy przypomnieć, że obniżeniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego pozostających w służbie czynnej w momencie wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym towarzyszyło wprowadzenie nowego mechanizmu zezwalającego Prezydentowi RP na decydowanie w sposób dyskrejonalny o przedłużeniu tak skróconej czynnej służby sędziego, i to dwukrotnie, każdorazowo na okres 3 lat.
- 84 Otóż z jednej strony wprowadzenie takiej możliwości przedłużenia czynnej służby sędziego o sześć lat z równoczesnym obniżeniem o pięć lat wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego urzędujących w chwili wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym może wzbudzać wątpliwości co do tego, czy powzięta reforma rzeczywiście ma na celu ujednoczenie wieku przechodzenia w stan spoczynku przez tych sędziów z wiekiem emerytalnym obowiązującym dla ogółu pracowników i zoptymalizowanie struktury wiekowej kadr tego sądu.
- 85 Z drugiej strony połączenie tych dwóch środków także przyczynia się do wzmocnienia wrażenia, że w rzeczywistości mogło tu chodzić o działania prowadzące do odsunięcia z góry określonej części sędziów Sądu Najwyższego, zważywszy, że Prezydent RP zachował, niezależnie od zastosowania przepisów dotyczących obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku w odniesieniu do wszystkich sędziów urzędujących w chwili wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, dyskrejonalne prawo utrzymania w służbie części zainteresowanych sędziów.
- 86 Po trzecie, należy stwierdzić, że środek przewidujący obniżenie, o pięć lat, wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego urzędujących w chwili wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym oraz wynikający z niego skutek w postaci skrócenia czynnej służby tych sędziów objęły w sposób natychmiastowy jedną trzecią urzędujących sędziów tego sądu, a wśród nich w szczególności Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego, której sześćdziesięcioletnia kadencja, zagwarantowana w Konstytucji, także z tego względu została skrócona. Jak zauważyła Komisja, powyższa konstatacja świadczy o potencjalnie znaczącym wpływie omawianej tu reformy na skład i ciągłość funkcjonalną Sądu Najwyższego. Tymczasem, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 76 opinii, tego rodzaju gruntowne zmiany w składzie sądu krajowego najwyższego szczebla, będące wynikiem reformy dotyczącej specyficznie tego sądu, mogą z kolei wzbudzać wątpliwości co do prawdziwego charakteru takiej reformy i co do faktycznie zamierzonych w jej ramach celów.
- 87 Wątpliwości dotyczących rzeczywistych celów zakwestionowanej reformy, które wynikają z ogółu rozważań zawartych w pkt 82–86 niniejszego wyroku, nie rozwiewają zatem wysuwane przez Rzeczpospolitą Polską argumenty, zgodnie z którymi z jednej strony niektórzy z urzędujących sędziów Sądu Najwyższego, których objęła ta reforma, zostali powołani na to stanowisko w okresie, w którym wiek przejścia w stan spoczynku sędziów tego sądu wynosił 65 lat, zaś z drugiej strony taki sędzia po przejściu w stan spoczynku wciąż zachowuje status sędziego, korzysta z immunitetu, zachowuje prawo do uposażenia i w dalszym ciągu ma obowiązek przestrzegania zasad etyki zawodowej.
- 88 Okoliczności te, zakładając, że zostaną ustalone, nie pozwalają na podważenie faktu, iż przejście przez danych sędziów w stan spoczynku oznacza – natychmiastowe i przedwczesne w stosunku do tego, co było przewidziane przed przeprowadzeniem zakwestionowanej reformy – zaprzestanie wykonywania przez nich ich obowiązków orzeczniczych.
- 89 W drugiej kolejności, co zostało też potwierdzone przez Rzeczpospolitą Polską podczas rozprawy, obowiązujący pracowników powszechny wiek emerytalny, do którego to państwo

członkowskie zamierzało dostosować wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, nie wiąże się dla tych pracowników z przejściem na emeryturę z urzędu, tylko ustanawia na ich rzecz jedynie prawo – a nie obowiązek – zaprzestania ich działalności zawodowej i otrzymywania w takim wypadku emerytury.

- 90 W tych okolicznościach Rzeczpospolita Polska nie wykazała, że zakwestionowane przepisy stanowią właściwy środek, aby ograniczyć rozbieżności granic wiekowych obligatoryjnego zaprzestania działalności w odniesieniu do wszystkich rozpatrywanych zawodów. W szczególności to państwo członkowskie nie przedstawiło obiektywnego powodu, dla którego w celu dostosowania wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do powszechnego wieku emerytalnego obowiązującego dla wszystkich pracowników w Polsce, było konieczne przewidzenie przeniesienia wspomnianych sędziów w stan spoczynku z urzędu z zastrzeżeniem możliwości dalszego zajmowania stanowiska na mocy dyskrecjonalnej decyzji Prezydenta RP, mimo że w przypadku reszty pracowników przewidziane przez ustawę przejście na emeryturę jest w tym zakresie dobrowolne.
- 91 [Sprostowany postanowieniem z dnia 11 lipca 2019 r.] W trzeciej kolejności należy podkreślić, że co się tyczy celu ujednoczenia wieku emerytalnego, Trybunał orzekł już, iż przepisy krajowe dokonujące nagłego i znacznego obniżenia granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności sędziowskiej bez przewidzenia środków przejściowych, które mogłyby chronić uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób sprawujących urząd w momencie wejścia w życie tych przepisów, pozostają w sprzeczności z zasadą proporcjonalności (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Komisja/Węgry, C-286/12, EU:C:2012:687, pkt 68, 80).
- 92 Jeżeli chodzi o wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), na który również powołała się Rzeczpospolita Polska celem uzasadnienia dopuszczalności środka krajowego zakwestionowanego przez Komisję w ramach zarzutu pierwszego, należy przypomnieć, że wyrok ten dotyczył przepisów przewidujących obniżenie wysokości wynagrodzenia sędziów. We wspomnianym wyroku Trybunał stwierdził – wskazawszy uprzednio, że takie przepisy przewidujące obniżenie wynagrodzeń były zarazem ograniczone pod względem wysokości tego obniżenia i czasowe, a jednocześnie nie zostały ustanowione konkretnie wobec członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego, Portugalia), lecz przeciwnie, miały charakter przepisów o zastosowaniu ogólnym – że art. 19 TUE należy interpretować w ten sposób, iż zasada niezawisłości sędziowskiej nie sprzeciwia się stosowaniu takich przepisów.
- 93 Tymczasem rozpatrywane z punktu widzenia ochrony niezawisłości sędziowskiej skutki takiego ograniczonego i czasowego obniżenia wynagrodzeń nie są w ogóle porównywalne ze skutkami przepisów przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów, które ze swej strony prowadzi do zakończenia funkcji orzeczniczych zainteresowanych osób w sposób przedwczesny i definitywny.
- 94 W czwartej kolejności zastosowanie ze skutkiem natychmiastowym zakwestionowanej reformy do sędziów Sądu Najwyższego urzędujących w dniu wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym nie może także być uzasadniane wyrażoną przez Rzeczpospolitą Polską potrzebą uniknięcia ewentualnego dyskryminującego zróżnicowania pod względem długości sprawowania urzędu sędziego między tymi sędziami a sędziami, którzy zostaną powołani do tego sądu po tej dacie.
- 95 Jak podnosi bowiem Komisja, te dwie kategorie sędziów nie znajdują się w sytuacji analogicznej, ponieważ jedynie kariera tych pierwszych zostanie skrócona w okresie orzekania

przez nich w Sądzie Najwyższym, a ci drudzy zostaną powołani do tego sądu już pod rządami nowego uregulowania przewidującego ustawy wiek przejścia w stan spoczynku wynoszący 65 lat. Co więcej i w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska sugeruje także w swojej argumentacji, że sędziowie urzędujący w Sądzie Najwyższym nie będą mogli – w odróżnieniu od ich kolegów powołanych po wejściu w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym – skorzystać z nowego wieku przejścia w stan spoczynku wprowadzonego tą ustawą, należy zauważyć, że jak wskazała Komisja, można było przewidzieć możliwość, aby zainteresowani mogli zrezygnować, na zasadach dobrowolności, z pełnionej przez nich funkcji, gdy osiągną ten nowy ustawowy wiek przejścia w stan spoczynku, bez zmuszania ich więc do tego.

- 96 Zważywszy na całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że zastosowanie przepisów przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów tego sądu nie jest usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem. W rezultacie zastosowanie to narusza zasadę nieusuwalności sędziów, która jest nieodłącznie związana z ich niezawisłością.
- 97 Wynika stąd, że pierwszy zarzut Komisji, dotyczący naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy uwzględnić.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 98 W ramach zarzutu drugiego Komisja twierdzi, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ na mocy nowej ustawy o Sądzie Najwyższym powierzyła Prezydentowi RP dyskrecyjne prawo do przedłużania, nie więcej niż dwukrotnie i każdorazowo na okres 3 lat, czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po ukończeniu przez nich wieku przejścia w stan spoczynku określonego tą ustawą.
- 99 Zdaniem Komisji wobec braku zarówno wiążących kryteriów podejmowania decyzji o zezwoleniu lub odmowie zezwolenia na dalsze zajmowanie stanowiska sędziowskiego, jak i obowiązku uzasadnienia takich decyzji oraz możliwości poddania ich kontroli sądowej, Prezydent RP może wywierać wpływ na sędziów Sądu Najwyższego. Perspektywa konieczności zwrócenia się do Prezydenta RP o takie przedłużenie, a następnie, po wystąpieniu z takim wnioskiem, oczekiwanie na jego decyzję może wywierać na takiego sędziego presję, która może skłonić go do ugięcia się przed ewentualnymi zaleceniami Prezydenta RP dotyczącymi rozpatrywanych przez tego sędziego spraw, także wówczas gdy jego zadaniem jest dokonanie wykładni i stosowanie przepisów prawa Unii.
- 100 Przewidziany w art. 37 §§ 1a i 1b oraz w art. 111a nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, a także w art. 5 ustawy zmieniającej z dnia 10 maja 2018 r. obowiązek wystąpienia przez Prezydenta RP o opinię do Krajowej Rady Sądownictwa (zwanej dalej „KRS”) nie podważa powyższego stwierdzenia. Kryteria, jakimi powinna kierować się KRS przy wydawaniu opinii, są bowiem zbyt ogólne, a sama opinia nie wiąże Prezydenta RP. Ponadto z uwagi na niedawną nowelizację ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2011 r. poz. 714), przeprowadzoną w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3), 15 z 27 członków wchodzących w skład KRS, którzy powinni być wybrani spośród sędziów, nie będzie od tej pory wybieranych przez innych sędziów, jak poprzednio, lecz przez Sejm, co również będzie mogło wzbudzać wątpliwości co do ich niezależności.

- 101 Wreszcie Komisja podnosi, że w przypadku sędziów Sądu Najwyższego, którzy osiągną wiek 65 lat po dniu 3 lipca 2018 r., nie wskazano terminu, w jakim Prezydent RP powinien wystąpić do KRS o wydanie opinii, co może potencjalnie skutkować wydłużeniem faktycznego okresu, w którym utrzymanie stanowiska przez danego sędziego jest uzależnione od dyskrejonalnej władzy Prezydenta RP.
- 102 Wszystkie te poszczególne elementy mogą prowadzić do sytuacji, w której Sąd Najwyższy przestanie być postrzegany jako dający gwarancję tego, aby w każdych okolicznościach działał ponad jakimkolwiek podejrzeniem stronniczości lub braku niezależności.
- 103 Rzeczpospolita Polska podnosi, że przyznane Prezydentowi RP uprawnienie decydowania o ewentualnym przedłużeniu czynnej służby sędziego Sądu Najwyższego po osiągnięciu przez tego sędziego wieku przejścia w stan spoczynku stanowi kompetencję pochodną wobec powierzonej mu przez Konstytucję prerogatywy powoływania sędziów. Otóż prerogatywa ta, która ma dokładnie na celu chronić władzę sądowniczą przed ingerencją zarówno ze strony władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej, powinna być wykonywana przez Prezydenta RP samodzielnie, jedynie z poszanowaniem norm i zasad konstytucyjnych, a z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jego decyzje o odmowie powołania kandydata na stanowisko sędziego stanowią akty wykraczające poza sferę działalności administracyjnej i nie mogą być przedmiotem zaskarżenia do sądu.
- 104 Niemniej jednak opinie przekazywane Prezydentowi RP przez KRS uwzględniają, jak wynika z art. 37 § 1b nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, interes wymiaru sprawiedliwości lub ważny interes społeczny, a w szczególności racjonalne wykorzystanie kadr Sądu Najwyższego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych izb tego sądu. Ponadto, chociaż taka opinia nie może być wiążąca dla Prezydenta RP bez naruszenia jego prerogatyw konstytucyjnych wspomnianych w punkcie powyżej, jest oczywiste, że w praktyce jest ona brana przez niego pod uwagę. Jednocześnie zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej jest wiadome, że nawet jeżeli omawiana ustawa nie określa terminu, w jakim Prezydent RP powinien wystąpić o opinię KRS, czyni on to z chwilą znalezienia się w posiadaniu złożonego przez sędziego Sądu Najwyższego wniosku o przedłużenie jego czynnej służby.
- 105 Co się tyczy składu KRS, Rzeczpospolita Polska nie podziela obaw Komisji. Podnosi ona ponadto, że takie obawy nie mogą mieć żadnego znaczenia dla oceny niniejszej sprawy, ponieważ Komisja zarzuca temu państwu członkowskiemu zasadniczo pozostawienie Prezydentowi RP decyzji o wyrażeniu lub odmowie zgody na ewentualne dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku bez możliwości złożenia środka odwoławczego od takiej decyzji, a sama opinia KRS tak czy inaczej nie jest dla Prezydenta RP wiążąca.
- 106 Wreszcie Rzeczpospolita Polska twierdzi, że w praktyce sędziowie Sądu Najwyższego nie mogą odczuwać jakiegokolwiek presji ze strony Prezydenta RP w związku z samym przedłużeniem ich służby czynnej mającym zastąpić przejście przez nich w stan spoczynku z zachowaniem prawa do pobierania wysokiego uposażenia, tym bardziej że tajemnica narad uniemożliwia temu ostatniemu poznanie informacji o tym, jak głosował każdy z sędziów. Co więcej, termin, w jakim Prezydent RP powinien rozpatrzyć złożone przez sędziego oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska sędziowskiego, wynoszący około 4 miesiące, jest stosunkowo krótki.
- 107 Rzeczpospolita Polska wskazuje, że w innych państwach członkowskich istnieją podobne modele wyrażania zgody na dalsze sprawowanie przez sędziego urzędu po osiągnięciu

przez niego wieku przejścia w stan spoczynku, a odnawianie kadencji sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej także zależy od dyskrecjonalnej oceny rządu państwa członkowskiego, z którego dany sędzia pochodzi.

Ocena Trybunału

- 108 Jak zostało przypomniane w pkt 72–74 niniejszego wyroku, gwarancje niezawisłości i bezstronności sędziów wymagają, aby dany organ wykonywał swoje zadania w pełni autonomicznie, będąc chronionym przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia, z przestrzeganiem obiektywizmu oraz z brakiem wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu. Przepisy mające na celu zagwarantowanie tej niezawisłości i bezstronności powinny umożliwiać wykluczenie po stronie podmiotów prawa wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów.
- 109 W niniejszym wypadku należy na wstępie zauważyć, że przepisy krajowe, których dotyczy drugi zarzut Komisji, mają związek nie z procesem powoływania kandydatów do sprawowania urzędu sędziego, ale z możliwością dalszego zajmowania stanowiska sędziowskiego przez urzędującego sędziego, który korzysta zatem z gwarancji nieodłącznie związanych ze sprawowaniem tego urzędu, po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku. Przepisy te odnoszą się więc do warunków przebiegu i zakończenia kariery zawodowej sędziów.
- 110 Ponadto, chociaż wyłącznie państwa członkowskie są władne decydować, czy dopuszczają – czy też nie – takie przedłużenie czynnej służby po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, to nie zmienia to faktu, że w przypadku gdy opowiedzą się one za takim mechanizmem, są zobowiązane do zapewnienia, że warunki i szczegółowe zasady, jakim podlega takie przedłużenie, nie będą naruszać zasady niezawisłości sędziowskiej.
- 111 W tym względzie okoliczność, że organowi takiemu jak Prezydent RP przysługuje prawo decydowania o wyrażeniu lub odmowie zgody na takie ewentualne przedłużenie, nie jest oczywiście sama w sobie wystarczająca do tego, by uznać, że doszło do naruszenia wspomnianej powyżej zasady. Niemniej jednak należy upewnić się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne wydania takich decyzji są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w odczuciu podmiotów prawa uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nim interesów.
- 112 Do tego celu nieodzowne jest w szczególności, ażeby wspomniane warunki i zasady zostały ustanowione w taki sposób, by owi sędziowie zostali zabezpieczeni przed ewentualną pokusą poddania się ingerencji lub naciskom z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A., C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 103). Tego rodzaju zasady powinny zatem w szczególności pozwolić na wykluczenie nie tylko wszelkiego wpływu z zewnątrz w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów (zob. analogicznie wyroki: z dnia 16 października 2012 r., Komisja/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, pkt 43; z dnia 8 kwietnia 2014 r., Komisja/Węgry, C-288/12, EU:C:2014:237, pkt 51).
- 113 Tymczasem w niniejszym wypadku warunki i zasady proceduralne, jakim nowa ustawa o Sądzie Najwyższym podporządkowuje ewentualne dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, nie spełniają takich wymogów.

- 114 W tym względzie należy wskazać, w pierwszej kolejności, że na podstawie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym takie przedłużenie służby czynnej jest obecnie zależne od decyzji Prezydenta RP, która ma charakter dyskrejonalny, ponieważ nie jest ona jako taka obwarowana jakimkolwiek obiektywnym i weryfikowalnym kryterium i nie musi być umotywowana. Ponadto taka decyzja nie może być przedmiotem zaskarżenia przed sądem.
- 115 W drugiej kolejności, co się tyczy tego, że nowa ustawa o Sądzie Najwyższym przewiduje, iż Prezydent RP przed podjęciem decyzji zasięga opinii KRS, prawdą jest, że interwencja takiego organu w kontekście procesu przedłużenia służby czynnej sędziego po ukończeniu przez niego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku może co do zasady przyczynić się do obiektywizacji tego procesu.
- 116 Może tak być jednak wyłącznie pod warunkiem, że zostaną spełnione określone wymogi, w szczególności że sam ten organ będzie niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedstawić swoją opinię, a także, że taka opinia będzie wydawana na podstawie zarazem obiektywnych i istotnych kryteriów, a ponadto będzie należycie uzasadniona, tak by mogła w obiektywny sposób być pomocna dla tego organu przy podejmowaniu przez niego decyzji.
- 117 W tym zakresie wystarczy stwierdzić – co zostało potwierdzone przez Rzeczpospolitą Polską na rozprawie – że KRS przy okazji przekazania takiej opinii Prezydentowi RP ograniczała się co do zasady i w braku przepisu, który zobowiązywałby ją do uzasadnienia jej opinii, do przekazania swojej rekomendacji, czy to pozytywnej, czy negatywnej, albo bez jakiegokolwiek uzasadnienia, albo z czysto formalnym uzasadnieniem, w którym zawierano samo ogólne odesłanie do kryteriów w postaci, w jakiej zostały one sformułowane w art. 37 § 1b nowej ustawy o Sądzie Najwyższym. W tych okolicznościach i nawet bez konieczności ustalenia, czy kryteria tego rodzaju co te, które zostały wskazane w tym przepisie, są wystarczająco przejrzyste, obiektywne i weryfikowalne, należy stwierdzić, że takie opinie nie mogą przyczynić się do dostarczenia obiektywnych informacji pomocnych Prezydentowi RP przy wykonywaniu uprawnienia, jakie zostało mu przyznane w zakresie wyrażenia lub odmówienia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu przez zainteresowanego sędziego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku.
- 118 W świetle powyższego należy stwierdzić, że dyskrejonalne prawo przysługujące Prezydentowi RP w zakresie dwukrotnego zezwolenia, każdorazowo na okres 3 lat, między wiekiem 65 i 71 lat, na dalsze zajmowanie stanowiska sędziowskiego w sądzie krajowym najwyższego szczebla, takim jak Sąd Najwyższy, może wzbudzić, szczególnie po stronie podmiotów prawa, uzasadnione wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nim interesów.
- 119 Wreszcie nie można uwzględnić argumentu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącego domniemanego podobieństwa między kwestionowanymi tu przepisami krajowymi a procedurami obowiązującymi w innych państwach członkowskich lub przy dokonywaniu ewentualnego odnowienia kadencji sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- 120 Z jednej strony bowiem, zakładając nawet, że procedura obowiązująca w innym państwie członkowskim zawiera z punktu widzenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE analogiczne wady do tych wskazanych w odniesieniu do przepisów krajowych będących przedmiotem niniejszej sprawy, co nie zostało wykazane, wciąż państwo członkowskie nie może opierać się na ewentualnym naruszeniu prawa Unii przez inne państwo członkowskie w celu uspra-

- wiedliwienia swojego własnego uchybienia (zob. podobnie wyrok z dnia 6 czerwca 1996 r., Komisja/Włochy, C-101/94, EU:C:1996:221, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 121 Z drugiej strony należy przypomnieć, że w odróżnieniu od sędziów krajowych, którzy są powoływani na okres do momentu osiągnięcia przez nich ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku, mianowanie sędziów Trybunału następuje, tak jak przewiduje to art. 253 TFUE, na określony czas sześciu lat. Ponadto ewentualne ponowne mianowanie na takie stanowisko ustępującego sędziego wymaga, na podstawie tego artykułu i podobnie jak przy pierwszym mianowaniu, wspólnego porozumienia rządów państw członkowskich, po konsultacji z komitetem przewidzianym w art. 255 TFUE.
- 122 Ukształtowane w ten sposób w traktatach warunki nie mogą zmieniać zakresu obowiązków, których państwa członkowskie są zobowiązane dochować na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 123 W konsekwencji drugi zarzut Komisji, dotyczący naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a co za tym idzie – skargę w całości należy uwzględnić.
- 124 W świetle powyższego należy stwierdzić, że z jednej strony poprzez zastosowanie przepisów wprowadzających obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (Polska) do urzędujących sędziów powołanych do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r. oraz z drugiej strony poprzez przyznanie Prezydentowi RP dyskrejonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów owego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

W przedmiocie kosztów

- 125 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.
- 126 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Węgry pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Z jednej strony poprzez zastosowanie przepisów wprowadzających obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (Polska) do urzędujących sędziów powołanych do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r. oraz z drugiej strony poprzez przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrejonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów owego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.**
- 2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) Węgry pokrywają własne koszty.**

Lenaerts
Vilaras
Ilešič
Šváby
Piçarra

Silva de Lapuerta
Regan
Malenovský
Vajda
Rossi

Prechal
Juhász
Bay Larsen
Xuereb
Jarukaitis

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO EVGENIEGO TANCHEVA

przedstawiona w dniu 11 kwietnia 2019 r.⁽¹⁾

Sprawa C-619/18

Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Artykuł 7 TUE – Praworządność – Artykuł 19 ust. 1 TUE – Zasada skutecznej ochrony sądowej – Zasada niezawisłości i nieusuwalności sędziów – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 47 i 51 – Przepisy krajowe obniżające wiek przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów Sądu Najwyższego – Brak okresu przejściowego – Przepisy krajowe przyznające Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużania czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego

I. Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Komisja wszczęła przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 258 TFUE, postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niedopełnieniem przez nią zobowiązań wynikających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), przywołując na uzasadnienie skargi, że po pierwsze, przepisy krajowe obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów powołanych do Sądu Najwyższego (Polska) przed dniem 3 kwietnia 2018 r. naruszają zasadę nieusuwalności sędziów, a po drugie, przepisy krajowe przyznające Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużania czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po osiągnięciu obniżonego wieku przejścia w stan spoczynku naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej.
2. Zasadniczo sprawa ta stanowi dla Trybunału sposobność do wypowiedzenia się – po raz pierwszy w historii w kontekście wnoszonej na podstawie art. 258 TFUE skargi bezpośredniej o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – w przedmiocie zgodności przyjętych przez państwo członkowskie przepisów dotyczących organizacji jego systemu sądownictwa ze standardami ustanowionymi w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, a to w celu zapewnienia poszanowania praworządności w porządku

¹ Język oryginału: angielski.

prawnym Unii²). W sprawie tej są poruszane także istotne kwestie dotyczące przedmiotowego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z zakresem stosowania art. 47 karty praw podstawowych oraz stosunku między postępowaniem na podstawie art. 258 TFUE a procedurą określoną w art. 7 TUE.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

3. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi:

„Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

B. Prawo polskie

4. Artykuł 30 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2002 r., Nr 240, poz. 2052, z późniejszymi zmianami, zwanej dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym z 2002 r.”) określał, że sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70. roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego. W takim przypadku, zgodnie z art. 30 § 5 tej ustawy, sędzia mógł automatycznie zajmować stanowisko do ukończenia 72. roku życia.

5. W dniu 20 grudnia 2017 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5, z późniejszymi zmianami, zwaną dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym”), która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

6. Artykuł 37 §§ 1–4 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„1. Sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.

1a. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, przed wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, zasięga opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Krajowa

² W uzupełnieniu do niniejszej sprawy przed Trybunałem toczy się kilka innych postępowań dotyczących reformy polskiego sądownictwa, w tym postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (C-192/18) oraz postępowania w sprawie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożonych przez polski Sąd Najwyższy (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 i C-668/18), polski Naczelny Sąd Administracyjny (C-824/18), a także polskie sądy niższych instancji (C-558/18, C-563/18 i C-623/18). Należy odnotować, że w wyroku z dnia 6 listopada 2012 r., Komisja/Węgry, C-286/12, EU:C:2012:687, Trybunał orzekł o braku zgodności z prawem Unii przepisów mających na celu obniżenie wieku emerytalnego sędziów, prokuratorów i notariuszy wobec naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek przewidzianego w dyrektywie Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16). Zobacz pkt 80 niniejszej opinii.

Rada Sądownictwa przekazuje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej opinię w terminie 30 dni od dnia wystąpienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o przedstawienie tej opinii. W przypadku nieprzekazania opinii w terminie, o którym mowa w zdaniu drugim, uznaje się, że Krajowa Rada Sądownictwa wydała opinię pozytywną.

1b. Sporządzając opinię, o której mowa w § 1a, Krajowa Rada Sądownictwa bierze pod uwagę interes wymiaru sprawiedliwości lub ważny interes społeczny, w szczególności racjonalne wykorzystanie kadr Sądu Najwyższego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych izb Sądu Najwyższego.

2. Oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w § 1, składa się Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który wraz ze swoją opinią niezwłocznie przedkłada je Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego swoje oświadczenie i zaświadczenie wraz z opinią Kolegium Sądu Najwyższego składa Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego w terminie 3 miesiące od dnia otrzymania opinii Krajowej Rady Sądownictwa, o której mowa w § 1a, albo upływu terminu na przekazanie tej opinii. Niewyrażenie zgody w terminie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, jest równoznaczne z przejściem sędziego w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.

4. Zgoda, o której mowa w § 1, jest udzielana na okres 3 lat, nie więcej niż dwukrotnie. Przepis § 3 stosuje się odpowiednio. Sędzia, który uzyskał zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego może w każdym czasie po ukończeniu 65. roku życia przejść w stan spoczynku, składając oświadczenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który przekazuje je niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego składa oświadczenie bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej”.

7. Artykuł 111 §§ 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„1. Sędziowie Sądu Najwyższego, którzy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy ukończyli 65. rok życia albo ukończą 65. rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, z dniem następującym po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przechodzą w stan spoczynku, chyba że w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy złożą oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 37 § 1, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Przepisy art. 37 [§]§ 2–4 stosuje się odpowiednio.

1a. Sędziowie Sądu Najwyższego, którzy ukończą 65. rok życia po upływie trzech miesięcy i przed upływem dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przechodzą w stan spoczynku z upływem dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że w tym terminie złożą oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 37 § 1, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Przepisy art. 37 [§]§ 1a–4 stosuje się odpowiednio”.

8. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1045) zawiera, poza przepisami zmieniającymi ustawę o Sądzie Najwyższym, przepisy samodzielne

regulujące procedurę przedłużenia czynnej służby sędziów, którzy osiągnęli wiek przejścia w stan spoczynku do dnia 3 lipca 2018 r. Artykuł 5 tej ustawy stanowi:

„Oświadczenia, o których mowa w art. 37 § 1 oraz art. 111 § 1 ustawy [o Sądzie Najwyższym], nierozpatrzone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie przekazuje do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia opinię w terminie 30 dni od dnia wystąpienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o przedstawienie tej opinii. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego w terminie 60 dni od dnia otrzymania opinii Krajowej Rady Sądownictwa albo upływu terminu na przekazanie tej opinii. Przepisy art. 37 [§]§ 2–4 ustawy [o Sądzie Najwyższym] w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio”.

9. W dniu 17 grudnia 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 2507) (zwaną dalej „ustawą z dnia 21 listopada 2018 r.”), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2019 r. Zgodnie z art. 1 tej ustawy uchyła się art. 37 §§ 1a–4 oraz art. 111 §§ 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym, a na mocy art. 2 tej ustawy sędziowie Sądu Najwyższego, w tym sędziowie powołani na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, którzy przeszli w stan spoczynku na podstawie tych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, powracają do pełnienia urzędu sędziego, a służbę na sprawowanym stanowisku uważa się za nieprzerwaną.

III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

10. Niezależnie od faktu, że mechanizm przewidziany w art. 7 ust. 1 TUE został uruchomiony przez Komisję w dniu 20 grudnia 2017 r.³⁾, w dniu 2 lipca 2018 r. Komisja wystosowała do Polski, zgodnie z art. 258 TFUE, wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczące zgodności ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy zmieniającej z dnia 10 maja 2018 r. (zwanymi dalej „spornymi przepisami”) z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych, a także wezwała Polskę do przedstawienia uwag w terminie miesiąca.
11. W piśmie z dnia 2 sierpnia 2018 r. Polska odpowiedziała na wezwanie do usunięcia uchybienia. Nie zgodziła się ona z argumentacją Komisji i wniosła o umorzenie postępowania.
12. W dniu 14 sierpnia 2018 r. Komisja wystosowała do Polski uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych. Komisja wezwała Polskę do zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie miesiąca od dnia jej otrzymania.
13. W dniu 14 września 2018 r. Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, podtrzymując swoje stanowisko, zgodnie z którym zarzut uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie jest zasadny, i wnosząc o umorzenie postępowania.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

14. Skargą wniesioną w dniu 2 października 2018 r. Komisja wszczęła przed Trybunałem niniejsze postępowanie na podstawie art. 258 TFUE. Komisja wnosi do Trybunału o:

³⁾ Złożony przez Komisję uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce z dnia 20 grudnia 2017 r. [COM(2017) 835 final].

- stwierdzenie, że obniżając wiek przejścia w stan spoczynku i stosując go do urzędujących sędziów powołanych do Sądu Najwyższego przed dniem 3 kwietnia 2018 r., a także przyznając Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych;
 - obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.
15. W odpowiedzi na skargę, złożonej w dniu 17 grudnia 2018 r., Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:
- oddalenie skargi w całości jako bezpodstawnej;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
16. W odrębnym piśmie złożonym w dniu 2 października 2018 r. Komisja wniosła o zastosowanie środków tymczasowych zgodnie z art. 279 TFUE oraz art. 160 §§ 2 i 7 regulaminu postępowania, domagając się, by Trybunał nakazał Polsce, po pierwsze, zawieszenie stosowania przepisów art. 37 §§ 1–4 i art. 111 §§ 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 5 ustawy zmieniającej z dnia 10 maja 2018 r. oraz wszelkich środków podjętych w celu stosowania tych przepisów; po drugie, podjęcie wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia, by sędziowie Sądu Najwyższego, których dotyczą wyżej wymienione przepisy, mogli pełnić funkcje na tym samym stanowisku, korzystając z tego samego statusu, takich samych praw i warunków zatrudnienia jak te obowiązujące przed dniem 3 kwietnia 2018 r.; po trzecie, powstrzymanie się od wszelkich działań zmierzających do powołania sędziów Sądu Najwyższego na stanowiska sędziów, których dotyczą powyższe przepisy, lub do wyznaczenia nowego Pierwszego Prezesa tego sądu; oraz po czwarte, powiadomianie Komisji Europejskiej w regularnych odstępach jednego miesiąca o środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.
17. Komisja zwróciła się również, zgodnie z art. 160 § 7 regulaminu postępowania, o zarządzenie powyższych środków tymczasowych przed przedstawieniem uwag przez Polskę, ze względu na bezpośrednie ryzyko wyrządzenia poważnej i nieodwracalnej szkody dla zasady skutecznej ochrony sądowej w ramach stosowania prawa Unii.
18. Postanowieniem z dnia 19 października 2018 r. wiceprezes Trybunału tymczasowo uwzględnił ten ostatni wniosek do czasu wydania postanowienia kończącego postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych⁴).
19. We wniosku złożonym w dniu 22 października 2018 r. Węgry wystąpiły o dopuszczenie ich do udziału w postępowaniu w sprawie środków tymczasowych w charakterze interwenienta popierającego żądania Polski. Pozwolenie na dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta zostało udzielone na mocy decyzji z dnia 30 października 2018 r. w odniesieniu do ustnego etapu postępowania.
20. W dniu 23 października 2018 r. wiceprezes Trybunału, zgodnie z art. 161 § 1 regulaminu postępowania, przekazał wniosek o zastosowanie środków tymczasowych Trybunałowi, który zważywszy na jego doniosłość, przydzielił go wielkiej izbie, zgodnie z art. 60 § 1 regulaminu postępowania.

⁴ Postanowienie wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 października 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18 R, niepublikowane, EU:C:2018:852.

21. Postanowieniem z dnia 17 grudnia 2018 r. Trybunał w pełni przychylił się do wniosku Komisji o zastosowanie środków tymczasowych do czasu wydania ostatecznego wyroku w niniejszej sprawie⁵).
22. Ponadto w dniu 2 października 2018 r. Komisja zwróciła się do Trybunału o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie przyspieszonym, o którym mowa w art. 23a statutu i art. 133 regulaminu postępowania. Postanowieniem z dnia 15 listopada 2018 r. prezes Trybunału uwzględnił ten wniosek⁶).
23. We wniosku złożonym w dniu 24 października 2018 r. Węgry wystąpiły o dopuszczenie ich do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Polski. W dniu 19 grudnia 2018 r. prezes Trybunału postanowił, zgodnie z art. 134 regulaminu postępowania, nie wyrazić zgody na złożenie repliki, dupliki ani uwag interwenienta. Węgry zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta w ramach ustnego etapu postępowania na mocy decyzji z dnia 9 stycznia 2019 r.
24. W dniu 12 lutego 2019 r. odbyła się rozprawa, podczas której swoje wystąpienia ustne przedstawiły Komisja, Polska i Węgry.

V. Argumentacja stron

A. Komisja

25. Na rozprawie Komisja podkreśliła, że chociaż zakwestionowane w tym postępowaniu przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym zostały zmienione ustawą z dnia 21 listopada 2018 r., to nie jest pewne, czy ta ustawa eliminuje podnoszone naruszenia prawa Unii, a w każdym razie z uwagi na znaczenie niezawisłości sędziowskiej w porządku prawnym Unii wciąż istnieje interes w tym, aby niniejsza sprawa została rozstrzygnięta.
26. Podczas tej rozprawy Komisja zwróciła także uwagę na fakt, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału⁷) sporne przepisy są objęte zakresem stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a art. 47 karty praw podstawowych ma znaczenie z tego względu, że postanowienie to wprowadza wymogi dotyczące niezawisłości i bezstronności do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Oznacza to, że art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych nie ma zastosowania, a zatem Komisja, wszczynając niniejsze postępowanie, w żaden sposób nie rozszerza kompetencji Unii, co wyklucza art. 6 ust. 1 TUE.
27. W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że poprzez obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów powołanych do Sądu Najwyższego przed dniem 3 kwietnia 2018 r., art. 37 § 1 oraz art. 111 §§ 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym naruszają zasadę nieusuwalności sędziów, która stanowi kluczowy element niezawisłości sędziowskiej. Komisja twierdzi, że choć mogą istnieć systemy, w których wiek przejścia sędziego w stan spoczynku nie jest identyczny z obowiązującym w chwili jego powołania, to jednak aby takie przepisy mogły zachować zgodność z art. 19 ust. 1 TUE, muszą one przewidywać odpowiednie gwarancje, takie jak środki przejściowe lub podejście etapowe, tak ażeby nie można było ich wykorzystywać do zmiany składu sądu.

⁵ Postanowienie Trybunału z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18 R, EU:C:2018:1021.

⁶ Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 15 listopada 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18, EU:C:2018:910.

⁷ Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (zwany dalej „wyrokiem ASJP”), C-64/16, EU:C:2018:117; z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

28. Komisja uważa, że sporne przepisy dotyczą ponad jednej trzeciej – to jest 27 z 72 – sędziów Sądu Najwyższego, w tym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, którego sześcioletnia kadencja, zagwarantowana w art. 183 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, powinna upłynąć w dniu 30 kwietnia 2020 r., a czynna służba jako sędziego ustać w dniu 22 listopada 2022 r. W przekonaniu Komisji wobec braku rozstrzygnięć przejściowych sporne przepisy prowadzą do daleko idącej i natychmiastowej zmiany składu Sądu Najwyższego. Stanowi to naruszenie zasady nieusuwalności sędziów, ponieważ obniżony wiek przejścia w stan spoczynku zaczyna obowiązywać w stosunku do sędziów Sądu Najwyższego z dniem wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym i ma poważny wpływ na niezależność Sądu Najwyższego, w którego skład zasadniczo wchodzi sędziowie z dużym doświadczeniem zawodowym, a przez to bardziej zaawansowani wiekowo.
29. Komisja twierdzi ponadto między innymi, że cel polegający na dostosowaniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do powszechnego wieku emerytalnego nie może stanowić uzasadnienia dla naruszenia zasady nieusuwalności sędziów. Stoi ona na stanowisku, że chociaż niektórzy sędziowie, których dotyczą sporne przepisy, zostali powołani w momencie, kiedy wiek przejścia w stan spoczynku wynosił 65 lat, to w 2002 r. ich służba została przedłużona do momentu osiągnięcia przez nich wieku 70 lat, i to właśnie ten nowy limit wiekowy powinien zostać uwzględniony przy ocenie, czy okres sprawowania urzędu przez sędziego został skrócony.
30. W zarzucie drugim Komisja podnosi, że art. 37 §§ 1–4 i art. 111 §§ 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawa zmieniająca z dnia 10 maja 2018 r. przyznająca Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (zwanemu dalej „Prezydentem RP”) uprawnienie do przedłużania czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej, ponieważ decyzja Prezydenta RP nie opiera się na żadnych wiążących kryteriach ani nie podlega kontroli sądowej, co pociąga za sobą nadmierną swobodę uznania, umożliwiającą mu wywieranie wpływu na sędziów Sądu Najwyższego. W przekonaniu Komisji, jako że Prezydent RP może dwukrotnie zdecydować o przedłużeniu czynnej służby sędziego Sądu Najwyższego, każdorazowo na okres 3 lat, potrzeba uzyskania przez sędziego zezwolenia na dalsze pełnienie funkcji po upływie pierwszego okresu 3 lat także narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej. Komisja podkreśla, że zarzut ten obejmuje także sędziów powołanych do Sądu Najwyższego po dniu 3 kwietnia 2018 r.
31. Komisja argumentuje, że spoczywający na Prezydencie RP obowiązek zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa (zwaną dalej „KRS”) nie usuwa przyznanej mu nadmiernej swobody uznania, ponieważ opinia ta jest powiązana z bardzo ogólnymi kryteriami i nie jest wiążąca dla Prezydenta. Komisja uważa również, że reforma KRS, w ramach której, z naruszeniem norm europejskich⁸), większość stanowią sędziowie wybrani przez władzę parlamentarną, a nie przez innych sędziów, nie może zagwarantować niezawisłości sędziowskiej. Dodaje ona, że w przypadku sędziów, którzy do dnia 3 lipca 2018 r. ukończyli 65. rok życia, kwestionowane przepisy nie określają kryteriów, jakie powinna uwzględnić KRS przy wydawaniu opinii, a w przypadku sędziów, którzy osiągną wiek 65 lat po dniu 3 lipca 2018 r., nie wskazano ram czasowych, w jakich Prezydent ma zasięgnąć takiej opinii.
32. Komisja twierdzi ponadto, że systemy istniejące w innych państwach członkowskich nie są porównywalne z sytuacją w Polsce, a polskie przepisy dotyczące poufności obrad i składu

⁸ Komisja odnosi się w szczególności do zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy [CM/Rec (2010)12] z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów (zwanego dalej „zaleceniem z 2010 r.”), pkt 27.

izb nie uwzględniają faktu, że niezawisłość sędziowska dotyczy organizacji sądownictwa i tego, czy dany organ daje „wrażenie niezależności”.

B. Rzeczpospolita Polska

33. Rzeczpospolita Polska utrzymuje, po pierwsze, że niniejsza skarga jest bezprzedmiotowa i powinna zostać wycofana, ponieważ wszystkie kwestionowane w tym postępowaniu przepisy zostały uchylone, a ich skutki zostały wyeliminowane na mocy ustawy z dnia 21 listopada 2018 r.
34. Polska, popierana przez Węgry, twierdzi ponadto, że sporne przepisy nie wchodzą w zakres przedmiotowy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ani art. 47 karty praw podstawowych. Polska podkreśla w związku z tym, że podnoszone zarzuty powinny być rozpatrywane oddzielnie, ponieważ postanowienia te mają odmienne zakresy zastosowania.
35. W szczególności Polska, popierana przez Węgry, twierdzi, że zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE nie ulega wątpliwości, że Polska zapewnia jednostkom istnienie całego systemu skutecznych środków zaskarżenia oraz że polscy sędziowie są objęci systemem gwarancji niezawisłości, a ocena tych gwarancji nie może być dokonywana jedynie przez przyzmat pojedynczego przepisu dotyczącego wieku przejścia sędziów w stan spoczynku, w oderwaniu od całego systemu prawnego, którego jest częścią. Polska i Węgry podkreślają także, że wyrok ASJP⁽⁹⁾ różni się od niniejszej sprawy, ponieważ dotyczył on przepisów krajowych dokonujących transpozycji prawa Unii i bynajmniej nie przemawia on za tezą, że Unia nabyła kompetencje w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości.
36. Co się tyczy art. 47 karty praw podstawowych, Polska i Węgry twierdzą, że sporne przepisy nie mieszczą się w granicach stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych ani nie doszło do naruszenia przyznanych jednostkom praw podmiotowych. Polska podkreśla, że art. 6 ust. 1 TUE i art. 51 ust. 2 karty praw podstawowych zastrzegają, iż karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza jej kompetencje, co dodatkowo podkreśla Protokół nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polskiej i Zjednoczonego Królestwa⁽¹⁰⁾, który wyklucza możliwość rozszerzenia kompetencji Trybunału.
37. W odniesieniu do zarzutu pierwszego Polska twierdzi, że Komisja nie wykazała związku między zmianą wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego a podnoszonym naruszeniem zasady nieusuwalności sędziów. W jej opinii brak jest podstaw, by twierdzić, że sporne przepisy stanowią reakcję na praktykę orzeczniczą określonych sędziów, a przejścia w stan spoczynku nie można postrzegać jako odwołania, ponieważ sędzia pozostaje nadal w stosunku służbowym i otrzymuje uposażenie. Polska powołuje się na gwarancje niezawisłości sędziowskiej zawarte w Konstytucji RP obejmujące nieusuwalność sędziów, z którą wiąże się to, że z chwilą osiągnięcia przewidzianego wieku sędzia przechodzi w stan spoczynku⁽¹¹⁾.
38. Polska twierdzi między innymi, że z art. 19 ust. 1 TUE nie wynika obowiązek ustanowienia okresu przejściowego przy obniżaniu wieku spoczynkowego sędziów dla zagwarantowania ich niezawisłości. Polska podnosi także, że na 27 sędziów, których dotyczyły sporne przepisy, z ogólnej liczby 72 sędziów, których liczy Sąd Najwyższy, 17 zostało powołanych do Sądu

⁹ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, EU:C:2018:117.

¹⁰ Dz.U. 2016, C 202, s. 312 (zwany dalej „protokołem nr 30”).

¹¹ Polska powołuje się w szczególności na art. 180 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „Konstytucją RP”).

Najwyższego w okresie, gdy wiek przejścia w stan spoczynku wynosił 65 lat, a 10 sędziów zostało powołanych w czasie obowiązywania przepisów określających wiek przejścia w stan spoczynku na 70 lat, przy czym 3 sędziów otrzymało zgodę Prezydenta RP na dalsze zajmowanie stanowiska sędziowskiego, co oznacza, że jedynie w przypadku 7 sędziów nastąpiło obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku w porównaniu z tym, jaki obowiązywał w dniu ich powołania do Sądu Najwyższego.

39. Na rozprawie Polska, popierana przez Węgry, podkreśliła, że celem spornych przepisów było dostosowanie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do powszechnego wieku emerytalnego w Polsce, zgodnie z orzecznictwem Trybunału¹²). Co więcej, Węgry uważają, że sporne przepisy stanowią część ogólnego pakietu legislacyjnego, który nie odnosi się do specyficznej grupy sędziów, a argumentacja przedstawiona przez Komisję ogranicza możliwość przyjmowania istotnych przepisów mających na celu sprostanie zachodzącym zmianom gospodarczym i społecznym przez krajowych prawodawców.
40. Co się tyczy zarzutu drugiego, Polska twierdzi, że podnoszonego przez Komisję potencjalnego ryzyka wywierania nacisku na sędziów Sądu Najwyższego w związku z możliwością przedłużenia ich czynnej służby przez Prezydenta RP nie można uznać za naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W szczególności Polska twierdzi, że sędziowie Sądu Najwyższego są objęci systemem gwarancji niezawisłości, który umożliwia im orzekanie w sposób wolny od jakichkolwiek nacisków, i zwraca szczególną uwagę na obowiązujące w Polsce przepisy regulujące tajność narady i orzekanie w składach sędziowskich. Polska podnosi, że Prezydent RP działa w wykonaniu swych konstytucyjnych prerogatyw w zakresie powoływania sędziów jako strażnik Konstytucji RP¹³), a zatem sam dokonuje oceny w oparciu o wypływające z niej wartości i nie jest przy tym związany opinią Pierwszego Prezesa (lub Kolegium) Sądu Najwyższego ani KRS. Zdaniem Polski brak sądowej kontroli jego decyzji wynika z faktu, że stosunek służbowy sędziów Sądu Najwyższego ma charakter publicznoprawny, a ustanowienie takiej kontroli sądowej byłoby także niezgodne z polskim prawem konstytucyjnym.
41. Ponadto Polska twierdzi, że KRS jest związana kryteriami określonymi w spornych przepisach dotyczących zasięgnięcia jej opinii, w tym w odniesieniu do sędziów, którzy do dnia 3 lipca 2018 r. osiągną wiek 65 lat, i chociaż w przypadku sędziów, którzy osiągną wiek 65 lat po dniu 3 lipca 2018 r., przepisy te nie wskazują ram czasowych, w jakich Prezydent RP ma zasięgnąć takiej opinii, to w praktyce uczyni to niezwłocznie. Na rozprawie Polska podkreśliła, że reforma KRS jest mało istotna z punktu widzenia niniejszej sprawy, a argumentacja Komisji, zgodnie z którą niezawisłość sędziowska wymaga podejmowania tego rodzaju decyzji przez sędziów, za pośrednictwem wybieranych przez nich organów, opiera się na standardach, które nie są powszechnie przestrzegane w Unii, i nie znajduje poparcia w systemach niektórych państw członkowskich i samego Trybunału Sprawiedliwości Unii, przez co dąży do ustanowienia podwójnych standardów niezawisłości sędziowskiej.

VI. Analiza

42. Dochodzę do wniosku, że wymagana jest odrębna ocena przedmiotowego zakresu stosowania postanowień art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych. W związku z tym zarzuty, których podstawą jest art. 47 karty praw podstawowych, powinny zostać odrzucone

¹² Wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r., Fuchs i Köhler, C-159/10 i C-160/10, EU:C:2011:508; z dnia 6 listopada 2012 r., Komisja/Węgry, C-286/12, EU:C:2012:687.

¹³ Polska powołuje się w szczególności na art. 126, art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP.

jako niedopuszczalne, zważywszy na to, że Komisja nie przedstawiła żadnych argumentów pozwalających uznać, że w przypadku spornych przepisów doszło do stosowania prawa Unii przez Polskę, czego wymaga art. 51 ust. 1 karty. Uważam również, że zarzuty oparte na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE są uzasadnione, a wszczęcie procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE nie stoi na przeszkodzie rozpoznaniu niniejszej skargi.

43. Moja analiza dzieli się na cztery podstawowe części dotyczące: pierwsza – dopuszczalności skargi w związku z przyjęciem ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. (A); druga – relacji między art. 258 TFUE a art. 7 TUE (B); trzecia – przedmiotowego zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych i powołania się przez Komisję na związek między tymi postanowieniami (C); i czwarta – istoty skargi (D).

A. W przedmiocie dopuszczalności skargi w związku z ustawą z dnia 21 listopada 2018 r.

44. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zaistnienie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w rozumieniu art. 258 TFUE należy oceniać w odniesieniu do sytuacji, jaka istniała w państwie członkowskim w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii⁽¹⁴⁾. Skarga dotycząca uchybienia, które nie istniało już w chwili upływu tego terminu, jest niedopuszczalna z uwagi na odpadnięcie jej przedmiotu⁽¹⁵⁾.
45. Ponadto w orzecznictwie utrwalili się poglądy, iż Komisja wciąż posiada interes we wniesieniu skargi na podstawie art. 258 TFUE, jeśli zarzucane państwu członkowskiemu naruszenie zostało usunięte po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii⁽¹⁶⁾. Skarga ta zachowuje swój przedmiot, którym może być między innymi ustanowienie podstawy dla ewentualnej odpowiedzialności państwa członkowskiego względem podmiotów, które wywołują roszczenia z tego uchybienia⁽¹⁷⁾.
46. W niniejszej sprawie Komisja wezwała Polskę do zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie miesiąca od dnia jej otrzymania (zob. pkt 12 niniejszej opinii), czyli od dnia 14 sierpnia 2018 r., na co wskazuje poświadczenie odbioru. W związku z tym ustalenia, czy zaistniało uchybienie, należy dokonywać w odniesieniu do sytuacji, jaka istniała w Polsce w dniu 14 września 2018 r. Ponieważ ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. weszła w życie w dniu 1 stycznia 2019 r., czyli po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, ustawa ta nie może być brana pod uwagę i nie pozbawia niniejszej skargi jej przedmiotu.
47. W konsekwencji ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. nie usuwa konieczności rozstrzygnięcia niniejszej sprawy przez Trybunał, a ponadto ważny interes Unii, innych państw członkowskich i osób fizycznych przemawia w istocie za wydaniem przez Trybunał wyroku. Konkretniej rzecz ujmując, wyrok ten przyczyni się do dalszego rozwinięcia pojęcia poszanowania praworządności w systemie prawnym Unii i dostarczy wskazówek co do wymogów niezbędnych do jej ochrony. Kwestia tego, czy ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. w sposób wystarczający usuwa domniemane naruszenia prawa Unii, nie ma zatem wpływu na niniejsze postępowanie⁽¹⁸⁾.

B. W przedmiocie art. 258 TFUE i art. 7 TUE

48. Zgodnie z art. 258 TFUE Komisja może wnieść skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeżeli uzna, że państwo członkowskie uchybiło

¹⁴ Zobacz wyrok z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska, C336/16, EU:C:2018:94, pkt 47.

¹⁵ Zobacz wyrok z dnia 4 maja 2006 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C508/03, EU:C:2006:287, pkt 73.

¹⁶ Zobacz wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r., Komisja/Luksemburg, C519/03, EU:C:2005:234, pkt 19.

¹⁷ Zobacz wyrok z dnia 10 kwietnia 2008 r., Komisja/Włochy, C442/06, EU:C:2008:216, pkt 42.

¹⁸ Zobacz wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja/Niemcy, C503/04, EU:C:2017:432, pkt 15, 16.

„jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów”. Odniesienie do „traktatów” zawarte w tym postanowieniu, w zestawieniu z wcześniejszym art. 226 WE, który odnosił się do „niniejszego traktatu”, oznacza, że Komisja może wnieść taką skargę za domniemane uchybienie jednemu z zobowiązań ciężących na mocy TUE i TFUE⁽¹⁹⁾, z zastrzeżeniem konkretnego wyłączenia obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które zostało przewidziane art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 275 TFUE⁽²⁰⁾.

Taka skarga może także zostać wniesiona w przypadku domniemanego naruszenia karty praw podstawowych, która ma charakter wiążącego prawa pierwotnego Unii⁽²¹⁾, pod warunkiem że działanie państwa członkowskiego wchodzi w zakres jej stosowania⁽²²⁾.

49. Niemniej jednak, czy Komisja może wnieść skargę o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE, jeżeli została już uruchomiona procedura określona w art. 7 ust. 1 TUE? W istocie przedmiot debaty doktrynalnej stanowi to, czy art. 7 TUE stanowi „lex specialis w dziedzinie monitorowania i wyciągania konsekwencji z (nie) dochowania wartości Unii, skutkiem czego miałby on pierwszeństwo przed stosowaniem procedury z art. 258 TFUE, a wręcz prowadziłby do jej wykluczenia”⁽²³⁾. W niniejszym postępowaniu, nawet jeśli skarga Komisji została oparta na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, te same zmiany legislacyjne dotyczące ustawy o Sądzie Najwyższym, ze zmianami, zostały przywołane w uzasadnionym wniosku dotyczącym decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, który doprowadził do wszczęcia po raz pierwszy w historii procedury określonej w art. 7 ust. 1 TUE⁽²⁴⁾.
50. Istnieją solidne podstawy, aby uznać, że art. 7 TUE i art. 258 TFUE przewidują odrębną procedurę i że można się na nie powoływać w tym samym czasie. W szczególności żadne z tych postanowień nie jest sformułowane w ten sposób, by wykluczało drugie z nich, a dodatkowo, jak wspominałem (zob. pkt 48 niniejszej opinii), zawarte w art. 258 TFUE odniesienie do „jednego z zobowiązań [...] na mocy traktatów” w art. 258 TFUE obejmuje co do zasady wszystkie przepisy prawa Unii, które nie dotyczą WPZiB. Za powyższą tezę przemawia także odmienny schemat i cel procedur ustanowionych w art. 7 TUE i art. 258 TFUE. Artykuł 7 TUE stanowi zasadniczo procedurę „polityczną” mającą na celu zaprzestanie przez państwo członkowskie „poważnego i stałego naruszania” wartości wskazanych w art. 2 TUE, która jest obwarowana rygorystycznymi wymogami i może prowadzić do zawieszenia w prawach członkowskich, łącznie z prawem do głosowania⁽²⁵⁾. Artykuł 258 TFUE stanowi bezpośrednią ścieżkę „prawną” przed Trybunałem w celu zapewnienia poszanowania prawa

¹⁹ Zobacz art. 1 akapit trzeci TUE; art. 1 ust. 2 TFUE.

²⁰ Zobacz P. Craig i G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 6th ed. (OUP 2015), s. 431.

²¹ Zobacz w szczególności art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE.

²² Zobacz opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie Komisja/Węgry, C-235/17, EU:C:2018:971, pkt 64–127, w szczególności pkt 66, 67; A. Łazowski, *Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings*, *ERA Forum*, Vol. 14, 2013, s. 573, 577. Zobacz także pkt 52–60, 65–67 niniejszej opinii.

²³ Editorial Comments, *Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?*, *Common Market Law Review*, Vol. 52, 2015, s. 619, 626–627.

²⁴ Uzasadniony wniosek, ww. w przypisie 3, w szczególności pkt 4.1.1 i 4.1.2 oraz motywy 172 i 175.

²⁵ Zobacz C. Closa i D. Kochenov (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, CUP, 2016; A. Jakab i D. Kochenov (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, OUP, 2017; *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, *Europarecht Beiheft* 1, 2018.

Unii przez państwo członkowskie i jest nakierowane na stwierdzenie uchybienia, które może prowadzić także do nałożenia, w ramach postępowania przewidzianego w art. 260 TFUE, kar pieniężnych w celu skłonienia danego państwa członkowskiego do zaniechania działań stanowiących naruszenie⁽²⁶⁾. Różnice te odzwierciedlają odrębny i wręcz komplementarny charakter tych procedur oraz ukazują, że mogą one zostać zastosowane równolegle⁽²⁷⁾. Co więcej, okoliczność, że art. 269 TFUE, dotyczący możliwości podważenia legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z artykułem 7 TUE, ogranicza właściwość Trybunału do przewidzianych w art. 7 TUE „postanowień czysto proceduralnych”, nie może ograniczać właściwości Trybunału do orzekania na podstawie kompetencji przyznanych mu w art. 258 TFUE⁽²⁸⁾.

51. W związku z tym uruchomienie mechanizmu przewidzianego w art. 7 ust. 1 TUE nie stanowi przeszkody dla wniesienia niniejszej skargi.

C. W przedmiocie zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych

1. Odrębna ocena

52. Uzasadnieniem dla wniesienia przez Komisję niniejszej skargi jest to, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych. Wynika stąd, że jej skarga opiera się na obu tych postanowieniach.
53. W związku z tym powstaje pytanie, czy należy przeprowadzić odrębną ocenę przedmiotowego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, jak domaga się tego Polska, czy też – jak utrzymuje Komisja – na potrzeby domniemanego naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie jest konieczne wykazanie, że sporne przepisy mają związek ze stosowaniem prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, wobec czego zawarte w art. 47 karty praw podstawowych wymogi dotyczące niezawisłości mogą zostać „wprowadzone” do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
54. Zgadzam się z Polską, że należy dokonać odrębnej oceny przedmiotowego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału, które odnosi się do relacji między tymi dwoma postanowieniami w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony sądowej z jednoczesnym uściśleniem, że zakres art. 47 karty praw podstawowych w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w art. 51 ust. 1 tego aktu⁽²⁹⁾.

²⁶ Zobacz K. Lenaerts, I. Maselis i K. Gutman, *EU Procedural Law*, (ed. J.T. Nowak), OUP, 2015, s. 159–161; L. Prete, *Infringement Proceedings in EU Law*, Kluwer, 2017, s. 29–34.

²⁷ Zobacz Ch. Hillion, *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*, w: C. Closa i D. Kochenov, op.cit., ww. w przypisie 25, s. 59, 71–74; Frank Hoffmeister, *Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?*, w: A. von Bogdandy i P. Sonnevend (eds), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart, 2016, s. 195, 205–206.

²⁸ Zobacz M. Schmidt i P. Bogdanowicz, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU*, *Common Market Law Review*, Vol. 55, 2018, s. 1061, 1069–1073, w szczególności s. 1071.

²⁹ Zobacz wyroki: z dnia 14 czerwca 2017 r., *Online Games i in.*, C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 54, 55; z dnia 13 marca 2018 r., *European Union Copper Task Force/Komisja*, C-384/16 P, EU:C:2018:176, pkt 116, 117; *Industrias Químicas del Vallés/Komisja*, C-244/16 P, EU:C:2018:177, pkt 106, 107.

55. Wyrok ASJP także potwierdza tę analizę. Chociaż wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w tej sprawie dotyczył wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, wyrok Trybunału został oparty na pierwszym z tych postanowień⁽³⁰⁾. W szczególności Trybunał orzekł, że co się tyczy „materialnego zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, [...] postanowienie to dotyczy »dziedzin [...] objętych prawem Unii«, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty [praw podstawowych]”⁽³¹⁾. Wyrażając zasadę skutecznej ochrony sądowej, Trybunał uznał, że istnieje związek pomiędzy art. 19 ust. 1 TUE a art. 47 karty praw podstawowych (a w konsekwencji art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), na których bazują dwa pierwsze akapity tego postanowienia)⁽³²⁾ oraz że wymogi dotyczące niezawisłości sędziowskiej obowiązujące na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE odpowiadają tym wynikającym z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, który mówi o dostępie do „niezawisłego” sądu jako o jednym z wymogów związanych z podstawowym prawem do skutecznego środka prawnego. Trybunał nawiązał jednak do art. 47 karty praw podstawowych i powiązanego z nim orzecznictwa jedynie w celu potwierdzenia spostrzeżeń poczynionych na podstawie art. 19 ust. 1 TUE⁽³³⁾.
56. Z tego względu możliwość łącznego stosowania tych dwóch postanowień w braku oceny opartej na art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych nie może zostać wyprowadzona z wyroku ASJP. Przeciwnie, z wyroku tego można wywieść, że przedmiotowe zakresy stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych są różne.
57. Przeciwny wniosek mógłby osłabić obecny system kontroli zgodności przepisów krajowych z kartą praw podstawowych i otworzyć drogę do wykorzystywania postanowień traktatu takich jak art. 19 ust. 1 TUE jako „fortelu” umożliwiającego obejście ograniczeń zakresu stosowania karty praw podstawowych określonych w jej art. 51 ust. 1.
58. Wyrok ASJP nie powinien być postrzegany jako osłabienie karty praw podstawowych lub jej art. 47. Stanowi on raczej eleganckie i spójne rozwiązanie, które szanuje ograniczenia karty praw podstawowych względem państw członkowskich, a zarazem wzmacnia unijny system ochrony sądowej i chroni podstawowe wartości Unii, o których mowa w art. 2 TUE⁽³⁴⁾. W myśl tego wyroku art. 19 ust. 1 TUE ustanawia odrębny standard pozwalający zapewnić zgodność przepisów krajowych z wymogami skutecznej ochrony sądowej, w tym z wymogiem niezawisłości sędziowskiej, i stanowi uzupełnienie dla art. 47 karty praw podstawowych (a w razie potrzeby, także innych postanowień tej karty)⁽³⁵⁾.

³⁰ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 1, 18, 27 i sentencja.

³¹ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 29.

³² Zobacz Wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17), wyjaśnienie dotyczące art. 47, s. 29, 30.

³³ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 35, 41, 42.

³⁴ W literaturze przedmiotu rzeczywiście uważa się, że naruszenie przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE może stanowić przedmiot skargi wniesionej przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE. Zobacz K.L. Scheppele, *Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions*, w C. Closa i D. Kochenov, op.cit., ww. w przypisie 25, s. 105; M. Waelbroeck i P. Oliver, *La crise de l'état de droit dans l'Union européenne: que faire?*, *Cahiers de droit européen*, 2017, s. 299.

³⁵ Zobacz M. Bonelli i M. Claes, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, s. 622 (2018); M. Krajewski, *Associação Sindical Dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma*, *European Papers*, Vol. 3,

59. Jak zostało podkreślone w późniejszych wyrokach takich jak *Achmea*⁽³⁶⁾ i *Minister for Justice and Equality*⁽³⁷⁾, sądy krajowe oraz Trybunał dzielą się spoczywającą na nich na mocy art. 19 ust. 1 TUE odpowiedzialnością za zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich oraz ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa. Wynika stąd, że przepisy krajowe, które utrudniają sądom krajowym wykonywanie ich zadań jako sądów unijnych, takie jak te, które pozbawiają je właściwości w sprawach wiążących się z wykładnią i stosowaniem prawa Unii (*Achmea*) lub naruszają ich niezależność (*Minister of Justice and Equality*), uniemożliwiają Trybunałowi wykonywanie przysługujących mu na mocy art. 19 ust. 1 TUE uprawnień w zakresie zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów⁽³⁸⁾.
- W efekcie takie przepisy zagrażają strukturze i funkcjonowaniu porządku prawnego Unii. Uwypuklając w wyroku *ASJP* obowiązki państw członkowskich na mocy art. 19 ust. 1 TUE, Trybunał nie wykracza poza przyznane mu na mocy traktatów uprawnienia w zakresie zapewniania, że podstawy porządku prawnego Unii pozostaną nietknięte.
60. Z uwagi na ogół powyżej przedstawionych względów, w przypadku gdy – jak to ma miejsce w niniejszej sprawie – Komisja opiera się na powiązanych postanowieniach art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, jest ona zobowiązana wykazać, że sporne przepisy mieszczą się w przedmiotowym zakresie stosowania każdego z tych postanowień odrębnie.

2. W przedmiocie możliwości zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w niniejszym postępowaniu

61. W wyroku *ASJP*⁽³⁹⁾ Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 TUE stanowi konkretyzację afirmowanej w art. 2 TUE wartości państwa prawnego, a art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zobowiązuje każde państwo członkowskie do zapewnienia, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, w tym także niezawisłości sędziowskiej. W zakresie, w jakim taki sąd może orzekać w sprawach dotyczących stosowania lub wykładni prawa Unii, dane państwo członkowskie musi zagwarantować, że organ ten spełnia te wymogi.
62. Okoliczność, że przepisy omawiane w wyroku *ASJP* były powiązane z programem pomocy finansowej Unii, nie została ujęta w przeprowadzonej przez Trybunał analizie przedmiotowego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym nie stanowi podstawy do odróżnienia tamtej sprawy od obecnego przypadku.
63. W niniejszej sprawie nie podlega dyskusji, że polski Sąd Najwyższy może orzekać jako sąd w rozumieniu prawa Unii w sprawach dotyczących stosowania i wykładni prawa Unii⁽⁴⁰⁾.

2018, s. 395; L. Pech i S. Platon, *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, *Common Market Law Review*, Vol. 55, 2018, s. 1827.

³⁶ Wyrok z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, w szczególności pkt 36, 55, 56.

³⁷ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, w szczególności pkt 48–55.

³⁸ Zobacz R. Barents, *Remedies and Procedures before the EU Courts*, ed. H.E. Breese, Kluwer, 2016, s. 112–113. Zobacz także opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2017:395, pkt 41.

³⁹ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32, 37–41.

⁴⁰ Zobacz na przykład wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., *Polkomtel*, C-277/16, EU:C:2017:989.

W rezultacie sporne przepisy, ze względu na to, że mogą naruszać niezależność tego sądu, mieszczą się w przedmiotowym zakresie stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁽⁴¹⁾. A zatem to właśnie z uwagi na fakt, że niniejsza skarga dotyczy domniemanego naruszenia praworządności, podstawowej wartości Unii znajdującej swoje odzwierciedlenie w art. 19 TUE, Komisja może wszcząć to postępowanie przeciwko państwu członkowskiemu na podstawie art. 258 TFUE, nawet jeżeli to państwo członkowskie w tym wypadku nie stosuje prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych.

64. Wreszcie sugerowana tu przeze mnie wykładnia art. 19 ust. 1 TFUE pozostaje w zgodzie z orzecznictwem Trybunału dotyczącym zakresu protokołu nr 30⁽⁴²⁾. Rozszerzenie uprawnień Komisji do wniesienia przeciwko państwu członkowskiemu skargi na podstawie art. 258 TFUE w związku z naruszeniem postanowień TUE nastąpiło, podobnie jak dodanie protokołu nr 30, przy okazji lizbońskiej rewizji traktatów. W związku z tym upoważnienie Komisji do wnoszenia przeciw państwom członkowskim bezpośrednich skarg w związku z naruszeniem przez nie postanowień TUE takich jak art. 19 ust. 1 TUE absolutnie nie rozszerza kompetencji Unii w sposób wykraczający poza uzgodnienia dokonane w ramach lizbońskiego procesu rewizji⁽⁴³⁾.

3. W przedmiocie braku zastosowania art. 47 karty praw podstawowych do niniejszego postępowania

65. Jak wspomniano powyżej, Komisja nie przedstawiła w skardze żadnych argumentów dotyczących zakresu stosowania art. 47 karty praw podstawowych oraz tego, w jaki sposób sporne przepisy stanowią stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty⁽⁴⁴⁾, natomiast utrzymywała, że art. 51 ust. 1 nie ma znaczenia dla niniejszego postępowania.
66. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania na podstawie art. 258 TFUE do Komisji należy udowodnienie istnienia domniemanego uchybienia poprzez przedstawienie Trybunałowi informacji niezbędnych do ustalenia przez niego, że nie doszło do wykonania zobowiązania⁽⁴⁵⁾. W szczególności w skardze wniesionej na podstawie art. 258 TFUE Komisja powinna wskazać szczegółowe zarzuty, co do których ma się wypowiedzieć Trybunał, oraz co najmniej zwięzłe przedstawienie podstaw faktycznych i prawnych, na których owe zarzuty zostały oparte. Co się tyczy wspomnianych podstaw prawnych, nie wystarczy, by Komisja, na poparcie twierdzenia, że pozwane państwo członkowskie nie zastosowało się do przepisu prawa Unii, jedynie zacytowała ten przepis w części uzasadnionej opinii lub skargi poświęconej ramom prawnym, która ma charakter wyłącznie opisowy i nie zawiera żadnego uzasadnienia⁽⁴⁶⁾.

⁴¹ Można uznać, że przedmiotowy zakres stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie obejmuje badania każdego środka krajowego, który – choćby marginalnie – odnosi się do organizacji wymiaru sprawiedliwości, ale wydaje się, że dotyczy on przede wszystkim obiektywnej niezależności oraz środków krajowych mających ogólny wpływ na całość systemu ustanowionego przez państwa członkowskie w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej i jej podstawowych wymogów.

⁴² Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 119, 120. Zobacz także opinia rzecznik generalnej V. Trstenjak w sprawach połączonych NS, C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:611, pkt 167–171; opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Bonda, C-489/10, EU:C:2011:845, pkt 21–23.

⁴³ Zobacz A. Łazowski, op.cit., ww. w przypisie 22, s. 580, 581; L. Prete, op.cit., ww. w przypisie 26, s. 74, 75.

⁴⁴ Zobacz wyroki: z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 49; z dnia 14 czerwca 2017 r., Online Games i in., C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 55.

⁴⁵ Zobacz wyrok z dnia 13 listopada 2008 r., Komisja/Polska, C-227/07, EU:C:2008:620, pkt 67.

⁴⁶ Zobacz wyrok z dnia 29 listopada 2001 r., Komisja/Włochy, C-202/99, EU:C:2001:646, pkt 21.

67. Komisja nie przedstawiła podstaw prawnych dotyczących stosowania art. 47 karty praw podstawowych w przypadku spornych przepisów niezależnie od art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ani tego, w jaki sposób przepisy te stanowią stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Jej zarzuty powinny zatem zostać odrzucone jako niedopuszczalne w zakresie, w jakim opierają się one na art. 47 karty.

D. W przedmiocie zasadności skargi

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego

68. W ramach zarzutu pierwszego Komisja twierdzi, że obniżając wiek przejścia w stan spoczynku sędziów powołanych do Sądu Najwyższego przed dniem 3 kwietnia 2018 r., w którym to dniu weszła w życie ustawa o Sądzie Najwyższym, art. 37 § 1 i art. 111 §§ 1 i 1a tej ustawy naruszają zasadę nieusuwalności sędziów. Komisja opiera ten zarzut na skróceniu czynnej służby ponad jednej trzeciej urzędujących sędziów Sądu Najwyższego oraz na tym, że nie ustanowiono żadnych rozstrzygnięć przejściowych.

69. Polska utrzymuje, że Komisja nie wykazała, by sporne przepisy naruszały tę zasadę, jeśli wziąć pod uwagę ograniczoną liczbę sędziów, których przepisy te dotyczą, oraz ich cel polegający na dostosowaniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do powszechnego wieku emerytalnego. Powołuje się ona także na gwarancje niezawisłości ustanowione w Konstytucji RP.

70. Trybunał orzekł już w odniesieniu do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, że nieusuwalność członków organu sądowiczego stanowi jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej⁽⁴⁷⁾. Ochrona przed usunięciem z urzędu (nieusuwalność) jest bowiem „podstawą i odzwierciedleniem niezawisłości sędziowskiej i oznacza, że sędziowie mogą być odwoływani, zawieszani, przenoszeni lub przenoszeni w stan spoczynku wyłącznie z powodów określonych w ustawie i przy zachowaniu ustanowionych w niej gwarancji”⁽⁴⁸⁾.

71. Niedawno Europejski Trybunał Praw Człowieka ponownie przypomniał okoliczności, w których usunięcie sędziego z urzędu narusza niezawisłość i bezstronność sędziego zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC. Obiektywny element bezstronności chroniony tym artykułem wymaga obiektywnej oceny, czy sam organ sądowy, w tym także jego skład, zapewnia wystarczające gwarancje pozwalające wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. Wywoływane wrażenie ma pewne znaczenie, ponieważ „sprawiedliwość powinna nie tylko być wymierzana, ale także wymierzana w sposób widoczny dla wszystkich”. Na szali leży bowiem zaufanie, jakie sądy powinny budzić wśród obywateli w demokratycznym społeczeństwie⁽⁴⁹⁾. Powyższe zasady stanowią źródło inspiracji dla zasad prawa Unii, które znajdują zastosowanie przynajmniej w przypadku, gdy Komisja w ramach postępowania wszczętego na podstawie art. 258 TFUE podnosi naruszenie praworządności chronionej na mocy art. 2 TUE i wyrażonej wyraźnie w art. 19 TUE⁽⁵⁰⁾.

⁴⁷ Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., ASJP, C64/16, EU:C:2018:117, pkt 45; z dnia 7 lutego 2019 r., Escibano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, pkt 66.

⁴⁸ Opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie De Coster, C-17/00, EU:C:2001:366, pkt 93.

⁴⁹ Wyrok ETPC z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Denisov przeciwko Ukrainie, ECHR:2018:0925JUD 007663911, pkt 61, 63.

⁵⁰ Podobnie dla dokonania wykładni art. 19 ust. 1 TUE istotne jest orzecznictwo Trybunału dotyczące znaczenia „niezawisłości”. Zobacz na przykład wyrok z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 49–53.

72. Nieusuwalność sędziów, wraz z pewnością sprawowania przez nich urzędu, zostały uznane za podstawowe gwarancje niezawisłości sędziowskiej w wytycznych⁽⁵¹⁾ opracowanych przez europejskie i międzynarodowe organizacje zajmujące się niezawisłością sędziowską⁽⁵²⁾. W szczególności sędziowie powinni cieszyć się gwarancjami w zakresie sprawowania urzędu do momentu obowiązkowego przejścia w stan spoczynku lub upływu ich kadencji i mogą podlegać zawieszeniu lub usunięciu z urzędu w indywidualnych przypadkach wyłącznie z powodu niezdolności do sprawowania urzędu lub zachowania nieliczącego z powagą pełnionych funkcji. Wcześniejsze przejście w stan spoczynku powinno być możliwe jedynie na wniosek danego sędziego lub wynikać z przyczyn zdrowotnych, a jakiegokolwiek zmiany w zakresie obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku nie mogą mieć mocy wstecznej.
73. W niniejszej sprawie Komisja w wystarczającym stopniu wykazała, że sporne przepisy naruszają zasadę nieusuwalności sędziów, której przestrzeganie jest konieczne dla spełnienia wymogów skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁽⁵³⁾.
74. Okoliczności niniejszej sprawy różnią się od okoliczności stanowiących podstawę wydania wyroku ASJP⁽⁵⁴⁾. W wyroku tym Trybunał orzekł, że rozpatrywane w nim przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzeń nie naruszały niezależności odnośnego sądu krajowego, w oparciu o następujące względy: po pierwsze, przepisy te zostały przyjęte z uwagi na wymogi związane z likwidacją nadmiernego deficytu budżetowego państwa członkowskiego w kontekście programu pomocy finansowej Unii i przewidywały ograniczone obniżenie wysokości wynagrodzenia; po drugie, znajdowały one zastosowanie do szeroko określonej grupy różnych osób sprawujących funkcje publiczne, w tym także przedstawicieli władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a zatem nie można ich było postrzegać jako ustanowionych konkretnie wobec członków tego sądu; i po trzecie, miały one charakter czasowy, ponieważ zostały uchylone po upływie okresu 2 lat.

⁵¹ Pragnę zauważyć, że takie wytyczne stanowią „soft law” lub niewiążące normy, jednak są one wyrazem „konsensusu normatywnego” opartego na normach i zasadach podzielanych przez państwa członkowskie (i inne organy), które przedstawiają użyteczny punkt odniesienia dla Trybunału. Zobacz W. Hoffmann-Riem, *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact*, *European Journal of International Law*, Vol. 25, 2014, s. 579–597.

⁵² Zobacz na przykład Rada Europy, Europejska karta o statusie sędziów, 8–10 lipca 1998 r., DAJ/DOC (98) 23, pkt 3.4; zalecenie z 2010 r., ww. w przypisie 8, pkt 49–52; Rada Europy, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), Wielka karta sędziów (zasady podstawowe), 17 listopada 2010 r., CCJE (2010)3 final, pkt 4; Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawników, Minimalne normy niezależności sądownictwa, 1982, pkt 20; Organizacja Narodów Zjednoczonych, Podstawowe zasady dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości, 1985, pkt 12, 18; Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów, Powszechna karta sędziego, zmieniona, 2017, art. 22.

⁵³ Jak wskazała Komisja, działająca przy Radzie Europy Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) w opinii nr 904/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, CDL-AD(2017) 31, (pkt 48) uznała, że to wcześniejsze przejście w stan spoczynku urzędujących sędziów podważa zarówno pewność sprawowania przez nich urzędu, jak i niezależność polskiego Sądu Najwyższego ogólnie. Zobacz także np. Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce, 5 kwietnia 2018 r., A/HRC/38/38/Add.1, pkt 55; Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, (z dnia 26 września 2017 r.), 13 listopada 2017 r., JUD-POL/315/2017, pkt 112.

⁵⁴ Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 46–51; z dnia 7 lutego 2019 r., Escibano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, pkt 67.

75. Przy bliższym zapoznaniu się z tym wyrokiem można dostrzec, że w swojej ocenie Trybunał uwzględnił kilka istotnych okoliczności, a w szczególności ograniczony wpływ i generalny charakter tych przepisów, które nie były konkretnie ukierunkowane na wymiar sprawiedliwości. Z wyroku ASJP nie wynika, by mające zastosowanie do sędziów przepisy związane z ogólną polityką na szczeblu krajowym nie były sprzeczne z zasadą niezawisłości sędziowskiej, wskazuje on raczej, że ocena Trybunału zależy od okoliczności danej sprawy.
76. W niniejszym wypadku Komisja wykazała, że sporne przepisy, po pierwsze, mają znaczący wpływ na skład Sądu Najwyższego, ponieważ dotyczą 27 z 72 sędziów tego sądu; po drugie, stanowią konkretne akty prawne przyjęte w odniesieniu do członków Sądu Najwyższego; i po trzecie, nie mają charakteru tymczasowego. Dodatkowo nagłe i nieprzewidziane odejście dużej liczby sędziów prowadzi nieuchronnie do zachwiania zaufania publicznego. To głównie z tego względu potrzebne jest ustanowienie rozwiązań przejściowych gwarantujących ciągłość działania sądu.
77. Nie przekonuje mnie wysuwany przez Polskę argument, jakoby w odniesieniu do sędziów, którzy zostali powołani, kiedy obowiązywał poprzedni system przewidujący niższy wiek przejścia w stan spoczynku, a mianowicie 65 lat, zasada nieusuwalności sędziów nie została naruszona. Jak wskazuje Komisja, argument ten nie uwzględnia faktu, że ich czynna służba została przedłużona do ukończenia wieku 70 lat na mocy ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r., a następnie przedwcześnie skrócona przez sporne przepisy.
78. Ponadto, mimo że sporne przepisy obowiązywały przez okres około dziewięciu miesięcy, od dnia 3 kwietnia 2018 r. do dnia 1 stycznia 2019 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 21 listopada 2018 r., nic nie wskazuje na to, że w momencie, gdy zostały one uchwalone, przepisy te miały mieć charakter czasowy. Przyjęcie ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. w sposób wyraźny wynikało z postanowienia Trybunału w sprawie środków tymczasowych (zob. pkt 16–21 niniejszej opinii)⁽⁵⁵⁾.
79. Nawet jeśli, jak twierdzi Polska, uznaje się, że celem spornych przepisów jest dostosowanie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do powszechnego wieku emerytalnego, nie ulega wątpliwości, że przepisy te były stosowane z mocą wsteczną do wszystkich sędziów bez żadnego zabezpieczenia, to jest przewidzenia odpowiednich środków gwarantujących nieusuwalność sędziów. Jak ukazuje to orzecznictwo Trybunału, o ile państwa członkowskie mają kompetencje w zakresie dostosowania wieku przejścia w stan spoczynku sędziów ze względu na zmiany społeczne i gospodarcze, o tyle muszą to czynić bez uszczerbku dla niezawisłości i nieusuwalności sędziów, nie uchybiając swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii.
80. W szczególności wyrok Komisja/Węgry⁽⁵⁶⁾ dotyczył wszczętego wobec Węgier postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niewypełnieniem obowiązków ciążących na tym państwie na mocy art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78 z uwagi na fakt przyjęcia przepisów obniżających wiek przejścia w stan spoczynku sędziów, prokuratorów i notariuszy z 70 do 62 lat. Trybunał orzekł, że rzeczony przepisy doprowadziły do odmiennego traktowania bezpośrednio w oparciu o wiek, a następnie ocenił, czy przepisy te mogły być uzasadnione słusznym celem i czy były proporcjonalne, zgodnie

⁵⁵ Zobacz opracowanie Parlamentu Europejskiego, *Unijne ramy dotyczące egzekwowania przestrzegania praworządności oraz podstawowych zasad i wartości Unii*, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, 2019, PE 608.856, s. 25.

⁵⁶ Wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., C-286/12, EU:C:2012:687, pkt 54–81.

z art. 6 ust. 1 tej dyrektywy. Na tej podstawie Trybunał, opierając się na swoim wcześniejszym orzecznictwie, w tym na wyroku Fuchs i Köhler⁽⁵⁷⁾, orzekł, że wskazane przez Węgry cele, obejmujące ujednoczenie granicy wiekowej dla obowiązkowego przejścia na emeryturę w sektorze publicznym, były uzasadnione, jednak uznał je za nieproporcjonalne.

81. Dla porównania wyrok Komisja/Węgry⁽⁵⁸⁾ dotyczył uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 95/46/WE⁽⁵⁹⁾ z tego względu, że Węgry przedwcześnie zakończyły kadencję inspektora ochrony danych i w ten sposób zagroziły jego niezależności z naruszeniem art. 28 ust. 1 tej dyrektywy. W swoim wyroku Trybunał ponownie stwierdził, że gdyby każdemu państwu członkowskiemu przysługiwało prawo do zakończenia kadencji organu nadzorczego przed jej upływem, to zagrożenie tego rodzaju skróceniem kadencji mogłoby skłonić ów organ do pewnego rodzaju posłuszeństwa względem władzy politycznej, niezgodnego z wymogiem niezależności. Trybunał odrzucił argument Węgieł, zgodnie z którym zmiany instytucjonalne w systemie ochrony danych stanowiły obiektywny powód uzasadniający skrócenie kadencji, podkreślając, że takie zmiany muszą być *przeprowadzone* w sposób zapewniający spełnienie wymogu niezależności określonego w prawie Unii, a państwa członkowskie, chociaż mają swobodę przyjęcia lub zmiany modelu instytucjonalnego, powinny zagwarantować, że niezależność danego organu nie zostanie naruszona.
82. Jak ukazuje to wspomniana powyżej sprawa Komisja/Węgry⁽⁶⁰⁾ dotycząca wieku przejścia przez sędziów w stan spoczynku, a także wyrok Fuchs i Köhler, Trybunał uznał za zgodne z prawem niektóre cele związane z dostosowaniem wieku emerytalnego w konkretnych ramach ustanowionych w dyrektywie 2000/78 w kontekście zakazu dyskryminacji ze względu na wiek. Jednakże w wyroku Komisja/Węgry⁽⁶¹⁾ dotyczącym odwołania inspektora ochrony danych przed upływem kadencji Trybunał nie zezwolił, by takie cele prowadziły do ograniczenia niezależności krajowych organów nadzoru wymaganej przez prawo Unii. Rozumowanie to jest równie słuszne w przypadku niezawisłości sędziowskiej. Można to także wywieść z faktu, że Trybunał uznał niezawisłość sędziowską za element mający kluczowe znaczenie dla skutecznej ochrony sądowej wymaganej przez art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁽⁶²⁾.
83. W świetle powyższych względów podnoszony przez Komisję zarzut pierwszy powinien zostać uznany za zasadny.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego

84. W ramach zarzutu drugiego Komisja twierdzi, że art. 37 §§ 1–4 i art. 111 §§ 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawa zmieniająca z dnia 10 maja 2018 r. naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej, ponieważ dyskrecjonalne prawo Prezydenta RP do przedłużenia

⁵⁷ Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., C-159/10 i C-160/10, EU:C:2011:508, w szczególności pkt 50.

⁵⁸ Wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., C-288/12, EU:C:2014:237, pkt 54, 59, 60, wyróżnienie moje.

⁵⁹ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. 1995, L 281, s. 31), uchylona przez obecnie obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1).

⁶⁰ Wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., C-286/12, EU:C:2012:687.

⁶¹ Wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., C-288/12, EU:C:2014:237.

⁶² Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40, 41.

- czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po osiągnięciu obniżonego wieku przejścia w stan spoczynku umożliwi mu wywieranie wpływu na Sąd Najwyższy i jego sędziów. Komisja opiera swój zarzut przede wszystkim na tej podstawie, że decyzja Prezydenta RP nie podlega wiążącym kryteriom ani kontroli sądowej, a ciężący na nim obowiązek zasięgnięcia opinii KRS nie usuwa przyznanej mu nadmiernej swobody uznania, ponieważ opinia ta jest powiązana z bardzo ogólnymi kryteriami i nie jest dla niego wiążąca.
85. Zdaniem Polski niezawisłość sędziowska pozostaje nienaruszona, w szczególności z uwagi na rolę Prezydenta RP jako strażnika Konstytucji RP, a także z powodu istnienia systemu gwarancji niezawisłości sędziowskiej w polskim porządku prawnym.
86. W myśl wymogów niezawisłości sędziowskiej, jakie państwa członkowskie powinny spełniać na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, pojęcie niezawisłości zakłada w szczególności, że dany organ wypełnia swe zadania w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia⁽⁶³⁾.
87. Wymogi te odnoszą się do zewnętrznego aspektu zasady niezawisłości sędziowskiej, który – jak podkreślił Trybunał – wymaga zasad dotyczących w szczególności składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, „pozwalających wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do reprezentowanych przed nim interesów”⁽⁶⁴⁾.
88. Pragnę odwołać się również do przywołanych powyżej zasad wypracowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, zgodnie z którymi obiektywny element zasady niezawisłości sędziowskiej wymaga wystarczających gwarancji pozwalających wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do niezależności i bezstronności organu oraz zapewnić wrażenie niezależności (zob. pkt 71 niniejszej opinii).
89. W niniejszej sprawie Komisja w wystarczającym stopniu wykazała, że sporne przepisy naruszają wymogi niezawisłości sędziowskiej, ponieważ mogą narazić Sąd Najwyższy i jego sędziów na ingerencję i naciski zewnętrzne ze strony Prezydenta RP w kontekście możliwości podwójnego przedłużenia ich czynnej służby, co podważa obiektywną niezależność tego sądu oraz wpływa na niezależność osądu sędziów i na ich rozstrzygnięcia. Jest tak w szczególności dlatego, że wymogowi wystąpienia do Prezydenta RP o przedłużenie czynnej służby towarzyszy obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku⁽⁶⁵⁾.
90. Polska przyznała, że niewyrażenie przez Prezydenta RP zgody na przedłużenie czynnej służby sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu przez niego wieku przejścia w stan spoczynku nie podlega kontroli sądowej.

⁶³ Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 44; z dnia 7 lutego 2019 r., *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106, pkt 66.

⁶⁴ Zobacz wyrok z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 53.

⁶⁵ Sporne przepisy zostały również uznane za sprzeczne z europejskimi i międzynarodowymi standardami niezawisłości sędziowskiej. Zobacz na przykład Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) Raport na temat niezawisłości i bezstronności sędziowskiej w państwach członkowskich Rady Europy w 2017 r., 7 lutego 2018 r., CCJE-BU(2017)11, pkt 158; Rada Praw Człowieka ONZ, Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy, ww. w przypisie 53, pkt 56.

91. Chociaż Polska przywołuje argumenty dotyczące prerogatyw Prezydenta przyznanych mu przez Konstytucję RP, systemu gwarancji niezawisłości sędziowskiej przewidzianych w prawie polskim oraz kryteriów branych pod uwagę przez KRS przy formułowaniu opinii zgodnie z § 37 ust. 1b ustawy o Sądzie Najwyższym, to jednak argumenty te nie są wystarczające do zatarcia wrażenia braku obiektywnej niezależności Sądu Najwyższego będącego skutkiem spornych przepisów, a w szczególności niezawarcia w tych przepisach wiążących kryteriów, na co wskazuje Komisja.
92. Jeśli chodzi o rolę KRS, nie ulega wątpliwości, że jej opinia nie jest wiążąca. Niezależnie od składu KRS przyznana jej rola w żaden sposób nie rozwiewa wrażenia, że przysługujące Prezydentowi uprawnienie jest nadmiernie szerokie.
93. Co więcej, argumenty Polski dotyczące ustawodawstwa innych państw członkowskich oraz przepisów regulujących funkcjonowanie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej także nie są przekonujące. Jak wskazała Komisja, systemy innych państw członkowskich nie są porównywalne w sytuacji w Polsce, ponieważ obowiązują w innym kontekście prawnym, politycznym i społecznym, a w każdym razie nie mają żadnego przełożenia na niewypełnienie przez Polskę jej zobowiązań. Odnoszenie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej również nie ma związku z tą sprawą, jako że nie istnieje kwestia zmiany zasad dotyczących wieku przejścia w stan spoczynku przez sędziów Trybunału, a ponadto nie jest adekwatne, ponieważ jako sąd międzynarodowy Trybunał nie podlega klasycznemu systemowi trójpodziału władzy, jaki obowiązuje w państwach członkowskich⁽⁶⁶⁾.
94. W świetle powyższych względów podnoszony przez Komisję zarzut drugi należy uznać za zasadny.
95. Z ogółu powyższych rozważań wynika, że Trybunał powinien orzec, iż obniżając wiek przejścia w stan spoczynku sędziów powołanych do Sądu Najwyższego przed dniem 3 kwietnia 2018 r. i przyznając Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego, Rzeczpospolita Polska naruszyła zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów, a tym samym uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

VII. W przedmiocie kosztów

96. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
97. Zgodnie z proponowanym przeze mnie rozwiązaniem, chociaż zarzuty Komisji w zakresie, w jakim opierają się na art. 47 karty praw podstawowych, powinny zostać odrzucone jako niedopuszczalne, to należy je uwzględnić w zakresie, w jakim zostały oparte na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy nakazać Rzeczypospolitej Polskiej pokrycie jej własnych kosztów oraz kosztów poniesionych przez Komisję.
98. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, zatem należy rozstrzygnąć, że Węgry pokrywają własne koszty.

⁶⁶ Zobacz D. Kosař, *Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe*, *German Law Journal*, Vol. 19, 2018, s. 1567, 1596.

VIII. Wnioski

99. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- 1) stwierdził, że obniżając wiek przejścia w stan spoczynku i stosując go do urzędujących sędziów Sądu Najwyższego powołanych do Sądu Najwyższego przed dniem 3 kwietnia 2018 r., a także przyznając Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
- 2) w pozostałym zakresie skargę oddalił;
- 3) nakazał Rzeczypospolitej Polskiej pokrycie własnych kosztów oraz kosztów poniesionych przez Komisję;
- 4) nakazał Węgrom pokrycie własnych kosztów.

Robert Grzeszczak

(ORCID: 0000-0002-5861-9119)

Rozdział 5

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 5 listopada 2019 r. Sprawa C-192/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym oraz stanowiska prokuratorów)

5.1. Zakres naruszenia prawa Unii Europejskiej

Trybunał Sprawiedliwości, w ogłoszonym 5 listopada 2019 roku wyroku w sprawie C-192/18, dotyczącym niezawisłości sędziów sądów powszechnych¹, uwzględnił skargę Komisji Europejskiej o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (tj. Polski). Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-192/18 jest drugą jego wypowiedzią, po wyroku w sprawie C-619/18², dotyczącej dereformy polskiego wymiaru sprawiedliwości. Obie sprawy zostały też rozstrzygnięte w podobny sposób i stanowią kontynuację argumentacji.

Trybunał, orzekając w składzie wielkiej izby uznał, że Polska, poprzez przyjęcie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących stanowiska sędziowskie lub prokuratorские, uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej z mocy prawa Unii Europejskiej. Dodatkowo Trybunał uznał, że Polska uchybiła swoim zobowiązaniom także wskutek obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku mającego zastosowanie do sędziów sądów powszechnych z jednoczesnym przyznaniem Ministrowi Sprawiedliwości uprawnień do decydowania o ewentualnym przedłużeniu czasu czynnej służby dla tych sędziów. Tym samym Trybunał podzielił argumentację rzecznika generalnego Tanchewa, zaprezentowaną w tym postępowaniu.

Podczas gdy większość spraw sądowych, dotyczących zjawiska „osuwania się demokracji”³ i łamania zasady praworządności w Polsce, toczy się przed Trybunałem

¹ EU:C:2019:924, dalej jako: wyrok C-192/18. Dokument 5.1.

² Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja p. Polsce*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531. Zob. w niniejszej książce rozdział 4 autorstwa A. Zawidzkiej-Łojek.

³ Szerzej na ten temat zob. m.in.: W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School, Legal Studies Research Paper 18/01 (2018), s. 17–31.

Sprawiedliwości w ramach procedury pytań prejudycjalnych (art. 267 TFUE), to te ww. dwie sprawy dotyczące Sądu Najwyższego (C-619/18) i sądów powszechnych (C-192/18) są objęte reżimem postępowania spornego (art. 258 TFUE), tj. w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

5.2. Etapy postępowania przed- i sądowego

Komisja Europejska już 28 lipca 2017 r. skierowała do polskiego rządu wezwanie do usunięcia uchybienia – wskazując, że Polska, w następstwie przyjęcia ustawy z 12 lipca 2017 r.⁴ uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z jednej strony z prawa pierwotnego (z art. 157 TFUE⁵), a z drugiej strony, z prawa pochodnego, tj. z art. 5 lit. a)⁶ i art. 9 ust. 1 lit. f)⁷ dyrektywy 2006/54.

W wyniku sformułowania wezwania do usunięcia uchybienia Komisja podjęła następnie dialog prawny z rządem polskim. Jednak nieco rytualna wymiana pism między stronami postępowania nie przyniosła rozwiązania⁸. Polska odpowiedziała na wezwanie Komisji pismem z 31 sierpnia 2017 r., w którym zakwestionowała w całości zarzucane jej naruszenia prawa Unii. W efekcie 12 września 2017 r. Komisja podjęła decyzję o wydaniu uzasadnionej opinii, w której podtrzymała stanowisko i wezwała Polskę do podjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie 1 miesiąca od jej doręczenia. Polska odpowiedziała

⁴ Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1452).

⁵ Artykuł 157 TFUE stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.

2. Do celów niniejszego artykułu przez wynagrodzenie rozumie się zwykłą podstawową lub minimalną płacę albo uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio, z racji zatrudnienia, od pracodawcy.

[...]

3. Parlament Europejski i Rada [Unii Europejskiej], stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki zmierzające do zapewnienia stosowania zasady równości szans i równości traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy, w tym zasadę równości wynagrodzeń za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.

4. W celu zapewnienia pełnej równości między mężczyznami i kobietami w życiu zawodowym zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania”.

⁶ Art. 5 dyrektywy 2006/54/WE PE i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2006, L 204, s. 23): (...) Bez uszczerbku dla art. 4, w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników nie może występować jakakolwiek bezpośrednia lub pośrednia dyskryminacja ze względu na płeć, w szczególności w stosunku do: a) zakresu zastosowania takich systemów i warunków przystępowania do nich (...).

⁷ Art. 9 ust 1 dyrektywy: 1. Do przepisów sprzecznych z zasadą równego traktowania należą przepisy, które posługują się pojęciem płci bezpośrednio lub pośrednio, jeżeli chodzi o: (...) lit. f): ustanowienie różnego wieku emerytalnego; (...).

⁸ Zob. punkty 31–32 wyroku w sprawie C-192/18.

na to wezwanie pismem z 12 października 2017 r., w którym stwierdziła, że nie doszło do wystąpienia zarzucanych jej naruszeń.

Komisja Europejska, w związku z postawą prezentowaną przez polski rząd, 15 marca 2018 r. wniosła skargę do Trybunału o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Tym samym rozpoczął się pisemny etap postępowania sądowego, podczas którego Polska złożyła odpowiedź na skargę, a następnie duplikę, w odpowiedzi na wniesioną przez Komisję replikę. Rozprawa przed wielką izbą odbyła się 8 kwietnia 2019 r., wówczas przedstawione zostały ustnie argumenty stron, a Komisja doprecyzowała, że w skardze domaga się w istocie stwierdzenia naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 KPP. Opinia rzecznika generalnego Tancheva została przedstawiona na posiedzeniu 20 czerwca 2019 r., wówczas też został zakończony ustny etap postępowania. Sam wyrok zapadł 5 listopada 2019 roku. Należy dodać, że wydanie orzeczenia w tej sprawie zajęło Trybunałowi bez mała rok, w międzyczasie polski ustawodawca ponownie znowelizował relewantne prawo i ujednotził wiek emerytalny dla obu płci, co jednak nie uczyniło postępowania bezprzedmiotowym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału – moment oceny stanu prawnego przypada bowiem na okres wydania uzasadnionej opinii.

5.3. Zakres zarzutów

Komisja zakwestionowała prawodawstwo polskie z dwóch podstawowych powodów. Po pierwsze wskazała, że nowe prawo przewidywało obowiązkowy wiek przejścia w stan spoczynku dla sędziów w wieku 60 lat i mężczyzn w wieku 65 lat, podczas gdy poprzednio wiek ten ustalono na 67 lat, tak samo dla obu płci.

Po drugie, KE zakwestionowała uznaniowe uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do przedłużenia kadencji sędziów sądów powszechnych do 65 lat w przypadku kobiet i 70 w przypadku mężczyzn. Komisja argumentowała, że to uznaniowe uprawnienie członka władzy wykonawczej stanowiło naruszenie zasady skutecznej ochrony prawnej wynikającej z art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP. Ponadto Komisja argumentowała, że dyskrecjonalne uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do przedłużania kadencji sędziów bez jasnych kryteriów, ram czasowych, motywacji i bez możliwości odwołania się przez danego sędziego do sądu narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej w prawie UE.

W swojej argumentacji Komisja szeroko oparła się na wcześniejszym orzecznictwie Trybunału, zwłaszcza na sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*⁹, a więc orzeczeniu znanym z pierwszego połączonych zastosowania art. 19 ust. 1 TUE, art. 4 ust. 3 TUE i art. 47 KPP. W wyroku tym Trybunał, poprzez łączną lekturę trzech ww. artykułów, wskazał na podstawy prawne dla swojej kompetencji do ochrony niezawisłości sądów w państwach członkowskich. Komisja argumentowała zwłaszcza, że mechanizm przedłużenia nie jest zgodny z zasadą niezależności sądów,

⁹ Sprawa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

która jest nieodłącznym elementem systemu środków odwoławczych zapewniających skuteczną ochronę sądową w prawie Unii¹⁰. Polska zakwestionowała to stanowisko Komisji. W przedmiocie dopuszczalności drugiego zarzutu Polska powołała się w swojej obronie na zasadę autonomii proceduralnej argumentując, że krajowy wymiar sprawiedliwości nie podlega kompetencji prawa UE, dlatego art. 19 TUE nie ma zastosowania do prawa krajowego.

5.4. Komentarz

1) Sposób argumentacji rządu polskiego, prezentowanej w odpowiedziach na pisma KE, a także podczas samej rozprawy, pokazuje nie tylko brak dobrej wiary polskich władz ale, niespotykaną w jej skali, arogancję. Jak wskazują Pech i Wachowiec, członkowie partii rządzącej w Polsce nieustannie podkreślali na różnych forach publicznych potrzebę „dekomunizacji” wymiaru sprawiedliwości, twierdząc także, że nawet i młodszy sędziowie wykształceni już po zmianie ustrojów, a więc po 1989 r., mieliby rzekomo podążać za wzorcami zachowań swoich starszych „komunistycznych” patronów. Uzasadnienia owych „reform” emerytalnych wysuwane już przed Trybunałem miały jednak inny charakter. Dla zobrazowania – obniżenie wieku emerytalnego sędziów sądów powszechnych (tj. do 60 lat z 67 lat) władze polskie uzasadniały „ze względu na szczególną rolę społeczną związaną z macierzyństwem i wychowaniem dziecka”, w efekcie wcześniejsza emerytura miałaby stanowić swoistą rekompensatę dla kobiet za ciężar macierzyństwa i wychowywania dzieci, co uniemożliwia im osiągnięcie podobnej pomyślnej kariery zawodowej jak mężczyzna¹¹. Trybunał uznał jednak, że środek ten działa wręcz odwrotnie – bardziej dyskryminuje kobiety niż wspiera ich zatrudnienie lub awans. Czytając niedorzeczną argumentację rządu polskiego, mającą uzasadnić sens zamian w tym zakresie, można odnieść wrażenie, że rząd przedstawia w ten sposób swoją wizję, jakże archaiczną i wsteczną, polityki społecznej, równości płci i środków dla jej osiągnięcia¹².

2) Trzeba zauważyć, że Trybunał wziął pod uwagę szerszy kontekst polityczny, zważył na zakres odstępstw od praworządności, a także na opinie innych organów, jak np. Komisji Weneckiej. W efekcie stwierdził, że nowe zasady dotyczące przejścia sędziów i prokuratorów w stan spoczynku nie były zgodne z prawem UE i naruszały m.in. zasady nieusuwalności sędziów, która jest nieodłącznym elementem niezawisłości sędziów¹³. Zasada nieusuwalności sędziów została podniesiona przez Trybunał

¹⁰ Zob. punkty 87–92 wyroku w sprawie C-192/18.

¹¹ L. Pech, P. Wachowiec, *1460 Days Later: Rule of Law in Poland R.I.P. (Part I)*, *VerfBlog*, 2020/1/13, <https://verfassungsblog.de/1460-days-later-rule-of-law-in-poland-r-i-p-part-i/>, DOI: 10.17176/20200113-102240-0 (dostęp 15.01.2021).

¹² Zob. punkt 57 wyroku w sprawie C-192/18.

¹³ P. Bárd, J. Morijn, *Luxembourg's Unworkable Test to Protect the Rule of Law in the EU: Decoding the Amsterdam and Karlsruhe Courts' post-LM Rulings (Part I)*, *VerfBlog*, 2020/4/18, <https://verfassungsblog.de/luxembourg-unworkable-test-to-protect-the-rule-of-law-in-the-eu/>, DOI: 10.17176/20200418-182547-0 (dostęp 15.01.2021).

do rangi zasady o fundamentalnym znaczeniu¹⁴. Jak podkreśla Kochenov, Trybunał Sprawiedliwości uznał, zgodnie z doktryną akademicką i dobrymi praktykami, że zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, aby sędziowie mogli pozostać na stanowiskach pod warunkiem, że nie osiągnęli obowiązkowego wieku emerytalnego lub do wygaśnięcia mandatu, jeżeli mandat jest udzielony na czas określony¹⁵, a zasada ta ma zastosowanie do wszystkich sądów w UE, jak i samego TS¹⁶.

3) W zakresie pierwszego zarzutu Trybunał musiał zbadać, czy przedmiotowe systemy emerytalne wchodzą w zakres „pojęcia wynagrodzenia” w rozumieniu art. 157 TFUE. Trybunał orzekł, że system emerytalny polskich sędziów mieści się w zakresie pojęcia wynagrodzenia w rozumieniu art. 157 TFUE i tym samym uwzględnił argumenty Komisji¹⁷. Poza tym, w odniesieniu do zastosowania dyrektywy 2006/54 do przepisów reformy polskich sądów powszechnych, Trybunał stwierdził, że sędziowie sądów powszechnych są uznawani za urzędników państwowych, a zatem wchodzą w zakres przedmiotowy rozdziału 2 dyrektywy, który wyraźnie zajmuje się systemami emerytalnymi urzędników publicznych. W swojej analizie Trybunał stwierdził także, że obniżenie wieku emerytalnego koliduje z art. 5 ust. 1 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy, które wyraźnie zakazują ustalania różnych wieków emerytalnych ze względu na płeć oraz z art. 157 TFEU.

4) Jak się podkreśla w komentarzach – spośród dwóch zarzutów prawnych w tej sprawie (dyskryminacja ze względu na płeć i niezawisłość sędziów) Polska miała pewną szansę na zakwestionowanie drugiego z nich. Kluczowym argumentem miał tu być pogląd, że mechanizm przedłużania kadencji sędziów w stan spoczynku przez Ministra Sprawiedliwości nie podlega jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości¹⁸. Trybunał nie podążył za argumentacją zaproponowaną przez pełnomocnika Polski, a powołującego się na zasadę autonomii proceduralnej w odniesieniu do reformy sądownictwa krajowego. Sprawę autonomii proceduralnej Trybunał pozostawił bez komentarza. Rozpatrzył natomiast możliwość zastosowania art. 19 ust. 1 TUE do omawianej sytuacji i uznał, że skoro sądy powszechne w Polsce potencjalnie będą stosowały prawo UE, wchodzą one w zakres przedmiotowy art. 19 TUE. Wymaga to, aby sądy spełniały standardy skutecznej ochrony sądowej, zaś mechanizm Ministra Sprawiedliwości zagraża tej skutecznej ochronie sądowej. Trybunał stwierdził, że stosowany przez Ministra Sprawiedliwości mechanizm przedłużania kadencji wybranych sędziów aktywnie podważa ich zewnętrzną i wewnętrzną niezawisłość sędziowską w toczącym się przed nimi postępowaniu. Środek taki może budzić

¹⁴ Zob. punkt 115 wyroku w sprawie C-192/18.

¹⁵ Zob. punkt 76 wyroku w sprawie C-619/18.

¹⁶ D. Kochenov, *Humiliating the Court?: Irremovability and Judicial Self-Governance at the ECJ Today*, *VerfBlog*, 2020/4/07, <https://verfassungsblog.de/humiliating-the-court/>, DOI: 10.17176/20200407-152956-0 (dostęp 15.01.2021).

¹⁷ N. Kirst, *The Independence of Judges in Polish's Courts: the CJEU Judgement in Commission v Poland (C-192/18)*, *Brexit Institute News*, <http://dcubrexitinstitute.eu/2019/11/the-independence-of-judges-in-polishs-courts-the-cjeu-judgement-in-commission-v-poland-c-192-18/> (dostęp 15.01.2021).

¹⁸ N. Kirst, *The Independence of Judges in Polish's Courts: the CJEU Judgement in Commission v Poland (C-192/18)*, *Brexit Institute News*, <http://dcubrexitinstitute.eu/2019/11/the-independence-of-judges-in-polishs-courts-the-cjeu-judgement-in-commission-v-poland-c-192-18/> (dostęp 15.01.2021).

w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do tego, czy celem nowego systemu nie było w rzeczywistości umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości, działającemu w sposób uznaniowy, odsunięcia, po osiągnięciu nowo ustalonego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, niektórych sędziów spośród sprawujących urząd w sądach powszechnych w Polsce przy jednoczesnym utrzymaniu na stanowisku innych sędziów spośród tej grupy¹⁹. Powyższe zagraża wspomianej odporności danego sędziego (niezależność) na jakiegokolwiek zewnętrzne naciski, które mogłyby wpłynąć na wewnętrzne stanowienie prawa w przyszłych sprawach (efekt mrozący).

Należy wyraźnie podkreślić, że sytuacja w Polsce ostatnich lat jest najbardziej wieloaspektowym procesem i z olbrzymim potencjałem oddziaływania dla systemowego *democratic backsliding* w historii Unii Europejskiej²⁰. Omawiana tu sprawa jest kolejną częścią smutnego obrazu polskiej niepraworządności. Proces demontażu rządów prawa prowadzony jest od 2015 roku poprzez stopniową zmianę w systemie konstytucyjnym, która eliminuje liberalne i demokratyczne cechy systemu i zastępuje je autorytarnymi, doprowadzając do głębokiej i zapewne trwałej zmiany w ustroju państwa.

¹⁹ Zob. punkt 127 wyroku w sprawie C-192/18. Zob. analogicznie wyrok w sprawie C-619/18, punkt 85.

²⁰ Szeroko na ten temat zob. N. Borneo, *On Democratic Backsliding*, *Journal of Democracy* 2016, nr 27, s. 5–19; R. Grzeszczak, *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państwa członkowskich*, *PiP* 2019, nr 6 (LXXIV), s. 28–55.

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)**z dnia 5 listopada 2019 r.⁽¹⁾**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Praworządność – Skuteczna ochrona sądowa w dziedzinach objętych prawem Unii – Zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów – Obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów w sądach powszechnych w Polsce – Możliwość dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu nowo ustalonego wieku za zgodą Ministra Sprawiedliwości – Artykuł 157 TFUE – Dyrektywa 2006/54/WE – Artykuł 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) – Zakaz dyskryminacji ze względu na płeć w dziedzinie wynagrodzenia, zatrudnienia i pracy – Ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym oraz stanowiska prokuratorów

W sprawie C-192/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 15 marca 2018 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez A. Szmytkowską, K. Banks, C. Valero i H. Krämera, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez B. Majczyńską, K. Majcher i S. Żyrek, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez W. Gontarskiego, adwokata,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Prechal (sprawozdawczyni), M. Vilaras, E. Regan, P.G. Xuereb i L.S. Rossi, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 kwietnia 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 czerwca 2019 r.,
wydaje następujący

¹ Język postępowania: polski.

Wyrok

- 1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie:
 - po pierwsze, że ustanawiając w art. 13 pkt 1–3 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1452, zwanej dalej „ustawą zmieniającą z dnia 12 lipca 2017 r.”) odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących stanowiska sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2006, L 204, s. 23); oraz
 - po drugie, obniżając w drodze art. 13 pkt 1 ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r. wiek przejścia w stan spoczynku mający zastosowanie do sędziów sądów powszechnych w Polsce, a zarazem przyznając, na podstawie art. 1 pkt 26 lit. b) i c) tej ustawy, Ministrowi Sprawiedliwości prawo do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby sędziów, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Traktat UE

- 2 Artykuł 2 TUE ma następujące brzmienie:

„Unia [Europejska] opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

- 3 Artykuł 19 ust. 1 TUE stanowi:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

Traktat FUE

- 4 Artykuł 157 TFUE stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.
2. Do celów niniejszego artykułu przez wynagrodzenie rozumie się zwykłą podstawową lub minimalną płacę albo uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio, z racji zatrudnienia, od pracodawcy.
[...]

3. Parlament Europejski i Rada [Unii Europejskiej], stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki zmierzające do zapewnienia stosowania zasady równości szans i równości traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy, w tym zasadę równości wynagrodzeń za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.

4. W celu zapewnienia pełnej równości między mężczyznami i kobietami w życiu zawodowym zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania”.

Karta praw podstawowych

- 5 Tytuł VI karty praw podstawowych, opatrzony nagłówkiem „Wymiar sprawiedliwości”, obejmuje art. 47, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, który stanowi:

„Każdy, kogo [czyjego] 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. [...] [...]”.

- 6 Zgodnie z art. 51 karty praw podstawowych:

„1. Postanowienia niniejszej karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach.

2. Niniejsza karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach”.

Dyrektywa 2006/54

- 7 Motywy 14 i 22 dyrektywy 2006/54 stanowią:

„(14) Pomimo że pojęcie wynagrodzenia w rozumieniu [art. 157 TFUE] nie obejmuje świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, nie ulega obecnie wątpliwości, iż systemy emerytalne urzędników państwowych wchodzą w zakres zasady równego wynagradzania, jeżeli świadczenia należne w ramach tego systemu wypłacane są pracownikowi z tytułu stosunku pracy z pracodawcą państwowym, niezależnie od faktu, że system taki stanowi część powszechnego ustawowego systemu zabezpieczenia społecznego”. Zgodnie z [wyrokami: z dnia 28 września 1994 r., Beune (C7/93, EU:C:1994:350); z dnia 12 września 2002 r., Niemi (C351/00, EU:C:2002:480)] warunek ten jest spełniony, jeżeli system emerytalny dotyczy szczególnej kategorii pracowników, a świadczenia wypłacane w ramach tego systemu są bezpośrednio zależne od okresu zatrudnienia i są obliczane na podstawie ostatniego wynagrodzenia urzędnika państwowego. Mając

na względzie przejrzystość regulacji, właściwe jest zatem przyjęcie odpowiednich przepisów w tym zakresie.

[...]

(22) Zgodnie z [art. 157 ust. 4 TFUE] w celu zapewnienia pełnej równości w praktyce między kobietami a mężczyznami w życiu zawodowym zasada równego traktowania nie stanowi przeszkody dla państw członkowskich w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących szczególne korzyści w celu ułatwienia osobom płci niedostatecznie reprezentowanej wykonywania działalności zawodowej lub w celu zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich naprawiania. Z uwagi na obecną sytuację oraz mając na względzie deklarację nr 28 do traktatu z Amsterdamu, państwa członkowskie powinny mieć na celu przede wszystkim poprawę sytuacji kobiet w życiu zawodowym”.

8 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2006/54:

„Celem niniejszej dyrektywy jest wprowadzenie w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy.

W tym celu zawiera ona przepisy dotyczące wprowadzenia w życie zasady równego traktowania w odniesieniu do:

[...]

c) systemów zabezpieczenia społecznego pracowników.

[...]”.

9 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

a) »dyskryminacja bezpośrednia«: sytuacja, w której dana osoba traktowana jest mniej korzystnie ze względu na płeć niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji;

[...]

f) »systemy zabezpieczenia społecznego pracowników«: systemy nieobjęte dyrektywą 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego [(Dz.U. 1979, L 6, s. 24)], które mają na celu zapewnienie pracownikom najemnym i osobom prowadzącym działalność na własny rachunek, w przedsiębiorstwie, grupie przedsiębiorstw, gałęzi gospodarki lub należącym do grupy zawodowej, świadczeń, których celem jest uzupełnienie ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego lub ich zastąpienie, niezależnie od tego, czy przystąpienie do nich jest obowiązkowe czy dobrowolne”.

10 Artykuł 3 dyrektywy 2006/54, zatytułowany „Działania pozytywne”, przewiduje:

„W celu zapewnienia w praktyce pełnej równości kobiet i mężczyzn w życiu zawodowym państwa członkowskie mogą utrzymywać lub przyjmować środki w rozumieniu [art. 157 ust. 4 TFUE]”.

11 Zawarty w tytule II dyrektywy 2006/54 rozdział 2, zatytułowany „Równe traktowanie w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników”, zawiera w szczególności art. 5, 7 i 9 tego aktu.

12 Artykuł 5 tej dyrektywy stanowi:

„[...] w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników nie może występować jakkolwiek bezpośrednia lub pośrednia dyskryminacja ze względu na płeć, w szczególności w stosunku do:

- a) zakresu zastosowania takich systemów i warunków przystępowania do nich; [...]

13 Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zakres przedmiotowy”, przewiduje:

„1. Niniejszy rozdział stosuje się do:

- a) systemów zabezpieczenia społecznego pracowników zapewniających ochronę przed następującymi rodzajami ryzyka:

[...]

- (iii) starością, w tym wcześniejszym przejściem [do wcześniejszego przejścia] na emeryturę;

[...]

[...]

2. Niniejszy rozdział stosuje się również do systemów zabezpieczenia społecznego szczególnych kategorii pracowników, takich jak urzędnicy państwowi, jeżeli świadczenia należne w ramach systemu zabezpieczenia społecznego wypłacane są z tytułu stosunku pracy z pracodawcą państwowym. Fakt, że system taki stanowi część powszechnego ustawowego systemu zabezpieczenia społecznego, pozostaje bez uszczerbku dla tej kwestii”.

14 Zgodnie z art. 9 owej dyrektywy zatytułowanym „Przykłady dyskryminacji”:

„1. Do przepisów sprzecznych z zasadą równego traktowania należą przepisy, które posługują się pojęciem płci bezpośrednio lub pośrednio, jeżeli chodzi o:

[...]

- f) ustanowienie różnego wieku emerytalnego;

[...]”.

Prawo polskie

Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych

15 Artykuł 69 §§ 1 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070, zwanej dalej „u.s.p.”) brzmiał następująco:

„§ 1. Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 67. roku życia [...], chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego życia wieku oświadczy Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie.

[...]

§ 3. W razie złożenia przez sędziego oświadczenia i przedstawienia zaświadczenia, o których mowa w § 1, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70. roku życia. [...]

16 Artykuł 69 § 1 u.s.p. został w pierw zmieniony ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 38, zwaną dalej „ustawą z dnia 16 listopada 2016 r.”), którą zarówno w odniesieniu do kobiet, jak i mężczyzn, obniżono wiek przejścia w stan spoczynku sędziów do 65 lat. Zmiana ta weszła w życie w dniu 1 października 2017 r.

17 Jednak jeszcze przed wejściem w życie tej zmiany art. 69 § 1 był przedmiotem nowej zmiany na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r., która weszła w życie w dniu 1 października 2017 r. W następstwie tej nowelizacji wiek przechodzenia

przez sędziów w stan spoczynku ustalono na 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn.

18 Na podstawie art. 1 pkt 26 lit. b) i c) ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r. wprowadzono ponadto do art. 69 u.s.p. nowy § 1b i zmieniono jednocześnie § 3 tego ostatniego artykułu.

19 W wyniku zmian, o których mowa w dwóch poprzednich punktach, art. 69 wspomnianej ustawy stanowił:

„§ 1. Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 60. roku życia w przypadku kobiety, a z dniem ukończenia 65. roku życia w przypadku mężczyzny, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie.

[...]

§ 1b. Minister Sprawiedliwości może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.

[...]

§ 3. W razie wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości zgody, o której mowa w § 1b, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70. roku życia. [...]”.

20 Zgodnie z art. 91 u.s.p.:

„§ 1. Wysokość wynagrodzenia sędziów, zajmujących równorzędne stanowiska sędziowskie, różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje.

[...]

§ 1c. Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w *Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej »Monitor Polski«* [...].

[...]

§ 2. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego, o której mowa w § 1c. Stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach sędziowskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach, określa załącznik do ustawy. [...]

[...]

§ 7. Wynagrodzenie sędziów różnicuje ponadto dodatek za długoletnią pracę, wynoszący, począwszy od szóstego roku pracy, 5% wynagrodzenia zasadniczego i wzrastający po każdym roku o 1%, aż do osiągnięcia 20% wynagrodzenia zasadniczego.

[...]”.

21 Artykuł 91a u.s.p. stanowi:

„§ 1. Sędziemu obejmującemu stanowisko w sądzie rejonowym przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce pierwszej. Sędziemu obejmującemu stanowisko w sądzie okręgowym przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce czwartej, a jeżeli na niższym stanowisku

otrzymywał już wynagrodzenie w stawce czwartej albo piątej – przysługuje mu wynagrodzenie zasadnicze w stawce, odpowiednio, piątej albo szóstej. Sędziemu obejmującemu stanowisko w sądzie apelacyjnym przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce siódmej, a jeżeli na niższym stanowisku otrzymywał już wynagrodzenie w stawce siódmej albo ósmej – przysługuje mu wynagrodzenie zasadnicze w stawce, odpowiednio, ósmej albo dziewiątej. [...]

§ 3. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawce bezpośrednio wyższej po upływie kolejnych pięciu lat pracy na danym stanowisku sędziowskim.

§ 4. Do okresu pracy na stanowisku sędziego sądu rejonowego dolicza się okres pracy na stanowisku asesora sądowego. [...]

- 22 Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r. zmieniono art. 100 § 1 u.s.p. i wprowadzono do tego artykułu nowe §§ 4a i 4b. W następstwie tych zmian wspomniany art. 100 stanowił:

„§ 1. Sędziemu, który został przeniesiony w stan spoczynku, w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, przysługuje do czasu osiągnięcia wieku 60 lat w przypadku kobiety, a 65 lat w przypadku mężczyzny, uposażenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku.

§ 2. Sędziemu przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku.

§ 3. Uposażenie, o którym mowa w § 1 i 2, podwyższa się stosownie do zmian wysokości wynagrodzeń zasadniczych sędziów czynnych zawodowo.

[...]

§ 4a. W przypadku, o którym mowa w § 1, sędzia w stanie spoczynku otrzymuje jednorazową odprawę z chwilą osiągnięcia wieku 60 lat w przypadku kobiety, a 65 lat w przypadku mężczyzny.

§ 4b. Sędziemu, który powrócił na stanowisko poprzednio zajmowane albo stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu w trybie art. 71c § 4 albo art. 74 § 1a, w razie przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku przysługuje jednorazowa odprawa w kwocie stanowiącej różnicę między wysokością odprawy wyliczonej na dzień przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku a wysokością odprawy wypłaconej. W przypadku, o którym mowa w § 1, odprawa przysługuje z chwilą osiągnięcia wieku 60 lat w przypadku kobiety, a 65 lat w przypadku mężczyzny”.

Ustawa – Prawo o prokuraturze

- 23 Artykuł 127 ust. 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r., poz. 177, zwanej dalej „prawem o prokuraturze”) stanowi:

„Do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 69–71, [...] art. 99–102 [...] [u.s.p], jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej. [...]”.

- 24 Zgodnie z art. 124 prawa o prokuraturze:

„§ 1. Wysokość wynagrodzenia prokuratorów zajmujących równorzędne stanowiska prokuratora różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje. [...]

§ 2. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratora określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora.

§ 3. Prokuratorowi obejmującemu stanowisko w:

- prokuraturze rejonowej – przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce pierwszej;
- prokuraturze okręgowej – przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce czwartej, a jeżeli na niższym stanowisku otrzymywał już wynagrodzenie w stawce czwartej albo piątej – przysługuje mu wynagrodzenie zasadnicze w stawce, odpowiednio, piątej albo szóstej;
- prokuraturze regionalnej – przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce siódmej, a jeżeli na niższym stanowisku otrzymywał już wynagrodzenie w stawce siódmej albo ósmej – przysługuje mu wynagrodzenie zasadnicze w stawce, odpowiednio, ósmej albo dziewiątej.

[...]

§ 5. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratora określa się w stawce bezpośrednio wyższej po upływie kolejnych 5 lat pracy na danym stanowisku prokuratora.

§ 6. Do okresu pracy na stanowisku prokuratora prokuratury rejonowej dolicza się okres powierzenia wykonywania czynności prokuratorskich na stanowisku asesora prokuratury.

[...]

§ 11. Prokuratorowi przysługuje dodatek za długoletnią pracę wynoszący, począwszy od 6. roku pracy, 5% aktualnie pobieranego przez prokuratora wynagrodzenia zasadniczego i wzrastający po każdym kolejnym roku pracy o 1% tego wynagrodzenia, aż do osiągnięcia 20% wynagrodzenia zasadniczego. Po 20 latach pracy dodatek wypłacany jest, bez względu na staż pracy powyżej tego okresu, w wysokości 20% aktualnie pobieranego przez prokuratora wynagrodzenia zasadniczego.

[...]”.

- 25 Na mocy art. 13 pkt 3 ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r. zmieniono niektóre inne przepisy prawa o prokuraturze, w szczególności poprzez wprowadzenie odniesień do nowej granicy wieku przejścia w stan spoczynku przez prokuratorów, mianowicie 60 lat w przypadku kobiet oraz 65 lat w przypadku mężczyzn.

Ustawa o Sądzie Najwyższym z 2002 r.

- 26 Artykuł 30 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2002 r., Nr 240, poz. 2052, zwanej dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym z 2002 r.”), określał w swym § 1, że sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70. roku życia. Artykuł 30 § 2 tej ustawy przewidywał jednak, że sędziowie, którzy o to wniosą, mogą przejść w stan spoczynku po ukończeniu 67. roku życia.

- 27 Artykuł 30 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. został wpierw zmieniony ustawą z dnia 16 listopada 2016 r., obniżającą wiek, w którym można było złożyć taki wniosek, do 65. roku życia. Jednakże jeszcze przed wejściem w życie tej zmiany ten sam przepis został ponownie poddany nowelizacji na mocy art. 13 pkt 2 ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r. W brzmieniu uwzględniającym tę ostatnią zmianę art. 30 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. przewidywał:

„Sędzia Sądu Najwyższego przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku:

- 1) po ukończeniu 60. roku życia w przypadku kobiety, a 65. roku życia w przypadku mężczyzny;

[...]”.

- 28 Artykuły 42 i 43 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. stanowiły:

„Artykuł 42

[...]

§ 4. Wynagrodzenie sędziego Sądu Najwyższego określa się w stawce podstawowej albo w stawce awansowej. Stawka awansowa stanowi 115% stawki podstawowej.

§ 5. Sędzia Sądu Najwyższego, obejmując stanowisko, otrzymuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce podstawowej. Po siedmiu latach pracy wynagrodzenie zasadnicze sędziego podwyższa się do wysokości stawki awansowej.

[...]

Artykuł 43

Sędziemu Sądu Najwyższego przysługuje dodatek za długoletnią pracę wynoszący za każdy rok 1% wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej jednak niż 20% tego wynagrodzenia. Do okresu pracy, od którego zależy wysokość dodatku, wlicza się również przypadający przed powołaniem na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego okres stosunku służbowego lub stosunku pracy, jak również okres wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza”.

29 Artykuł 50 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. brzmiał następująco:

„Sędziemu Sądu Najwyższego w stanie spoczynku przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. Uposażenie to jest waloryzowane w terminach i w wysokości stosownie do zmian wynagrodzenia zasadniczego sędziów Sądu Najwyższego czynnych zawodowo”.

30 Ustawa o Sądzie Najwyższym z 2002 r. została uchylona i zastąpiona ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5, zwaną dalej „ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r.”), która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

31 Uznawszy, że w następstwie przyjęcia art. 1 pkt 26 lit. b) i c) oraz art. 13 pkt 1–3 ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r. Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z jednej strony z art. 157 TFUE, a także z art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54, zaś z drugiej strony z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, Komisja, w dniu 28 lipca 2017 r., skierowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na to wezwanie pismem z dnia 31 sierpnia 2017 r., w którym zakwestionowała zarzucane jej naruszenia prawa Unii.

32 W dniu 12 września 2017 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała stanowisko, że wskazane w punkcie powyżej przepisy krajowe naruszają przywołane postanowienia prawa Unii. W konsekwencji Komisja wezwała Rzeczpospolitą Polską do podjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie miesiąca od jej doręczenia. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na to wezwanie pismem z dnia 12 października 2017 r., w którym twierdziła, że nie doszło do wystąpienia zarzuczanych jej naruszeń.

33 W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.

Postępowanie przed Trybunałem

34 Po przeprowadzeniu pisemnego etapu postępowania, w którego toku Rzeczpospolita Polska złożyła odpowiedź na skargę, a następnie duplikę, w odpowiedzi na wniesioną przez Komisję replikę, przedstawione ustnie argumenty stron zostały wysłuchane podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 8 kwietnia 2019 r. Rzecznik generalny przedstawił opinię w dniu 20 czerwca 2019 r., w którym to dniu, w konsekwencji, został zakończony ustny etap postępowania.

- 35 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 16 września 2019 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo. Na poparcie tego wniosku Rzeczpospolita Polska wskazała w istocie, że nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, która opierała się – jak miałyby wynikać „z treści i kontekstu” niektórych punktów tej opinii oraz z analogicznych punktów zawartych w opinii rzecznika generalnego przedstawionej w dniu 11 kwietnia 2019 r. w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:325) – na błędnym, zdaniem tego państwa, odczytaniu wcześniejszego orzecznictwa Trybunału, a w szczególności wyroków z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), i z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), który to sposób interpretacji nie był ponadto przedmiotem dyskusji między stronami.
- 36 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania przed Trybunałem nie dają stronom możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 Po drugie, na podstawie art. 252 akapit drugi TFUE rzecznik generalny przedstawia publicznie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnioną opinię w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Trybunał nie jest związany ani tą opinią, ani uzasadnieniem, w oparciu o które rzecznik generalny dochodzi do zawartych w niej wniosków. W konsekwencji okoliczność, że jedna ze stron nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie poruszono w tej opinii, nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia dla otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Niemniej jednak Trybunał może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 W niniejszym wypadku Trybunał stwierdza jednak, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, że w następstwie pisemnego etapu postępowania oraz przeprowadzonej przed nim rozprawy, dysponuje wszystkimi informacjami koniecznymi do wydania wyroku. Zaznacza on ponadto, że podstawą rozstrzygnięcia sprawy nie może być argument, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami.
- 40 W tych okolicznościach nie ma potrzeby zarządzenia otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie dalszego istnienia przedmiotu sporu

- 41 W duplice i podczas rozprawy Rzeczpospolita Polska podniosła, że w wyniku wejścia w życie, w dniu 23 maja 2018 r., ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy

o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 848, zwanej dalej „ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r.”) niniejsze postępowanie w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego stało się bezprzedmiotowe.

- 42 Jeśli chodzi o zarzut pierwszy, dotyczący naruszenia art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54, Rzeczpospolita Polska wskazuje bowiem, że w drodze art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. zmieniono przepisy art. 13 pkt 1 i 3 ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r., uchylając krytykowane przez Komisję zróżnicowanie mężczyzn i kobiet w zakresie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych oraz prokuratorów w Polsce. Co się tyczy przepisów dotyczących wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, zostały one już wcześniej zastąpione przepisami zawartymi w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r.
- 43 Z kolei, jeżeli chodzi o zarzut drugi, dotyczący naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, zmiany wprowadzone w art. 13 pkt 1 i art. 1 pkt 26 lit. b) i c) ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r. w drodze art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. skutkują, zdaniem tego państwa, tym, że art. 69 § 1b u.s.p. stanowi obecnie, iż to Krajowa Rada Sądownictwa, a nie Minister Sprawiedliwości, może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego w sądach powszechnych w Polsce po ukończeniu 65. roku życia. Na mocy tych zmian Krajowa Rada Sądownictwa została ponadto zobowiązana do podejmowania decyzji w tym względzie przy uwzględnieniu kryteriów innych niż te, które do tej pory miały zastosowanie przy podejmowaniu decyzji przez Ministra Sprawiedliwości.
- 44 Z kolei Komisja wskazała na rozprawie, że podtrzymuje swoją skargę.
- 45 W tym względzie, i to nawet bez potrzeby badania, czy wprowadzone w ten sposób przez Rzeczpospolitą Polską zmiany ustawodawcze mogą doprowadzić w całości lub w części do usunięcia zarzucanych temu państwu uchybień, wystarczy przypomnieć, że – jak wynika z utrwalonego orzecznictwa – wystąpienie uchybienia powinno być oceniane z punktu widzenia sytuacji istniejącej w danym państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które zostały wprowadzone w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał (wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Komisja/Węgry, C-286/12, EU:C:2012:687, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że w momencie upływu terminu wyznaczonego przez Komisję w uzasadnionej opinii przepisy krajowe, które Komisja poddaje krytyce w niniejszej skardze, wciąż obowiązywały. Wynika z tego, że Trybunał powinien wydać orzeczenie w przedmiocie tej skargi.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 47 W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że wprowadzone w art. 13 ust. 1–3 ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r. rozróżnienie między kobietami i mężczyznami w zakresie, z jednej strony, wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych i prokuratorów w Polsce, a z drugiej strony, wieku, w którym możliwe jest wcześniejsze przejście w stan spoczynku przez sędziów Sądu Najwyższego, tj. w obu wypadkach 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn, stanowi dyskryminację ze względu na płeć zakazaną przez art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54.

- 48 Zdaniem Komisji systemy uposażenia w stanie spoczynku mające zastosowanie do tych trzech kategorii sędziów lub prokuratorów wchodzą w zakres pojęcia „wynagrodzenia” w rozumieniu art. 157 TFUE oraz w zakres stosowania dyrektywy 2006/54, ponieważ spełniają one trzy kryteria ustanowione w orzecznictwie Trybunału, a mianowicie uposażenie przewidziane w tych systemach dotyczy jedynie szczególnej kategorii pracowników, jest ono bezpośrednio związane z przepracowanym czasem, a jego wysokość jest obliczana na podstawie ostatniego wynagrodzenia.
- 49 Po pierwsze bowiem, każdy ze wspomnianych systemów dotyczy szczególnej kategorii pracowników. Po drugie, wysokość uposażenia otrzymywanego w stanie spoczynku jest obliczana na podstawie wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku, jako że została ustalona na poziomie 75% tego wynagrodzenia. Po trzecie, takie uposażenie jest bezpośrednio związane z okresem zajmowania stanowiska, ponieważ z właściwych przepisów krajowych wynika, iż liczba przepracowanych lat jest czynnikiem decydującym przy obliczaniu każdego z dwóch składników tego uposażenia, a mianowicie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za długoletnią pracę.
- 50 Zarówno zaś art. 157 TFUE, jak i art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54 stoją na przeszkodzie ustanowieniu dla przyznania takich świadczeń odmiennych warunków wiekowych w zależności od płci.
- 51 Ponadto Komisja stoi na stanowisku, że sporne zróżnicowanie nie stanowi środka działań pozytywnych, na które zezwalają postanowienia art. 157 ust. 4 TFUE i art. 3 dyrektywy 2006/54.
- 52 Ze swej strony Rzeczpospolita Polska twierdzi przede wszystkim, że rozpatrywane systemy przechodzenia w stan spoczynku nie są objęte ani zakresem art. 157 TFUE, ani zakresem dyrektywy 2006/54, lecz powinny podlegać dyrektywie Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 1979, L 6, s. 24), której art. 7 ust. 1 lit. a) przewiduje dla państw członkowskich możliwość wyłączenia z zakresu stosowania tej dyrektywy kwestii ustalenia wieku emerytalnego dla celów przyznania emerytur. Omawiane systemy nie spełniają bowiem jednego z trzech kryteriów wymienionych w pkt 48 niniejszego wyroku, a mianowicie tego, że sporne uposażenie powinno bezpośrednio wynikać z przepracowanego okresu.
- 53 Okoliczność, że dodatek za długoletnią pracę jest ograniczony do 20% wynagrodzenia zasadniczego i że taki pułap jest osiągnięty po 20 latach pracy, oznacza zdaniem tego państwa, że okres pracy ma drugorzędne znaczenie dla obliczenia wysokości uposażenia w stanie spoczynku.
- 54 Co się tyczy wynagrodzenia zasadniczego, jeśli wziąć pod uwagę, że od momentu objęcia stanowiska w sądzie rejonowym lub w prokuraturze rejonowej sędziego lub prokuratora otrzymuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce pierwszej, a wynagrodzenie zasadnicze w stawce bezpośrednio wyższej uzyskuje po upływie kolejnych pięciu lat pracy na danym stanowisku, to każdy sędzia lub prokurator osiąga najwyższą, piątą stawkę awansową po 20 latach służby. Rzeczpospolita Polska wskazuje, że nabycie kolejnych stawek awansowych w wyniku przejścia do sądu lub prokuratury wyższego szczebla jest uzależnione od indywidualnej ścieżki awansowej danego sędziego lub prokuratora, a zatem nie jest bezpośrednio związana ze stażem pracy.
- 55 Tym samym zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami krajowymi każdy sędzia lub prokurator, niezależnie od tego, czy jest kobietą czy mężczyzną, wliczając w to także osoby

pracujące wcześniej w innym zawodzie upoważniającym do objęcia stanowiska sędziego lub prokuratora, otrzymuje dodatek za długoletnią pracę i wynagrodzenie zasadnicze w najwyższej stawce na długo przed osiągnięciem wieku przejścia w stan spoczynku. Oznacza to, że wprowadzone ustawą zmieniającą z dnia 12 lipca 2017 r. rozróżnienie między mężczyznami a kobietami w zakresie wieku przejścia w stan spoczynku nie ma żadnego wpływu na wysokość otrzymywanego przez tych sędziów lub prokuratorów uposażenia, i to nawet w przypadku wcześniejszego przejścia w stan spoczynku, ponieważ ta ostatnia możliwość podlega wymogowi wykazania się co najmniej 25-letnim doświadczeniem zawodowym.

- 56 Wreszcie Rzeczpospolita Polska wskazuje, że w czasie gdy zaskarżone przez Komisję przepisy nadal obowiązywały, istniały przepisy przejściowe, a mianowicie przepisy przewidziane w art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., zgodnie z którymi wszyscy sędziowie, zarówno kobiety, jak i mężczyźni, którzy podlegali przepisom ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r. i osiągnęli najpóźniej w dniu 30 kwietnia 2018 r. wiek 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn, mogli skorzystać z wcześniej obowiązującego wieku przejścia w stan spoczynku, identycznego dla mężczyzn i kobiet, za złożeniem jedynie oświadczenia w przewidzianym prawem terminie i bez konieczności uzyskania zezwolenia od jakiegokolwiek organu.
- 57 Posiłkowo Rzeczpospolita Polska stoi na stanowisku, że sporne przepisy krajowe stanowią „dopuszczalne działanie pozytywne” na podstawie art. 157 ust. 4 TFUE i art. 3 dyrektywy 2006/54. Z uwagi bowiem na swoją szczególną rolę społeczną związaną z macierzyństwem i wychowaniem dzieci kobiety odczuwają więcej utrudnień w zaangażowaniu się w sposób ciągły w pracę zawodową, skutkiem czego rzadziej niż mężczyźni korzystają z awansu zawodowego. W interesie publicznym pozostaje jednak, aby wymagania stawiane w procesie ubiegania się o awans były nadal wysokie i jednolite, w związku z tym niemożliwe jest wprowadzenie szczególnych ułatwień, które stanowiłyby odpowiedź na doświadczone w ten sposób przez kobiety utrudnienia w rozwoju ich kariery zawodowej. Możliwość wcześniejszego przejścia w stan spoczynku ma zatem stanowić pośrednią kompensatę niekorzystnych sytuacji, jakich doświadczają z reguły kobiety.

Ocena Trybunału

- 58 Po pierwsze, należy przypomnieć, że w myśl art. 157 ust. 1 TFUE każde państwo członkowskie zapewnia stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci żeńskiej i męskiej za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości. Zgodnie z art. 157 ust. 2 akapit pierwszy TFUE przez wynagrodzenie rozumie się zwykłą podstawową lub minimalną płacę albo uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio, z racji zatrudnienia, od pracodawcy.
- 59 W celu dokonania oceny, czy świadczenie emerytalne wchodzi w zakres stosowania art. 157 TFUE, decydujące znaczenie może mieć jedynie kryterium wywiedzione ze stwierdzenia, że świadczenie emerytalne jest wypłacane pracownikowi z racji stosunku pracy łączącego go z byłym pracodawcą, a zatem kryterium zatrudnienia, wynikające z samej treści wspomnianego postanowienia (wyrok z dnia 15 stycznia 2019 r., E.B., C-258/17, EU:C:2019:17, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). Świadczenia otrzymywane w ramach systemu emerytalnego, który jest uzależniony zasadniczo od stanowiska, jakie zajmował zainteresowany, są powiązane z wynagrodzeniem i są objęte zakresem wskazanego powyżej postanowienia (wyrok z dnia 26 marca 2009 r., Komisja/Grecja, C-559/07, niepublikowany, EU:C:2009:198, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 60 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w zakres stosowania art. 157 TFUE wchodzi świadczenie emerytalne, które dotyczy jedynie szczególnej kategorii pracowników, które jest bezpośrednio zależne od przepracowanego okresu i którego wysokość jest obliczana na podstawie ostatniego wynagrodzenia (wyrok z dnia 15 stycznia 2019 r., E.B., C-258/17, EU:C:2019:17, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 W niniejszym przypadku sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów w Polsce, do których mają zastosowanie trzy przedmiotowe systemy przechodzenia w stan spoczynku, należy uznać za szczególne kategorie pracowników w rozumieniu orzecznictwa, o którym mowa w poprzednim punkcie. W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że urzędnicy korzystający z systemu emerytalnego odróżniają się od pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie, grupie przedsiębiorstw, gałęzi gospodarki lub należących do grupy zawodowej jedynie z uwagi na cechy szczególnie regulujące ich stosunek pracy z państwem lub z innymi podmiotami i pracodawcami prawa publicznego (wyroki: z dnia 29 listopada 2001 r., Griesmar, C-366/99 P, EU:C:2001:648, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 26 marca 2009 r., Komisja/Grecja, C-559/07, niepublikowany, EU:C:2009:198, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 Równie bezsporne jest to, że w niniejszym wypadku wysokość uposażenia wypłacanego w stanie spoczynku w ramach każdej z tych trzech kategorii sędziów lub prokuratorów jest obliczana na podstawie ostatniego wynagrodzenia uprawnionych osób. Z art. 100 § 2 u.s.p., z art. 127 § 1 prawa o prokuraturze, który odsyła do wyżej wspomnianego art. 100, oraz z art. 50 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. wynika bowiem, że wysokość uposażenia wypłacanego tym sędziom i prokuratorom wynosi 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za długoletnią pracę pobieranych przez nich na ostatnio zajmowanym stanowisku.
- 63 Co się tyczy kwestii, czy takie uposażenie jest bezpośrednio zależne od przepracowanego przez uprawnionych czasu, należy stwierdzić, z jednej strony, że z przepisów art. 91 § 1 i art. 91a § 3 u.s.p., z art. 124 §§ 1 i 5 prawa o prokuraturze oraz z art. 42 §§ 4 i 5 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. wynika, że wysokość wynagrodzenia zasadniczego, które stanowi jeden z dwóch składników ostatniego wynagrodzenia, stanowiącego podstawę do zastosowania, przy obliczaniu wysokości uposażenia należnego tym różnym kategoriom sędziów i prokuratorów, stawki procentowej wynoszącej 75%, zmienia się między innymi w zależności od stażu pracy danych sędziów i prokuratorów.
- 64 Z drugiej strony, jeżeli chodzi o drugi składnik tego ostatnio pobieranego wynagrodzenia, a mianowicie dodatek za długoletnią pracę, z art. 91 § 7 u.s.p., z art. 124 § 11 prawa o prokuraturze oraz z art. 43 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. wynika, że przy obliczaniu tego dodatku należy uwzględnić liczbę lat pracy, ponieważ dodatek ten wynosi 5% wynagrodzenia zasadniczego po pięciu latach pracy, a następnie wzrasta o 1 punkt procentowy za każdy rok pracy w okresie 15 lat.
- 65 Ponadto, jak zwraca uwagę Komisja, dodatek za długoletnią pracę, jako że sam stanowi odsetek kwoty wynagrodzenia zasadniczego, które zmienia się wraz ze stażem pracy uprawnionych sędziów i prokuratorów, również jest uzależniony od przepracowanego przez uprawnionych czasu.
- 66 W tych okolicznościach wszystkie przywołane przez Rzeczpospolitą Polską i mające różny charakter okoliczności, o których mowa w pkt 53–55 niniejszego wyroku, są pozbawione znaczenia przy ustalaniu, czy uposażenie wypłacane w ramach przedmiotowych systemów przechodzenia w stan spoczynku wchodzi w zakres pojęcia „wynagrodzenia” w rozumieniu art. 157 TFUE.

- 67 Tego rodzaju okoliczności nie mają również wpływu na fakt, że – jak wynika z ustaleń zawartych w pkt 63–65 niniejszego wyroku – staż pracy zainteresowanych osób odgrywa w tym wypadku decydującą rolę przy obliczaniu wysokości ich uposażenia, ani na fakt, że uposażenie wypłacane w ramach omawianych systemów przechodzenia w stan spoczynku jest w znacznej mierze zależne od zajmowanego przez uprawnionych stanowiska, co zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przywołanym w pkt 59 niniejszego wyroku stanowi kryterium decydujące dla zakwalifikowania go jako „wynagrodzenia” w rozumieniu art. 157 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 września 1994 r., Beune, C-7/93, EU:C:1994:350, pkt 5, 46; z dnia 29 listopada 2001 r., Griesmar, C-366/99, EU:C:2001:648, pkt 33–35; a także z dnia 12 września 2002 r., Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, pkt 45, 55).
- 68 W tym względzie należy również uściślić, że – jak podnosi Komisja – ten związek między uposażeniem i stanowiskiem zajmowanym przez zainteresowanych jest dodatkowo wzmocniony przez to, że z art. 100 § 3 u.s.p., z art. 127 § 1 prawa o prokuraturze, który odsyła do wspomnianego art. 100, oraz z art. 50 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. wynika, iż owo uposażenie podlega rewaloryzacji, stosownie do zmian wysokości wynagrodzeń zasadniczych sędziów i prokuratorów czynnych zawodowo.
- 69 Z powyższego wynika, że uposażenie wypłacane w ramach takich systemów jak te ustanowione w u.s.p., w prawie o prokuraturze i w ustawie o Sądzie Najwyższym z 2002 r. wchodzi w zakres pojęcia „wynagrodzenia” w rozumieniu art. 157 TFUE.
- 70 Co się tyczy dyrektywy 2006/54, a w szczególności art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) tego aktu, które w ocenie Komisji również zostały naruszone, należy zauważyć, że oba te przepisy zawarte są w rozdziale 2 tytułu II tej dyrektywy, który obejmuje, jak wskazuje tytuł tego rozdziału, przepisy poświęcone równemu traktowaniu w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników.
- 71 Artykuł 7 dyrektywy 2006/54, który określa zakres przedmiotowy stosowania wspomnianego rozdziału 2, stanowi w swoim ust. 2, że ów rozdział ma zastosowanie między innymi do systemów zabezpieczenia społecznego szczególnych kategorii pracowników, takich jak urzędnicy państwowi, jeżeli świadczenia należne w ramach takiego systemu wypłacane są z tytułu stosunku pracy z pracodawcą państwowym.
- 72 W tym względzie z motywu 14 dyrektywy 2006/54 wynika, że prawodawca Unii zamierzał uwzględnić fakt, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału przypomnianym w pkt 60 niniejszego wyroku systemy emerytalne urzędników państwowych wchodzi w zakres zasady równego wynagradzania ustanowionej w art. 157 TFUE, jeżeli świadczenia należne w ramach tego systemu wypłacane są pracownikowi z tytułu stosunku pracy z pracodawcą państwowym, przy czym warunek ten jest spełniony, jeżeli dany system emerytalny dotyczy szczególnej kategorii pracowników, a świadczenia wypłacane w ramach tego systemu są bezpośrednio zależne od okresu zatrudnienia i obliczane na podstawie ostatniego wynagrodzenia urzędnika państwowego.
- 73 Z pkt 61–69 niniejszego wyroku wynika zaś, że trzy systemy przechodzenia w stan spoczynku, których dotyczy niniejsza skarga, spełniają te warunki, w związku z czym mieszczą się w zakresie przedmiotowym rozdziału 2 tytułu II dyrektywy 2006/54, a w konsekwencji są też objęte art. 5 i 9 tej dyrektywy.
- 74 Po drugie, należy przypomnieć, że w myśl utrwalonego orzecznictwa art. 157 TFUE zakazuje wszelkiej dyskryminacji w zakresie wynagrodzenia pracowników płci męskiej i żeńskiej,

niezależnie od mechanizmu, który powoduje taką nierówność. Zgodnie z owym orzecznictwem ustalenie, do celów przyznania świadczenia stanowiącego wynagrodzenie w rozumieniu art. 157 TFUE, odmiennego warunku dotyczącego wieku w zależności od płci jest sprzeczne z tym postanowieniem (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 maja 1990 r., Barber, C-262/88, EU:C:1990:209, pkt 32; z dnia 12 września 2002 r., Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, pkt 53; a także z dnia 13 listopada 2008 r., Komisja/Włochy, C-46/07, niepublikowany, EU:C:2008:618, pkt 55).

- 75 Jeżeli chodzi o art. 5 lit. a) dyrektywy 2006/54, to stanowi on, że w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników nie może występować jakakolwiek bezpośrednia lub pośrednia dyskryminacja ze względu na płeć, w szczególności w stosunku do zakresu zastosowania takich systemów i warunków przystępowania do nich.
- 76 Ze swej strony art. 9 ust. 1 tej dyrektywy określa szereg przepisów, które w wypadku gdy posługują się, bezpośrednio lub pośrednio, pojęciem płci, należy uznać za przepisy sprzeczne z zasadą równego traktowania. Dotyczy to w szczególności, jak wskazano w art. 9 ust. 1 lit. f) tego aktu, przepisów, które opierają się na płci w celu ustanowienia odmiennego wieku emerytalnego. Prawodawca Unii zdecydował zatem, że przepisy w dziedzinie systemów zabezpieczenia społecznego pracowników, do których odnosi się ten przepis, są sprzeczne z zasadą równego traktowania wyrażoną w dyrektywie 2006/54 (wyrok z dnia 3 września 2014 r., X, C-318/13, EU:C:2014:2133, pkt 48).
- 77 W niniejszej sprawie bezsporne jest zaś, że przepisy art. 13 pkt 1–3 ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r. w zakresie, w jakim określają jako wiek przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych oraz prokuratorów, odpowiednio, 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn, oraz w zakresie, w jakim dopuszczają wcześniejsze przejście przez sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku z ukończeniem 65. roku życia w przypadku mężczyzn i 60. roku życia w przypadku kobiet, posługują się pojęciem płci w celu ustanowienia odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku.
- 78 W ten sposób wspomniane przepisy wprowadzają do rozpatrywanych tu systemów przejścia w stan spoczynku warunki o charakterze bezpośrednio dyskryminującym ze względu na płeć, w szczególności jeżeli chodzi o moment, w którym uprawnione osoby mogą skorzystać z rzeczywistego dostępu do korzyści przewidzianych w tych systemach, przez co naruszają zarówno art. 157 TFUE, jak i art. 5 ust. 1 dyrektywy 2006/54, zwłaszcza jego lit. a), w związku z art. 9 ust. 1 lit. f) tej dyrektywy.
- 79 Po trzecie, co się tyczy argumentu Rzeczypospolitej Polskiej, że ustalenie takich odmiennych warunków dotyczących wieku przejścia w stan spoczynku w zależności od płci jest uzasadnione celem zniesienia dyskryminacji kobiet, niemożność jego uwzględnienia wynika z utrwalonego orzecznictwa.
- 80 Nawet jeżeli art. 157 ust. 4 TFUE upoważnia państwa członkowskie do utrzymania lub przyjęcia środków przewidujących szczególne korzyści w celu zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej lub ich kompensowania, tak aby zapewnić pełną równość mężczyzn i kobiet w życiu zawodowym, to nie można z tego wywodzić, że owo postanowienie pozwala na ustalenie takich różniących się w zależności od płci warunków wiekowych. Krajowe środki objęte tym postanowieniem muszą bowiem w każdym przypadku przyczynić się do wspierania kobiet w prowadzeniu życia zawodowego na równi z mężczyznami (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 listopada 2001 r., Griesmar, C-366/99, EU:C:2001:648, pkt 64; z dnia 13 listopada 2008 r., Komisja/Włochy, C-46/07, niepublikowany, EU:C:2008:618, pkt 57).

- 81 Ustanowienie odmiennego warunku wiekowego w zależności od płci nie jest zaś w stanie zrekomensować ograniczeń, z jakimi spotykają się urzędniczki w trakcie swojej kariery zawodowej, w taki sposób, by pomóc tym kobietom w życiu zawodowym i zaradzić problemom, z którymi mogą się one borykać w trakcie swojej kariery (wyrok z dnia 13 listopada 2008 r., Komisja/Włochy, C-46/07, niepublikowany, EU:C:2008:618, pkt 58).
- 82 Z przedstawionych w punktach powyżej względów takiego środka nie można też dopuścić na podstawie art. 3 dyrektywy 2006/54. Jak wynika bowiem z samego brzmienia tego przepisu oraz z motywu 22 tej dyrektywy, środkami, do których odsyła wspomniany przepis, mogą być wyłącznie te, na które zezwala sam art. 157 ust. 4 TFUE.
- 83 Po czwarte, jeśli chodzi o przepisy przejściowe, na które Rzeczpospolita Polska powołała się w duplice i na rozprawie, wystarczy zauważyć, że z owych środków, co przynajmniej nawet to państwo członkowskie, mogą skorzystać tak czy inaczej wyłącznie te kobiety będące sędziami, które ukończyły 60. rok życia przed dniem 30 kwietnia 2018 r. Z powyższego wynika, że w dniu właściwym dla oceny zasadności niniejszej skargi, a mianowicie, jak wskazano w pkt 45 i 46 niniejszego wyroku, w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, dyskryminacja ze względu na płeć, której dotyczy skarga Komisji, w pełni obowiązywała.
- 84 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić pierwszy zarzut Komisji oparty na naruszeniu art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54.

W przedmiocie zarzutu drugiego

W sprawie zakresu niniejszego zarzutu

- 85 Na rozprawie Komisja doprecyzowała, że w skardze domaga się w istocie stwierdzenia naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 karty praw podstawowych. Zdaniem Komisji pojęcie „skutecznej ochrony prawnej”, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, powinno być bowiem interpretowane z uwzględnieniem treści art. 47 karty praw podstawowych, a w szczególności gwarancji nieodłącznie związanych z ustanowionym w tym ostatnim postanowieniu prawem do skutecznego środka prawnego, wobec czego pierwsze z powyższych postanowień wymaga, by została zagwarantowana ochrona zachowania niezależności przez organy takie jak sądy powszechne w Polsce, którym zostało powierzony między innymi zadanie dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii.
- 86 Do celów rozpatrzenia niniejszego zarzutu należy zatem zbadać, czy Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Argumentacja stron

- 87 Opierając się w szczególności na wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, UE:C:2018:117), Komisja podnosi, że w celu wypełnienia ciężącego na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązku ustanowienia systemu środków odwoławczych zapewniających skuteczną kontrolę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii, Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana między innymi do zapewnienia, aby organy krajowe, które, podobnie jak polskie sądy powszechne, mogą rozstrzygać kwestie związane ze stosowaniem lub z wykładnią tego prawa, spełniały wymóg niezawisłości sędziowskiej, ponieważ wymóg ten jest częścią zasadniczej treści podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego, co wynika w szczególności z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych.

- 88 Zdaniem Komisji zaś, obniżając w art. 13 pkt 1 ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r. wiek przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych w Polsce do 65 lat w przypadku mężczyzn i do 60 lat w przypadku kobiet i upoważniając jednocześnie Ministra Sprawiedliwości do decydowania o przedłużeniu ich czynnej służby do ukończenia 70. roku życia, zgodnie z art. 1 ust. 26 lit. b) i c) wspomnianej ustawy, Rzeczpospolita Polska nie dopełniła obowiązku, o którym mowa w poprzednim punkcie.
- 89 W tym względzie Komisja podnosi, że kryteria, na podstawie których Minister Sprawiedliwości wydaje swoją decyzję, są zbyt niejasne, a ponadto sporne przepisy nie nakładają na niego obowiązku ani wyrażenia zgody, na podstawie tych kryteriów, na dalsze zajmowanie stanowiska przez danego sędziego, ani uzasadnienia swojej decyzji w ich świetle, jako że decyzja ta nie podlega kontroli sądowej. Wspomniane przepisy nie precyzują też dokładnie terminu lub okresu, w jakim decyzja Ministra Sprawiedliwości musi zostać podjęta, ani tego, czy może lub, stosownie do okoliczności, musi podlegać odnowieniu.
- 90 Zdaniem Komisji w świetle przyznanych w ten sposób Ministrowi Sprawiedliwości uprawnień dyskrecjonalnych perspektywa wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o dalsze zajmowanie stanowiska sędziego oraz – gdy taki wniosek zostanie złożony – sytuacja oczekiwania na decyzję Ministra Sprawiedliwości przez nieokreślony z góry czas może poddać takiego sędziego presji, która może skłonić go do ugięcia się przed ewentualnymi zaleceniami władzy wykonawczej dotyczącymi rozpatrywanych przez tego sędziego spraw, także wówczas gdy ma on dokonać wykładni i stosować przepisy prawa Unii. W ocenie Komisji sporne przepisy zagrażają zatem niezawisłości i niezależności urzędujących sędziów.
- 91 Komisja stoi na stanowisku, że te same przepisy godzą również w nieusuwalność sędziów, których to dotyczy. Komisja podkreśla w tym względzie, że jej zarzut nie dotyczy obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów jako takiego, ale faktu, że temu obniżeniu towarzyszyło w tym wypadku przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości tego rodzaju uprawnień dyskrecjonalnych. Zdaniem Komisji sędziowie powinni być bowiem chronieni przed wszelkimi decyzjami arbitralnie pozbawiającymi ich prawa do dalszego sprawowania urzędu sędziego, nie tylko w przypadku formalnej utraty ich statusu, wynikającej na przykład z odwołania, ale również wtedy, gdy chodzi o przedłużenie – lub nieprzedłużenie – takiego sprawowania urzędu po osiągnięciu przez nich wieku przejścia w stan spoczynku, o ile oni sami chcą nadal zajmować stanowisko sędziowskie, a stan ich zdrowia na to pozwala.
- 92 W tym kontekście Komisja podnosi, że argument wysunięty przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z którym celem spornych przepisów było dostosowanie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych w Polsce do powszechnego wieku emerytalnego obowiązującego dla pracowników, jest bezpodstawny, ponieważ naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej nie może być w żaden sposób uzasadnione. W każdym razie powszechny system emerytalny, w odróżnieniu od zakwestionowanego systemu mającego zastosowanie do sędziów sądów powszechnych, nie przewiduje automatycznego przejścia pracowników na emeryturę, lecz ustanawia jedynie prawo, a nie obowiązek, zaprzestania przez nich działalności. Ponadto zdaniem Komisji z opublikowanej przez polski rząd białej księgi z dnia 8 marca 2018 r. poświęconej reformie polskich sądów wynika, że celem obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów było między innymi wykluczenie określonych kategorii sędziów.
- 93 Rzeczpospolita Polska podnosi, po pierwsze, że przepisy krajowe, takie jak te zakwestionowane przez Komisję w jej skardze, dotyczą organizacji i prawidłowego funkcjonowania krajowego wymiaru sprawiedliwości, które to zagadnienia nie wchodzą w zakres prawa Unii

lub kompetencji Unii, lecz należą do wyłącznych kompetencji i autonomii proceduralnej państw członkowskich. Tego rodzaju przepisy krajowe nie mogą być zatem poddawane kontroli w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, nie prowadząc jednocześnie do rozszerzenia w sposób nadmierny zakresu stosowania powyższych postanowień prawa Unii, które w rzeczywistości mają znajdować zastosowanie jedynie w sytuacjach regulowanych tym prawem.

- 94 W niniejszym wypadku nie mamy zwłaszcza do czynienia z żadną sytuacją stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych. Ponadto z art. 6 ust. 1 TUE, a także z art. 51 ust. 2 karty praw podstawowych wynika, że karta ta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii ani nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii. Z kolei art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wprowadza wyłącznie ogólnie definiowany obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, nie przyznając samej Unii kompetencji w zakresie przyjmowania przepisów dotyczących władzy sędziowskiej, w szczególności tych dotyczących wieku przejścia w stan spoczynku sędziów lub prokuratorów, które to przepisy nie wykazują rzeczywistego związku z prawem Unii.
- 95 Po drugie, Rzeczpospolita Polska zaprzecza, by doszło do jakiegokolwiek naruszenia gwarancji nieusuwalności sędziów, ponieważ gwarancja ta dotyczy wyłącznie sędziów w okresie czynnym, podczas gdy sporne przepisy krajowe dotyczą sędziów w wieku, w którym zgodnie z ustawą przechodzą oni w stan spoczynku. Przechodząc w stan spoczynku, sędzia zachowuje status sędziego i nabywa uprawnienie do uposażenia, którego wysokość istotnie przewyższa wysokość świadczeń emerytalnych możliwych do uzyskania w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. W niniejszym przypadku dostosowanie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów do wieku obowiązującego w powszechnym systemie emerytalnym mającym zastosowanie do pracowników nie może też zostać uznane za arbitralne czy nieuzasadnione.
- 96 Po trzecie, z kryteriów prawnych, na podstawie których Minister Sprawiedliwości ma podejmować decyzję o ewentualnym dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, wynika, że odmowa udzielenia zgody na przedłużenie okresu czynnej służby będzie dopuszczalna wyłącznie w sytuacjach, gdy będzie ją uzasadniało niewielkie obciążenie zadaniami sądu, w którym dany sędzia zajmuje stanowisko, oraz potrzeba przydzielenia tego stanowiska innemu, bardziej obciążonemu sądowi. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej takie rozwiązanie jest uzasadnione w szczególności z uwagi na brak możliwości – z wyjątkiem szczególnych okoliczności – przeniesienia sędziego bez jego zgody do innego sądu.
- 97 W każdym razie obawa, że w okresie 6–12 miesięcy sędziowie w stanie czynnym mogą ulec pokusie orzekania na korzyść władzy wykonawczej ze względu na niepewność co do decyzji, która zostanie podjęta w przedmiocie ewentualnego dalszego zajmowania przez nich stanowiska, jest pozbawiona podstaw. W istocie błędne jest założenie, że sędzia po kilkudziesięciu latach orzekania mógłby odczuwać jakąkolwiek presję związaną z ewentualnym przedłużeniem o kilka lat okresu czynnej służby. Ponadto gwarancja niezawisłości sędziowskiej niekoniecznie oznacza bezwzględny brak relacji między władzą sędziowską a wykonawczą. W istocie przedłużenie mandatu sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na kolejną kadencję również zależy od oceny rządu państwa członkowskiego, z którego pochodzi dany sędzia.

Ocena Trybunału

W przedmiocie zastosowania i zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

- 98 Na tej podstawie Na wstępie należy przypomnieć, że art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 47].
- 99 Na tej podstawie i zgodnie z postanowieniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Do państw członkowskich należy zatem ustanowienie systemu środków odwoławczych i procedur zapewniającego skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach [wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 48].
- 100 Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi bowiem zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 karty praw podstawowych [wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 49].
- 101 Co się tyczy materialnego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy przypomnieć, że postanowienie to dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych [wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 29; z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 50].
- 102 Ponadto, chociaż – jak przypomina Rzeczpospolita Polska – organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii i w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40; z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 103 W tym względzie każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić w szczególności, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej [zob. podobnie wyrok

- z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 104 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że polskie sądy powszechne mogą orzekać w tym charakterze o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz że należą one, jako „sądy” w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie, do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym sądy te powinny spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej.
- 105 Dla zagwarantowania, by takie sądy powszechne mogły same zapewniać taką ochronę, kluczowe jest zaś zachowanie niezależności tych organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu [zob. podobnie wyroki: z dnia 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; z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 57].
- 106 Ten wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 48, 63; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 58].
- 107 Zważywszy na powyższe, przepisy krajowe, których dotyczy drugi z zarzutów sformułowanych przez Komisję w jej skardze, mogą stanowić przedmiot kontroli pod kątem ich zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym należy zbadać, czy – jak twierdzi ta instytucja – Rzeczpospolita Polska naruszyła to postanowienie.

W przedmiocie zarzutu

- 108 Należy przypomnieć, że wymóg niezależności sądów, którego przestrzeganie stanowi – na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – obowiązek państw członkowskich w odniesieniu do sądów krajowych, które podobnie jak sądy powszechne w Polsce mogą w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem i z wykładnią prawa Unii, obejmuje dwa aspekty [zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 71].
- 109 Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia [wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 72].

- 110 Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 73].
- 111 Powyższe gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 74].
- 112 Z utrwalonego orzecznictwa wynika także, że konieczna wolność sędziów od wszelkiego rodzaju ingerencji lub nacisków z zewnątrz wymaga określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność, chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądenia [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 75].
- 113 Zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, wyjątki od niej mogą – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – występować wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy. Jest zatem powszechnie przyjęte, że sędziowie mogą zostać odwołani, z poszanowaniem właściwych procedur, jeżeli nie są w stanie dalej sprawować swoich funkcji z powodu niezdolności lub rażącego uchybienia [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 76].
- 114 Co się tyczy tej ostatniej kwestii, z orzecznictwa Trybunału wynika bardziej szczegółowo, że wymóg niezawisłości zakłada, iż przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych – a w rezultacie możliwość usunięcia z urzędu – dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewidują niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. A zatem ustanowienie norm, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, które przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony, oraz które przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, prowadzi do stworzenia systemu podstawowych gwarancji służących zachowaniu niezależności władzy sądowniczej [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie

- sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 67; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 77].
- 115 Wobec fundamentalnego znaczenia zasady nieusuwalności ustanowienie wyjątku od tej zasady może być dopuszczalne jedynie wtedy, gdy jest usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem i proporcjonalne względem niego, oraz pod warunkiem że nie daje podstaw do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sądów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów [zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 79].
- 116 W niniejszej sprawie, co zostało wyjaśnione przez Komisję zarówno w jej pismach, jak i podczas rozprawy, celem zarzutu drugiego nie jest poddanie krytyce samego obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych w Polsce. Zarzut ten dotyczy natomiast przede wszystkim mechanizmu towarzyszącego temu obniżeniu, na podstawie którego Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby sędziów tych sądów po ukończeniu przez nich obniżonego w ten sposób wieku przejścia w stan spoczynku. W ocenie Komisji mechanizm ten, z uwagi na swoje cechy, zagraża niezawisłości owych sędziów, ponieważ nie pozwala zagwarantować, że będą oni mogli sprawować swój urząd z zachowaniem pełnej autonomii, podlegając ochronie przed ingerencją i naciskami z zewnątrz. Ponadto połączenie wspomnianego środka i owego mechanizmu narusza zdaniem Komisji nieusuwalność zainteresowanych sędziów.
- 117 W tym względzie należy zauważyć na wstępie, że krytykowany przez Komisję mechanizm ma związek nie z procesem powoływania kandydatów do sprawowania urzędu sędziego, ale z możliwością, by urzędujący sędziowie, którzy korzystają zatem z gwarancji nieodłącznie związanych ze sprawowaniem tego urzędu, dalej zajmowali stanowisko sędziego po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, oraz że mechanizm ten odnosi się w rezultacie do warunków przebiegu i zakończenia kariery zawodowej sędziów [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 109].
- 118 Ponadto, chociaż wyłącznie państwa członkowskie są władne decydować, czy dopuszczają takie przedłużenie czynnej służby po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, to nie zmienia to faktu, że w przypadku gdy opowiedzą się za takim rozwiązaniem, są one zobowiązane zapewnić, by warunki i szczegółowe zasady, jakim podlega takie przedłużenie, nie naruszały zasady niezawisłości sędziowskiej [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 110].
- 119 Co się tyczy przypomnianej w pkt 109–111 niniejszego wyroku konieczności zagwarantowania, aby organy sądownicze mogły wykonywać swoje zadania w pełni autonomicznie, z poszanowaniem obiektywizmu i przy braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu, korzystając z ochrony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi naruszyć niezawisłość osądu ich członków i wpłynąć na ich rozstrzygnięcia, należy w istocie stwierdzić, że okoliczność, iż organ taki jak Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do podjęcia decyzji o ewentualnym przedłużeniu czynnej służby po ukończeniu przez sędziego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, nie jest sama w sobie wystarczająca, by stwierdzić, że doszło do naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej. Niemniej jednak należy upewnić się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne wydania takich decyzji są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych

- wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 111].
- 120 W tym celu istotne jest w szczególności, ażeby wspomniane warunki i zasady zostały ustanowione w taki sposób, by owi sędziowie zostali zabezpieczeni przed ewentualną pokusą poddania się ingerencji lub naciskom z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Tego rodzaju zasady powinny zatem pozwolić w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 121 Tymczasem w niniejszym wypadku warunki i zasady proceduralne, którym sporne przepisy krajowe podporządkowują ewentualne dalsze zajmowanie stanowiska sędziego w sądach powszechnych w Polsce po ukończeniu nowego wieku przejścia w stan spoczynku, nie spełniają takich wymogów.
- 122 Przede wszystkim należy zauważyć, że art. 69 § 1b u.s.p. stanowi, iż Minister Sprawiedliwości może wyrazić zgodę na takie dalsze zajmowanie stanowiska sędziego na podstawie pewnych kryteriów. Kryteria te wydają się jednak zbyt niejasne i nieweryfikowalne, a ponadto, jak przyznała Rzeczpospolita Polska podczas rozprawy, decyzja ministra nie musi być uzasadniona, w szczególności w świetle tych kryteriów. Ponadto taka decyzja nie może być przedmiotem zaskarżenia przed sądem [zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 114].
- 123 Następnie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 69 § 1 u.s.p. uprawnieni sędziowie są zobowiązani złożyć wniosek o przedłużenie czynnej służby nie wcześniej niż 12 miesięcy i nie później niż sześć miesięcy przed osiągnięciem zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku. Co więcej, zgodnie z tym, co Komisja podnosiła w swoich pismach i podczas rozprawy, a co nie zostało zakwestionowane przez Rzeczpospolitą Polską, wspomniany przepis nie określa terminu, w którym Minister Sprawiedliwości musi podjąć decyzję w tej sprawie. Rzeczony przepis, wraz z art. 69 § 1b tej ustawy, stanowiącym, że w przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania, może powodować utrzymywanie się okresu niepewności, w jakiej może pozostawać dany sędzia. Z powyższego wynika, że także długość okresu, przez który sędziowie mogą w ten sposób oczekiwać na decyzję Ministra Sprawiedliwości po złożeniu wniosku o przedłużenie ich czynnej służby, zależy ostatecznie od uznania Ministra Sprawiedliwości.
- 124 Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że przysługujące w tym wypadku Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego w sądach powszechnych w Polsce w okresie między osiągnięciem przez sędziego wieku 60 i 70 lat w przypadku kobiet oraz 65 i 70 lat w przypadku mężczyzn może wzbudzić, zwłaszcza w przekonaniu jednostek, uzasadnione wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 118].

- 125 Co więcej, uprawnienie to narusza także zasadę nieusuwalności sędziów, która jest nieodłącznie związana z niezawisłością sędziowską [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 96].
- 126 W tym względzie należy podkreślić, że wspomniane uprawnienie zostało przyznane Ministrowi Sprawiedliwości w szerszym kontekście reformy, która doprowadziła do obniżenia zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku między innymi sędziów sądów powszechnych w Polsce.
- 127 Po pierwsze, mając na uwadze w szczególności niektóre dokumenty przygotowawcze dotyczące przedmiotowej reformy, połączenie dwóch środków wymienionych w poprzednim punkcie może wywołać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do tego, czy celem nowego systemu nie było w rzeczywistości umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości, działającemu w sposób uznaniowy, odsunięcia, po osiągnięciu nowo ustalonego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, niektórych sędziów spośród sprawujących urząd w sądach powszechnych w Polsce przy jednoczesnym utrzymaniu na stanowisku innych sędziów spośród tej grupy [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 85].
- 128 Po drugie, należy podkreślić, że okres sprawowania urzędu przez sędziów sądów powszechnych w Polsce, który jest w ten sposób uzależniony od czysto dyskrecyjnych uprawnień Ministra Sprawiedliwości, jest znaczący, ponieważ w przypadku kariery kobiet będących sędziami jest to ostatnie dziesięć lat zajmowania przez nie stanowiska sędziego, a w przypadku kariery mężczyzn będących sędziami jest to ostatnie pięć lat zajmowania takiego stanowiska.
- 129 Po trzecie, należy przypomnieć, że na podstawie art. 69 § 1b u.s.p. w przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania. W takim wypadku ewentualna odmowna decyzja Ministra Sprawiedliwości, której wydanie, jak podkreślono już ponadto w pkt 123 niniejszego wyroku, nie jest obwarowane żadnym terminem, zostaje ogłoszona po tym, jak dany sędzia przez – w niektórych przypadkach – stosunkowo długi czas niepewności pozostawał w służbie czynnej po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku.
- 130 W świetle rozważań przedstawionych w pkt 126–129 niniejszego wyroku należy stwierdzić, że z powodu niespełnienia wymogów przypomnianych w pkt 113–115 niniejszego wyroku połączenie środka w postaci obniżenia zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku do 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn z przyznaniem, w tym wypadku Ministrowi Sprawiedliwości, prawa do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego w sądach powszechnych w Polsce w okresie między ukończeniem przez sędziego 60. i 70. roku życia w przypadku kobiet oraz 65. i 70. roku życia w przypadku mężczyzn, narusza zasadę nieusuwalności.
- 131 Na stwierdzenie dokonane w punkcie powyżej nie mają wpływu ani powoływane przez Rzeczpospolitą Polską okoliczności, że sędziowie, którzy nie otrzymają zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, zachowują status sędziego, lub że po przejściu w stan spoczynku wciąż przysługuje im immunitet i wysokie uposażenie, ani formalny argument tego państwa członkowskiego, że sędziowie ci nie mogą dalej korzystać z gwarancji nie-

- usuwalności, ponieważ osiągnęli nowo określony ustawowy wiek przejścia w stan spoczynku. W tym drugim względzie w pkt 129 niniejszego wyroku zostało już przypomniane, że – jak wynika z art. 69 § 1b u.s.p. – decyzja Ministra Sprawiedliwości o wyrażeniu lub niewyrażeniu zgody na przedłużenie czynnej służby zainteresowanych sędziów może zostać wydana w momencie, gdy sędziowie ci pozostali już na swoich stanowiskach po ukończeniu tego nowego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku.
- 132 Wreszcie nie można uwzględnić argumentu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącego podobieństwa między kwestionowanymi tu przepisami krajowymi a procedurami obowiązującymi przy dokonywaniu ewentualnego odnowienia kadencji sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- 133 W tym względzie należy przypomnieć, że w odróżnieniu od sędziów krajowych, którzy są powoływani na okres do momentu osiągnięcia przez nich ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku, mianowanie sędziów Trybunału następuje, tak jak przewiduje to art. 253 TFUE, na określony czas sześciu lat. Ponadto ponowne mianowanie ustępującego sędziego na takie stanowisko wymaga, na podstawie tego artykułu i podobnie jak przy pierwszym mianowaniu, wspólnego porozumienia rządów państw członkowskich, po konsultacji z komitetem przewidzianym w art. 255 TFUE [zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 121].
- 134 Ukształtowane w ten sposób w traktatach warunki nie mogą zmieniać zakresu obowiązków, których państwa członkowskie są zobowiązane dochować na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 122].
- 135 W związku z powyższym należy uwzględnić drugi zarzut Komisji, dotyczący naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 136 Skarga Komisji podlega zatem uwzględnieniu w całości, a w związku z tym należy stwierdzić, że:
- po pierwsze, ustanawiając w art. 13 pkt 1–3 ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r. odmienny wiek przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących stanowiska sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54; oraz
 - po drugie, upoważniając, na mocy art. 1 pkt 26 lit. b) i c) ustawy zmieniającej z dnia 12 lipca 2017 r., Ministra Sprawiedliwości do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego w sądach powszechnych w Polsce po ukończeniu przez tych sędziów nowego wieku przejścia w stan spoczynku, obniżonego zgodnie z art. 13 pkt 1 tej samej ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

W przedmiocie kosztów

- 137 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Ustanawiając w art. 13 pkt 1–3 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących stanowiska sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy.
- 2) Upoważniając, na mocy art. 1 pkt 26 lit. b) i c) ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Ministra Sprawiedliwości do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego w sądach powszechnych w Polsce po ukończeniu przez tych sędziów nowego wieku przejścia w stan spoczynku, obniżonego zgodnie z art. 13 pkt 1 tej samej ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 3) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Prechal
Vilaras	Regan	Xuereb
Rossi	Juhász	Ilešič
Malenovský	Bay Larsen	Šváby
Jürimäe		

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 5 listopada 2019 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes
K. Lenaerts

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO EVGENIEGO TANCHEVA

przedstawiona w dniu 20 czerwca 2019 r.⁽¹⁾

Sprawa C-192/18

Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Skuteczna ochrona prawna na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Niezawisłość i bezstronność sądów – Niedopuszczalność zarzutu Komisji opartego na art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 157 TFUE – Artykuł 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54/WE – Wprowadzenie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla mężczyzn i kobiet pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów – Obniżenie wieku przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów sądów powszechnych w połączeniu z dyskrejonalnym prawem Ministra Sprawiedliwości do przedłużenia okresu czynnej służby sędziego

I. Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Komisja wszczęła przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE z dwóch powodów. Po pierwsze, Komisja utrzymuje, że wprowadzając w art. 13 pkt 1–3 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw⁽²⁾ (zwanej dalej „ustawą zmieniającą z lipca 2017 r.”) wiek spoczynkowy wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów – mimo że wcześniej wiek ten wynosił 67 lat dla obu płci – Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy⁽³⁾.
2. Po drugie, Komisja twierdzi, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ponieważ

¹ Język oryginału: angielski.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 1452.

³ Dz.U. 2006, L 204, s. 23.

obniżyła w drodze art. 13 pkt 1 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. wiek przejścia w stan spoczynku mający zastosowanie do sędziów sądów powszechnych, przyznając jednocześnie Ministrowi Sprawiedliwości, na mocy art. 1 pkt 26 lit. b) i c) tej ustawy, dyskrecyjne prawo do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby poszczególnych sędziów sądów powszechnych.

3. Pierwszy z zarzutów Komisji jest nowy w tym znaczeniu, że dyskryminacja ze względu na płeć nie była dotąd podnoszona w zawisłych przed Trybunałem sprawach dotyczących przepisów emerytalnych mających zastosowanie do polskich sędziów, które zostały wprowadzone w 2017 r.⁽⁴⁾ i spotkały się z falą międzynarodowej krytyki⁽⁵⁾. Jak zostało bowiem omówione w mojej opinii w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)⁽⁶⁾, przeprowadzone w 2017 r. reformy stanowią przedmiot złożonego przez Komisję uzasadnionego wniosku zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE dotyczącego praworządności w Polsce⁽⁷⁾.
4. Jeżeli chodzi o drugi z podnoszonych zarzutów, kwestia uprawnienia Komisji do oparcia się na art. 47 karty praw podstawowych w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz istoty zasady skutecznej ochrony prawnej przewidzianej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE została omówiona szczegółowo w mojej opinii z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)⁽⁸⁾. Zająłem w niej stanowisko, że jeżeli państwo członkowskie nie stosuje prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, to Komisja nie może oprzeć

⁴ Przed Trybunałem jest zawisłych obecnie kilka innych spraw dotyczących reformy polskiego sądownictwa, obejmujących również odesłania prejudycjalne, z którymi wystąpiły Sąd Najwyższy (sprawy C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 i C-668/18), Naczelny Sąd Administracyjny (C-824/18) i polskie sądy niższej instancji (C-558/18, C-563/18 i C-623/18). Zobacz również postanowienie prezesa Trybunału z dnia 15 listopada 2018 r., Komisja/Polska (C-619/18, EU:C:2018:910); a także moja opinia w tej sprawie (EU:C:2019:325, sprawa w toku). Dyskryminacja ze względu na wiek i obowiązkowy wiek zaprzestania działalności przez sędziów były rozpatrywane przez Trybunał w wyroku z dnia 6 marca 2012 r., Komisja/Węgry (C-286/12, EU:C:2012:687).

⁵ Zobacz opinia Komisji Weneckiej nr 904/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, CDL-AD(2017)031; Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce, 5 kwietnia 2018 r., A/HRC/38/38/Add.1; Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o [polskim] Sądzie Najwyższym (z dnia 26 września 2017 r.), 13 listopada 2017 r., JUD-POL/315/2017.

⁶ EU:C:2019:325.

⁷ COM(2017) 835 final z dnia 20 grudnia 2017 r. Zobacz wywód ibidem, pkt 48–51. W uzasadnionym wniosku Komisja zgłasza zastrzeżenia do następujących ustaw: ustawa z dnia 11 maja 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1139 ze zmianami); ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1452 ze zmianami); ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zmianami); ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3 ze zmianami).

⁸ EU:C:2019:325. W dalszej części opinii będę używał pojęcia „skutecznej ochrony prawnej”, zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ze świadomością, że Trybunał orzekł, iż postanowienie to w związku z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE gwarantuje „skuteczną ochronę sądową” (wyróżnienie moje). Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 34). „[P]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

swojego zarzutu na art. 47 tej karty w ramach skargi bezpośredniej wniesione na podstawie art. 258 TFUE.

5. W związku z tym, co się tyczy zarzutu drugiego, moja analiza skupi się zatem głównie na ustaleniu, czy sporne uregulowanie narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, które to postanowienie stanowi konkretny wyraz poszanowania państwa prawnego w rozumieniu art. 2 TUE⁹). Jednocześnie przybliżę źródła prawa, do których można się odwoływać przy dokonywaniu takiej oceny – źródeł, które art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dzieli z postanowieniami określającymi treść prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, o którym mowa w art. 47 karty praw podstawowych. Jak zostanie przedstawione w części VI C poniżej, wspólne źródła stanowią swego rodzaju konstytucyjny pomost między tymi dwoma postanowieniami, w związku z czym orzecznictwo wypracowane w odniesieniu do tych dwóch postanowień w sposób oczywisty jest ze sobą powiązane¹⁰).
6. To powiedziawszy, omówię także, w tej samej części, różnice między art. 19 ust. 1 TUE a art. 47 karty praw podstawowych, a w szczególności przesłanki naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jakie muszą zostać spełnione, aby mogło być ono podnoszone jako odrębne naruszenie prawa Unii w kontekście przestrzegania nieusuwalności i niezawisłości sędziów, niezależnie od karty praw podstawowych.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

7. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi:

„Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

8. Artykuł 157 ust. 1, 2 i 4 TFUE stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.
2. Do celów niniejszego artykułu przez »wynagrodzenie« rozumie się zwykłą podstawową lub minimalną płacę albo uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio, z racji zatrudnienia, od pracodawcy.

Równość wynagrodzenia bez dyskryminacji ze względu na płeć oznacza, że:

- a) wynagrodzenie przyznane za taką samą pracę na akord jest określane na podstawie takiej samej jednostki miary;
- b) wynagrodzenie za pracę na czas jest takie samo na tym samym stanowisku.

[...]

⁹ Aby zapoznać się z najnowszym dorobkiem doktryny na temat uznania art. 2 TUE za postanowienie zawierające normy, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, zob. J.P. Jacqué, „Etat de droit et confiance mutuelle” RTDE kwiecień/czerwiec 2018 r., s. 239; S. Adam, P. Van Elsuwege, „L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit”, 2018, *Journal de droit européen*, s. 334. Obie te prace omawiają, poza niezawisłością i bezstronnością sądu na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, konsekwencję tego rozwoju orzecznictwa dla zasady wzajemnego zaufania między państwami członkowskim. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56), i moja opinia w tej sprawie (EU:C:2018:517).

¹⁰ Zobacz wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56).

4. W celu zapewnienia pełnej równości między mężczyznami i kobietami w życiu zawodowym zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania”.
9. Artykuł 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego¹¹⁾ stanowi:
- „1. Niniejsza dyrektywa nie narusza prawa państw członkowskich do wyłączenia z jej zakresu:
- a) ustalenia wieku emerytalnego dla celów przyznania rent i emerytur oraz skutków mogących z tego wynikać w odniesieniu do innych świadczeń”.
10. Artykuł 3 dyrektywy 2006/54, zatytułowany „Działania pozytywne”, stanowi:
- „W celu zapewnienia w praktyce pełnej równości kobiet i mężczyzn w życiu zawodowym państwa członkowskie mogą utrzymywać lub przyjmować środki w rozumieniu art. 141 ust. 4 traktatu”.
11. Artykuł 5 dyrektywy 2006/54, zatytułowany „Zakaz dyskryminacji”, stanowi:
- „Bez uszczerbku dla art. 4, w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników nie może występować jakakolwiek bezpośrednia lub pośrednia dyskryminacja ze względu na płeć, w szczególności w stosunku do:
- a) zakresu zastosowania takich systemów i warunków przystępowania do nich; [...]”.
12. Artykuł 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54 stanowi:
- „1. Do przepisów sprzecznych z zasadą równego traktowania należą przepisy, które posługują się pojęciem płci bezpośrednio lub pośrednio, jeżeli chodzi o:
- [...] f) ustanowienie różnego wieku emerytalnego”.

B. Prawo polskie

13. Zarzut Komisji odnosi się do ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. Przepisami tej ustawy zmieniającej, które są istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy, są art. 1 pkt 26 lit. b) i c) oraz art. 13 pkt 1–3, które dotyczą trzech wymienionych poniżej ustaw.

1. Ustawa o sądach powszechnych

14. Zgodnie z art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zwanej dalej „ustawą o sądach powszechnych”) zwykły wiek przejścia przez sędziów w stan spoczynku¹²⁾ wynosił 67 lat zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet, z możliwością przedłużenia czynnej służby na pisemny wniosek zainteresowanego sędziego złożony na

¹¹⁾ Dz.U. 1979, L 6, s. 24.

¹²⁾ W polskim systemie prawnym sędziowie i prokuratorzy nie przechodzą na emeryturę, lecz (dosłownie) „przechodzą w stan spoczynku” – zaprzestają wykonywania swoich obowiązków, zachowują jednak pewne prawa i przywileje.

ręce Ministra Sprawiedliwości oraz po przedstawieniu mu zaświadczenia o dobrym stanie zdrowia. W dniu 16 listopada 2016 r. zmieniono odnośny przepis¹³), a wiek przejścia w stan spoczynku został obniżony do 65 lat zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet, z możliwością przedłużenia czynnej służby na pisemny wniosek złożony na ręce Ministra Sprawiedliwości i po przedłożeniu mu zaświadczenia o dobrym stanie zdrowia. Zmiana ta weszła w życie w dniu 1 października 2017 r.

15. Jednakże w art. 13 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. po raz kolejny zmieniono przepisy dotyczące wieku przejścia w stan spoczynku i określono ten wiek jako 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Zgodnie z ustawą zmieniającą z lipca 2017 r. artykuł ten wszedł w życie w dniu 1 października 2017 r.

16. Artykuł 69 § 1 ustawy o sądach powszechnych, zmieniony ustawą zmieniającą z lipca 2017 r.¹⁴), wszedł w życie w dniu 1 października 2017 r. i stanowi:

„Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 60. roku życia w przypadku kobiety, a z dniem ukończenia 65. roku życia w przypadku mężczyzny, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie”.

17. W art. 1 pkt 26 lit. b) i c) ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. dodano również do art. 69 ustawy o sądach powszechnych nowy § 1b i zmieniono brzmienie art. 69 § 3 tej ustawy. Artykuł 69 § 1b stanowi:

„Minister Sprawiedliwości może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania [...]”.

18. Artykuł 69 § 3 po zmianie stanowi:

„W razie wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości zgody, o której mowa w § 1b, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70. roku życia. Sędzia ten może przejść w stan spoczynku za trzymiesięcznym uprzedzeniem, składając odpowiednie oświadczenie Ministrowi Sprawiedliwości. Okres uprzedzenia ulega wydłużeniu o przysługujący sędziemu urlop wypoczynkowy niewykorzystany do końca okresu uprzedzenia. Na wniosek sędziego Minister Sprawiedliwości może udzielić zgody na przejście w stan spoczynku przed upływem okresu uprzedzenia”.

19. W odniesieniu do wynagrodzenia sędziów art. 91 ustawy o sądach powszechnych stanowi:

„§ 1. Wysokość wynagrodzenia sędziów, zajmujących równorzędne stanowiska sędziowskie, różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje.
[...]

¹³ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 38).

¹⁴ Artykuł 13 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r.

§ 2. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego, o której mowa w § 1c. Stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach sędziowskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach, określa załącznik do ustawy.

[...]

§ 7. Wynagrodzenie sędziów różnicuje ponadto dodatek za długoletnią pracę, wynoszący, począwszy od szóstego roku pracy, 5% wynagrodzenia zasadniczego i wzrastający po każdym roku o 1%, aż do osiągnięcia 20% wynagrodzenia zasadniczego.

[...]

20. Artykuł 91a § 2 ustawy o sądach powszechnych stanowi:

„§ 2. Jeżeli przed objęciem stanowiska sędziowskiego sędzia zajmował inne, odpowiednio równorzędne, stanowisko sędziowskie lub prokuratorskie, na obejmowanym stanowisku przysługuje mu wynagrodzenie zasadnicze w stawce nie niższej od stawki, w której przysługiwało mu na stanowisku zajmowanym poprzednio”.

21. Artykuł 91a § 3 ustawy o sądach powszechnych stanowi:

„§ 3. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawce bezpośrednio wyższej po upływie kolejnych pięciu lat pracy na danym stanowisku sędziowskim”.

22. Artykuł 100 §§ 1, 2, 4a i 4b ustawy o sądach powszechnych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z lipca 2017 r. stanowi:

„§ 1. Sędziemu, który został przeniesiony w stan spoczynku, w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, przysługuje do czasu osiągnięcia wieku 60 lat w przypadku kobiety, a 65 lat w przypadku mężczyzny, uposażenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku.

§ 2. Sędziemu przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku.

[...]

§ 4a. W przypadku, o którym mowa w § 1, sędzia w stanie spoczynku otrzymuje jednorazową odprawę z chwilą osiągnięcia wieku 60 lat w przypadku kobiety, a 65 lat w przypadku mężczyzny.

§ 4b. Sędziemu, który powrócił na stanowisko poprzednio zajmowane albo stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu w trybie art. 71c § 4 albo art. 74 § 1a, w razie przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku przysługuje jednorazowa odprawa w kwocie stanowiącej różnicę między wysokością odprawy wyliczonej na dzień przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku a wysokością odprawy wypłaconej. W przypadku, o którym mowa w § 1, odprawa przysługuje z chwilą osiągnięcia wieku 60 lat w przypadku kobiety, a 65 lat w przypadku mężczyzny”.

2. Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym

23. Przedmiotem niniejszej sprawy jest ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym¹⁵ (zwana dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym z 2002 r.”) w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z lipca 2017 r.

¹⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 240 poz. 2052.

24. Do dnia 3 kwietnia 2018 r. wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego określony na mocy ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. wynosił 70 lat. Niemniej jednak w tym dniu został on obniżony do 65 lat¹⁶).
25. Niezależnie od tych przepisów art. 30 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. przewiduje dla sędziów możliwość przejścia w stan spoczynku na wniosek przed ukończeniem 70. roku życia. Wiek, z ukończeniem którego sędzia Sądu Najwyższego może złożyć taki wniosek, został następnie zmieniony ustawą zmieniającą z lipca 2017 r. w ten sposób, że ów wiek został obniżony do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. We wcześniej obowiązującym brzmieniu art. 30 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. przewidywał wiek 67 lat pozwalający na wystąpienie z wnioskiem o przejście w stan spoczynku. Ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. określono ten wiek jako wynoszący 65 lat zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn.
26. Artykuł 42 §§ 4 i 5 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. dotyczące wynagrodzenia sędziów Sądu Najwyższego stanowią:
- „§ 4. Wynagrodzenie sędziiego Sądu Najwyższego ustala się w stawce podstawowej albo w stawce awansowej. Stawka awansowa stanowi 115% stawki podstawowej.
- § 5. Sędzia Sądu Najwyższego, obejmując stanowisko, otrzymuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce podstawowej. Wynagrodzenie zasadnicze podwyższa się do wysokości stawki awansowej po siedmiu latach pracy [...]”.
27. Artykuł 43 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. stanowi:
- „Sędziemu Sądu Najwyższego przysługuje dodatek za długoletnią pracę wynoszący za każdy rok 1% wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej jednak niż 20% tego wynagrodzenia. Do okresu pracy, od którego zależy wysokość dodatku, wlicza się również przypadający przed powołaniem na stanowisko sędziiego Sądu Najwyższego, okres stosunku służbowego lub stosunku pracy, jak również okres wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza”.
28. Artykuł 50 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. stanowi:
- „Sędziemu Sądu Najwyższego w stanie spoczynku przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. Uposażenie to jest waloryzowane w terminach i w wysokości stosownie do zmian wynagrodzenia zasadniczego sędziów Sądu Najwyższego czynnych zawodowo”.

3. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze

29. Artykuł 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze¹⁷) (zwanej dalej „ustawą o prokuraturze”) stanowi między innymi:
- „Do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 69–71, art. 73, art. 74, art. 76, art. 85 § 4, art. 99–102 i art. 104 ustawy [o sądach powszechnych], jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej”.

¹⁶ W dniu 20 grudnia 2017 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5, ze zmianami), która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r. i która wprowadziła tę zmianę. Zobacz pkt 5–7 mojej opinii w sprawie Komisja/Polska, C-619/18, EU:C:2019:325.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 177.

30. W efekcie art. 69 ustawy o sądach powszechnych stosuje się do wieku przejścia w stan spoczynku prokuratorów. W związku z tym ustawowy wiek przejścia w stan spoczynku dla prokuratorów przed zmianami wprowadzonymi ustawą zmieniającą z lipca 2017 r. wynosił 67 lat zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet. Na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. wiek przejścia w stan spoczynku prokuratorów został obniżony do 65 lat zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet. Zmiana ta miała wejść w życie w październiku 2017 r. W art. 13 pkt 2 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. po raz kolejny zmieniono przepisy dotyczące wieku przejścia w stan spoczynku i ustalono, że w przypadku kobiet wiek ten wynosi 60 lat, a w przypadku mężczyzn – 65 lat.
31. W odniesieniu do świadczeń dla prokuratorów w stanie spoczynku, zgodnie z art. 127 § 1 ustawy o prokuraturze, także i tu zastosowanie mają przepisy dotyczące sędziów sądów powszechnych, w szczególności postanowienia art. 100 ustawy o sądach powszechnych.
32. Jednak samo wynagrodzenie jest określane zgodnie z przepisami art. 124 ustawy o prokuraturze. Stanowi on między innymi:
- „§ 1. Wysokość wynagrodzenia prokuratorów zajmujących równorzędne stanowiska prokuratora różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur rejonowych i okręgowych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur regionalnych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów sądów apelacyjnych.
- Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów Prokuratury Krajowej jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów Sądu Najwyższego. Dodatki funkcyjne Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego są równe dodatkom funkcyjnym odpowiednio Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Sądu Najwyższego.
- § 2. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratora określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora.
- [...]
- § 4. Jeżeli przed objęciem stanowiska prokuratora prokurator zajmował inne, odpowiednio równorzędne, stanowisko prokuratora lub sędziego, na obejmowanym stanowisku przysługuje mu wynagrodzenie zasadnicze w stawce nie niższej od stawki, w której przysługiwało mu na stanowisku zajmowanym poprzednio.
- § 5. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratora określa się w stawce bezpośrednio wyższej po upływie kolejnych 5 lat pracy na danym stanowisku prokuratora.
- [...]”.

III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

33. W dniu 28 lipca 2017 r. Komisja skierowała do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zakwestionowała zgodność ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. z prawem Unii, w szczególności z art. 157 TFUE, z dyrektywą 2006/54 oraz z postanowieniami art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.
34. W piśmie z dnia 31 sierpnia 2017 r. Polska odpowiedziała na wezwanie do usunięcia uchybienia. Nie zgodziła się ona z argumentacją Komisji.
35. W dniu 12 września 2017 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię na podstawie art. 258 TFUE. Twierdziła ona, po pierwsze, że poprzez wprowadzenie

w art. 13 pkt 1–3 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 157 TFUE, jak również art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54.

36. Po drugie, Komisja utrzymywała, że poprzez obniżenie w drodze art. 13 pkt 1 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. wieku przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów sądów powszechnych i przyznanie w art. 1 pkt 26 lit. b) i c) tej ustawy Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia okresu czynnej służby tych sędziów, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych.
37. W dniu 12 października 2017 r. Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, podtrzymując swoje stanowisko, zgodnie z którym zarzut uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie jest zasadny, i wnosząc o umorzenie postępowania.
38. Komisja zdecydowała się wnieść sprawę do Trybunału w oparciu o przedstawione poniżej zarzuty (pkt 39).

IV. Postępowanie przed Trybunałem

39. Skargą wniesioną w dniu 15 marca 2018 r. Komisja wszczęła przed Trybunałem niniejsze postępowanie na podstawie art. 258 TFUE. Komisja wnosi do Trybunału o:
- stwierdzenie, że poprzez wprowadzenie w art. 13 pkt 1–3 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. zróżnicowania wieku spoczynkowego kobiet i mężczyzn pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54;
 - stwierdzenie, że obniżając w drodze art. 13 pkt 1 wyżej wskazanej ustawy wiek przejścia w stan spoczynku mający zastosowanie do sędziów sądów powszechnych, a zarazem przyznając Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalne prawo do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby sędziów na podstawie art. 1 pkt 26 lit. b) i c) tej ustawy, Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych;
 - obciążenie Polski kosztami postępowania.
40. W odpowiedzi na skargę, złożonej w dniu 31 maja 2018 r., Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:
- oddalenie w całości skargi jako bezzasadnej;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.

V. Argumentacja stron

A. W przedmiocie dopuszczalności skargi

41. W swojej duplice Polska argumentuje, że skarga stała się w całości bezprzedmiotowa, i wzywa Komisję do niezwłocznego wycofania skargi.
42. Polska twierdzi, że podawane w wątpliwość przez Komisję przepisy art. 13 pkt 1–3 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r., w których ustanowiono wiek przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów na 60 lat

dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, zostały zmienione ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (zwanej dalej „ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r.”)¹⁸). Zgodnie z art. 1 pkt 4 tej ustawy, zmieniającym art. 69 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędzia bez względu na płeć przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia. Wiek przejścia w stan spoczynku prokuratorów jest ustalany na takich samych zasadach, ponieważ zgodnie z art. 127 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze¹⁹) do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące sędziów sądów powszechnych. Co się tyczy sędziów Sądu Najwyższego, wiek przejścia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku na jego wniosek został określony w art. 37 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym²⁰) i wynosi 65 lat dla kobiet i mężczyzn.

43. Jeżeli chodzi o przepisy art. 13 pkt 1 w związku z art. 1 pkt 26 lit. b) i c) ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych i zarazem przyznające Ministrowi Sprawiedliwości prawo do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby sędziów sądów powszechnych, także one uległy zmianie. W art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. dokonano zmiany art. 69 § 1b ustawy o sądach powszechnych, zgodnie z którym organem wyrażającym zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego 65. roku życia jest Krajowa Rada Sądownictwa (zwana dalej „KRS”). Zmienione zostały także kryteria stosowane przez KRS. KRS jest konstytucyjnym organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nie można zatem twierdzić, że pozostawienie decyzji o przedłużeniu czynnej służby sędziego KRS może być odbierane jako działanie na szkodę niezawisłości sędziowskiej.
44. Podczas rozprawy przedstawiciel Komisji oświadczył, że Komisja podtrzymuje swoją skargę. Ostatnie zmiany legislacyjne nie doprowadziły do rozwiania wszystkich wątpliwości poruszonych w skardze, a ponadto istnieje wyraźny i doniosły interes w rozstrzygnięciu niniejszej sprawy niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie Polska zmieniła swoje przepisy po wystosowaniu przez Komisję uzasadnionej opinii.

B. Dyskryminacja ze względu na płeć

1. Komisja

45. Komisja twierdzi, że poprzez obniżenie wieku przejścia sędziów w stan spoczynku z 67 do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, do czego doszło w ustawie zmieniającej z lipca 2017 r., Polska naruszyła art. 157 TFUE i art. 5 lit. a) dyrektywy 2006/54, a także art. 9 ust. 1 lit. f) tej dyrektywy, ponieważ ustawa zmieniająca z lipca 2017 r. różnicuje wiek przejścia sędziów w stan spoczynku ze względu na płeć²¹).
46. Komisja podkreśla, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału dla określenia, czy system zabezpieczenia społecznego jest systemem zabezpieczenia społecznego pracowników, i tym samym, czy podlega dyrektywie 2006/54, a nie dyrektywie 79/7, rozstrzygające jest, czy jest on kluczowy dla stosunku pracy, to znaczy, czy uposażenie jest powiązane z wynagrodzeniem

¹⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 848.

¹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1767, ze zmianami.

²⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 5.

²¹ Komisja powołuje się również na art. 1, 2 i art. 7 dyrektywy 2006/54.

danej osoby i w rezultacie wchodzi w zakres art. 157 TFUE⁽²²⁾. Nie ma wątpliwości, że podstawą świadczeń wypłacanych z tytułu pozostawania w stanie spoczynku w ramach omawianego tu systemu zabezpieczenia jest stosunek pracy, a nie względy polityczne, społeczne, etyczne czy budżetowe, jak ma to miejsce w przypadku systemów emerytalnych objętych zakresem dyrektywy 79/7. Tym samym Polska nie może powoływać się na przewidziane w art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 79/7 uznanie państw członkowskich w zakresie ustanowienia odmiennego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn w ramach publicznego systemu zabezpieczenia społecznego.

47. W orzecznictwie ustanowiono trzy wymogi, aby takie wyłączenie znalazło zastosowanie. Dane środki muszą dotyczyć szczególnej kategorii pracowników, kwoty wypłacane po przejściu w stan spoczynku muszą być bezpośrednio powiązane z przepracowanym okresem (choć, zdaniem Komisji, niekoniecznie w sposób automatyczny czy matematyczny), a wysokość świadczeń musi być obliczana na podstawie wynagrodzenia otrzymywanego na ostatnio zajmowanym stanowisku. W opinii Komisji w przypadku spornego środka wszystkie powyższe wymogi są spełnione, a zastrzeżenia Polski ograniczają się w rzeczywistości do argumentu, że świadczenia z tytułu omawianego systemu emerytalnego nie są bezpośrednio związane z przepracowanym okresem.
48. Precyzyjniej rzecz ujmując, Komisja utrzymuje między innymi, że fakt, iż ustalenie wypłacanych świadczeń jest powiązane z zajmowaniem innego aniżeli sędziowskiego stanowiska w ramach służby publicznej, sugeruje, wbrew argumentom Polski, że świadczenia pobierane w stanie spoczynku są rzeczywiście związane z przepracowanym okresem. Istnienie w systemie określonych pułapów⁽²³⁾ nie ma wpływu na to, że ostatnie wynagrodzenie, stanowiące podstawę świadczeń, jest wynikiem stawki wynagrodzenia (związanej z długością stażu pracy) oraz dodatku za długoletnią pracę (również związanego z długością stażu). Staż pracy jest podstawowym czynnikiem determinującym zarówno stawkę wynagrodzenia, jak i konkretną wysokość dodatku za długoletnią pracę.
49. Komisja stwierdza zatem, że doszło do bezpośredniej dyskryminacji z naruszeniem art. 157 TFUE i dyrektywy 2006/54 i odnosi się w szczególności do art. 5 lit. a) i art. 7 ust. 2 tej dyrektywy.
50. Komisja nie zgadza się z argumentami Polski, że niższy, w porównaniu z mężczyznami, wiek przejścia w stan spoczynku dla kobiet stanowi środek pozytywnej dyskryminacji dopuszczony przez art. 157 ust. 4 TFUE i art. 3 dyrektywy 2006/54. Omawiane środki nie pomagają kobietom w rozwijaniu ich kariery i w uzyskaniu równych szans awansu⁽²⁴⁾. Nie mają też one związku z wychowaniem dzieci, ponieważ ustawa ta ma zastosowanie do kobiet, które ich nie mają lub nie przerwały kariery zawodowej w następstwie macierzyństwa. Również mężczyźni mogą odgrywać istotną rolę w wychowaniu dzieci, ale są wykluczeni z możliwości przejścia w stan spoczynku po ukończeniu 60. roku życia.

²² Wyroki: z dnia 28 września 1994 r., Beune (C-7/93, EU:C:1994:350, pkt 46); z dnia 29 listopada 2001 r., Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, pkt 28); z dnia 13 listopada 2008 r., Komisja/Włochy (C-46/07, EU:C:2008:618, pkt 40, 41).

²³ Komisja powołuje się na wyroki: z dnia 29 listopada 2001 r., Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, pkt 78); z dnia 23 października 2003 r., Schönheit i Becker (C-4/02 i C-5/02, EU:C:2003:583, pkt 20).

²⁴ Komisja powołuje się na wyroki: z dnia 17 października 1995 r., Kalanke (C-450/93, EU:C:1995:322); z dnia 11 listopada 1997 r., Marschall (C-409/95, EU:C:1997:533); z dnia 28 marca 2000 r., Badeck i in. (C-158/97, EU:C:2000:163); z dnia 19 marca 2002 r., Lommers (C-476/99, EU:C:2002:183); z dnia 12 września 2002 r., Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480); z dnia 30 września 2004 r., Briheche (C-319/03, EU:C:2004:574); z dnia 30 września 2010 r., Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:561).

2. Rzeczpospolita Polska

51. Polska twierdzi, że sporny system emerytalny reguluje dyrektywa 79/7, a nie dyrektywa 2006/54, oraz że art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 79/7 umożliwia państwom członkowskim wyłączenie z zakresu tej dyrektywy ustalanie wieku emerytalnego dla celów przyznania rent i emerytur. Polska utrzymuje, że nawet jeśli przepisy dotyczące stanu spoczynku są objęte zakresem dyrektywy 2006/54, to stanowią one środek dyskryminacji pozytywnej, na który zezwala art. 3 dyrektywy 2006/54 i art. 157 ust. 4 TFUE.
52. Polska argumentuje, że drugie z trzech wyżej wymienionych kryteriów nie jest spełnione, a Komisja zasadniczo błędnie zinterpretowała sporny system w zakresie dotyczącym ustalenia wysokości wypłacanych świadczeń. Przy ich ustalaniu staż pracy odgrywa bowiem jedynie drugorzędną rolę.
53. Polska utrzymuje, że w niniejszym wypadku nie występuje wymagany związek z przepracowanym okresem, ponieważ między innymi ograniczenie wysokości dodatku za długoletnią pracę do 20% wynagrodzenia zasadniczego przewidziane w przepisach dotyczących prokuratorów i sędziów sądów powszechnych ma zastosowanie bez względu na to, czy sędzia posiada 20-letni czy 40-letni staż pracy. Głównym elementem ustalania wynagrodzenia jest wynagrodzenie zasadnicze. Polska dodaje, że metoda obliczania wypłacanych świadczeń nie faworyzuje żadnej płci, a fakt, że okresy służby uwzględniane przy ustalaniu świadczeń obejmują stanowiska w służbie publicznej, które nie są stanowiskami sędziowskimi, świadczy o tym, że świadczenia pobierane w stanie spoczynku nie są bezpośrednio związane z przepracowanym okresem. Uposażenie może zostać podniesione jedynie w następstwie zmiany wynagrodzenia sędziów w służbie czynnej, co świadczy o tym, że długość przepracowanego okresu nie jest istotna. W przypadku wynagrodzenia zasadniczego liczy się nie staż pracy, lecz skale stawek obowiązujących dla zajmowanego stanowiska i mnożniki. Znaczenie ma również awans.
54. Co się tyczy działań pozytywnych, Polska twierdzi, że wysokie stanowiska w sądownictwie są mniej dostępne dla kobiet ze względu na obowiązki związane z wychowaniem dzieci. Wcześniejsze przejście w stan spoczynku jest formą rekompensaty z tytułu tej niekorzystnej sytuacji. Znaczna większość kobiet w Polsce ma dzieci i częściej niż mężczyźni wychowuje je ze szkodą dla swojej kariery zawodowej.
55. Wreszcie Polska przywołuje przepisy przejściowe obowiązujące w okresie od 1 października 2017 r. do 30 kwietnia 2018 r., jednocześnie z ustawą zmieniającą z lipca 2017 r., które umożliwiały sędziom przechodzenie w stan spoczynku w tym samym wieku, niezależnie od płci, czyli po ukończeniu 67. roku życia. Przepisy te obowiązywały w okresie obowiązywania przepisów kwestionowanych przez Komisję i przewidywały przejściowe uregulowanie, zgodnie z którym sędzia, który w dniu 1 października 2017 r. lub przed dniem 1 kwietnia 2018 r. (czyli sześć miesięcy po dniu 1 października 2017 r.) ukończył 60. rok życia (w przypadku kobiety) lub 65. rok życia (w przypadku mężczyzny), musiał jedynie złożyć oświadczenie o woli przejścia w stan spoczynku w wieku 67 lat i zaświadczenie lekarskie o zdolności do pełnienia obowiązków sędziego, aby zastosowanie znalazł do niego wcześniej obowiązujący wiek przejścia w stan spoczynku. Nie wymagało to zezwolenia ze strony żadnego organu. Jedyne inne wymóg stanowiło dochowanie terminu, ponieważ dokumenty te trzeba było przedłożyć do dnia 1 kwietnia 2018 r.⁽²⁵⁾

²⁵ Artykuł 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 38).

C. Domniemane naruszenie art. 19 TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych

1. Komisja

56. Komisja podnosi, że uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z art. 19 ust. 1 TUE ma miejsce wtedy, gdy prawo państwa członkowskiego systemowo uniemożliwia sądom stosującym prawo Unii przestrzeganie prawa do skutecznej ochrony prawnej⁽²⁶⁾. Jest to szczególnie istotne, aby zapewnić prawidłowe działanie mechanizmu przewidzianego w art. 267 TFUE⁽²⁷⁾. Obowiązki nieodłącznie związane z art. 19 ust. 1 TUE obejmują niezależność, w szczególności postrzeganą w świetle art. 47 karty praw podstawowych⁽²⁸⁾. Obowiązuje to niezależnie od modelu organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości przyjętego przez państwo członkowskie w ramach przysługującej mu autonomii proceduralnej w tym obszarze.
57. Komisja ma obiekcje co do obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku, któremu towarzyszy wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w dyskrecjonalne prawo do przedłużenia okresu czynnej służby. Komisja nie kwestionuje natomiast, szerzej, wszystkich norm określających relacje między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą.
58. Możliwość odwołania się od orzeczeń sądów powszechnych nie gwarantuje skutecznej ochrony sądowej, w sytuacji gdy nie jest zagwarantowana niezawisłość sędziów na wszystkich szczeblach wymiaru sprawiedliwości.
59. Kryteria, którymi Minister Sprawiedliwości kieruje się przy podejmowaniu tej decyzji, są mało precyzyjne, a prawo krajowe nie przewiduje żadnego terminu na jej podjęcie, przez co organowi temu przysługuje nadmierna swoboda uznania i ma on istotną możliwość wpływania na poszczególnych sędziów. Taka sytuacja godzi w zasadę nieusuwalności sędziów stanowiącą kluczowy element ich niezawisłości, która powinna być osobista i służbowa, a także powinna obejmować ochronę przed odwołaniem i naciskami ze strony władzy wykonawczej⁽²⁹⁾. Uzasadnieniem dla takiego stanu rzeczy nie może być dostosowanie wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku do powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego.

2. Polska

60. Polska utrzymuje, że skarga Komisji jest uogólniona, hipotetyczna, abstrakcyjna i narusza kompetencje Polski w zakresie organizacji własnego systemu wymiaru sprawiedliwości. Dokonana przez Komisję interpretacja art. 19 ust. 1 TUE jest zbyt szeroka. Ponadto art. 47 karty praw podstawowych może mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy państwa członkowskie stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty. Nie ma on zastosowania w niniejszym przypadku ze względu na zakaz powoływania się na kartę praw podstawowych w celu rozszerzenia kompetencji Unii, o którym mowa w art. 6 ust. 1 TUE i w art. 51 tej karty. Artykuł 47 karty praw podstawowych nie może stanowić wzorca kontroli przepisów ustaw.
61. Sędziowie w Polsce korzystają z konstytucyjnej ochrony normatywnego wieku stanu spoczynku. Nie dochodzi do naruszenia zasady nieusuwalności sędziów, ponieważ Minister Sprawiedliwości decyduje wyłącznie o możliwości przedłużenia czynnej służby. Zakres

²⁶ Komisja powołuje się na wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40).

²⁷ Ibidem, pkt 42, 43.

²⁸ Ibidem, pkt 41.

²⁹ Komisja powołuje się między innymi na wyrok z dnia 31 maja 2005 r., Syfait i in. (C-53/03, EU:C:2005:333, pkt 31).

uznania Ministra Sprawiedliwości jest wyznaczony przez art. 69 § 1b ustawy o sądach powszechnych. Przepis ten zobowiązuje Ministra Sprawiedliwości do podejmowania decyzji, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Sędziowie są również chronieni na mocy prawa polskiego między innymi poprzez zachowanie statusu sędziego po przejściu w stan spoczynku oraz zachowanie poufności narad.

62. Obawy wyrażone przez Komisję w odniesieniu do pokusy sędziów, którzy licząc na pozytywną decyzję Ministra Sprawiedliwości, mogą wydawać orzeczenia przychylnie Ministrowi Sprawiedliwości lub ogólnie władzy wykonawczej, można by odnieść do obowiązującego od lat stanu prawnego, który wyposaża Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w kompetencje w zakresie awansowania sędziów. Sugestia dotycząca podatności polskich sędziów na wywieraną presję jest krzywdząca, a w praktyce istnieje wiele sytuacji, w których wymiar sprawiedliwości jest powiązany z władzą wykonawczą. Polska zwraca uwagę na fakt, że kadencja sędziów Trybunału jest odnawiana co sześć lat. Jeżeli to nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości, to również nie mogą jej naruszać przepisy kwestionowane przez Komisję. Nie może być dwóch różnych standardów niezależności dla Trybunału i sądów państwa członkowskiego.
63. Komisja nie przeprowadziła analizy całego systemu sądownictwa w Polsce i wszystkich przewidzianych w nim gwarancji, co jest konieczne, aby „systemowe” naruszenie niezawisłości sędziowskiej mogło być podnoszone. Komisja przeanalizowała tylko jeden jego element.

VI. Analiza

A. W przedmiocie dopuszczalności

64. Po pierwsze, uważam, że skarga Komisji nie jest bezprzedmiotowa. Pragnę tu powołać się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym zaistnienie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w rozumieniu art. 258 TFUE należy oceniać w odniesieniu do sytuacji, jaka istniała w państwie członkowskim w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii³⁰), w tym przypadku w dniu 12 października 2017 r. W tym dniu Polska odpowiedziała, że zalecone środki nie zostaną podjęte (zob. pkt 37 powyżej). Zmiany w prawie, w oparciu o które Polska podnosi, że w każdym razie wszelkie domniemane uchybienia zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy prawa Unii zostały usunięte, wynikają z ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. (zob. pkt 42, 43 powyżej).
65. Co się tyczy przepisów przejściowych (zob. pkt 55 powyżej), które obowiązywały w kluczowym dniu 12 października 2017 r., w kontekście pierwszego zarzutu, przewidują one wyłączenie przez krótki okres obejmujące jedynie niewielką liczbę sędziów. Ponadto istnienie środków przejściowych stanowi zagadnienie co do istoty, dotyczące ustalenia, czy doszło do naruszenia zasad nieusuwalności i niezawisłości sędziów, i zostanie omówione w części VI C poniżej.
66. W każdym razie, tak jak miało to miejsce w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18), za rozstrzygnięciem przez Trybunał niniejszej skargi przemawia

³⁰ Wyroki: z dnia 4 maja 2006 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-508/03, EU:C:2006:287, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska (C-336/16, EU:C:2018:94, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

ważny interes państw członkowskich, jednostek i Unii. Wyrok ten, podobnie jak wyrok, który zostanie wydany w sprawie C-619/18, przyczyni się do dalszego rozwinięcia pojęcia przestrzegania praworządności w systemie prawnym Unii i dostarczy wskazówek co do wymogów niezbędnych do jej ochrony. Będzie stanowił on również okazję do zakreślenia granic między publicznymi systemami zabezpieczenia społecznego, które są regulowane dyrektywą 79/7, a zawodowymi pracowniczymi programami emerytalnymi, które są regulowane dyrektywą 2006/54.

67. Drugi zarzut Komisji jest zatem dopuszczalny w zakresie, w jakim nie opiera się na art. 47 karty praw podstawowych.
68. Po drugie, pragnę tutaj odesłać do pkt 52–60 i 65–67 mojej opinii z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)⁽³¹⁾. Komisja nie przedstawiła Trybunałowi informacji potrzebnych do ustalenia naruszenia art. 47 karty praw podstawowych, ponieważ zabrakło dowodów, w jaki sposób wprowadzenie ustawy z lipca 2017 r. stanowiło stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty.
69. Chciałbym uzupełnić te uwagi, podkreślając jedynie, że chociaż na mocy art. 17 ust. 1 TUE zadaniem Komisji jest „nadzorowanie stosowania prawa Unii”, to jednak w żadnym wypadku nie pociąga to za sobą zezwolenia na „rozszerzenie [w jakikolwiek sposób] kompetencji Unii określonych w traktatach”, zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE. Podobnie jak w sprawie C619/18, Komisja nie podjęła próby powiązania swoich argumentów odnoszących się do art. 47 karty praw podstawowych z przepisem polskiego prawa, którego celem byłoby stosowanie przepisów prawa Unii⁽³²⁾, ani nie twierdziła, że sytuacja opisana w jej skardze w inny sposób „podlega” prawu Unii⁽³³⁾.
70. W związku z powyższym uważam, że uwzględnienie argumentów Komisji przemawiających za tym, iż art. 47 karty praw podstawowych sam w sobie bezpośrednio oddziałuje na znaczenie prawa do skutecznej ochrony prawnej na mocy art. 19 TUE, stanowiłoby nieuzasadnioną ingerencję w kompetencje Polski w zakresie organizacji i sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Jak zauważył rzecznik generalny H. Saugmandsgaard Øe w sprawie Komisja/Węgry (Prawa użytkowania gruntów rolnych)⁽³⁴⁾, na Trybunale jako najwyższej instancji w zakresie wykładni prawa Unii spoczywa obowiązek zapewnienia poszanowania praw podstawowych w obszarze kompetencji Unii. Trybunał nie ma, w przeciwieństwie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, specjalnego uprawnienia, by penalizować naruszenia praw podstawowych, których dopuszczają się państwa członkowskie⁽³⁵⁾.
71. Niemniej jednak, jak wyjaśnię w części VI C poniżej, w żaden sposób nie stoi to na przeszkodzie odwołaniu się do *wspólnych źródeł prawnych* przy dokonywaniu ustalenia, czy w danym przypadku doszło do naruszenia zasady nieusuwalności sędziów oraz zasady ich

³¹ EU:C:2019:325.

³² Wyrok z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in. (C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 47, 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

³³ Wyrok z dnia 7 marca 2017 r., X i X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). W celu zapoznania się ze skrótowym przedstawieniem zasad prawnych dotyczących tego, kiedy państwa członkowskie „stosują” prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, zob. na przykład opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Gullotta i Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, pkt 55); zob. niedawno opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawach połączonych TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:459, pkt 72–118).

³⁴ Sprawa C-235/17, EU:C:2018:971. Wyrok z dnia 21 maja 2019 r., EU:C:2019:432.

³⁵ Ibidem, pkt 111.

niezawisłości i bezstronności, niezależnie od tego, czy rozpatrywany zarzut jest oparty na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowiącym szczególnie przejaw fundamentalnych wartości wyrażonych w art. 2 TUE, czy też ma miejsce sytuacja, w której państwo członkowskie stosuje prawo Unii, prowadząca do uruchomienia ochrony przewidzianej w art. 47 karty praw podstawowych i prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”.

72. Nieodłącznie związane z kartą praw podstawowych granice, oznaczające, że znajduje ona zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie wówczas, gdy stosują one prawo Unii (art. 51 ust. 2 karty praw podstawowych), nie mogą być rozszerzone tak dalece, by osłabić ciężący na Komisji obowiązek ochrony fundamentalnych wartości Unii wyrażonych w art. 2 TUE⁽³⁶⁾, które stanowią wszak część europejskiego dorobku konstytucyjnego. Bezpośrednie skargi tego rodzaju co skarga wniesiona przez Komisję w niniejszej sprawie nie pociągają za sobą zwiększenia kompetencji Unii wbrew art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 51 ust. 2 karty praw podstawowych.
73. Po trzecie, fakt, że ustawa zmieniająca z lipca 2017 r. stanowi także przedmiot uzasadnionego wniosku Komisji zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącego praworządności w Polsce⁽³⁷⁾, w żaden sposób nie pozbawia Komisji możliwości wniesienia skargi bezpośredniej na mocy art. 258 TFUE. Pragnę przywołać tu moją opinię w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)⁽³⁸⁾, w której wyjaśniam, dlaczego z punktu widzenia prawa Unii te dwa postępowania nie wykluczają się wzajemnie⁽³⁹⁾.

B. W przedmiocie zarzutu pierwszego

74. Uważam, że Komisja podniosła zarzut pierwszy głównie ze względu na przyjętą przez Polskę zbyt dalece zawężającą wykładnię określonych w orzecznictwie Trybunału wymogów, które pozwalają uznać dany system emerytalny za próbę sprostania względem polityki społecznej i w konsekwencji objąć go zakresem stosowania dyrektywy 79/7 jako środka odnoszącego się do zabezpieczenia społecznego, a nie za środek dotyczący „wynagrodzenia” w rozumieniu art. 157 TFUE, objęty wyłączeniami przewidzianymi w tym postanowieniu i w dyrektywach regulujących równość wynagrodzeń, w tym przypadku w dyrektywie 2006/54.
75. W szczególności Polska podchodzi zbyt zawężająco do wymogu, zgodnie z którym, aby system emerytalny nie wchodził w zakres stosowania dyrektywy 79/7, świadczenia wypłacane w jego ramach powinny być „bezpośrednio powiązane” z przepracowanym okresem.
76. Należy zwrócić uwagę na brak w argumentacji władz polskich jakiegokolwiek analizy rozgraniczenia między dyrektywami 2006/54 i 79/7, którego koncepcja ewoluowała w orzecznictwie Trybunału w drodze odwoływania się pojęcia „wynagrodzenia” w rozumieniu art. 157 TFUE.

³⁶ W odniesieniu do innowacyjnej sugestii dotyczącej większej roli, jaką mogą odgrywać obywatele Unii w zakresie zapewnienia bardziej rygorystycznego urzeczywistniania wartości odzwierciedlonych w art. 2 TUE zob. A. Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschein, S. Hentrei i M. Smrkolj, Reverse Solange-protecting the essence of fundamental rights against EU Member States, *Common Market Law Review*, 42, 2012, s. 489. W przedmiocie postulatów dotyczących bardziej konstytucyjnego rozumowania w kontekście karty praw podstawowych jako instrumentu gwarantującego dobre sprawowanie rządów, zob. E. Frantziou, „Constitutional reasoning in the European Union and the Charter of Fundamental Rights: in search of public justification”, *European Public Law* 25, 2019, s. 183.

³⁷ COM(2017) 835 final z dnia 20 grudnia 2017 r.

³⁸ EU:C:2019:325.

³⁹ Ibidem, pkt 48–51.

Nie zostały również poruszone mające znaczenie dla tego rozgraniczenia ogólne zasady, które należy odróżnić od trzech czynników mających znaczenie tylko w przypadku systemów zabezpieczenia społecznego pracowników, czyli, (i) czy takie systemy dotyczą szczególnej kategorii pracowników; (ii) czy kwoty wypłacane po przejściu na emeryturę są bezpośrednio związane z przepracowanym okresem; oraz (iii) czy świadczenia oblicza się na podstawie wynagrodzenia otrzymywanego na ostatnio zajmowanym stanowisku.

77. Na przykład przedmiotem wyroku *Dimossia Epicheirissi Ilektrismou/Evrenopoulos* było roszczenie dotyczące renty rodzinnej dla wdowców podnoszone przeciwko greckiemu urzędowi energetyki w ramach systemu prywatnego. W sprawie tej skarżący twierdził, że odmówiono mu przyznania owej renty ze względu na jego (mężską) płęć. Rozważając, czy system ten podlegał postanowieniu poprzedzającemu art. 157 TFUE (mianowicie art. 119 traktatu EWG), czy też dyrektywie 79/7, Trybunał potwierdził ważną zasadę nadrzędną, zgodnie z którą „jedynym możliwym kryterium rozstrzygającym jest to, czy świadczenie jest wypłacane pracownikowi z racji stosunku pracy łączącego go z byłym pracodawcą”⁽⁴⁰⁾.
78. Wcześniej w sprawie *Beune*, która dotyczyła zagadnienia dyskryminacji ze względu na płęć w kontekście wysokości świadczeń wypłacanych w ramach publicznego pracowniczego systemu emerytalnego rzecznik generalny F.G. Jacobs opisywał stosunek pracy jako „rzeczywiście decydujące kryterium”, podkreślając, że „orzeczenia Trybunału [...] dotyczące relacji między zabezpieczeniem społecznym a art. 119 [EWG] stanowią próbę wyraźnego rozgraniczenia między powszechnymi systemami zabezpieczenia społecznego a tymi, które działają w ramach stosunku zatrudnienia”⁽⁴¹⁾.
79. Szczególną rolę stosunku pracy podkreśliła również rzecznik generalna J. Kokott w sprawie *Hlozek*⁽⁴²⁾. W sporze dotyczącym dyskryminacji ze względu na płęć i tego, czy świadczenie pomostowe było równoznaczne z „wynagrodzeniem” w rozumieniu art. 157 TFUE, rzecznik generalna stwierdziła, że charakter tego świadczenia zależał „wyłącznie od kryterium zatrudnienia”, które można wywieść z samego tego przepisu⁽⁴³⁾. Dla rzecznik generalnej jedyne pytanie sprowadzało się do tego, czy świadczenie było wypłacane „z racji zatrudnienia”⁽⁴⁴⁾, z zastrzeżeniem, że ogólnie długość przepracowanego okresu jest nieistotna z punktu widzenia znaczenia pojęcia „wynagrodzenia”, które to pojęcie należy rozumieć szeroko⁽⁴⁵⁾. Miało to na celu wykazanie, że wymóg „przepracowanego okresu” jest charakterystyczny dla sporów dotyczących świadczeń wypłacanych w ramach pracowniczych systemów emerytalnych⁽⁴⁶⁾, co z kolei przemawia za tym, by nie przyjmować nadmiernie zawężającej wykładni określenia „bepośrednio powiązane”.

⁴⁰ Wyrok z dnia 17 kwietnia 1997 r., *Evrenopoulos* (C-147/95, EU:C:1997:201, pkt 19). Kryterium to jest od tamtej pory stosowane stale. Zobacz na przykład w kontekście dyskryminacji ze względu na płęć w zakresie obliczania świadczeń emerytalnych sędziów wyrok z dnia 29 listopada 2001 r., *Griesmar* (C-366/99, EU:C:2001:648, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz bardziej niedawny wyrok z dnia 26 marca 2009 r., *Komisja/Grecja* (C-559/07, EU:C:2009:198, pkt 47).

⁴¹ Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie *Beune* (C-7/93, EU:C:1994:173, pkt 38, 42).

⁴² C-19/02, EU:C:2004:204.

⁴³ *Ibidem*, pkt 45. Rzecznik generalna przywołała brzmienie art. 141 ust. 2 WE (obecnie art. 157 TFUE), a także wyroki: z dnia 9 lutego 1982 r., *Garland* (12/81, EU:C:1982:44, pkt 5); z dnia 17 maja 1990 r., *Barber* (C-262/88, EU:C:1990:209, pkt 12); z dnia 9 lutego 1999 r., *Seymour-Smith i Perez* (C-167/97, EU:C:1999:60, pkt 23).

⁴⁴ *Ibidem*. Wyróżnienie w oryginale.

⁴⁵ *Ibidem*, pkt 49.

⁴⁶ Wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., *Dittrich i in.* (C-124/11, C-125/11 i C-143/11, EU:C:2012:771, pkt 38).

80. W związku z tym szczegółowo omówiona powyżej zasada prawna wyznacza ramy, w których Trybunał rozstrzyga, czy względy polityki społecznej, organizacji państwa, względy etyczne czy nawet natury budżetowej, które odegrały lub mogły odegrać pewną rolę przy tworzeniu przez ustawodawcę krajowego określonego systemu, mają charakter nadrzędny, powodując, że dany system emerytalny zostaje objęty zakresem dyrektywy 79/7. Trzy zasady omówione powyżej (pkt 76) stanowią wytyczne do ustalenia, kiedy dyrektywa 79/7 nie ma zastosowania do danego systemu emerytalnego, ale jednocześnie wytyczne te nie mogą być rozważane w oderwaniu od szerszego zbioru właściwych zasad prawnych. Należy do nich, dodam, znaczenie w porządku prawnym Unii zasady prawa pierwotnego zakazującej nierównego traktowania w zakresie wynagrodzenia⁽⁴⁷⁾.
81. Nie jestem w stanie zatem stwierdzić, że którykolwiek z tych trzech czynników wyłączających pracowniczy system emerytalny z zakresu stosowania dyrektywy 79/7 jest wiążący w tym znaczeniu, że zasługuje na interpretację, zgodnie z którą nawet najmniejsze odstępstwo od niego w sposób konieczny prowadzi do wniosku, że dany system jest objęty przedmiotowym zakresem dyrektywy 79/7, a w szczególności uznaniem pozostawionym państwom członkowskim w art. 7 ust. 1 lit. a) tego aktu w zakresie ustanowienia odmiennego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn⁽⁴⁸⁾.
82. Polska nie starała się wyjaśnić, w jaki sposób omawiany system różni się od systemów będących przedmiotem orzeczeń, w których uznano za spełniony wymóg dotyczący „bezpośredniego powiązania” wypłacanych świadczeń emerytalnych z przepracowanym okresem. Mam tu na myśli orzeczenia w sprawach takich jak Beune⁽⁴⁹⁾, Podesta⁽⁵⁰⁾, Griesmar⁽⁵¹⁾, Niemi⁽⁵²⁾, Schönheit⁽⁵³⁾ i Komisja/Grecja⁽⁵⁴⁾. We wszystkich tych wyrokach Trybunał uznał, że świadczenia wypłacane w ramach omawianych w nich pracowniczych systemów emerytalnych były równoważne z „wynagrodzeniem” w rozumieniu przepisów prawa Unii właściwych w każdej z tych spraw, które to stwierdzenie było skutkiem zastosowania przesłanki bezpośredniego powiązania z długością przepracowanego okresu przy jednoczesnym rozważeniu, czy dany system dotyczył szczególnej kategorii pracowników i czy świadczenia były obliczane w drodze odniesienia do wysokości ostatniego wynagrodzenia; te dwa ostatnie czynniki nie są jednak przedmiotem niniejszej sprawy⁽⁵⁵⁾.

⁴⁷ Zobacz moja opinia w sprawie Safeway (C-171/18, EU:C:2019:272, pkt 62), gdzie powołuję się na wyrok z dnia 28 września 1994 r., Coloroll Pension Trustees (C-200/91, EU:C:1994:348, pkt 26).

⁴⁸ Jak wskazano w opinii rzecznika generalnego rzecznika generalnego S. Albera w sprawie Buene (C-366/99, EU:C:2001:117, pkt 50) rzecznik generalny F.G. Jacobs w opinii w sprawie Buene (C-7/93, EU:C:1994:173, pkt 22) zasugerował przeprowadzenie analizy opartej na pięciu niewiążących czynnikach. Czynniki te obejmowały ustawowy charakter systemu, okoliczność, czy jest on rezultatem porozumienia między pracodawcami a pracownikami, kwestię tego, jak jest on finansowany, czy obowiązuje on dla ogólnych kategorii pracowników oraz czy ma on charakter uzupełniający.

⁴⁹ Wyrok z dnia 28 września 1994 r., Beune (C-7/93, EU:C:1994:350).

⁵⁰ Wyrok z dnia 25 maja 2000 r., Podesta (C-50/99, EU:C:2000:288).

⁵¹ Wyrok z dnia 29 listopada 2001 r., Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648).

⁵² Wyrok z dnia 12 września 2002 r., Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480).

⁵³ Wyrok z dnia 23 października 2003 r., Schönheit i Becker (C-4/02 i C-5/02, EU:C:2003:583).

⁵⁴ Wyrok z dnia 26 marca 2009 r., Komisja/Grecja (C-559/07, EU:C:2009:198).

⁵⁵ Nie zostało również poruszone, w jaki sposób rozpatrywany system jest podobny do systemów, których dotyczyły przełomowe orzeczenia, w których Trybunał orzekł, że dany powszechny publiczny system emerytalny był objęty uznaniem pozostawionym państwom członkowskim na podstawie art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 79/7. Zobacz na przykład wyrok z dnia 7 lipca 1992 r., Equal Opportunities Commission (C-9/91, EU:C:1992:297).

83. Powyższe rozważania prowadzą mnie do stwierdzenia, że dany system jest wyłączony z zakresu stosowania dyrektywy 79/7 już wtedy, gdy pracownicze świadczenia emerytalne są w dość znacznym stopniu powiązane z długością przepracowanego okresu. W wyroku Komisja/Grecja Trybunał orzekł bowiem, że okoliczność, iż rozpatrywane w tamtej sprawie świadczenia emerytalne różniły się w zależności od stopnia trudności wykonywanej pracy lub od okoliczności, w jakich praca ta była wykonywana, nie była wystarczająca dla osłabienia zastosowania reguły, zgodnie z którą wypłacane świadczenia są bezpośrednio zależne od przepracowanego okresu⁵⁶).
84. W związku z tym w wyrażeniu „bepośrednio powiązane” powinno się kłaść nacisk raczej na słowo „powiązane”, aniżeli „bepośrednio”. To ostatnie słowo nie narzuca wymogu, by świadczenie miało opierać się automatycznie lub *wyłącznie* na długości przepracowanego okresu, z wykluczeniem innych czynników takich jak te podnoszone przez Polskę (i przedstawione skrótowo w pkt 53 powyżej). Owe czynniki dotyczą obowiązywania maksymalnych pułapów (takich jak maksymalna wysokość dodatku za długoletnią pracę), faktycznych okoliczności, które muszą zaistnieć, zanim wynagrodzenie będzie mogło zostać podniesione po przejściu na emeryturę, awansu, mnożników i skali stawek przy ustalaniu wynagrodzenia zasadniczego. W tym wypadku wynagrodzenie zasadnicze także co do zasady określane jest na podstawie długości przepracowanego okresu (zob. pkt 86–89 poniżej). W związku z tym żaden z powyższych czynników nie może spowodować zerwania wyraźnego związku między długością przepracowanego okresu a wypłacanymi świadczeniami.
85. Ponadto zgadzam się z argumentem Komisji, że zezwolenie na zaliczenie do przepracowanego okresu pracy na publicznych stanowiskach pozasądowych przemawia raczej za wnioskiem, że świadczenia w ramach omawianego tu systemu emerytalnego są bezpośrednio powiązane z przepracowanym okresem, aniżeli go obala (zob. pkt 48 powyżej). Okoliczność, że w kontekście systemu obliczania uposażenia nie zawarto odniesienia do płci nie znosi dyskryminacji mężczyzn ze względu na to, że przechodzą oni w stan spoczynku później niż kobiety.
86. W mojej ocenie Komisja wykazała także powiązanie wypłacanych świadczeń z przepracowanym okresem (zob. pkt 46 i 48 powyżej). Pragnę tu w szczególności odwołać się do art. 91 § 1 ustawy o sądach powszechnych, który stanowi, że wysokość wynagrodzenia sędziów różnicuje staż pracy, oraz do art. 91 § 7 tej ustawy, zgodnie z którym wynagrodzenie sędziów różnicuje ponadto dodatek za długoletnią pracę (pkt 19 powyżej). Zgodnie z art. 91a § 3 ustawy o sądach powszechnych wynagrodzenie zasadnicze jest określane także na podstawie stażu pracy (zob. pkt 21 powyżej). Tego rodzaju ustawowe przepisy nie mogą być interpretowane poprzez odwołanie się do dodatkowych czynników takich jak obowiązujące pułapy i mnożniki (zob. czynniki wymienione w pkt 84 powyżej) lub odwracanie uwagi od uregulowanej ustawowo okoliczności, że wypłacane uposażenie jest określane na podstawie ostatniego wynagrodzenia, które w znacznym stopniu zależy od przepracowanego okresu.
87. Precyzyjniej rzecz ujmując, art. 91a § 3 ustawy o sądach powszechnych (pkt 20 powyżej) stanowi, że wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawce bezpośrednio wyższej po upływie kolejnych pięciu lat pracy na danym stanowisku sędziowskim. Ustalono tu silny

⁵⁶ Wyrok z dnia 26 marca 2009 r., Komisja/Grecja (C-559/07, niepublikowany, EU:C:2009:198, pkt 57). W celu uzupełnienia wyводу pragnę zauważyć, że niedawno, w wyroku z dnia 15 stycznia 2019 r., E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, pkt 46), Trybunał odwołał się do trzech czynników mających znaczenie dla ustalenia, czy zachodzi powiązanie między długością przepracowanego okresu a świadczeniami emerytalnymi, jednak w pkt 47 tego wyroku pozostawił tę kwestię do rozstrzygnięcia przez sąd odsyłający.

związek z długością przepracowanego okresu, ponieważ zgodnie z art. 100 § 1 tego aktu (pkt 22 powyżej) ostatnio zajmowane stanowisko określa wysokość wypłacanego uposażenia. Tymczasem ostatnio zajmowane stanowisko będzie podlegało stawce, która jest powiązana z przepracowanym okresem. Co więcej, dodatkowe świadczenia przysługujące po przejściu w stan spoczynku wymienione w art. 100 (zob. pkt 22 powyżej) nie zrywają związku między długością przepracowanego okresu, przysługującą stawką i ostatnio zajmowanym stanowiskiem.

88. Związek między stawką a stażem pracy w Sądzie Najwyższym został ustanowiony w art. 42 §§ 4 i 5 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. (pkt 26 powyżej), przy czym art. 42 § 5 tej ustawy stanowi, że wynagrodzenie zasadnicze zostaje określone w roku objęcia stanowiska i jest podwyższane po siedmiu latach pracy, a art. 50 tego aktu przewiduje, że uposażenie przysługujące w stanie spoczynku określa się na podstawie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za długoletnią pracę (pkt 28 powyżej). Artykuł 43 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. przewiduje dodatek za długoletnią pracę, którego wysokość jest określana po części na podstawie stażu pracy (pkt 27 powyżej).
89. Co się tyczy prokuratorów, bezpośrednie powiązanie z długością przeprowadzonego okresu wynika z art. 127 § 1 ustawy o prokuraturze (pkt 31 powyżej) oraz z kilku innych bardziej szczegółowych przepisów łączących uposażenie otrzymywane w stanie spoczynku z długością przepracowanego okresu. W tym miejscu pragnę odwołać się na przykład do art. 124 § 1 ustawy o prokuraturze (pkt 32 powyżej), który stanowi, że staż pracy stanowi czynnik różnicujący wysokość wynagrodzenia. W tym zakresie można przywołać także art. 124 §§ 4 i 5 tej ustawy (pkt 31 i 32 powyżej), zgodnie z którymi przy ustalaniu wynagrodzenia należy brać pod uwagę poprzednio zajmowane stanowiska i w których przysługująca stawka jest powiązana z przepracowanym okresem.
90. Co się tyczy argumentów Polski dotyczących pozytywnej dyskryminacji, wystarczy wskazać, że w orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd, iż środki pozytywnej dyskryminacji mają na celu przyznanie kobietom szczególnego rodzaju korzyści służące „wzmocnieniu ich konkurencyjności na rynku pracy i umożliwieniu awansu zawodowego na równi z mężczyznami”⁽⁵⁷⁾. Zważywszy, że kobiety-sędziowie w stanie spoczynku przestają rywalizować na rynku pracy i nie kontynuują już kariery, przepisy zakwestionowane przez Komisję w żadnym wypadku nie mogą stanowić środków pozytywnej dyskryminacji w rozumieniu art. 3 dyrektywy 2006/54 i art. 157 ust. 4 TFUE. Ponadto należy zachować ostrożność przed postrzeganiem przepisów, które utrwalają tradycyjny podział ról na przyszłość, jako środków mających na celu promowanie równości kobiet i mężczyzn⁽⁵⁸⁾. „Wynagrodzenie”, o którym mowa w art. 157 ust. 4 TFUE, nie może być wykorzystywane do utrwalania takiego podziału ról, nawet w sposób niezamierzony.
91. Jak twierdzi Komisja (pkt 50 powyżej), kwestionowany środek nie uwzględnia osobliwości rozmaitych przypadków. Nie jest on dostępny dla mężczyzn, którzy utracili szansę awansu zawodowego z powodu wychowywania dzieci, ani nie bierze pod uwagę kobiet, które nigdy nie były zaangażowane w takie wychowywanie.
92. W świetle powyższych względów podnoszony przez Komisję zarzut pierwszy powinien zostać uznany za zasadny.

⁵⁷ Wyrok z dnia 30 września 2010 r., Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:561, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁸ Opinia rzecznika generalnego J. Kokott w sprawie Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:254, pkt 47). Rzecznik generalna powołuje się na wyrok z dnia 19 marca 2002 r., Lommers (C-476/99, EU:C:2002:183, pkt 41).

C. W przedmiocie zarzutu drugiego

1. Właściwe normy prawne i ich źródła

93. Trybunał uznał w wyroku *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*⁽⁵⁹⁾, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE chroni sędziów przed usuwaniem z urzędu. Nieusuwalność sędziów stanowi jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej⁽⁶⁰⁾. Nieusuwalność i niezawisłość są bardzo ściśle ze sobą powiązane, ponieważ niezbędna wolność od wpływów z zewnątrz wymaga określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność z urzędu, wystarczających do zapewnienia ochrony osobie, której powierzono zadanie sądenia⁽⁶¹⁾.
94. Trybunał orzekł, w wyroku *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* i w innych wyrokach, że gwarancja niezawisłości jest integralnym elementem sądenia⁽⁶²⁾. Pojęcie niezawisłości chronionej przez art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymaga w szczególności, aby dany organ wypełniał swoje zadania sądownicze z zachowaniem pełnej autonomii, bez podległości w ramach hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz aby pozostawał on w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia⁽⁶³⁾.
95. Zarzut Komisji odnoszący się do sytuacji sędziów sądów powszechnych wchodzi w przedmiotowy zakres art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który stanowi wyraźny wyraz praworządności będącej podstawową wartością Unii zgodnie z art. 2 TUE. Sądy powszechne mogą rozstrzygać kwestie dotyczące wykładni i stosowania prawa Unii, a także występować z odesłaniami prejedycjalnymi na mocy art. 267 TFUE. A zatem art. 19 ust. 1 TUE ma wobec nich zastosowanie⁽⁶⁴⁾. Jak niedawno potwierdził Trybunał, „każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako »sąd« w znaczeniu określonym w prawie Unii – do jego systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej”⁽⁶⁵⁾.
96. Pragnę dodać, że zasady ogólne pozostają źródłem praw podstawowych⁽⁶⁶⁾ niezależnie od przyjęcia karty praw podstawowych. Artykuł 6 ust. 3 TUE stanowi bowiem, że prawa podstawowe „stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”. Jak zauważono w doktrynie

⁵⁹ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. (C-64/16, EU:C:2018:117).

⁶⁰ Ibidem, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁶¹ Wyrok z dnia 19 września 2006 r., *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶² Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo). Krzyżowanie się ochrony niezawisłości i bezstronności w kontekście art. 47 karty praw podstawowych z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest widoczny w opinii Trybunału (w pełnym składzie) 1/17 (umowa CETA UE–Kanada) z dnia 20 kwietnia 2019 r., EU:C:2019:341, pkt 202–204 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także na przykład wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586; pkt 63–65).

⁶³ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo); wyrok z dnia 7 lutego 2019 r. *Escribano Vindel* (C-49/18, EU:C:2019:106, pkt 66).

⁶⁴ Ibidem, pkt 40. Zobacz podobnie pkt 63 mojej opinii w sprawie *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)* (C-619/18, EU:C:2019:325).

⁶⁵ Wyrok z dnia 7 lutego 2019 r., *Escribano Vindel* (C-49/18, EU:C:2019:106, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo); wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, pkt 52).

⁶⁶ W przedmiocie niedawno prowadzonej debaty zob. C. Mătușescu, *The scope of application of fundamental rights guaranteed by European Union law on Member State’ action; Some jurisprudential landmarks*, *Law*

„jednoczesne istnienie różnych źródeł praw podstawowych” pozwala na zagwarantowanie celu „zapewnienia wysokiego poziomu ochrony praw osób fizycznych”⁽⁶⁷⁾. W związku z tym treść gwarancji praworządności na podstawie art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz poszanowania nieodłącznie związanych z nią nieusuwalności i niezawisłości sędziów jest określana także zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE, z europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁽⁶⁸⁾ oraz z tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi państwom członkowskim⁽⁶⁹⁾.

97. A zatem między art. 47 karty praw podstawowych a art. 19 ust. 1 TUE istnieje konstytucjonalny pomost, ponieważ te same źródła są właściwe dla określenia treści prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” ustanowionego w art. 47 karty praw podstawowych. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych są ponadto powiązane ze względu na ich stosunek do zasad ogólnych prawa. Ich wykładnia musi pozostawać w harmonii z tymi zasadami, a zatem orzecznictwo wypracowane w odniesieniu do tych dwóch postanowień w sposób nieunikniony jest ze sobą powiązane⁽⁷⁰⁾.
98. Niemniej jednak jestem świadom wpisanego w art. 6 ust. 1 TUE dysonansu w tym znaczeniu, że karta praw podstawowych jest w istocie uznawana za źródło praw podstawowych zagwarantowanych przez porządek prawny Unii, chociaż to samo postanowienie stanowi w akapicie drugim, że „postanowienia karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach”⁽⁷¹⁾.
99. Uważam zatem, że należy zachować ostrożność przy bezpośrednim powoływaniu się na art. 47 karty praw podstawowych w kontekście omawiania ochrony w zakresie przestrzegania praworządności, o której mowa w art. 2 TUE, oraz nieusuwalności sędziów i prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu, nieodłącznie związanych z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, przynajmniej w sytuacji, w której państwo członkowskie nie stosuje prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, niezależnie od krzyżowania się ze sobą tych dwóch postanowień, do którego nieuchronnie dochodzi w uwagi na ich wspólne źródła.

Review; International Journal of Law and Jurisprudence Open Source Online Publication (2017), s. 22, na s. 24. (http://www.internationalallawreview.eu/revista/?rev_id=27).

- ⁶⁷ H. Hofmann, B. Mihaescu, The relation between the Charter’s Fundamental Rights and the unwritten general principles of EU law: Good administration as the test case, *European Constitutional Law Review*, 9, 2013, s. 73, na s. 83. Zobacz także K. Lenaerts, i J.A. Gutiérrez-Fons, The place of the Charter in the EU Constitutional Edifice, w S. Peers, T. Hervey, J. Kenner i A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, s. 1573. Na s. 1575 i nast. autorzy zakreślili kilka „analogii między kartą praw podstawowych a zasadami ogólnymi prawa Unii”.
- ⁶⁸ Zobacz w tym zakresie na przykład orzeczenie ETPC z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Nunes De Carvalho przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, pkt 144–150; orzeczenie ETPC z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Denisov przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, pkt 60–64. Subiektywne i obiektywne elementy niezawisłości i bezstronności zostały odzwierciedlone także w orzecznictwie Trybunału. Zobacz na przykład wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, pkt 63–65), gdzie zostały one określone przez Trybunał jako aspekty zewnętrzny i wewnętrzny.
- ⁶⁹ W przedmiocie niedawno dokonanej analizy tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim zob. L.S. Rossi, „Droit fondamentaux, primauté et autonomie: la mise en balance entre les principes »constitutionnels« de l’Union européenne”, RTDE, 2019.
- ⁷⁰ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56).
- ⁷¹ Zobacz także art. 51 ust. 2 karty praw podstawowych. Zobacz niedawny wyrok z dnia 25 października 2018 r., Anodiki Services EPE (C260/17, EU:C:2018:864, pkt 38). Zobacz także wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Julián Hernández i in. (C198/13, EU:C:2014:2055, pkt 32–37 i przytoczone tam orzecznictwo).

100. Do samej karty praw podstawowych często bowiem czyni się odniesienie jako do źródła praw podstawowych⁷²), co nie budzi zdziwienia, zważywszy na przyznany jej w art. 6 ust. 1 TUE status. Jednak, nawet jeśli karta praw podstawowych stanowi pierwotne prawo Unii, odwoływanie się do niej jako do (bezpośredniego) źródła praw podstawowych napotyka na granice, kiedy w grę wchodzi art. 51 ust. 2 tej karty i art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ Polska nie stosuje w tym wypadku prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Gdyby istniała możliwość bezpośredniego oparcia się na art. 47 karty praw podstawowych, doszłoby do rozszerzenia kompetencji Komisji z naruszeniem art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 51 ust. 2 tej karty.
101. W pozostałym zakresie jednak źródła praw podstawowych wskazane w art. 6 TUE stanowią wyznacznik tego, czy podnoszone naruszenie niezawisłości i bezstronności ma miejsce w kontekście strukturalnej nieprawidłowości, którą należy rozpatrywać na podstawie art. 19 ust. 1 TUE, czy też w kontekście, w którym państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych⁷³), kiedy art. 47 tej karty znajduje bezpośrednie zastosowanie.

2. Zastosowanie do niniejszej sprawy

102. Komisja utrzymuje, że obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, a jednocześnie przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalnego prawa do podwyższenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów, których dotyczy ustawa zmieniająca z lipca 2017 r., jest niezgodne z zasadą skutecznej ochrony prawnej zagwarantowaną w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, nawet jeśli przysługujące Ministrowi Sprawiedliwości uznanie jest ograniczone przez art. 69 § 1b ustawy o sądach powszechnych. Przepis ten zobowiązuje Ministra Sprawiedliwości do podejmowania decyzji, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów (pkt 17, 61 powyżej). Sędziowie są również chronieni na mocy prawa polskiego między innymi poprzez zachowanie statusu sędziego po przejściu w stan spoczynku oraz zachowanie poufności narad (pkt 61 powyżej). Komisja podnosi ten zarzut także niezależnie od istnienia przejściowego uregulowania przybliżonego powyżej (pkt 55).
103. Dochodzę do wniosku, że ustawa zmieniająca z lipca 2017 r. nie jest zgodna z gwarancjami nieusuwalności sędziów i ich niezawisłości, chronionych art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Czynię tak, mając na względzie znaczenie potrzeby podważania przepisów osłabiających instytucjonalną lub funkcjonalną niezawisłość sędziowską⁷⁴).
104. Po pierwsze, pewność sprawowania urzędu stanowi podstawową regułę w ramach międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka takich jak Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR), w którego tworzeniu państwa członkowskie brały udział⁷⁵). Takie instru-

⁷² Zobacz ostatnio na przykład E. Frantziou, *Constitutional reasoning in the European Union and the Charter of Fundamental Rights: in search of public justification*, *European Public Law*, 25, 2019, s. 183, na s. 188; K. Lenaerts, i J.A. Gutiérrez-Fons, *The place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, w S. Peers, T. Hervey, J. Kenner i A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, s. 1573, na s. 1576.

⁷³ Zobacz przypisy 32 i 33 powyżej.

⁷⁴ Zobacz Komentarz do pkt 1.5 *The Bangalore Principles on Judicial Conduct*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Wien, 2018, s. 39.

⁷⁵ Zobacz na przykład Komentarz ogólny nr 32 do art. 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, CCPR/C/GC/32, opublikowany w dniu 23 sierpnia 2007 r., Komitet Praw Człowieka ONZ,

menty od dawna są uznawane za źródła przybliżające treść zasad ogólnych porządku prawnego Unii⁽⁷⁶⁾.

105. Nie pozostaje bez znaczenia zatem, że Komitet Praw Człowieka ONZ przedstawił niedawno stanowisko, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ICCPR „gwarancje dotyczące pewności sprawowania urzędu [przez sędziów] stanowią wymogi niezawisłości sędziowskiej” oraz że „jakakolwiek sytuacja, w której władza wykonawcza może kontrolować władzę sądowniczą lub kierować jej działaniami, nie jest zgodna z paktem”⁽⁷⁷⁾. Komitet podkreślił znaczenie „gwarancji chroniących sędziów przed arbitralnym usuwaniem ich z urzędu”⁽⁷⁸⁾.
106. A zatem obniżenie wieku przechodzenia przez sędziów w stan spoczynku powinno być obwarowane zabezpieczeniami⁽⁷⁹⁾, aby zapewnić, że sędziowie nie będą de facto usuwani z urzędu⁽⁸⁰⁾. Trybunał stwierdził bowiem w swym niedawnym orzecznictwie, że przypadki odwołania sędziów powinny być „oparte na wyraźnych przepisach ustawowych”⁽⁸¹⁾.
107. Podczas rozprawy Polska przyznała, że przynajmniej 26 sędziom odmówiono przedłużenia czynnej służby do ukończenia 70. roku życia⁽⁸²⁾ na podstawie ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. Odpowiedzi udzielone przez pełnomocnika Polski na rozprawie ukazują, że liczba ta może wynieść 112 sędziów, w zależności od skutków skorzystania z przepisów przejściowych (zob. 55 powyżej).
108. Konsekwencją takiego stanu rzeczy byłyby to, że kobiety-sędziowie, których to dotyczyło, przeszły w stan spoczynku siedem lat wcześniej, niż przewidywał to wiek przejścia w stan spoczynku obowiązujący przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z lipca 2017 r., czyli 67 lat, natomiast mężczyźni-sędziowie, których dotyczyła odmowa, dwa lata wcześniej w stosunku do tego obowiązującego uprzednio ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku. Dodatkowo na Ministrze Sprawiedliwości nie ciąży obowiązek uzasadnienia odmowy, a jego decyzja nie podlega kontroli sądowej. Sytuacja ta zaistniała ponadto w kontekście, w którym – jak potwierdził przedstawiciel Polski na rozprawie – do początku tego stulecia decyzja o przedłużeniu ponad ustawowy wiek przejścia w stan spoczynku była podejmowana przez KRS. Od 2002 r. takie wnioski były kierowane do Ministra Sprawiedliwości, ale miały być one uwzględniane na podstawie orzeczenia lekarskiego o zdolności do pełnienia obowiązków sędziego. Następnie, w 2017 r., Minister Sprawiedliwości uzyskał uprawnienia dyskrecjonalne w tym zakresie.

pkt 19; opinia nr 1 (2001) Europejskiej Rady Konsultacyjnej Sędziów z dnia 23 listopada 2001 r., CCJE (2001) OP nr 1, stanowi w części zatytułowanej „Sprawowanie urzędu – nieusuwalność i środki dyscyplinarne” następująco: „Podstawowym składnikiem niezawisłości sędziowskiej jest to, że sprawowanie urzędu jest zagwarantowane do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji”, przywołując podstawowe zasady ONZ obowiązujące w tej kwestii. Zobacz ponadto w odniesieniu do pewności sprawowania urzędu źródła przywołane w przypisie 5 powyżej.

⁷⁶ Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie K i B (C-380/17, EU:C:2018:504, pkt 44); a także na przykład wyrok z dnia 14 lutego 2008 r., *Dynamic Medien* (C-244/06, EU:C:2008:85, pkt 39).

⁷⁷ Komunikat nr 2203/2012 z dnia 7 listopada 2017 r., Zamora przeciwko Wenezueli, pkt 9.3.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ W przedmiocie znaczenia zabezpieczeń zob. na przykład orzeczenie ETPC z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie *Cooper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, CE:ECHR:2003:1216JUD004884399, §§ 123–126.

⁸⁰ ETPC orzekł, że sędziów nie można przedwcześnie przenosić w stan spoczynku bez ich zgody, na przykład orzeczenie z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie *Incal przeciwko Turcji*, CE:ECHR:1998:0609JUD002267893, § 67.

⁸¹ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, pkt 66).

⁸² Na rozprawie pełnomocnik Polski oświadczył, że jest to wiek, do którego udzielana jest zgoda na dalsze zajmowanie stanowiska sędziowskiego.

109. W świetle powyższych okoliczności ustawy obowiązek Ministra Sprawiedliwości dotyczący racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa powszechnego i uwzględnienia potrzeb wynikających z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, a także czynniki takie jak zachowanie poufności narad sędziowskich i fakt, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje, iż to *ustawa określa granicę wieku przejścia w stan spoczynku*, nie są wystarczające, aby zapobiec temu, że sędziowie, których dotyczy ustawa zmieniająca z lipca 2017 r., będą de facto usuwani z urzędu⁽⁸³⁾, w szczególności, gdy ma to miejsce w kontekście szeroko zakrojonej rządowej reformy wymiaru sprawiedliwości takiej jak ta zapoczątkowana w Polsce⁽⁸⁴⁾.
110. Ponadto nie przedstawiono żadnego naglącego ani przekonującego politycznego powodu przeniesienia uprawnienia do przedłużania czynnej służby sędziów z KRS na Ministra Sprawiedliwości. Nie przedstawiono też stosownego wyjaśnienia, dlaczego usunięcie sędziego z nieznanym obciążeniem zawodowym, zamiast przeniesienia go do innego sądu, było jedynym możliwym rozwiązaniem.
111. Co się tyczy wymogu niezależności, rozpatrywane w niniejszej sprawie uregulowania, podobnie jak uregulowania analizowane przeze mnie w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)⁽⁸⁵⁾, wiążą się z równoczesnym przeniesieniem na członka władzy wykonawczej, w tym wypadku nie na kogo innego, ale na Ministra Sprawiedliwości⁽⁸⁶⁾, uprawnienia do przedłużania czynnej służby sędziów, i obniżeniem przez władzę ustawodawczą wieku przechodzenia przez sędziów w stan spoczynku. Taki pakiet nie jest zgodny z obiektywnym elementem bezstronności chronionym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁽⁸⁷⁾. Co więcej, Trybunał orzekł, że niezawisłość i bezstronność „wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów”⁽⁸⁸⁾.
112. Nie chodzi tu o przyjęcie założenia, że polskim sędziom brakuje profesjonalizmu lub że ich orzeczenia w sposób konieczny będą naznaczone stronniczością w oczekiwaniu na decyzję Ministra Sprawiedliwości w sprawie przedłużenia okresu ich czynnej służby, ale to, czy obywatele mogliby zasadnie postrzegać te rozwiązania jako niosące za sobą ryzyko dla zachowania w tym newralgicznym okresie oczekiwania bezstronności w postępowaniach, w których władza wykonawcza jest stroną, tym bardziej że ów newralgiczny okres może
-
- ⁸³ Na stronie 27 sprawozdania Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka, opinia nr 904/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r.), przypis 5 powyżej, Komisja Wenecka stwierdza, że „Minister Sprawiedliwości nie powinien mieć kompetencji umożliwiającej mu dyskrecjonalne decydowanie o tym, czy sędzia może w dalszym ciągu sprawować swój urząd po osiągnięciu wieku, w którym przechodzi w stan spoczynku”.
- ⁸⁴ Zobacz przypisy 5 i 7 powyżej.
- ⁸⁵ EU:C:2019:325.
- ⁸⁶ ETPC zwrócił ostatnio uwagę, w kontekście niezawisłości sędziowskiej, na rosnące znaczenie w jego orzecznictwie podziału władzy na wykonawczą i sądowniczą, a także niezawisłości sędziowskiej. Na przykład orzeczenie ETPC z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie Ástráðsson przeciwko Islandii, CE:E-CHR:2019:0312JUD002637418, § 103.
- ⁸⁷ Przypis 68 powyżej.
- ⁸⁸ Wyrok z dnia 19 września 2006 r., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, pkt 66, 77).

trwać przez dłuższy czas, ponieważ Minister Sprawiedliwości nie jest związany żadnym terminem przy podejmowaniu tej decyzji⁽⁸⁹⁾. Również w tym przypadku takie uzasadnione – w związku z odczuciem społecznym – obawy o stronniczość są potęgowane przez brak zabezpieczeń takich jak przejrzystość i kontrola sądowa⁽⁹⁰⁾.

113. Co się tyczy przepisów przejściowych, szczegółowo przybliżonych w pkt 55 powyżej, wystarczy wskazać, że nie obejmują one wszystkich sędziów, do których stosuje się ustawa zmieniająca z lipca 2017 r., a wręcz odnoszą się one do niewielu z nich; są to osoby, które w momencie wejścia w życie ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. miały ukończony 60. rok życia (kobiety) lub 65. rok życia (mężczyźni) lub które miały osiągnąć ten wiek między dniem 1 października 2017 r. a dniem 1 kwietnia 2018 r. Jak zostało stwierdzone przez specjalnego sprawozdawcę ONZ ds. niezależności sędziów i prawników w czasie jego wizyty w Polsce⁽⁹¹⁾, konieczne jest wprowadzenie zmian w „nowym systemie emerytalnym obowiązującym dla sędziów sądów powszechnych, tak żeby znajdował on zastosowanie wyłącznie do sędziów, którzy obejmą urząd po wejściu w życie tej ustawy”⁽⁹²⁾, w połączeniu ze zniesieniem możliwości dyskrecjonalnego przedłużania okresu służby czynnej przez Ministra Sprawiedliwości⁽⁹³⁾.
114. Na zakończenie pragnę jednak podkreślić, że przy wytyczaniu zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE na poziomie konstytucyjnym istotne jest to, w jakim zakresie Trybunał, jako sąd najwyższej instancji, ma kompetencje do zastępowania krajowych trybunałów konstytucyjnych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁽⁹⁴⁾ w rozstrzyganiu kwestii związanych z naruszeniami praw podstawowych. Przestrzeganie rozgraniczenia między kompetencjami Unii a kompetencjami praw członkowskich jest równie istotne w porządku prawnym Unii opartym na praworządności co ochrona praw podstawowych⁽⁹⁵⁾.
115. Dlatego też przedmiotowy zakres stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest ograniczony w kontekście nieusuwalności i niezawisłości sędziów do korygowania problemów dotyczących istnienia w danym państwie członkowskim strukturalnych niedostatków w zakresie

⁸⁹ Specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników w czasie swej wizyty w Polsce, przypis 5 powyżej, stwierdził w pkt 52 sprawozdania, że „brak ram czasowych dla wydania decyzji umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości wywieranie presji na sędziów, których będzie to dotyczyło, w końcowym okresie sprawowania przez nich urzędu”.

⁹⁰ Komisja Wenecka (przypis 5 powyżej) stwierdziła na s. 26, że reformy polskiego sądownictwa, w tym zmiany w ustawie o sądach powszechnych „umożliwiają władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej głęboką i szeroką ingerencję w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i w związku z tym stanowią poważne zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej jako kluczowego elementu praworządności”. Zobacz ostatnio wyrok ETPC z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie *Astráðsson przeciwko Islandii*, CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, § 103, w którym ETPC ocenił, czy naruszenie obowiązujących krajowych przepisów dotyczących powoływania sędziów „stwarzało rzeczywiste ryzyko, że innym organom rządowym, w szczególności wykonawczym, będzie przysługiwało nienależne uznanie, podważające integralność procesu powołania”.

⁹¹ Sprawozdanie z dnia 5 kwietnia 2018 r., A/HRC/38/38/Add. 1, przypis 5 powyżej.

⁹² *Ibidem*, pkt 83.

⁹³ *Ibidem*. Zobacz także sprawozdanie Komisji Weneckiej, przypis 5 powyżej, s. 27.

⁹⁴ Rzecznik generalny H. Saugmandsgaard Øe w opinii w sprawie *Komisja/Węgry* (prawa użytkownika gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2018:971, pkt 68). Zobacz także E. Spaventa, Should we „harmonize” fundamental rights in the EU? Some reflections about minimum standards and fundamental rights protection in the EU composite constitutional system, *Common Market Law Review*, s. 997. Na s. 1022 autor podważa „sens centralizacji praw podstawowych w Unii Europejskiej”.

⁹⁵ Rzecznik generalny H. Saugmandsgaard Øe w opinii w sprawie *Komisja/Węgry* (prawa użytkownika gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2018:971, pkt 101).

nieusuwalności i niezawisłości sędziów, co ma miejsce w niniejszej sprawie, zważywszy na to, że zakwestionowane przez Komisję ustawy oddziałują na wszystkie szczeble sądownictwa. Takie problemy można najlepiej określić jako systemowe lub ogólne nieprawidłowości⁹⁶, które „mogą godzić w istotną treść”⁹⁷) nieusuwalności i niezawisłości sędziów.

116. Niemniej jednak jednostkowe lub wyszczególnione przypadki naruszenia zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów muszą być rozstrzygane na podstawie art. 47 karty praw podstawowych i tylko w przypadkach, w których państwa członkowskie stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty. Co do zasady strukturalne niedostatki, które dodatkowo wiążą się ze stosowaniem prawa Unii przez państwa członkowskie będą podlegały ustaleniu na podstawie obu tych postanowień.
117. W każdym razie z powyżej przedstawionych względów drugi zarzut Komisji należy uznać za zasadny.

VII. W przedmiocie kosztów

118. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
119. Zgodnie z proponowanym przeze mnie rozwiązaniem, chociaż zarzuty Komisji w zakresie, w jakim opierają się na art. 47 karty praw podstawowych, powinny zostać odrzucone jako niedopuszczalne, to należy je uwzględnić w zakresie, w jakim zostały oparte na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 157 TFUE, a także na art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy nakazać Rzeczypospolitej Polskiej pokrycie jej własnych kosztów oraz kosztów poniesionych przez Komisję.

VIII. Wnioski

120. Mając na uwadze powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał:
- 1) stwierdził, że poprzez wprowadzenie w art. 13 pkt 1–3 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów Rzeczypospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy;
 - 2) stwierdził, że obniżając w drodze art. 13 pkt 1 wyżej wskazanej ustawy wiek przejścia w stan spoczynku mający zastosowanie do sędziów sądów powszechnych, a zarazem przyznając Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalne prawo do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby sędziów na podstawie art. 1 pkt 26 lit. b) i c) tej ustawy, Rzeczypospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
 - 3) w pozostałym zakresie skargę oddalił;
 - 4) nakazał Rzeczypospolitej Polskiej pokrycie własnych kosztów oraz kosztów poniesionych przez Komisję Europejską.

⁹⁶ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, pkt 60).

⁹⁷ Ibidem.

Agnieszka Grzelak

(ORCID: 0000-0002-5867-8135)

Andrzej Sakowicz

(ORCID: 0000-0001-6599-4876)

Rozdział 6

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (niezależność i bezstronność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i skutki jej ewentualnego braku). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)

6.1. Uwagi wprowadzające

Od kilku już lat do Trybunału Sprawiedliwości trafiają sprawy dotyczące niezależności sądów, przede wszystkim sądów polskich. O interpretację przepisów prawa UE, w szczególności art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE i art. 47 KPP UE pytają sądy krajowe w trybie procedury prejudycjalnej, jak również tzw. postępowania przeciwnaruszeniowe przeciwko Polsce wszczyna Komisja Europejska¹. Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie wypowiada się w kwestii niezależności sądów krajowych², podkreślając potrzebę zagwarantowania ich autonomii, wyrażając zakaz podlegania jakiegokolwiek hierarchii czy podporządkowania jakiegokolwiek innej władzy. W najnowszych sprawach Trybunał swoje analizy prowadzi na tle tych przepisów traktatów, które dotyczą praworządności czy obowiązków państw związanych z zapewnieniem

¹ Zob. omówienia wyroków w innych rozdziałach niniejszej publikacji. Na temat problemów stanowiących podstawę faktyczną i prawną kierowanych przez sądy pytań prejudycjalnych oraz skarg Komisji zob. w szczególności m.in.: M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019; J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2019; Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek (red.), *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Warszawa 2019 i in.

² Zob. wyrok z 25.7.2018 r. w sprawie C-216/18 PPU *LM*, ECLI:EU:C:2018:586, wyrok z 27.2.2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, wyrok z 24.6.2019 r. w sprawie C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, ECLI:EU:C:2019:531. Trybunał konsekwentnie podtrzymuje wcześniejsze stanowisko.

efektywnej ochrony sądowej i realizacji podstawowego prawa do rzetelnego postępowania sądowego.

Jednym z takich orzeczeń, w których Trybunał podjął problem niezależności sądów krajowych w sposób systematyczny, jest wyrok z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18³. Wyrok ten był już przedmiotem wielu omówień w literaturze⁴, stąd też autorzy niniejszego opracowania uznali, że po bardzo krótkim przedstawieniu samego wyroku przedstawione zostaną wnioski wypływające z dotychczasowych opracowań, następnie ukazane zdarzenia, jakie miały miejsce już po wydaniu wyroku, a wreszcie podjęte kluczowe problemy prawne, w tym kwestia ograniczenia uprawnienia do kierowania pytań prejudycjalnych do TSUE przez sąd krajowy w sytuacji, gdy pytanie miałoby dotyczyć statusu osoby pełniącej funkcję sędziego.

6.2. Tło wyroku Trybunału Sprawiedliwości

Wyrok z 19.11.2019 r. w sprawie A.K. dotyczy Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, a analiza problemów odnosi się przede wszystkim do organizacji systemu nominacji sędziowskich i funkcjonowania tzw. nowej Krajowej Rady Sądownictwa. Odpowiedź na pytania, z jakimi do Trybunału Sprawiedliwości zwrócił się Sąd Najwyższy w trzech sprawach miała mieć fundamentalne znaczenie dla polskiego wymiaru sprawiedliwości i odnosić się do zagadnień kluczowych z punktu widzenia kompetencji państw w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości. Spodziewano się, zwłaszcza w związku z opinią rzecznika generalnego Tanchewa⁵, uzyskania jednoznacznego potwierdzenia, że „reforma” wymiaru sprawiedliwości zapoczątkowana w 2017 r. nie jest zgodna z prawem UE⁶.

Rozstrzygnięcie Trybunału zapadło w związku z postanowieniami Sądu Najwyższego o skierowaniu do TSUE pytań prejudycjalnych w trzech sprawach⁷. Sprawa tocząca się w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego pod sygnaturą III PO 7/18 zainicjowana została w dniu 10 sierpnia 2018 r. odwołaniem

³ Wyrok z 19.11.2019 r. w połączonych sprawach C-525/18, C-624/18 i C-625/18, dalej jako: wyrok z 19.11.2019 r., ECLI:EU:C:2019:982, dalej jako: „wyrok z 19.11.2019 r.” lub „wyrok w sprawie A.K.”.

⁴ Również Autorzy opublikowali na ten temat tekst A. Grzelak, A. Sakowicz, *Wymóg niezależności sądu krajowego jako element skutecznej ochrony sądowej (uwagi na tle wyroku TSUE z 19.11.2019 r. dla polskiego wymiaru sprawiedliwości)*, Państwo i Prawo 2020 nr 5, s. 59–77. Z tego względu należy zaznaczyć, że niektóre fragmenty – takie, jak chociażby opis wyroku – mogą się powtórzyć. Jednak sama struktura tekstu oraz problemy w nim przedstawione, a także wnioski, będą uwzględniać to, co wydarzyło się w czasie po publikowaniu artykułu w Państwie i Prawie.

⁵ Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva z 27.6.2019 r., ECLI:EU:C:2019:55, dalej jako: opinia rzecznika generalnego.

⁶ O pewnym rozczarowaniu w opinii publicznej pisze m.in. M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, *Palestra* 2020 nr 5, s. 12.

⁷ Sygn. spraw w SN: III PO 7/18, III PO 8/18 i III PO 9/18 – w TSUE odpowiednio jako C-525/18, C-624/18 i C-625/18.

sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z 27 lipca 2018 r.⁸ Odwołanie zostało wniesione na podstawie art. 398¹ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.) oraz art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z 12.5.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, w wersji obowiązującej w dniu 10 sierpnia 2018 r.⁹ w zw. z art. 49 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Z kolei sprawy toczące się pod sygnaturami III PO 8/18 i III PO 9/18 zainicjowane zostały powództwami dwóch sędziów SN, wniesionymi w dniu 22 sierpnia 2018 r. przeciwko Sądowi Najwyższemu o ustalenie istnienia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego w stanie czynnym¹⁰. Powodowie wniesli o ustalenie, na podstawie art. 189 k.p.c., że stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego w stanie czynnym, istniejący w dniu 3 lipca 2018 r. między powodami a pozwanym Sądem Najwyższym, nie uległ przekształceniu w dniu 4 lipca 2018 r. w stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego w stanie spoczynku. W obu przypadkach powodowie wniesli również o udzielenie zabezpieczenia roszczenia na podstawie art. 755 § 1 k.p.c. w zw. z art. 730 § 1 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.

Genezą spraw w SN było wejście w życie ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym¹¹. Zgodnie z art. 111 § 1 uSN (w brzmieniu wówczas obowiązującym), sędziowie Sądu Najwyższego (i analogicznie sędziowie NSA), którzy do dnia wejścia w życie ustawy ukończyli 65. rok życia albo ukończyliby 65. rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, z dniem następującym po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy mieli przejść w stan spoczynku, chyba że w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy złożąliby oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 37 § 1, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyraziłby zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.

Warto też podkreślić, że pozwy we wszystkich trzech sprawach trafiły do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, ponieważ Izba Dyscyplinarna w momencie ich zainicjowania nie była jeszcze ukonstytuowana. Sąd odsyłający nabral wątpliwości co do wykładni art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78¹² i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (KPP) i poprosił TSUE o wyjaśnienie przede wszystkim, czy zważywszy w szczególności na okoliczności, w jakich miałyby dojść do powołania nowych sędziów Izby Dyscyplinarnej, ta izba i jej członkowie będą zapewniać wystarczające gwarancje niezawisłości i bezstronności.

⁸ Odwołanie zostało wniesione na podstawie art. 398¹ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.) oraz art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z 12.5.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, w wersji obowiązującej w dniu 10 sierpnia 2018 r. (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 389 ze zm.) w zw. z art. 49 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

⁹ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. z 2018 r. poz. 389, wg stanu na dzień 10 sierpnia 2018 r.

¹⁰ Szerzej na temat okoliczności sprawy zob. zarówno w wyroku z 19.11.2019 r., jak i w uzasadnieniu wyroku SN z 5.12.2019 r. w sprawie III PO 7/18.

¹¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 5 ze zm., dalej jako uSN.

¹² Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. WE L 303, 2.12.2000, s. 16.

6.3. Rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości

W wyroku z 19.11.2019 r. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że art. 47 KPP i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 stoją na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, 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, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego. Dalej Trybunał Sprawiedliwości dodał, że w razie gdyby tak było, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezawisłości i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie.

W wyroku z 19 listopada 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości udzielił sądowi krajowemu wskazówek, pomocnych do samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy przed sądem krajowym. Trybunał nie poszedł przy tym drogą rzecznika generalnego Tancheva, który w przywołanej wyżej opinii próbował określić minimalny standard nominacji sędziów. W szczególności miał on wiązać się z określeniem standardu funkcjonowania rad sądowniczych w państwach członkowskich UE. W jego ocenie, mimo że nie istnieje jednolity model rad sądownictwa, powinny one posiadać „pewne wspólne cechy związane z ich misją zabezpieczenia niezawisłości sędziowskiej i z ich funkcjonowaniem w ramach systemów sądownictwa w ich odpowiednich jurysdykcjach w celu utrzymania poszanowania praworządności i praw podstawowych”¹³. Rzecznik generalny uznał, że „wprawdzie państwa członkowskie mają swobodę decydowania, czy ustanowić radę sądownictwa lub podobny jej organ, to jeżeli taka rada zostanie utworzona, jej niezależność musi być zagwarantowana w wystarczającym stopniu, między innymi poprzez: brak jakichkolwiek wpływu ze strony organów ustawodawczych i wykonawczych, mechanizm jej tworzenia oraz skład rady, który powinna stanowić gwarancję jej niezależności i umożliwiać działanie w sposób skuteczny, szeroką reprezentację sędziów sądów wszystkich szczebli, nieodwoływalność jej członków przed upływem kadencji oraz zapewnieniem ciągłości kadencji członków

¹³ Opinia rzecznika generalnego, pkt 123.

rad sądownictwa w taki sposób, aby nie kończyli je w tym samym momencie lub tuż po wyborach parlamentarnych”¹⁴. Trybunał mógł podążyć drogą opinii rzecznika generalnego Tanchewa i przyjąć, że „wymogi niezawisłości sędziowskiej ustanowione w art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że nowo utworzona izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy sędziego sądu krajowego – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów (Krajowa Rada Sądownictwa), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, nie spełnia tych wymogów”¹⁵. W praktyce orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości pojawiały się przecież wielokrotnie orzeczenia, w których Trybunał nie pozostawiał sądowi krajowemu w zasadzie żadnego pola do samodzielnej decyzji¹⁶.

W analizowanej sprawie stało się jednak inaczej. Trybunał dokonał wykładni prawa unijnego w taki sposób, aby sąd odsyłający nie miał żadnych wątpliwości w jaki sposób przeprowadzić tzw. test niezależności Izby Dyscyplinarnej SN w kontekście prawa do skutecznej ochrony sądowej. W wyroku z 19.11.2019 r. TSUE szczegółowo wyłożył kryteria niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów¹⁷ i niezawisłości sędziów¹⁸. Trybunał udzielając dokładnych wskazówek w odniesieniu do sytuacji Izby Dyscyplinarnej SN i Krajowej Rady Sądownictwa jako organu uczestniczącego w procesie nominacji, odniósł się bezpośrednio do sytuacji polskiej. Jednocześnie jednak wyznaczył bardzo ogólny i uniwersalny standard interpretacji art. 47 KPP w związku z art. 19 ust. 1 akapit 2 i art. 2 TUE, a także odwołał się do standardu określonego w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), co ma swoje konkretne skutki dla sposobu rozumienia wyroku.

Analiza uzasadnienia wyroku z 19.11.2019 r. prowadzi w tym zakresie do dwóch kluczowych wniosków, które mają znacznie wykraczające poza kryzys wymiaru sprawiedliwości istniejący w Polsce. Po pierwsze, wbrew twierdzeniu Prokuratora Generalnego i przedstawiciela rządu polskiego utrzymujących, że pytania prejudycjalne są niedopuszczalne, gdyż sytuacja w postępowaniach głównych nie dotyczy prawa UE, art. 19 ust. 1 TUE nie przyznaje UE kompetencji w zakresie działalności rad sądownictwa oraz procedur i zasad wyłaniania sędziów, czyli znajdują się poza sferą prawa unijnego, Trybunał stwierdził, iż konieczność zapewnienia efektywności stosowania prawa europejskiego wymaga gwarancji prawa do ochro-

¹⁴ Tamże, pkt 124–129.

¹⁵ Tamże, pkt 76.

¹⁶ T. Tridimas, analizując orzecznictwo TSUE, wyróżnił tzw. *outcome cases* – gdzie TSUE nie pozostawia pola do decyzji sądowi krajowemu, w istocie rozstrzygając sprawę w sposób wiążący; *guidance cases* – gdzie TSUE daje sądowi krajowemu wskazówki postępowania, czy także *deference cases* – gdzie TSUE odpowiada w tak ogólny sposób, że w zasadzie zwraca sprawę sądowi krajowemu. Autor podaje też konkretne przykłady takich spraw. Zob. T. Tridimas, *Constitutional review of Member State Action: the Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1923450 (dostęp 25.12.2019).

¹⁷ Wyrok z 19.11.2019 r., pkt 133–134.

¹⁸ Tamże, pkt 145–153.

ny sądowej. Znaczenie tego prawa nabiera szczególnego znaczenia w kontekście wartości, o których mowa w art. 2 i 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 KPP. Trybunał wyraźnie wskazał, że wymóg niezawisłości sędziowskiej stanowi integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, i zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości w postaci państwa prawnego¹⁹. Spostrzeżenie to nie jest nowe, gdyż skuteczna kontrola sądowa stanowi fundament państwa prawnego, na której to wartości – jak wielokrotnie przypominał Trybunał począwszy od wyroku w sprawie *Les Verts* – opiera się Unia Europejska²⁰. Nigdy jednak wcześniej Trybunał tak silnie nie łączył wartości, o których mowa w art. 2 TUE, z niezawisłością sędziowską oraz istnieniem skutecznej drogi krajowej w systemach krajowych. Trybunał w wyroku z 19.11.2019 r. jednoznacznie przesądził, że wymóg niezawisłości sędziowskiej (zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny) stanowi jedną z wyrażonych w art. 2 TUE wartości leżących u podstaw Unii, która pozostaje „wspólna państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości”²¹. Nie sposób ją zrealizować w warstwie formalnej bądź materialnej, gdy istnieją wątpliwości co do niezależności sądownictwa krajowego. O ile rozwiązania organizacyjne struktur wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych państwach członkowskich pozostają poza zakresem prawa unijnego, o tyle ocena prawa krajowego w tym zakresie może odbywać się przez pryzmat zasad funkcjonowania sądownictwa wyrażonych w art. 19 TUE oraz z art. 47 KPP²². Bez względu na kształt struktur wymiaru sprawiedliwości czy procedur nominacyjnych sędziów obowiązujących w państwach członkowskich, regulacje krajowe muszą osiągnąć poziom minimalny, wymagalny przez prawo unijnego, w zakresie ochrony praw podstawowych. Czy tak rzeczywiście jest - przedmiotem oceny może być kształt oraz funkcjonowanie organu uczestniczącego w procedurze nominacyjnej sędziów, tryb powoływania jego członków, okres trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania²³. Dokonując jej nie można pominąć relacji między pozycją sądu krajowego a władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz istnieniem

¹⁹ Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo.

²⁰ Wyroki TSUE z dnia 23 kwietnia 1986 r., *Les Verts/Parlament*, 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, pkt 23; z dnia 25 lipca 2002 r., *Unión de Pequeños Agricultores/Rada*, C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462, pkt 38–39; z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo.

²¹ Wyroki TSUE: z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 30. Zobacz także wyrok z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo.

²² M. Safian, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, *Palestra* 2020, nr 5, s. 7.

²³ Pkt 123; wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 74.

mechanizmów ochrony sędziów przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezależności²⁴. Wszystko to sprowadza się do zasadniczego pytania, a mianowicie, czy sędziemu krajowemu obiektywnie przysługują wystarczające gwarancje niezależności instytucjonalnej i ochrony przed usunięciem z urzędu, tak aby – jak zauważył Trybunał w wyroku z 19.11.2019 r. – mógł on wypełniać swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podporządkowania poleceniom wydawanym przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą oraz bez jakiegokolwiek kontroli ze strony tych władz²⁵.

W tym kontekście warto przywołać stanowisko rzecznika generalnego M. Bobeka z dnia 30 kwietnia 2019 r.²⁶, który stwierdził, że instytucjonalne gwarancje niezależności sądownictwa nie stanowią celu samego w sobie. „(...) nie zostały one także wprowadzone z myślą o zapewnieniu korzyści sędziom. Są one natomiast środkiem służącym osiągnięciu innego celu, mianowicie zagwarantowaniu na szczeblu krajowym skutecznej ochrony sądowej uprawnień przysługujących jednostkom na podstawie prawa Unii, co ponownie wiąże się w sposób nierozzerwalny z istnieniem państwa prawa”. Dlatego też, mając na względzie zapewnianie przestrzegania prawa i ochrony praw jednostek, istnienie skutecznej ochrony sądowej oraz zapewnienie efektywnego stosowania prawa unijnego, możliwym jest ocena, strukturalnych zmian dotyczących sprawowania na szczeblu krajowym wymiaru sprawiedliwości. Każda zmiana w tym zakresie wpływa na funkcje wykonywane przez sądy krajowe. W związku z tym, jeżeli w sytuacji obniżania wysokości przysługującego sędziom krajowym wynagrodzenia), zmuszania ich do przechodzenia w stan spoczynku, wywierania na nich nacisku przez nominowanych z klucza politycznego prezesów sądów, wszczynanie wobec nich w sposób niezgodny z prawem postępowań dyscyplinarnych, lub podejmowanie jakiegokolwiek innych działań wpływających w sposób przekrojowy na warunki ich pracy i realizowanie powierzonych im funkcji, rzutuje nie tylko na wykonywane przez nich zadania jako sędziów „krajowych”, lecz także sędziów Unii. Każde więc zmiany, które „z samej definicji wpływają w sposób całościowy na funkcjonowanie krajowych wymiarów sprawiedliwości, są objęte zakresem prawa Unii”²⁷.

²⁴ Podobnie wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Poltorak, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858, pkt 35.

²⁵ Pkt 134.

²⁶ Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka z dnia 30 kwietnia 2019 r., Torubarov, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:339.

²⁷ Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka z dnia 30 kwietnia 2019 r., Torubarov, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:339, pkt. 55. Na marginesie powyżej uwagi rzecznik generalny M. Bobek dodał: W tym kontekście drobiazgowo rozważania w przedmiocie dokładnego zakresu stosowania art. 51 ust. 1 karty zestawionego z zakresem stosowania art. 19 ust. 1 TUE przypominają nieco dysputy dotyczące najlepszego koloru ogrzewacza na czajnik oraz zastawy stołowej połączone z ożywioną wymianą zdań na temat tego, czy wybrany odcień na pewno pasuje do koloru zawieszonych w jadalni zasłon, w toku których nikt nie zwraca jednak uwagi na to, że dach domu przecieka, drzwi i okna wypadają z zawiasów, a ściany zaczynają pękać. Niezależnie jednak od tego, czy kwestia wyboru koloru owego ogrzewacza zostanie ostatecznie uznana – w świetle jakiegokolwiek przepisu prawa Unii – za objętą zakresem stosowania prawa Unii, czy też nie, fakt, że dom zalewają strugi deszczu, a ściany po prostu się sypią, będzie zawsze miał fundamentalne znaczenie podczas każdej dyskusji o stanie konstrukcji wymiaru sprawiedliwości”.

Po drugie, Trybunał w wyroku z dnia 19.11.2019 r. zaakcentował znaczenie niezależności sędziowskiej w kontekście zaufania, jakie „jakie w społeczeństwie demokratycznym sądy powinny budzić w jednostkach”²⁸. Nie chodzi w tym zakresie o zaufanie względem uczestników postępowania, co oczywiście ma istotne znaczenie, lecz także zaufanie względem innych sądów państwa członkowskich oraz ich decyzji. Bez zbędnego patosu można twierdzić, że zaufanie ma wymiar konstytucyjny, gdy chodzi o istnienie systemu współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych opartego na wzajemnym uznawaniu i wykonywaniu wyroków²⁹. Co więcej, zasada wzajemnego uznawania opiera się na wzajemnym zaufaniu państw członkowskich, że ich krajowe porządki prawne mogą zapewnić równoważne i skuteczne poziomy ochrony praw podstawowych uznanych na płaszczyźnie Unii, w szczególności w KPP³⁰. Obie zasady mają w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwiają utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Aby tak nastąpiło, państwa członkowskie muszą przestrzegać prawa Unii, a zwłaszcza wartości, o których mowa w art. 2 TUE, na których budowana jest tożsamość europejska³¹. Zabrakło jednak w analizowanym wyroku wyraźnego stwierdzenia, że podstawą oceny zmiany systemowych w wymiarze sprawiedliwości w państwie członkowskim może być jedynie art. 2 TUE. Mimo że takiego stwierdzenia zabrakło, to jednak poszerzyły się możliwości odwołania się w ramach pytań prejudycjalnych do art. 2 i 19 TUE w związku z art. 47 KPP. Po trzecie, mimo stanowiska rzecznika generalnego Tancheva, który w swojej opinii podkreślił znaczenie systemu dyscyplinarnego dla niezawisłości sędziowskiej, Trybunał w wyroku z dnia 19.11.2019 r. pominął tą kwestię. Tymczasem nie sposób sobie wyobrazić system wymiar sprawiedliwości, który urzeczywistnia gwarancję ochrony praw podstawowych, bez istnienia niezależnego systemu postępowania dyscyplinarnego. Istnienie takiego systemu jest ważnymi elementami gwarancji niezawisłości sędziowskiej, w takim samym stopniu jak przepisy dotyczące powoływania sędziów. Nie dziwi zatem teza wypowiedziana przez rzecznika generalnego Tancheva, iż „system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym względzie normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, normy, które przewidują

²⁸ Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., A.K., (C-585/18), CP (C-624/18), DO (C-625/18), ECLI:EU:C:2019:982, pkt 127–128.

²⁹ M. Safian, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej...*, s. 7; Ch. Timmermans, *How Trustworthy is Mutual Trust? Opinion 2/13 Revisited*, w: *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU law in Honour of Allan Rosas*, ed. by K. Lenaerts, J.C. Bonichot, H. Kanninen, C. Naome, P. Pohjankoski, Hart 2019, s. 21; na temat elementów składających się na zasadę wzajemnego uznawania zob. A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011, s. 191–245.

³⁰ Zob. wyrok TSUE F., C-168/13 PPU, ECLI:EU:C:2013:358, pkt 50; analogicznie w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach cywilnych wyrok Aguirre Zarraga, C-491/10 PPU, ECLI:EU:C:2010:828, pkt 70.

³¹ Wśród zasad podstawowych o znaczeniu konstytucyjnym wskazuje się zasadę rządów prawa (rule of law), która nie tylko w prawie UE, lecz także w systemach prawnych państw członkowskich pełni charakter „parasolowy”, por. L. Pech, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper 04/09, <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW272/rule%20of%20Law.pdf>, s. 48.

interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 KPP, w tym prawo do obrony, oraz normy, które przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności wymiaru sprawiedliwości³². Co więcej, niezawisłość sądów krajowych ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej w postaci mechanizmu pytania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE. Nie sposób uznać, że mechanizm ten będzie prawidłowo stosowany, z dbałością o poszanowanie praw podstawowych oraz skuteczność prawa Unii, gdy sąd pytający nie spełnia wymogu niezależności. Faktem jest, że w ramach mechanizmu pytania prejudycjalnego Trybunał rozpatruje kwestię związaną z toczącym się przed nim postępowaniem, dotyczącą organów uprawnionych do występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, która jest powiązana z celami leżącymi u podstaw tego mechanizmu, służącymi nawiązaniu dialogu między Trybunałem a sądami krajowymi oraz zapewnieniu jednolitej wykładni prawa Unii³³. Z kolei, w ramach art. 47 KPP, podobnie jak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, Trybunał dokonuje merytorycznej oceny dotyczącej w szczególności tego, czy w świetle wymogów ustanowionych w tych postanowieniach rozpatrywane uregulowanie narusza niezawisłość sędziowską. Niemniej jednak należy zauważyć, że każde osłabienie kryterium niezależności sądu, o którym mowa na podstawie art. 267 TFUE, będzie wpływało negatywnie na zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii oraz poszanowanie zasad ogólnych.

6.4. Dotychczasowe komentarze do wyroku

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości wzbudził szereg dyskusji i debat naukowych, w ramach których dyskutowano nad problemami, jakie pojawiły się w związku z wyrokiem. Wśród problemów, które były przedmiotem dyskusji i analiz, należy wspomnieć o kilku zagadnieniach.

Po pierwsze, zastanawiano się, jakie jest znaczenie wyroku Trybunału Sprawiedliwości, który w orzeczeniu odniósł się do pozycji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, dla oceny sytuacji innych izb Sądu Najwyższego (w szczególności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych), ale także dla innych sądów, w szczególności sądów powszechnych³⁴. Kwestia ta stała się następnie przedmiotem uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego³⁵, która – przynajmniej częściowo

³² Opinia rzecznika generalnego Tancheva z 27.6.2019 r., pkt 117.

³³ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 5 grudnia 2017 r., M.A.S. i M.B. (C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936, pkt 22, 23); z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁴ Zob. stanowiska wyrażane w trakcie debaty w EPS: *Skutki wyroków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego dotyczących Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa (debata w redakcji „Europejskiego Przeglądu Sądowego” w dniu 17.12.2019 r.)*, EPS 2020 nr 1.

³⁵ Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., które dziś zostało podpisane przez skład orzekający i opublikowane w bazie

wo – przesądziła sprawę. Osobną kwestią, do której odniesienie znajduje się w innym rozdziale niniejszej książki³⁶ jest na ile uchwała ta znalazła swoje odzwierciedlenie w późniejszej praktyce sądów oraz jakie znaczenie ma w tym kontekście wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie U 2/20.

Autorzy niniejszego opracowania, komentując wyrok tuż po jego wydaniu, stwierdzili, że „w świetle wyroku TSUE z 19.11.2019 r., nie budzi wątpliwości, że sądy krajowe są uprawnione do oceny, czy sprawę rozpoznał lub ma rozpoznać organ będący sądem niezawisłym i niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej w rozumieniu prawa unijnego. Reguły proceduralne powierzenia urzędu sędziego nie mają charakteru technicznego. Mają bowiem zapewnić, że wydanie osoby na urząd sędziego spełnią wymogi jakie są wymagane od sędziego i sądu w świetle art. 47 KPP i art. 6 EKPC³⁷. W tym celu nie tylko sąd pytający, lecz każdy sąd (również w innym państwie członkowskim, jeśli takie wątpliwości w stosunku do sądu polskiego wystąpią) ma obowiązek zbadania, czy skład, w którym zasiada osoba powołana na stanowisko sędziego przy udziale tzw. nowej KRS³⁸ spełniania wymogi niezależności i niezawisłości z art. 47 KPP³⁹. Szeroko na ten temat pisała również M. Wrzołek-Romańczuk, która polemizowała z tezą wypowiedianą przez przedstawicieli strony rządowej o sanującym skutku prezydenckiego aktu powołania na urząd sędziego oraz o niedopuszczalności kwestionowania takiego aktu i która przedstawiła instrumenty w prawie polskim umożliwiające zakwestionowanie nominacji⁴⁰.

Dyskusja dotyczyła również tego, czy Trybunał Sprawiedliwości nie przekroczył swoich uprawnień i nie orzekł w sprawie należącej do kompetencji wyłącznych państwa (organizacja wymiaru sprawiedliwości). Do tego problemu odnosił się m.in. prof. Marek Safjan, który wskazywał, że zasada niezawisłości sądownictwa pełni rolę kluczową dla istnienia rządów prawa i efektywnego stosowania prawa Unii Europejskiej. Zagrożenie dla tych zasad, w którymkolwiek państwie członkowskim, stwarza ryzyko dla całego porządku prawnego Unii Europejskiej, a nie tylko dla państwa członkowskiego, w którym pojawiają się naruszenia niezależności sądownictwa. Zdaniem M. Safjana, „twierdzenie o wyłączności kompetencji krajowych we wskazanych wyżej kwestiach opiera się na zdecydowanie błędnym poglądzie, którego przyjęcie musiałyby zaprzeczać długiej i utrwalonej linii orzecznictwa TSUE⁴¹. Z kolei M. Ziółkowski wyraźnie podkreślał, że Trybunał i tak ograniczył swoje

orzeczeń SN, sygn. akt BSA I-4110-1/20

³⁶ Zob. rozdział A. Wyrozumskiej w niniejszej książce.

³⁷ Są one tożsame z wartościami o których mowa jest w art. 45 ust. 1, 173 i 178 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

³⁸ Tj. Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na mocy ustawy z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 3 ze zm.

³⁹ Zob. A. Grzelak, A. Sakowicz, *Wymóg niezależności sądu krajowego...*, s. 59–77.

⁴⁰ M. Wrzołek-Romańczuk, *Status prawny osoby formalnie powołanej na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie – uwagi na tle wyroku TSUE z 19.11.2019 r. oraz orzeczeń Sądu Najwyższego będących konsekwencją tego rozstrzygnięcia*, Pałestra 2020 nr 5, s. 74–100.

⁴¹ M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, Pałestra 2020 nr 5, s. 6. Zob. też wypowiedź A. Kastelik-Smazzy podczas debaty w Europejskim Przeglądzie Sądowym, EPS 2020 nr 1, s. 6.

stanowisko w porównaniu z tym, co proponował rzecznik generalny Tanchev i przetrzucił na barki sądu krajowego dokonanie ostatecznej oceny w zakresie niezależności organów, co umożliwiło utrzymanie wielości modeli sądowych w państwach członkowskich UE, przy jednoczesnym wyznaczeniu standardu ogólnego, wynikającego z przepisów prawa UE⁴².

Trybunał wiąże zasadę pierwszeństwa z zasadą skuteczności, przypominając, że sąd krajowy ma obowiązek zapewnić efektywność normom prawa unijnego, a w sytuacji kiedy nie jest to możliwe w drodze pronunijnej wykładni, jest zobowiązany odstąpić od stosowania normy prawa krajowego. W tym konkretnym przypadku podnoszone były argumenty, że organizacja sądownictwa należy do kompetencji państwa członkowskiego. Choć nie wynika to wprost z uzasadnienia, wydaje się, że argumentacja ta opierała się na zasadzie autonomii proceduralnej państw członkowskich. Zarówno osoby, które podnosiły tego rodzaju zarzuty w postępowaniu przez Trybunałem, jak i późniejsi komentatorzy, próbujący wykazywać, iż Trybunał, oceniając sposób powoływania sędziów czy właściwość sądu, przekroczył swoje kompetencje, zdają się pomijać fakt, że zasada autonomii proceduralnej nie ma charakteru absolutnego, ale podlega ograniczeniom, sformułowanym w orzecznictwie Trybunału. Podstawowym ograniczeniem zasady autonomii proceduralnej jest właśnie zasada skuteczności.

Kolejną kwestią, jaka stała się przedmiotem analiz, był dobór kryteriów służących ocenie niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej czy Krajowej Rady Sądownictwa. E. Łętowska, przywołując wyrażane przez innych stanowiska, podkreślała, że „pluralizm kryteriów został dostrzeżony przez komentatorów jako wyróżniająca cecha orzeczenia. Jednocześnie jego krytycy powoływali te same okoliczności, zarzucając im nieostrość i nieprawnicze nowinkarstwo”⁴³.

Szeroka analiza prowadzona jest również w literaturze w kontekście skutków wyroku i jego wpływu na wydarzenia późniejsze, w tym na treść uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego i jej znaczenie⁴⁴ oraz na uchwalenie tzw. usta-

⁴² M. Krajewski, M. Ziółkowski, *EU judicial independence decentralized: A.K.*, CMLRev 2020, vol. 57 nr 4, s. 1107–1138. Zob. też krótki komentarz, który przygotował P. Uhma, *Joined Cases C-585/18, C-624/18, C-625/18. Judgment*, American Journal of International Law, Volume 114, Issue 4, October 2020, s. 743–749. Na temat znaczenia wyroku dla wypracowania standardu pisał też J. Grogan, *Joined Cases A. K. v. Krajowa Rada Sądownictwa (C-585/18) and CP (C-624/18), DO (C-625/18) v. Sąd Najwyższy (C.J.E.U.)*, International Legal Materials 2020 Vol. 59, nr 3, s. 459–486.

⁴³ E. Łętowska, *Czego uczą odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, Pałestra 2020 nr 5, s. 37 i n. W pierwszej grupie Autorka przywołała opracowanie I. Kamińskiej w: *Skutki wyroków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego dotyczących Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa (debata w redakcji „Europejskiego Przeglądu Sądowego” w dniu 17.12.2019 r.)*, Europejski Przegląd Sądowy 2020/1, s. 2. W drugiej zaś grupie wypowiedzi: W. Gontarski, <https://www.rp.pl/Opinie/312199948-Waldemar-Gontarski-Dlaczego-wyrok-SN-ws-KRS-i-Izby-Dyscyplinarnej-jest-contra-legem.html> (dostęp: 19.12.2019 r.); A. Stępkowski, *Czekając na to, co orzeknie Luksemburg*, „Rzeczpospolita” z 14.11.2019 r.; A. Stępkowski, *Europejskie kryteria niezawisłości sędziów a Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego*, Dziennik Gazeta Prawna. Prawnik z 19.11.2019 r.

⁴⁴ P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, Państwo i Prawo 2020 nr 10, s. 48 oraz M. Ziółkowski, *Konstytucyjna kompetencja sądu do ochrony własnej niezależności (uwagi na marginesie uchwały SN z 23.01.2020 r.)*, Państwo i Prawo 2020 nr 10, s. 71. Szerzej na ten temat zob. w rozdziale A. Wyrozumskiej.

wy kagańcowej (represyjnej)⁴⁵. Ustawa z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw bardzo negatywnie wpływa na realizację konstytucyjnego prawa do sądu oraz zasad niezawisłości i bezstronności sędziów, a przewidziana w niej odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów za przeprowadzanie – określonego w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19.11.2019 r., C 585/18, C 624/18, C 625/18 – tzw. testu (znak) niezależności i niezawisłości sędziów, powołanych w procedurze, w której udział brała nowa Krajowa Rada Sądownictwa, budzi zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z prawem UE. Wskazuje się przy tym nie tylko na aspekty związane ze skutkami wynikającymi z prawa UE, ale również problem skutków wyroku przedstawiany jest w aspekcie konstytucyjnym⁴⁶.

6.5. Ograniczenie prawa do składania pytań prejudycjalnych

Przygotowując komentarz do wyroku tuż po jego wydaniu Autorzy niniejszego tekstu napisali m.in., że o roli i znaczeniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19.11.2019 r. przesądza odesłanie w nim do zasady pierwszeństwa prawa UE, które powinno oznaczać nie tylko, że sąd krajowy jest zobowiązany do pominięcia sprzecznych z prawem UE przepisów prawa krajowego, ale też być odczytywane szerzej – jako przypomnienie, że wszelkie przepisy krajowe uniemożliwiające sądom wykonywanie innych obowiązków na nich spoczywających, w tym ustawowo ograniczające prawo do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości, muszą być pominięte w procesie stosowania prawa⁴⁷. Polski rząd, jak również ustawodawca, nie tylko jednak nie przejęli się znaczeniem wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r., ale podjęli działania, które wprowadzają jeszcze dalej idące ograniczenia prawa czy obowiązku kierowania pytań prejudycjalnych przez sądy polskie do Trybunału w sprawach, w których pytanie dotyczy niezależności sądownictwa, w tym procedury nominacji sędziego. Wiąza się one z wprowadzeniem ustawowego zakazu kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa, a także zgodności z prawem (art. 42a § 2 u.s.p.; art. 29 ust. 3 uSN czy art. 5 § 1b Prawa o ustroju sądów administracyjnych). W szczególności, w dniu 14 lutego 2020 r., w odpowiedzi na wydarzenia, które miały miejsce już po wydaniu wyroku TS z 19 listopada 2019 r. i uchwałę 3 połączonych Izb SN⁴⁸, weszła w życie ustawa zwana potocznie „ustawą kagańcową”⁴⁹. Wśród wielki zagadnień objętych materia

⁴⁵ Zob. m.in. A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, Państwo i Prawo 2020 nr 10, s. 25–46.

⁴⁶ Zob. w szczególności ww. tekst M. Ziółkowskiego, PiP 2020 nr 10.

⁴⁷ A. Grzelak, A. Sakowicz, *Wymóg niezależności sądu krajowego...*, s. 59–77.

⁴⁸ Na temat uchwały i jej konsekwencji, a także późniejszych wydarzeń, zob. w szczególności rozdział A. Wyrozumskiej.

⁴⁹ Ustawa z dnia 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.

ustawy ustawodawca dokonała szeregu zmian w obrębie postępowania dyscyplinarnego sędziów. Przede wszystkim, w ustawie z 14 lutego 2020 r. zawarto nową definicję deliktu dyscyplinarnego. W pierwszej kolejności dokonano doprecyzowania istniejącego już odwołania do oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa przez wskazanie, że takowym jest odmowa stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny. W dalszej kolejności dodano także nowe formy postacie deliktu dyscyplinarnego polegające na: 1) działaniu lub zaniechaniu mogącym uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, 2) działaniu kwestionującym istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania oraz 3) działalność publiczną niedającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Z uwagi na ograniczony charakter tego opracowania uwaga zostanie skoncentrowana na tej formie deliktu dyscyplinarnego, która pozostaje w bezpośrednim związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. Chodzi tu mianowicie o ten fragment art. 107 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który za deliktów dyscyplinarnych uznaje „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”. W literaturze wskazuje się, że „z dużą dozą pewności można przypuszczać, że głównymi powodami uchwalenia „ustawy represyjnej” były wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19.11.2019 r. (...) i próby weryfikacji spełnienia standardów niezawisłości przez sędziów powołanych dzięki rekomendacji nowej KRS, podejmowane po jego wydaniu przez sędziów sądów powszechnych, które notabene powodowały natychmiastowe wszczęcia postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów implementujących w ten sposób owo orzeczenie do polskiego krajowego systemu prawa”⁵⁰. Stworzony tą ustawą system środków dyscyplinarnych wobec sędziów w Polsce zmierza do wywołania efektu mrożącego zniechęcającego sędziów do wnoszenia pytań prejudycjalnych, co zresztą dostrzegła również Komisja Europejska wszczynając przeciwko Polsce postępowanie w sprawie C-791/19⁵¹.

Jak wskazuje się w orzecznictwie TSUE, art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE przyznaje sądom krajowym uprawnienie, a w stosowanych wypadkach zobowiązuje je do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu⁵². Nie są dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym. Sama bowiem wizja wszczęcia

⁵⁰ A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezależnego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, Państwo i Prawo 2020 nr 10, s. 27.

⁵¹ Zob. rozdział M. Wróblewskiego. Zob. także komunikat prasowy Komisji z 19 października 2020 r. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_1687

⁵² Zob. wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., *Cartesio* (C210/06, ECLI:EU:C:2008:723, pkt 88); z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in.* (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C824/18, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 91, 92).

w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych tego uprawnienia i funkcji powierzonych im na podstawie art. 267 TFUE. Dla tych sędziów zapewnienie, że nie będą narażeni na postępowania lub sankcje dyscyplinarne z racji skorzystania z uprawnienia do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, stanowi gwarancję nierozłącznie związaną z ich niezawisłością i funkcjonowaniem procedury prejudycjalnej⁵³.

Przyjęty mechanizm „zniechęcenia” sędziów do występowania z pytaniami prejudycjalnymi pozostaje w sprzeczności z prawem Unii. Nieskrępowana możliwość sądów krajowych zwracania się do Trybunału Sprawiedliwości z takimi pytaniami wywodzi się z zasady pierwszeństwa. Jak w wyroku z 12 czerwca 2008 r., C-458/06 *Gourmet Classic*⁵⁴, Trybunał wskazał, że obowiązek skierowania wniosku w trybie prejudycjalnym wynikający z art. 267 akapit trzeci TFUE mieści się w ramach współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi, w ramach ich właściwości stosowania prawa unijnego, ustanowionej w celu zapewnienia prawidłowego stosowania i jednolitej wykładni prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. Obowiązek ten ma w szczególności zapobiegać powstaniu w jakimkolwiek państwie członkowskim orzecznictwa krajowego niezgodnego z przepisami prawa unijnego. Warto zauważyć, że osiągnięcie wskazanego celu poprzez mechanizm pytań prejudycjalnych nie zostanie osiągnięty, o ile sąd krajowy nie ma swobody w zwróceniu do Trybunału z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne i to na każdym etapie postępowania, nawet po zakończeniu postępowania wпадkowego w sprawie kontroli zgodności z Konstytucją⁵⁵. Wyrażając to stanowisko Trybunał wskazał, że „priorytetowy charakter postępowania wпадkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją ustawy krajowej, której treść ogranicza się do transpozycji wiążących przepisów dyrektywy Unii, nie może naruszać kompetencji Trybunału, który jako jedyny jest właściwy do stwierdzenia nieważności aktu Unii, w szczególności dyrektywy, kompetencji mającej na celu zagwarantowanie pewności prawa poprzez jednolite stosowanie prawa Unii”⁵⁶

Ograniczenie możliwości wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, bez względu na charakter materii, której to ograniczenie będzie dotyczyło, zawsze będzie prowadzić do ograniczania Trybunału w postawionych przed nim zadaniach, osłabienia jego pozycji, jednolitości stosowania prawa Unii oraz skutku bezpośredniego prawa europejskiego. Wskazane negatywne skutki nabiorą szczególnego znaczenia, gdy swoboda zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym będzie dotyczyła wymogów

⁵³ Zob. wyrok z dnia 26 marca 2020 r., *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (C558/18 i C563/18, ECLI:EU:C:2020:234, pkt 58–59). Zobacz także wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., *Ognyanov* (C614/14, ECLI:EU:C:2016:514, pkt 25); Szerokie rozwinięcie przywołanej tezy nastąpiło w wyroku z 15 lipca 2021 r. *Komisja przeciwko Polsce* (C-791/19, pkt 227–229, ECLI:EU:C:2021:596).

⁵⁴ ECLI:EU:C:2008:338, pkt 23.

⁵⁵ Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2010 r., *Azis Melki i Sélim Abdeli* (C-188/10 i C-189/10), ECLI:EU:C:2010:363, pkt 52.

⁵⁶ Tamże, pkt 54; zob. też wyroki: z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 Foto-Frost, Rec. s. 4199, pkt 15–20; z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 27; a także z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-119/05 Lucchini, Zb.Orz. s. I-6199, pkt 53.

prawa pierwotnego, w szczególności norm bazowych oraz praw uznanych w Karcie Praw Podstawowych, której art. 6 TUE przyznaje taką samą moc prawną, jaką mają traktaty. Dostrzegając te okoliczności należy zgodzić się z stanowiskiem wyrażonym w sprawie *Azis Melki i Sélim Abdeli*, że w „zakresie w jakim prawo krajowe przewiduje obowiązek wszczęcia postępowania wpadkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją, które mogłoby uniemożliwić sądowi krajowemu natychmiastowe odstąpienie od stosowania krajowego przepisu ustawowego, który uważa za niezgodny z prawem Unii, funkcjonowanie systemu ustanowionego w art. 267 TFUE wymaga jednak, by sąd ten miał swobodę, z jednej strony, stosowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia tymczasowej ochrony sądowej praw gwarantowanych w porządku prawnym Unii, a z drugiej strony – odstąpienia od stosowania, po zakończeniu takiego postępowania wpadkowego, tego krajowego przepisu ustawowego, jeżeli uważa go za sprzeczny z prawem Unii”⁵⁷.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości wyrażonym w wyroku z dnia 19.11.2019 r. sprzeczny z prawem unijnym jest przepis prawa krajowego, który mógłby obniżyć efektywność prawa UE pozbawiając sąd, uprawniony do stosowania tego prawa, możliwości niezastosowania przepisów prawa krajowego, które mogłyby pozbawić przepisy prawa unijnego ich pełnej mocy i skuteczności. Z pewnością taki charakter posiadają przepisy, których celem jest stygmatyzacja sędziów krajowych przez zadaniem pytania prejudycjalnego. Uchwalenie takich norm w państwie członkowskim nie jest dopuszczalne dlatego, że zasada pierwszeństwa nakłada na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium. Poza tym, ukształtowanie deliktu dyscyplinarnego, w takim sposób, że ogranicza możliwość skorzystania przez sąd krajowych z uprawnienia wynikającego z art. 267 TFUE pozostaje w sprzeczności z art. 9 oraz 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Pierwszy ze wskazanych przepisów stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, zaś art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje się, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową, a jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, to prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając także pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Przepisy te jednoznacznie przesądzają, że normą ustawową nie jest możliwe ani ograniczenie sądu krajowego w kierowaniu pytań prejudycjalnych na podstawie art. 267 TFUE, ani odmówienie zastosowania przez sąd krajowy przepisu ustawy, nawet sprzecznego z prawem pierwotnym lub wtórnym Unii Europejskiej, jeżeli o niezgodności nie orzekł Trybunał Konstytucyjny.

Odnosząc powyższe uwagi do art. 107 § 1 pkt 3 u.s.p. można przyjąć, że każdy sąd orzekający w ramach swoich kompetencji jako organ państwa członkowskiego,

⁵⁷ Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2010 r., *Azis Melki i Sélim Abdeli* (C-188/10 i C-189/10), ECLI:EU:C:2010:363, pkt 53.

ma obowiązek odstąpić od jego stosowania, gdy formułuje pytanie prejudycjalne dotyczące prawidłowego obsady sądu w kontekście prawa do skutecznej ochrony sądowej. Możliwym jest także takie dokonanie wykładni zgodnej normy wyrażonej w treści art. 107 § 1 pkt 3 u.s.p. z prawem Unii, że pozwoli ona sądowi krajowemu na zapewnienie, w ramach jego właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłych przed nimi sporów⁵⁸. Optować należy za drugą możliwością, ponieważ skorzystanie z zasady pierwszeństwa możliwe jest dopiero wówczas, gdy zgodna wykładnia nie będzie w stanie zapewnić pełnej swobody sądu w zadaniu pytania prejudycjalnego.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że art. 107 § 1 pkt 3 u.s.p. nie jest jedyną próbą ograniczenia prawa do kierowania pytań prejudycjalnych przez polskie sądy. Problem ten ujawnił się już na gruncie zmian, które wprowadzone zostały w wyniku działań zmierzających do wykonania postanowienia zabezpieczającego w sprawie C-619/18⁵⁹. Ponadto, w ustawie z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁶⁰ znalazł się art. 3, który nakazywał umorzenie z mocy prawa postępowań w sprawie odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Przepis ten, choć na pierwszy rzut oka wydaje się nie mieć nic wspólnego z procedurą kierowania pytań prejudycjalnych, w rzeczywistości jednak wyłącza właściwość Trybunału w sprawach, w których wystąpiono już z wnioskiem w wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a który to wniosek nie został jeszcze rozpatrzony⁶¹. Do tego samego – czyli do wyłączenia możliwości stosowania procedury pytań prejudycjalnych – doprowadzić ma zalegający w Trybunale Konstytucyjnym wniosek Prokuratora Generalnego w sprawie K 7/18⁶².

6.6. Podsumowanie

Konkludując uwagi na temat ograniczenie prawa do występowania z pytaniem prejudycjalnym stwierdzić należy, że przyjmowanie takich przepisów jest niedopuszczalne w świetle prawa UE, jako sprzeczne z istotą pytań prejudycjalnych i rolą

⁵⁸ Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁵⁹ Zob. rozdział M. Kawczyńskiej.

⁶⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. 2019, poz. 914.

⁶¹ Problem ten jest przedmiotem toczącego się w TSUE postępowania w sprawie C-824/18, wszczętego w związku z pytaniami skierowanymi przez Naczelny Sąd Administracyjny.

⁶² Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 267 TFUE w zakresie, w jakim dopuszcza występowanie przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię Traktatów lub o ważność i wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, w sprawach dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej oraz postępowania przed organami władzy sądowniczej państwa członkowskiego UE, z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 10 w zw. z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 90 ust. 1, art. 173 i art. 176 ust. 2 Konstytucji RP.

Trybunału Sprawiedliwości, określoną w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W szczególności, z orzecznictwa Trybunału wyraźnie wynika, że zgodnie z art. 267 TFUE sądy krajowe powinny zachować swobodę decydowania, czy należy zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi⁶³. W myśl utrwalonego orzecznictwa art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu⁶⁴. Uprawnienia te i właściwość nie mogą być podważone na mocy przepisów krajowych⁶⁵.

Co więcej, nie są dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym. Trybunał zauważa, że już sama wizja wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia lub zdecydowania się na późniejsze podtrzymanie go może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych uprawnienia i funkcji sądów stosujących prawo UE, ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE⁶⁶. Sądy krajowe muszą mieć zatem swobodę w zakresie realizacji uprawnienia lub obowiązku wynikającego z art. 267 TFUE na każdym etapie postępowania, jaki uznają za stosowny. W przeciwnym wypadku istniałaby sytuacja zagrażająca niezawisłości sądów krajowych, która ma przecież kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej między sądami krajowymi a Trybunałem w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego.

Powyższe tylko potwierdza tezę wyrażoną przez Autorów w maju 2020 r., że sądy krajowe – mimo obowiązujących przepisów krajowych – mają swobodę w wykonywaniu uprawnienia na każdym etapie postępowania, jaki uznają za stosowny, a te fragmenty wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19.11.2019 r., które odnoszą się do zasady pierwszeństwa prawa UE, muszą być uwzględniane szerzej, niż tylko w konkretnej sprawie będącej podstawą wyroku. Trzeba przy tym pamiętać, że pytania prejudycjalne zadawane przez sądy krajowe dotyczą zasady nieusuwalności sędziów jako gwarancji niezawisłości sędziów i niezależności sądów⁶⁷.

⁶³ Zobacz wyroki: z dnia 22 czerwca 2010 r., *Melki i Abdeli* (C-188/10 i C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363); z dnia 11 września 2014 r., *A* (C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195).

⁶⁴ Wyrok z dnia 5 października 2010 r., *Elchinov* (C-173/09, ECLI:EU:C:2010:581, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶⁵ Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., *Cartesio* (C-210/06, ECLI:EU:C:2008:723, pkt 95, 98); postanowienie z dnia 12 lutego 2019 r., *RH* (C-8/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:110, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶⁶ Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (C-558/18 i C-563/18, ECLI:EU:C:2020:234, pkt 58, 59 i przytoczone tam orzecznictwo. Wcześniej tak TSUE stwierdził w wyroku z 5.7.2016 r. w sprawie C-614/14 *Ognyanov*, ECLI:EU:C:2016:514).

⁶⁷ Zob. S. Biernat, M. Kawczyńska, *Czy pytanie prejudycjalne SN jest (nie)dopuszczalne?*, 9.09.2018 r., <http://konstytucyjny.pl/prof-s-biernat-czy-pytanie-prejudycjalne-sn-jest-niedopuszczalne/>

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)**z dnia 19 listopada 2019 r.⁽¹⁾**

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2000/78/WE – Równość traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – Niedyskryminacja ze względu na wiek – Obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (Polska) – Artykuł 9 ust. 1 – Prawo do środka odwoławczego – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Skuteczna ochrona sądowa – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Utworzenie w ramach Sądu Najwyższego nowej izby, właściwej między innymi w sprawach dotyczących przejścia w stan spoczynku sędziów tego sądu – Izba złożona z sędziów nowo powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – Niezależność Rady – Uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem Unii – Pierwszeństwo prawa Unii

W sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18

mających za przedmiot trzy wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (Polska) postanowieniami z dnia 30 sierpnia 2018 r. (sprawa C-585/18) i 19 września 2018 r. (sprawy C-624/18 i C 625/18), które wpłynęły do Trybunału odpowiednio w dniach 20 września 2018 r. (sprawa C-585/18) i 3 października 2018 r. (sprawy C-624/18 i C-625/18), w postępowaniach:

A.K.

przeciwko

Krajowej Radzie Sądownictwa (C-585/18),

oraz

CP (C-624/18),

DO (C-625/18)

przeciwko

Sądowi Najwyższemu,

przy udziale

Prokuratora Generalnego, zastępowanego przez Prokuraturę Krajową,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.C. Bonichot, A. Prechal (sprawozdawczyni), E. Regan, P.G. Xuereb i L.S. Rossi, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský i N. Piçarra, sędziowie,

¹ Język postępowania: polski.

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału, i R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozpraw w dniach 19 marca i 14 maja 2019 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu A.K., CP i DO przez S. Gregorczyk-Abram i M. Wawrykiewicza, adwokatów,
- w imieniu Krajowej Rady Sądownictwa przez D. Drajewicza, J. Dudzicza i D. Pawełczyk-Woicką,
- w imieniu Sądu Najwyższego przez M. Wrzolek-Romańczuk, radcę prawnego,
- w imieniu Prokuratora Generalnego, zastępowanego przez Prokuraturę Krajową, przez S. Bańka, R. Hernanda, A. Reczkę, T. Szafrąńskiego i M. Szumachera,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę i S. Żyrek, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez W. Gontarskiego, adwokata,
- w imieniu rządu łotewskiego przez I. Kucinę i V. Soņeņę, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez H. Krämera i K. Herrmann, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Urzędu Nadzoru EFTA przez J.S. Watsona, C. Zatschlera, I.O. Vilhjálmssdóttir i C. Howdle, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 czerwca 2019 r., wydaje następujący

Wyrok

- 1 Niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 267 akapit trzeci TFUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), a także art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 4, s. 79).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów z jednej strony między A.K., sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego (Polska) a Krajową Radą Sądownictwa (zwaną dalej „KRS”) (sprawa C-585/18) oraz z drugiej strony między CP i DO, sędziami Sądu Najwyższego (Polska) a tym ostatnim sądem (sprawy C-624/18 i C-625/18) w przedmiocie wcześniejszego przejścia przez tych sędziów w stan spoczynku w następstwie wejścia w życie nowych przepisów krajowych.

Ramy prawne

Prawo Unii

Traktat UE

- 3 Artykuł 2 TUE ma następujące brzmienie:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym

praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

4 Artykuł 19 ust. 1 TUE stanowi:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

Karta praw podstawowych

5 Tytuł VI karty praw podstawowych, opatrzony nagłówkiem „Wymiar sprawiedliwości”, obejmuje art. 47, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, który stanowi:

„Każdy, kogo [czyjego] 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. [...] [...]”.

6 Zgodnie z art. 51 karty praw podstawowych, zatytułowanym „Zakres zastosowania”:

„1. Postanowienia niniejszej karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich, wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach.

2. Niniejsza karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach”.

7 Artykuł 52 ust. 3 karty praw podstawowych stanowi:

„W zakresie, w jakim niniejsza karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.], ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

8 Wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) uściślają odnośnie do art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, że postanowienie to odpowiada art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”).

Dyrektywa 2000/78

9 Artykuł 1 dyrektywy 2000/78 stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na [...] wiek [...] w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w celu realizacji w państwach członkowskich zasady równego traktowania”.

10 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy »zasada równego traktowania« oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji z przyczyn określonych w art. 1”.

11 Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 stanowi:

„Państwa członkowskie zapewnią, aby procedury sądowe i/lub administracyjne [...], których celem jest doprowadzenie do stosowania zobowiązań wynikających z niniejszej dyrektywy, były dostępne dla wszystkich osób, które uważają się za pokrzywdzone w związku z naruszeniem wobec nich zasady równego traktowania, nawet po zakończeniu związku, w którym przypuszczalnie miała miejsce dyskryminacja”.

Prawo polskie

Konstytucja

12 Na mocy art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (zwanego dalej „Prezydentem RP”), na wniosek KRS, na czas nieoznaczony.

13 Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji:

„[KRS] stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

14 Artykuł 187 Konstytucji stanowi:

„1. [KRS] składa się z:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez [Prezydenta RP].
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

[...]

3. Kadencja wybranych członków [KRS] trwa cztery lata.

4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy [KRS] oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.

Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym

– *Przepisy dotyczące obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego*

15 Artykuł 30 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2002 r., poz. 240) określał, że sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70. roku życia.

16 W dniu 20 grudnia 2017 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5, zwaną dalej „nową ustawą o Sądzie Najwyższym”), która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r. Ustawa ta była następnie kilkakrotnie nowelizowana.

17 Zgodnie z art. 37 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym:

„§ 1. Sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem [65 lat] złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi

zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie a [Prezydent RP] wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. § 1a. [Prezydent RP], przed wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, zasięga opinii [KRS]. [KRS] przekazuje [Prezydentowi RP] opinię w terminie 30 dni od dnia wystąpienia przez [Prezydenta RP] o przedstawienie tej opinii. W przypadku nieprzekazania opinii w terminie, o którym mowa w zdaniu drugim, uznaje się, że [KRS] wydała opinię pozytywną.

§ 1b. Sporządzając opinię, o której mowa w § 1a, [KRS] bierze pod uwagę interes wymiaru sprawiedliwości lub ważny interes społeczny, w szczególności racjonalne wykorzystanie kadr Sądu Najwyższego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych izb Sądu Najwyższego.

[...]

§ 4. Zgoda, o której mowa w § 1, jest udzielana na okres 3 lat, nie więcej niż dwukrotnie. [...]"

18 Artykuł 39 tej ustawy stanowi:

„Datę przejścia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku albo przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku stwierdza [Prezydent RP]"

19 Zgodnie z art. 111 § 1 rzeczonyj ustawy:

„Sędziowie Sądu Najwyższego, którzy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy ukończyli 65. rok życia albo ukończą 65. rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, z dniem następującym po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przechodzą w stan spoczynku, chyba że w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy złożą oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 37 § 1, a [Prezydent RP] wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. [...]"

– *Przepisy dotyczące powoływania sędziów Sądu Najwyższego*

20 Na podstawie art. 29 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym sędziów Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP na wniosek KRS. W art. 30 tej ustawy zostały wyliczone wymagania, jakie musi spełnić dana osoba, aby można ją było powołać na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego.

– *Przepisy dotyczące Izby Dyscyplinarnej*

21 Nową ustawą o Sądzie Najwyższym ustanowiono w ramach Sądu Najwyższego nową izbę o nazwie „Izba Dyscyplinarna”.

22 Artykuł 20 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„W zakresie dotyczącym Izby Dyscyplinarnej oraz sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego określone w:

- art. 14 § 1 pkt 1, 4 i 7, art. 31 § 1, art. 35 § 2, art. 36 § 6, art. 40 § 1 i 4 i art. 51 § 7 i 14 – wykonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej;
- art. 14 § 1 pkt 2 oraz art. 55 § 3 zdanie drugie – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wykonuje w porozumieniu z Prezesem Sądu Najwyższego kierującym pracą Izby Dyscyplinarnej”.

23 Artykuł 27 § 1 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

1) dyscyplinarne:

– sędziów Sądu Najwyższego,

[...]

2) z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego;

3) z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku”.

24 Artykuł 79 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„Sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku rozpoznaje:

1) w pierwszej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 1 sędziego Izby Dyscyplinarnej;

2) w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów Izby Dyscyplinarnej”.

25 Zgodnie z art. 25 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym:

„Do właściwości Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych należą sprawy z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych [...]”.

26 Przepisy przejściowe nowej ustawy o Sądzie Najwyższym obejmują między innymi następujące przepisy:

„Artykuł 131

Do dnia obsadzenia wszystkich stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, sędziego z innej izby nie przenosi się na stanowisko w tej izbie.

[...]

Artykuł 134

Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy sędziowie Sądu Najwyższego orzekający w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych stają się sędziami orzekającymi w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”.

27 Artykuł 131 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym został zmieniony przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 847), która weszła w życie w dniu 9 maja 2018 r., i stanowi obecnie:

„Sędziowie zajmujący w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy stanowiska w innych izbach Sądu Najwyższego mogą zostać przeniesieni na stanowiska w Izbie Dyscyplinarnej. Do dnia obsadzenia po raz pierwszy wszystkich stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, sędzia zajmujący stanowisko w innej izbie Sądu Najwyższego składa wniosek o przeniesienie na stanowisko w Izbie Dyscyplinarnej do [KRS], po uzyskaniu zgody Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej oraz izby, w której zajmuje stanowisko sędzia składający wniosek o przeniesienie. Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, do dnia obsadzenia po raz pierwszy wszystkich stanowisk w tej izbie, powołuje [Prezydent RP], na wniosek [KRS]”.

Prawo o ustroju sądów administracyjnych

28 Artykuł 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2188) stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy nowej ustawy o Sądzie Najwyższym.

Ustawa o KRS

29 Działalność KRS reguluje ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126 z 2011 r., poz. 714), z późniejszymi zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3) (zwana dalej „ustawą o KRS”).

30 Zgodnie z art. 9a ustawy o KRS:

„1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków [KRS] na wspólną czteroletnią kadencję.

2. Dokonując wyboru, o którym mowa w ust. 1, Sejm, w miarę możliwości, uwzględni potrzebę reprezentacji w [KRS] sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

3. Wspólna kadencja nowych członków [KRS] wybranych spośród sędziów rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano ich wyboru. Członkowie [KRS] poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków [KRS]”.

31 Na podstawie art. 11a ust. 2 ustawy o KRS kandydaci na członków KRS wybieranych spośród sędziów mogą być zgłaszani przez grupę 2000 polskich obywateli lub grupę co najmniej 25 sędziów pozostających w czynnej służbie. Procedura wyboru członków KRS przez Sejm została określona w art. 11d ustawy o KRS.

32 Zgodnie z art. 34 ustawy o KRS zespół, w którego skład wchodzi trzech członków KRS, przyjmuje stanowisko w przedmiocie kandydatów na stanowiska sędziowskie.

33 Artykuł 35 ustawy o KRS stanowi:

„1. Jeżeli na stanowisko sędziowskie albo asesorskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zespół opracowuje listę rekomendowanych kandydatów.

2. Przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia:

1) doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia;

2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów.

3. Brak dokumentów, o których mowa w ust. 2, nie stanowi przeszkody do opracowania listy rekomendowanych kandydatów”.

34 Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS:

„Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, [KRS] rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydaty łącznie. W takim przypadku [KRS] podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów”.

35 Artykuł 44 ustawy o KRS stanowi:

„1. Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały [KRS] z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. [...]

1a. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do

Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

1b. Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania.

2. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Przewodniczącego [KRS], w terminie dwutygodniowym od doręczenia uchwały z uzasadnieniem. [...]”.

36 Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o KRS:

„Mandat członków [KRS], o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji [RP], wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych, trwa do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków [KRS], nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ustał wcześniej w związku z upływem kadencji”.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

37 W sprawie C-585/18 A.K., sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, który osiągnął wiek 65 lat przed wejściem w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, złożył oświadczenie na podstawie art. 37 § 1 i art. 111 § 1 tej ustawy, w którym wyraził wolę dalszego zajmowania stanowiska. W dniu 27 lipca 2018 r. KRS, na podstawie art. 37 § 1a wspomnianej ustawy, wydała negatywną opinię w sprawie tego wniosku. W dniu 10 sierpnia 2018 r. A.K. złożył odwołanie od tej opinii do Sądu Najwyższego. Na poparcie tego odwołania A.K. podniósł w szczególności, że jego wcześniejsze przejście w stan spoczynku w wieku 65 lat narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także dyrektywę 2000/78, w szczególności jej art. 9 ust. 1.

38 Sprawy C-624/18 i C-625/18 dotyczą dwóch sędziów Sądu Najwyższego, CP i DO, którzy również ukończyli 65. rok życia przed wejściem w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym i którzy nie złożyli oświadczenia na podstawie art. 37 § 1 i art. 111 § 1 tej ustawy. Po otrzymaniu zawiadomienia, że Prezydent RP stwierdził, na podstawie art. 39 wspomnianej ustawy, iż dniem przejścia przez nich w stan spoczynku jest dzień 4 lipca 2018 r., zainteresowani wystąpili do Sądu Najwyższego ze skierowanym przeciwko temu sądowi powództwem o ustalenie, że ich stosunek pracy sędziego Sądu Najwyższego w stanie czynnym nie przekształcił się z tym dniem w stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego w stanie spoczynku. Na poparcie swoich żądań powodowie podnoszą w szczególności naruszenie art. 2 ust. 1 dyrektywy 2000/78 zakazującego dyskryminacji ze względu na wiek.

39 Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, przed którą toczą się postępowania w tych sprawach, wskazuje w postanowieniach odsyłających w sprawach C-624/18 i C-625/18, że sprawy te wpłynęły do niej, ponieważ Izba Dyscyplinarna nie została jeszcze ukonstytuowana. W tych okolicznościach sąd odsyłający docieka, czy art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 i art. 47 karty praw podstawowych nakładają na niego obowiązek odmowy zastosowania przepisów krajowych, które zastrzegają właściwość w tych sprawach dla izby,

która nie została jeszcze ukonstytuowana. Sąd ten zaznacza jednak, że pytanie to może się zdezaktualizować w razie faktycznego obsadzenia stanowisk sędziego w Izbie Dyscyplinarnej.

- 40 Ponadto, w postanowieniach odsyłających w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, sąd odsyłający stwierdza, że zważywszy w szczególności na okoliczności, w jakich miałyby dojść do powołania nowych sędziów Izby Dyscyplinarnej, rodzą się poważne wątpliwości co do tego, czy ta izba i jej członkowie będą zapewniać wystarczające gwarancje niezawisłości i bezstronności.
- 41 W tym względzie sąd odsyłający, który przypomina, że sędziowie ci są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, zauważa przede wszystkim, że w następstwie reformy wynikającej z ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw 15 członków KRS – z 25, których liczy ten organ – wybieranych spośród sędziów, jest wskazywanych obecnie nie, jak dotychczas, przez zgromadzenia ogólne sędziów sądów wszystkich szczebli, lecz przez Sejm. Zdaniem sądu odsyłającego sytuacja ta godzi w zasadę podziału władz stanowiącą podstawę demokratycznego państwa prawnego i nie jest zgodna z obowiązującymi w tej dziedzinie standardami międzynarodowymi i europejskimi, na co wskazują w szczególności rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr CM/Rec(2010)12 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie niezawisłości, skuteczności i roli sędziów, opinia Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) nr 904/2017 [CDL-AD(2017)031] z dnia 11 grudnia 2017 r. oraz opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) nr 10(2007) z dnia 23 listopada 2007 r. w sprawie Rady Sądownictwa w Służbie Społeczeństwu.
- 42 Następnie zarówno okoliczności, zwłaszcza proceduralne, w jakich aktualni członkowie KRS zostali wyłonieni i powołani w 2018 r., jak i analiza dotychczasowej działalności tego organu w jego obecnym składzie wskazują na podporządkowanie się KRS władzy politycznej oraz na brak zdolności tego organu do wykonywania konstytucyjnego zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
- 43 Z jednej strony niedawny wybór nowych członków KRS został dokonany w sposób nietransparentny i zrodziły się istotne wątpliwości co do tego, czy przy jego przeprowadzaniu rzeczywiście zostały spełnione wymogi ustanowione we właściwych przepisach prawa. Dodatkowo nie został spełniony wymóg reprezentatywności różnych rodzajów i szczebli sądów, wynikający z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Wśród członków obecnej KRS nie ma bowiem żadnego sędziego Sądu Najwyższego, sądów apelacyjnych czy sądów wojсковych, natomiast w jej skład wchodzi przedstawiciel wojewódzkiego sądu administracyjnego, dwóch przedstawicieli sądów okręgowych i dwunastu przedstawicieli sądów rejonowych.
- 44 Z drugiej strony analiza działalności nowo utworzonej KRS ukazuje całkowity brak uchwał, w których organ ten zajęłby stanowisko służące obronie niezależności Sądu Najwyższego w kontekście kryzysu wywołanego ostatnimi reformami ustawodawczymi, które dotyczyły tego sądu. Natomiast KRS lub jej członkowie publicznie poddawali krytyce członków Sądu Najwyższego za wystąpienie do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi lub za współpracę z instytucjami Unii, w szczególności z Komisją Europejską. Co więcej, praktyka stosowana przez KRS przy opiniowaniu ewentualnego dalszego zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu nowo ustalonego wieku przejścia w stan spoczynku wynoszącego 65 lat polega – o czym świadczy w szczególności zaskarżona przed sądem odsyłającym w sprawie C-585/18 opinia KRS – na wydawaniu negatywnych opinii bez przedstawienia żadnego uzasadnienia lub z ograniczeniem się do powtórzenia treści art. 37 § 1b nowej ustawy o Sądzie Najwyższym.

- 45 Ponadto przeprowadzona przez KRS procedura konkursowa mająca na celu obsadzenie 16 ogłoszonych przez Prezydenta RP w dniu 24 maja 2018 r. wolnych stanowisk sędziowskich w Izbie Dyscyplinarnej ukazuje, że wśród 12 wskazanych przez KRS kandydatów, to jest sześciu prokuratorów, dwóch sędziów, dwóch radców prawnych i dwóch pracowników naukowych, znajdują się osoby dotychczas podporządkowane władzy wykonawczej albo osoby, które w toku kryzysu w sprawie praworządności w Polsce działały na zlecenie władzy wykonawczej lub w sposób zbieżny z jej oczekiwaniami, albo wreszcie osoby niespełniające kryteriów prawnych czy też osoby, wobec których orzeczono w przeszłości sankcje dyscyplinarne.
- 46 Wreszcie sąd odsyłający podkreśla, że procedura wyłaniania przez KRS kandydatów na stanowiska sędziego Izby Dyscyplinarnej, którzy to kandydaci muszą zostać wybrani spoza dotychczasowego składu sędziów Sądu Najwyższego, została skonstruowana i następnie zmieniona w taki sposób, by KRS mogła działać w sposób uznaniowy, bez umożliwienia przeprowadzenia rzeczywistej kontroli w tym zakresie.
- 47 Po pierwsze, Sąd Najwyższy został wyłączony z udziału w postępowaniu konkursowym, przez co nie będzie już zagwarantowana skuteczna i konkretna ocena merytorycznych kwalifikacji kandydatów. Po drugie, nieprzedłożenie przez kandydatów dokumentów, o których mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, które mają jednakowoż zasadnicze znaczenie dla wyłonienia konkretnych kandydatów, nie stanowi obecnie – jak wskazuje art. 35 ust. 3 tej ustawy – przeszkody dla stworzenia listy kandydatów rekomendowanych przez KRS. Po trzecie, na podstawie art. 44 wspomnianej ustawy, uchwały KRS stają się prawomocne, jeżeli nie zostaną zaskarżone przez wszystkich kandydatów, co eliminuje tym samym jakąkolwiek skuteczną możliwość przeprowadzenia ich kontroli sądowej.
- 48 W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się nad znaczeniem, jakie z punktu widzenia poszanowania wypływającego z prawa Unii wymogu niezależności sądów i niezawisłości sędziów państw członkowskich należy przypisać czynnikom takim jak z jednej strony niezależność od władzy politycznej organu odpowiedzialnego za wybór sędziów, a z drugiej strony okoliczności towarzyszące wyborowi składu izby sądu tworzonej od podstaw, przy założeniu, że izba ta będzie właściwa do rozpoznawania spraw podlegających prawu Unii.
- 49 Na wypadek gdyby taka izba sądowa nie spełniała przywołanego wymogu niezależności, sąd odsyłający stawia pytanie, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że nakłada ono na ten sąd obowiązek odmowy zastosowania przepisów prawa krajowego, które zastrzegając tę właściwość dla wyżej wspomnianej izby sądowej, wyłączają jego właściwość do ewentualnego rozpoznania spraw w postępowaniach głównych. W postanowieniach odsyłających w sprawach C-624/18 i C-625/18 sąd odsyłający podkreśla w tym względzie, że ma ogólną właściwość do rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, co w szczególności upoważnia go do rozpoznawania spraw takich jak te w postępowaniach głównych, w których podnoszone jest naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na wiek w dziedzinie zatrudnienia.
- 50 W tych okolicznościach Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z niniejszymi odesłaniami prejudycjalnymi.
- 51 W sprawie C-585/18 pytania prejudycjalne brzmią następująco:
- „1) Czy art. 267 [akapit trzeci] TFUE [...] w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 [karty praw podstawowych] należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do roz-

poznania sprawy odwołującego się sędziego sądu krajowego – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów ([KRS]), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękami niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?

- 2) W przypadku odpowiedzi negatywnej na pierwsze pytanie, czy art. 267 akapit [trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 [karty praw podstawowych] należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?''.

52 W sprawach C-624/18 i C-625/18 pytania prejudycjalne zostały sformułowane w następujący sposób:

- „1) Czy art. 47 karty praw podstawowych w związku z art. 9 ust. 1 [dyrektywy 2000/78] należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia do sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego środka prawnego (pozwu) opartego na zarzucie naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek wobec sędziego tego sądu wraz z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia zgłoszonego roszczenia, sąd ten – w celu udzielenia ochrony uprawnieniom wynikającym z prawa unijnego przez zastosowanie środka tymczasowego przewidzianego w prawie krajowym – ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość w sprawie, w której wniesiono środek zaskarżenia, dla komórki organizacyjnej tego sądu, która nie działa ze względu na niepowołanie orzekających w niej sędziów?
- 2) W przypadku powołania sędziów do orzekania w komórce organizacyjnej właściwej w świetle prawa krajowego do rozpoznania wniesionego środka prawnego, czy art. 267 [akapit trzeci] TFUE [...] w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy sędziego sądu krajowego w pierwszej i drugiej instancji – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów ([KRS]), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękami niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?
- 3) W przypadku odpowiedzi negatywnej na drugie pytanie, czy art. 267 akapit [trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?''.

Postępowanie przed Trybunałem

53 Sprawy C-585/18, C-624/18 i C-625/18 zostały połączone decyzją prezesa Trybunału z dnia 5 listopada 2018 r.

54 Postanowieniem z dnia 26 listopada 2018 r., A.K. i in. (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, niepublikowanym, EU:C:2018:977), prezes Trybunału uwzględnił wniosek sądu odsyłającego o rozpoznanie niniejszych spraw w trybie przyspieszonym. Zgodnie z tym, co przewidu-

je art. 105 §§ 2 i 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem, data rozprawy została wyznaczona natychmiast, w niniejszym wypadku na dzień 19 marca 2019 r., i podana do wiadomości zainteresowanym stronom jednocześnie z doręczeniem wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Zainteresowanym stronom wyznaczono termin na złożenie ewentualnych uwag na piśmie.

- 55 W dniu 19 marca 2019 r. odbyła się pierwsza rozprawa przed Trybunałem. W dniu 14 maja 2019 r. Trybunał przeprowadził drugą rozprawę w następstwie, między innymi, wniosku KRS, która nie przedłożyła Trybunałowi uwag na piśmie, nie była reprezentowana na pierwszej rozprawie i domagała się możliwości wystąpienia ustnego, a także w celu umożliwienia zainteresowanym stronom zajęcia stanowiska na temat ewentualnych implikacji wpływających dla niniejszych spraw z wyroku Trybunału Konstytucyjnego (Polska) z dnia 25 marca 2019 r., na mocy którego Trybunał Konstytucyjny uznał art. 9a ustawy o KRS za zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 Konstytucji.
- 56 Podczas tej drugiej rozprawy KRS przedstawiła ponadto uchwałę nr 6 przyjętą przez Zgromadzenie Sędziów Izby Dyscyplinarnej w dniu 13 maja 2019 r., w której zaprezentowane zostało stanowisko tej izby w kwestii postępowania toczącego się w niniejszych sprawach połączonych. Uchwała ta została doręczona zainteresowanym stronom obecnym na rozprawie i dołączona do akt postępowania.
- 57 W pismach złożonych w sekretariacie Trybunału w dniach 3 i 29 lipca 2019 r., w dniu 16 września 2019 r., a także w dniu 7 listopada 2019 r. przez rząd polski, w dniu 4 lipca 2019 r. przez KRS oraz w dniu 29 października 2019 r. przez Prokuratora Generalnego (Polska) wniesiono o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo.
- 58 Na poparcie swojego wniosku KRS wskazuje w istocie, że nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, która w przekonaniu tego organu została oparta na błędnych ustaleniach i nie uwzględnia w wystarczającym stopniu argumentacji przedstawionej przez niego na rozprawie w dniu 14 maja 2019 r. W związku z tym Trybunał powinien również ponownie rozważyć możliwość uwzględnienia wcześniej przedstawionych przez KRS uwag na piśmie, które zostały jej zwrócone z powodu ich opóźnionego złożenia.
- 59 W swoim wniosku z dnia 3 lipca 2019 r. oraz w uzupełnieniu wyjaśnień przedstawionych Trybunałowi w dniach 29 lipca i 16 września 2019 r. rząd polski podkreśla, że również on nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, która zawiera pewne sprzeczności i opiera się – jak miałyby wynikać z niektórych punktów tej opinii oraz z analogicznych punktów zawartych w opinii rzecznika generalnego ogłoszonej w dniu 11 kwietnia 2019 r. w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:325) – na błędnym, zdaniem rządu polskiego, odczytaniu wcześniejszego orzecznictwa Trybunału, a w szczególności wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117). Rząd ten utrzymuje ponadto, że opinia rzecznika generalnego zawiera szereg nowych argumentów i poglądów, które nie były w wystarczającym stopniu przedmiotem dyskusji między stronami. Tymczasem z uwagi na rzeczywiste znaczenie tudzież zasadnicze konsekwencje tej opinii dla rozmaitych modeli prawnych obowiązujących w państwach członkowskich w zakresie ukształtowania krajowych rad sędowniczych i procedur powoływania sędziów, wskazane elementy uzasadniają otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo w celu umożliwienia wszystkim państwom członkowskim przedstawienia ich stanowiska w tej kwestii. We wniosku z dnia 7 listopada 2019 r., na którego poparcie załączono protokół z rozprawy przeprowadzonej przed Sądem Okręgowym w Krakowie

- (Polska) noszący datę 6 września 2019 r., rząd polski podnosi, że ten dokument wzbudza obawy, iż orzeczenie, jakie Trybunał wyda w niniejszych sprawach, będzie mogło stanowić źródło podważenia pewności prawnej w Polsce, oraz że ów dokument zawiera zatem nową okoliczność faktyczną mogącą mieć decydujący wpływ na rzeczone orzeczenie Trybunału.
- 60 Wreszcie Prokurator Generalny, który zasadniczo powołuje się na wskazane już okoliczności i na argumenty wysuwane już, odpowiednio, przez KRS i przez rząd polski w przedstawionych przez nie wyżej wskazanych wnioskach o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo z dnia 4 i 29 lipca 2019 r., a także z dnia 16 września 2019 r., uważa: po pierwsze, że okoliczności spraw w postępowaniu głównym nie zostały wystarczająco wyjaśnione, na co wskazuje opinia rzecznika generalnego, po drugie, że w tej opinii przedstawiono stanowisko w przedmiocie istotnych kwestii, które nie były przedmiotem dyskusji między stronami, oraz po trzecie, że owa opinia została oparta na błędnym odczytaniu wcześniejszego orzecznictwa Trybunału, który to sposób odczytania ukazuje zdaniem Prokuratora Generalnego nową okoliczność faktyczną mogącą mieć decydujący wpływ na orzeczenie Trybunału.
- 61 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania przed Trybunałem nie dają zainteresowanym, o których mowa w art. 23 tego statutu, możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 Po drugie, na podstawie art. 252 akapit drugi TFUE rzecznik generalny przedstawia publicznie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnioną opinię w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Trybunał nie jest związany ani tą opinią, ani uzasadnieniem, w oparciu o które rzecznik generalny dochodzi do zawartych w opinii wniosków. W konsekwencji okoliczność, że jeden z zainteresowanych podmiotów nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie poruszono w tej opinii, nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia dla otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Niemniej jednak Trybunał może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, jeśli po zakończeniu tego etapu postępowania strona wskazała nową okoliczność faktyczną mogącą mieć decydujący wpływ na orzeczenie Trybunału lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między zainteresowanymi podmiotami.
- 64 W niniejszym wypadku Trybunał stwierdza jednak, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, że w następstwie pisemnego etapu postępowania oraz przeprowadzonych przed nim dwóch kolejnych rozpraw, dysponuje wszystkimi informacjami koniecznymi do wydania wyroku. Zaznacza ponadto, że podstawą rozstrzygnięcia niniejszych spraw połączonych nie jest argument, który nie był przedmiotem dyskusji między zainteresowanymi. Trybunał stwierdza wreszcie, że podnoszone przed nim rozmaite wnioski o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo nie wskazują na zaistnienie nowej okoliczności faktycznej, która mogłaby mieć wpływ na orzeczenie, jakie powinien wydać w tych sprawach. W tych okolicznościach nie ma potrzeby zarządzenia otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

65 Wreszcie, co się tyczy wniosku, w którym KRS ponownie zwraca się do Trybunału o uwzględnienie jej uwag na piśmie z dnia 4 kwietnia 2019 r., należy przypomnieć, że ta strona w postępowaniu głównym, która – podobnie jak inni zainteresowani, o których mowa w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – została wezwana do przedstawienia takich uwag w wyznaczonym do tego terminie, celowo powstrzymała się od takiego przedstawienia we wspomnianym terminie, co wynika z treści skierowanego przez nią do Trybunału pisma z dnia 28 marca 2019 r. W tych okolicznościach wskazane powyżej uwagi na piśmie, które zostały przedstawione przez KRS z opóźnieniem i z tego względu jej zwrócone, tym bardziej nie mogą zostać wzięte pod uwagę przez Trybunał na obecnym etapie postępowania.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego w sprawach C-624/18 i C-625/18

- 66 W pytaniu pierwszym w sprawach C-624/18 i C-625/18 sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 w związku z art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy przed sądem państwa członkowskiego orzekającym w ostatniej instancji zostanie wytoczone powództwo oparte na zarzucie dotyczącym naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, wynikającego z tej dyrektywy, sąd ten jest zobowiązany odmówić stosowania przepisów krajowych, które zastrzegają właściwość do rozpoznania takiej sprawy dla organu, który tak jak Izba Dyscyplinarna, nie został jeszcze ukonstytuowany, ponieważ nie zostały jeszcze powołane osoby, które miałyby w nim zasiadać.
- 67 W niniejszych sprawach należy jednak mieć na uwadze fakt, że wkrótce po wydaniu postanowień odsyłających w sprawach C-624/18 i C-625/18 Prezydent RP powołał sędziów Izby Dyscyplinarnej, która w konsekwencji została ukonstytuowana.
- 68 W związku z tą okolicznością należy stwierdzić, że odpowiedź na pierwsze pytanie w sprawach C-624/18 i C-625/18 utraciła już znaczenie dla orzeczeń, które sąd odsyłający ma wydać w tych dwóch sprawach. Jedynie bowiem brak faktycznego ustanowienia Izby Dyscyplinarnej uzasadniał potrzebę udzielenia takiej odpowiedzi.
- 69 Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem procedura ustanowiona w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów (wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., *Fish Legal i Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 70 W tym względzie należy przypomnieć, że odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie pytań ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu (wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., *Wightman i in.*, C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo). Jeżeli okaże się, że zadane pytanie w sposób oczywisty nie ma już znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu, Trybunał powinien orzec, że nie ma potrzeby orzekania w sprawie (zob. podobnie wyrok z dnia 24 października 2013 r., *Stoilow i Ko*, C-180/12, EU:C:2013:693, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 Wynika z tego, że zgodnie z tym, co podnoszą KRS, rząd polski i Komisja, a także zgodnie z sugestią samego sądu odsyłającego, wynikającą z pkt 39 niniejszego wyroku, nie ma

już potrzeby orzekania przez Trybunał w przedmiocie pierwszego pytania przedstawionego w sprawach C-624/18 i C-625/18.

W przedmiocie pytań w sprawie C-585/18 oraz pytań drugiego i trzeciego w sprawach C-624/18 i C-625/18

72 W pytaniach prejudycjalnych w sprawie C-585/18 oraz w pytaniach drugim i trzecim w sprawach C-624/18 i C-625/18, które powinny być rozpatrywane łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 267 TFUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że izba sądu najwyższego szczebla państwa członkowskiego, taka jak Izba Dyscyplinarna, która ma orzekać w sprawach podlegających prawu Unii, spełnia, pod względem warunków, na jakich została ustanowiona i na jakich zostali powołani jej członkowie, wymogi niezawisłości i bezstronności wymagane na mocy tych postanowień prawa Unii. Na wypadek, gdyby tak nie było, sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od tego sądu odstąpienia od stosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość do rozpoznawania takich spraw dla wspomnianej izby sądowej.

W przedmiocie właściwości Trybunału

73 Prokurator Generalny stanął na stanowisku, po pierwsze, że Trybunał nie jest właściwy do rozpoznania pytań drugiego i trzeciego w sprawach C-624/18 i C-625/18, ponieważ postanowienia prawa Unii przywołane w tych pytaniach nie zawierają definicji „niezależnego i niezawisłego sądu” ani też nie określają standardów dotyczących właściwości sądów krajowych i krajowych rad sądownictwa, w związku z czym kwestie te należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich i pozostają poza jakąkolwiek kontrolą Unii.

74 Należy jednak zauważyć, że sformułowane w ten sposób przez Prokuratora Generalnego argumenty dotyczą w rzeczywistości samego zakresu, a tym samym wykładni tych postanowień prawa Unii. Taka wykładnia należy zaś w sposób oczywisty do właściwości Trybunału, zgodnie z art. 267 TFUE.

75 W tym względzie Trybunał orzekł już, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].

76 Po drugie, Prokurator Generalny stwierdził, że jeżeli chodzi o art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, brak właściwości Trybunału do rozpoznania tych dwóch pytań prejudycjalnych wynika również z faktu, że przepisy krajowe, których dotyczą postępowania główne, nie służą wdrażaniu prawa Unii ani nie są objęte zakresem jego stosowania, a zatem nie mogą być oceniane na podstawie tego prawa.

77 Co się tyczy przede wszystkim postanowień karty praw podstawowych, należy wszak przypomnieć, że w ramach odesłania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE Trybunał może dokonywać wykładni prawa Unii jedynie w granicach przyznanej mu właściwości (wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 78 Zakres zastosowania karty praw podstawowych w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim państwa te stosują prawo Unii, przy czym postanowienie to potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym gwarantowane w porządku prawnym Unii prawa podstawowe znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, jednak nie poza takimi sytuacjami (wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 W niniejszym wypadku i w odniesieniu, konkretnie, do art. 47 karty praw podstawowych, należy zaś podkreślić, że w sporach w postępowaniach głównych powodowie podnoszą w szczególności naruszenie przewidzianego w dyrektywie 2000/78 zakazu dyskryminacji ze względu na wiek w zakresie zatrudnienia.
- 80 Należy ponadto zaznaczyć, że przyznanie prawa do skutecznego środka prawnego potwierdzono w dyrektywie 2000/78, której art. 9 stanowi, iż państwa członkowskie powinny zapewnić, aby wszystkie osoby, które uważają się za pokrzywdzone w związku z naruszeniem wobec nich zasady równego traktowania, której dotyczy ta dyrektywa, miały możliwość dochodzenia swych praw (wyrok z dnia 8 maja 2019 r., Leitner, C-396/17, EU:C:2019:375, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 81 Z powyższego wynika, że niniejsze sprawy mają swe źródło w sytuacjach podlegających prawu Unii, w związku z czym powodowie w postępowaniach głównych mogą zasadnie powoływać się na prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane im w art. 47 karty praw podstawowych.
- 82 Co się tyczy następnie zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy przypomnieć, że postanowienie to ma na celu zagwarantowanie skutecznej ochrony prawnej w „dziedzinach objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 83 Wbrew twierdzeniom Prokuratora Generalnego w tym względzie okoliczność, że krajowe przepisy przewidujące obniżenie wynagrodzeń, których dotyczyła sprawa zakończona wyrokiem z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), zostały przyjęte z nadrzędnych względów powiązanych ze zlikwidowaniem nadmiernego deficytu budżetowego odnośnego państwa członkowskiego i w kontekście programu pomocy finansowej Unii udzielonej na rzecz tego państwa członkowskiego, w żaden sposób nie wpłynęła – jak wynika z pkt 29–40 tego wyroku – na wykładnię, która skłoniła Trybunał do wyciągnięcia wniosku, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE miał zastosowanie w owej sprawie. Powyższy wniosek został w istocie oparty na okoliczności, że organ krajowy, którego dotyczyła tamta sprawa, a mianowicie Tribunal de Contas (trybunał obrachunkowy, Portugalia) mógł – z zastrzeżeniem zweryfikowania tej okoliczności przez sąd odsyłający w tamtej sprawie – rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 84 Ponieważ w sporach w postępowaniach głównych podnoszone są naruszenia przepisów prawa Unii, wystarczy zauważyć, że w tym wypadku organ powołany do rozstrzygnięcia tych

sporów będzie musiał orzekać w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, a zatem wchodzących w zakres dziedzin objętych tym prawem w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

- 85 Wreszcie, co się tyczy Protokołu (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Dz.U. 2010, C 83, s. 313), na który także powołał się Prokurator Generalny, należy wskazać, że protokół ten nie dotyczy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, oraz przypomnieć, że nie podważa on również kwestii stosowania karty praw podstawowych w Polsce i nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej z obowiązku poszanowania postanowień tej karty [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 86 Z powyższego wynika, że Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni art. 47 karty praw podstawowych i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w niniejszych sprawach.

W przedmiocie ewentualnego braku potrzeby orzekania

- 87 KRS, Prokurator Generalny i rząd polski poinformowali, że w dniu 17 grudnia 2018 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie [nowej] ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 2507, zwaną dalej „ustawą z dnia 21 listopada 2018 r.”), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2019 r.
- 88 Z art. 1 tej ustawy wynika, że art. 37 §§ 1a–4 oraz art. 111 § 1 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym zostają uchylone, a art. 37 § 1 tej ustawy otrzymuje brzmienie, zgodnie z którym „[s]ędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia”. Zaznacza się jednak, że ten ostatni przepis znajduje zastosowanie wyłącznie do sędziów Sądu Najwyższego, którzy objęli stanowisko po dniu 1 stycznia 2019 r. Sędziowie Sądu Najwyższego, którzy objęli stanowisko przed tym dniem, podlegają dotychczasowym przepisom art. 30 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, który przewidywał przejście w stan spoczynku w wieku 70 lat.
- 89 Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. stanowi, że „[s]ędzia Sądu Najwyższego albo sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, który przeszedł w stan spoczynku na podstawie art. 37 §§ 1–4 albo art. 111 § 1 lub § 1a [nowej ustawy o Sądzie Najwyższym], z dniem wejścia w życie [ustawy z dnia 21 listopada 2018 r.] powraca do pełnienia urzędu na stanowisku zajmowanym w dniu wejścia w życie [nowej ustawy o Sądzie Najwyższym]. Służbę na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego albo sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego uważa się za nieprzerwaną”.
- 90 Artykuł 4 ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. przewiduje w ust. 1, że „[p]ostępowania wszczęte na podstawie art. 37 § 1 oraz art. 111 § 1–1b [nowej ustawy o Sądzie Najwyższym] i postępowania odwoławcze w tych sprawach, niezakończone do dnia wejścia w życie [tej] ustawy, podlegają umorzeniu”, natomiast w ust. 2 stanowi, że „[p]ostępowania w sprawach o ustalenie istnienia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego albo sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie czynnym, dotyczące sędziów, o których mowa w art. 2 ust. 1, wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu”.
- 91 Zdaniem KRS, Prokuratora Generalnego i rządu polskiego z art. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. wynika, że sędziowie będący stronami w postępowaniach głównych, którzy przeszli w stan spoczynku na podstawie obecnie uchylonych przepisów

nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, zostali automatycznie przywróceny do pełnienia urzędu w swoich sądach, do czasu osiągnięcia przez nich, zgodnie z wcześniej obowiązującymi przepisami krajowymi, wieku 70 lat, przy czym została zniesiona również jakakolwiek możliwość przedłużenia przez Prezydenta RP ich czynnej służby po osiągnięciu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku.

- 92 W tych okolicznościach i zgodnie z art. 4 tej ustawy nakazującym umorzenie postępowań takich jak postępowania główne postępowania te miałyby stać się bezprzedmiotowe, w związku z czym nie istniałaby już potrzeba orzeczenia przez Trybunał w przedmiocie niniejszych odesłań prejudycjalnych.
- 93 Wobec powyższego w dniu 23 stycznia 2019 r. Trybunał zwrócił się do sądu odsyłającego celem ustalenia, czy po wejściu w życie ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. sąd ten uważał, że odpowiedź na jego pytania prejudycjalne jest nadal konieczna, aby umożliwić mu wydanie orzeczenia w zawisłych przed nim sprawach.
- 94 W odpowiedzi z dnia 25 stycznia 2019 r. sąd odsyłający ustosunkował się do tego pytania twierdząco, wyjaśniając jednocześnie, że postanowieniami z dnia 23 stycznia 2019 r. zawiesił postępowanie w sprawie wniosków o umorzenie postępowania, podniesionych przed nim przez Prokuratora Generalnego na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2018 r., do czasu wydania przez Trybunał orzeczenia w niniejszych sprawach.
- 95 W odpowiedzi tej sąd odsyłający wskazuje, że udzielenie odpowiedzi na pytania przedstawione w tych sprawach jest nadal niezbędne do rozstrzygnięcia kwestii wstępnych w celu wydania wyroków w sprawach głównych.
- 96 Ponadto, co się tyczy istoty sporu w postępowaniach głównych, celem ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. nie było usunięcie stanu niezgodności prawa krajowego z prawem Unii, lecz wykonanie środków tymczasowych zarządzonych przez wiceprezesa Trybunału w postanowieniu z dnia 19 października 2018 r., Komisja/Polska (C-619/18 R, niepublikowanym, EU:C:2018:852), potwierdzonych postanowieniem Trybunału z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska (C-619/18 R, EU:C:2018:1021). A zatem ustawa ta nie uchylila ex tunc spornych przepisów krajowych ani ich skutków prawnych. Zdaniem sądu odsyłającego, o ile wspomniana ustawa ma na celu przywrócenie sędziów będących powodami w postępowaniach głównych do pełnienia urzędu po przejściu przez nich w stan spoczynku i wprowadzenie fikcji prawnej nieprzerwanej czynnej służby sędziowskiej wskutek tego przywrócenia, o tyle powództwa w postępowaniach głównych zmierzają do ustalenia, że zainteresowani sędziowie nigdy nie przeszli w stan spoczynku i przez cały ten czas pozostawali w stanie czynnej służby, do czego mogłoby doprowadzić jedynie wyłączenie spornych przepisów krajowych z uwagi na pierwszeństwo prawa Unii. Tymczasem rozróżnienie to ma zasadnicze znaczenie dla określenia statusu zainteresowanych sędziów z punktu widzenia ich zdolności podejmowania czynności orzeczniczych czy organizacyjno-administracyjnych, a także ewentualnych wzajemnych z Sądem Najwyższym roszczeń majątkowych ze stosunku pracy będącego elementem stosunku służbowego, czy też nawet odpowiedzialności dyscyplinarnej. W tym ostatnim względzie sąd odsyłający podkreśla, że według wypowiedzi przedstawicieli władzy politycznej do dnia 1 stycznia 2019 r., czyli do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 21 listopada 2018 r., wspomniani sędziowie sprawowali funkcje sądownicze bezprawnie.
- 97 Należy przypomnieć, że – jak wynika z utrwalonego orzecznictwa – jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za wydanie orzeczenia, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena,

- czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które przedkłada Trybunałowi. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni przepisu prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., *Wightman i in.*, C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 98 Wynika stąd, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia przepisu prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., *Wightman i in.*, C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 99 W niniejszych sprawach należy przede wszystkim podkreślić, że sąd odsyłający, poprzez pytania, które skierował do Trybunału, oraz poprzez wykładnię prawa Unii, o którą w tym wypadku wnosi, zmierza do uzyskania wyjaśnień nie na temat istoty zawisłych przed nim sporów, które same w sobie dotyczą innych zagadnień z zakresu prawa Unii, lecz w odniesieniu do kwestii proceduralnej, którą sąd ten powinien rozstrzygnąć *in limine litis*, ponieważ dotyczy ona samej właściwości tego sądu do rozpoznania tych sporów.
- 100 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał jest właściwy do wskazania sądowi krajowemu elementów prawa Unii, które mogą przyczynić się do rozstrzygnięcia powstałej przed nim kwestii związanej z właściwością (wyroki: z dnia 22 października 1998 r., *IN. CO. GE.'90 i in.*, od C10/97 do C-22/97, EU:C:1998:498, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo, a także z dnia 12 grudnia 2002 r., *Universale-Bau i in.*, C-470/99, EU:C:2002:746, pkt 43). Jest tak w szczególności w przypadku, gdy – jak w niniejszych sprawach, co wynika z pkt 79–81 niniejszego wyroku – przedstawione pytania dotyczą kwestii, czy organ krajowy, posiadający zazwyczaj właściwość do rozpoznania sporu, w którym jednostka powołuje się na prawo wynikające z prawa Unii, spełnia wymogi wypływające z zagwarantowanego w art. 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 prawa do skutecznego środka prawnego.
- 101 Jeżeli chodzi o ustawę z dnia 21 listopada 2018 r., nie dotyczy ona aspektów związanych z właściwością do rozpoznania spraw w postępowaniach głównych, w których sąd odsyłający ma wydać rozstrzygnięcie i w odniesieniu do których zwrócił się w tym wypadku o dokonanie wykładni prawa Unii.
- 102 Następnie należy uściślić, że okoliczność, iż przepisy krajowe, takie jak art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2018 r., przewidują zakończenie postępowań takich jak postępowania główne, co do zasady i w braku orzeczenia sądu odsyłającego nakazującego takie zakończenie lub umorzenie postępowania nie może prowadzić do stwierdzenia przez Trybunał, że nie istnieje już potrzeba wydania orzeczenia w przedmiocie pytań skierowanych do niego w trybie prejudycjalnym.
- 103 Należy bowiem przypomnieć, że sądy krajowe mają możliwie szerokie uprawnienie występowania do Trybunału o wykładnię przepisów prawa Unii wymagających zastosowania z ich strony, które to uprawnienie w przypadku sądów orzekających w ostatniej instancji przekształca się w obowiązek, z zastrzeżeniem wyjątków uznanych w orzecznictwie Trybunału.

- Przepis prawa krajowego nie może zatem stać na przeszkodzie skorzystaniu przez sąd krajowy z tego uprawnienia, względnie wywiązaniu się z tego obowiązku. Zarówno wspomniane uprawnienie, jak i przywołany obowiązek stanowią bowiem nieodłączne elementy ustanowionego na mocy art. 267 TFUE systemu współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem, i są nieodłącznie związane ze sprawowaniem funkcji sądów stosujących prawo Unii, powierzonych sądom krajowym na mocy tego postanowienia (wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 104 Przepisy krajowe, takie jak te, o których mowa w pkt 102 niniejszego wyroku, nie mogą zatem stać na przeszkodzie temu, by izba sądu orzekającego w ostatniej instancji, skonfrontowana z kwestią dotyczącą wykładni prawa Unii, podtrzymała pytania, z którymi zwróciła się do Trybunału w trybie prejudycjalnym.
- 105 Wreszcie należy podkreślić, że jeżeli chodzi o sprawy C-624/18 i C-625/18, które dotyczą trwania lub ustania stosunku służbowego sędziego w stanie czynnym między powodami w postępowaniu głównym a ich pracodawcą, Sądem Najwyższym, to z wyjaśnień przedstawionych przez sąd odsyłający, przybliżonych w pkt 96 niniejszego wyroku, wynika, że – zwłaszcza w świetle wszystkich konsekwencji wypływających z istnienia takiego stosunku służbowego – ewentualny brak potrzeby wydania orzeczenia w przedmiocie zawisłych przed tym sądem spraw nie stanowi oczywistego następstwa samego tylko faktu wejścia w życie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2018 r.
- 106 Z powyższego wynika, że przyjęcie i wejście w życie ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. nie może stanowić uzasadnienia dla odstąpienia przez Trybunał od wydania orzeczenia w przedmiocie pytań drugiego i trzeciego w sprawach C-624/18 i C-625/18.
- 107 Natomiast co się tyczy sprawy C-585/18, należy przypomnieć, że odwołanie do sądu odsyłającego zostało wniesione od opinii KRS wydanej w ramach postępowania mogącego prowadzić ewentualnie do decyzji o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego przez odwołującego się w postępowaniu głównym po osiągnięciu nowo ustalonego wieku przejścia w stan spoczynku wynoszącego 65 lat.
- 108 Należy jednak zauważyć, że ze wspomnianych powyżej wyjaśnień, których dostarczył sąd odsyłający, nie wynika, by to odwołanie mogło zachować swój przedmiot, zwłaszcza, by taka opinia mogła pozostać nieobjęta utratą mocy, jako że na podstawie przyjętych w międzyczasie przepisów krajowych zarówno przepisy krajowe określające ów nowy wiek przejścia w stan spoczynku, jak i przepisy ustanawiające procedurę przedłużenia czynnej służby, w którą wpisywała się konieczność wydania takiej opinii, zostały uchylone z tym skutkiem, że odwołujący się w postępowaniu głównym może pełnić urząd na stanowisku sędziego do ukończenia 70. roku życia, zgodnie z przepisami krajowymi obowiązującymi przed przyjęciem uchylonych w ten sposób przepisów.
- 109 W tych okolicznościach i mając na uwadze zasady przypomniane w pkt 69 i 70 niniejszego wyroku, nie ma już potrzeby, by Trybunał wydał orzeczenie w przedmiocie pytań przedstawionych w sprawie C-585/18.

W przedmiocie dopuszczalności pytań drugiego i trzeciego w sprawach C-624/18 i C-625/18

- 110 Rząd polski podnosi, że pytania drugie i trzecie w sprawach C-624/18 i C-625/18 są niedopuszczalne. Po pierwsze, pytania te są bezprzedmiotowe, a odpowiedź na nie nie

jest konieczna, gdyż postępowania w tych sprawach toczące się przed Izłą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, która zwróciła się z pytaniami prejudycjalnymi, są obarczone wadą skutkującą ich nieważnością, zgodnie z art. 379 pkt 4 kodeksu postępowania cywilnego, z powodu naruszenia przepisów dotyczących składu i właściwości sądów. Niniejsze sprawy przyjął bowiem do rozpoznania skład trzyosobowy, mimo że art. 79 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym przewiduje, że sprawy takie jak te w postępowaniu głównym w pierwszej instancji rozpoznaje sąd w składzie jednego sędziego. Po drugie, odpowiedzi na te pytania nie mogłyby w żadnym razie upoważnić sądu odsyłającego do rozpoznania spraw, które należą do właściwości innej izby Sądu Najwyższego, bez naruszenia przy tym wyłącznej kompetencji państw członkowskich w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości i wykroczenia poza kompetencje Unii, ani też, w konsekwencji, okazać się istotne dla rozstrzygnięcia sporów w postępowaniach głównych.

- 111 Wyszukane w ten sposób argumenty, które odnoszą się do aspektów dotyczących istoty sprawy, nie mogą jednak w żaden sposób wpłynąć na dopuszczalność postawionych pytań.
- 112 Wspomniane pytania dotyczą bowiem zasadniczo właśnie tego, czy pomimo obowiązujących w danym państwie członkowskim przepisów krajowych dotyczących określenia właściwości sąd taki jak sąd odsyłający ma obowiązek, na podstawie przywołanych w tych pytaniach postanowień prawa Unii, pozostawienia tych przepisów krajowych bez stosowania i przejścia, w stosownym przypadku, właściwości do rozpoznania spraw w postępowaniach głównych. Wyrok, którym Trybunał potwierdziłby istnienie takiego obowiązku, byłby zaś wiążący dla sądu odsyłającego i wszystkich pozostałych organów Rzeczypospolitej Polskiej bez możliwości zapobieżenia temu przez przepisy krajowe dotyczące nieważności postępowań lub określenia właściwości, do których odwołuje się rząd polski.
- 113 Wynika z tego, że nie można uwzględnić zastrzeżeń sformułowanych przez rząd polski co do dopuszczalności wspomnianych pytań.

W przedmiocie merytorycznego rozpoznania pytań drugiego i trzeciego w sprawach C-624/18 i C-625/18

- 114 Należy przypomnieć, że – jak wynika z pkt 77–81 niniejszego wyroku – w sytuacjach takich jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, w których powodowie podnoszą naruszenie w stosunku do nich ustanowionego w dyrektywie 2000/78 zakazu dyskryminacji ze względu na wiek w zakresie zatrudnienia, zastosowaniu podlegają zarówno art. 47 karty praw podstawowych, gwarantujący prawo do skutecznej ochrony sądowej, jak i art. 9 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, potwierdzający to prawo do skutecznego środka prawnego.
- 115 W tym względzie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, nawet jeżeli w przypadku braku uregulowań Unii w danej dziedzinie to prawo wewnętrzne każdego państwa członkowskiego winno wskazywać właściwe organy sądowe oraz określać zasady postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę praw jednostki wynikających z prawa Unii, to jednak państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej tych praw, zagwarantowanego w art. 47 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 października 1998 r., IN. CO. GE. '90 i in., od C-10/97 do C-22/97, EU:C:1998:498, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 44, 45; a także z dnia 19 marca 2015 r., E.ON Földgáz Trade, C-510/13, EU:C:2015:189, pkt 49, 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 116 Ponadto należy przypomnieć, że w art. 52 ust. 3 karty praw podstawowych uściślono, iż w zakresie, w jakim karta ta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję.
- 117 Jak wynika zaś z wyjaśnień dotyczących art. 47 karty praw podstawowych, które na mocy art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i art. 52 ust. 7 tej karty, podlegają uwzględnieniu przy dokonywaniu jej wykładni, akapity pierwszy i drugi art. 47 karty praw podstawowych odpowiadają art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC (wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătorească Horățiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 118 Trybunał musi zatem dbać o to, aby dokonywana przez niego wykładnia art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego przez art. 6 EKPC zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Gambino i Hyka, C-38/18, EU:C:2019:628, pkt 39).
- 119 Co się tyczy treści owego art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, z samego brzmienia tego postanowienia wynika, że określone w nim prawo podstawowe do skutecznego środka prawnego oznacza w szczególności przysługujące każdemu prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd.
- 120 Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 121 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wspomniany wymóg niezawisłości ma dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 72].
- 122 Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 73].
- 123 Powyższe gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji

- oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 74].
- 124 Ponadto, zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego, konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej (zob. podobnie wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, pkt 35).
- 125 W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezależności. Zasady, o których mowa w pkt 123 niniejszego wyroku, powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów [zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 126 Ta wykładnia art. 47 karty praw podstawowych znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) odnoszącym się do art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z którym to postanowienie wymaga, aby sądy były niezależne zarówno od stron, jak i od władzy wykonawczej i ustawodawczej (orzeczenie ETPC z dnia 18 maja 1999 r. w sprawie Ninn-Hansen przeciwko Danii, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, s. 19 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 127 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC w celu ustalenia, czy sąd można uznać za „niezawisły” w rozumieniu wspomnianego art. 6 ust. 1 EKPC, należy zwrócić uwagę między innymi na sposób powoływania jego członków i długość ich kadencji, na istnienie gwarancji chroniących ich przed naciskami z zewnątrz oraz na to, czy dany organ przejawia oznaki niezależności (orzeczenie ETPC z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 i przytoczone tam orzecznictwo), przy czym w tym ostatnim względzie sprecyzowano, że stawką jest samo zaufanie, jakie każdy sąd powinien budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym (zob. podobnie orzeczenie ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie Fruni przeciwko Słowacji, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).
- 128 Co się tyczy przesłanki „bezstronności” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, ową bezstronność można, także zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC, oceniać w różny sposób, mianowicie poprzez podejście subiektywne, uwzględniające osobiste przekonania i zachowanie sędziego, tj. poprzez zbadanie, czy wykazał on stronniczość lub osobiste uprzedzenia w danej sprawie, jak również poprzez obiektywne podejście polegające na ustaleniu, czy sąd zapewnia, w szczególności z uwagi na swój skład, gwarancje wystarczające do wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności. Jeśli chodzi o obiektywną ocenę, polega ona na zadaniu sobie pytania, czy niezależnie od indywidualnego zachowania sędziego, pewne weryfikowalne fakty dają podstawy do podejrzeń co do jego stronniczości. W tym zakresie nawet pozory mogą mieć znaczenie. Również tutaj stawką jest zaufanie, jakie w społeczeństwie demokratycznym sądy

- powinny budzić w jednostkach, poczynając od stron postępowania (zob. w szczególności orzeczenia ETPC: z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie *Kleyn i in. przeciwko Niderlandom*, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 191 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 145, 147, 149 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 129 Jak wielokrotnie podkreślał ETPC, pojęcia niezawisłości i obiektywnej bezstronności są ze sobą ściśle powiązane, co z reguły prowadzi do ich wspólnego badania (zob. w szczególności orzeczenia ETPC: z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie *Kleyn i in. przeciwko Niderlandom*, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 192 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 150 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie z orzecznictwem ETPC przy dokonywaniu oceny, czy istnieją podstawy do obaw, że te wymogi niezawisłości lub obiektywnej bezstronności nie zostaną w danej sprawie spełnione, bierze się pod uwagę punkt widzenia strony, choć nie odgrywa on decydującej roli. Decydującym czynnikiem jest to, czy dane obawy można uznać za obiektywnie uzasadnione (zob. w szczególności orzeczenia ETPC: z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie *Kleyn i in. przeciwko Niderlandom*, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, §§ 193, 194 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 147, 152 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 130 W tym zakresie ETPC stale podkreśla, że chociaż zasada rozdziału władzy wykonawczej i sądowniczej nabiera coraz większego znaczenia w jego orzecznictwie, to ani art. 6, ani żadne inne postanowienie EKPC nie narzuca państwu określonego modelu ustrojowego regulującego w taki czy inny sposób stosunki i interakcje między poszczególnymi organami władzy państwowej, ani też nie zobowiązuje tych państw do zastosowania się do tego czy innego teoretycznego wzorca konstytucyjnego odnoszącego się do dopuszczalnych granic takich interakcji. Wszystko sprowadza się do tego, czy w danej sprawie zostały spełnione wymogi EKPC (zob. w szczególności orzeczenia ETPC: z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie *Kleyn i in. przeciwko Niderlandom*, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 193 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie *Sacilor Lormines przeciwko Francji*, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 59; a także z dnia 18 października 2018 r. w sprawie *Thiam przeciwko Francji*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 62 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 131 W niniejszych sprawach wątpliwości wyrażone przez sąd odsyłający dotyczą zasadniczo tego, czy w świetle przepisów krajowych dotyczących utworzenia konkretnego organu, takiego jak Izba Dyscyplinarna, i określających w szczególności przysługującą mu właściwość, jego skład oraz warunki i zasady powoływania zasiadających w nim sędziów, a także warunków i zasad, na jakich zostali powołani mający w nim zasiadać sędziowie, taki organ i jego członkowie spełniają wymogi niezawisłości i bezstronności, które sąd musi spełniać na mocy art. 47 karty praw podstawowych, gdy orzeka w sporze, w którym jednostka powołuje się, jak w niniejszym wypadku, na naruszenie względem niej prawa Unii.
- 132 Rozstrzygnięcie tej kwestii będzie należało ostatecznie do sądu odsyłającego, po dokonaniu przez niego niezbędnych w tym celu ustaleń. Należy bowiem przypomnieć, że art. 267 TFUE nie upoważnia Trybunału do stosowania przepisów prawa Unii w określonej sprawie, lecz wyłącznie do orzekania w kwestii wykładni traktatów oraz aktów przyję-

- tych przez instytucje Unii. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w tym postanowieniu współpracy sądowej Trybunał może jednak, na podstawie informacji zawartych w aktach sprawy, dostarczyć sądowi krajowemu elementów wykładni prawa Unii, które mogą być dla niego przydatne przy dokonywaniu oceny skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., CEZ Razpredelenie Byłgarija, C-83/14, EU:C:2015:480, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 133 W tym względzie i w odniesieniu do samych okoliczności, w jakich doszło do powołania członków Izby Dyscyplinarnej, należy na wstępie sprecyzować, że sam fakt, iż są oni powoływani przez Prezydenta RP, nie może powodować zależności owych członków od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A., C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 99; a także orzeczenia ETPC: z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, § 79; z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie Zolotas przeciwko Grecji, CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, §§ 24, 25; z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie Sacilor Lormines przeciwko Francji, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 67; a także z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Thiam przeciwko Francji, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 80 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 134 Pozostaje jednak konieczne upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu tych członków są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 111].
- 135 W tym względzie szczególnie ważne jest to, by te warunki i zasady zostały opracowane w taki sposób, aby spełniały wymogi przypomniane w pkt 125 niniejszego wyroku.
- 136 W niniejszym wypadku należy zauważyć, że art. 30 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym określa wszystkie warunki, jakie musi spełnić osoba, aby mogła zostać powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego tego sądu. Ponadto na podstawie art. 179 Konstytucji i art. 29 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym sędziowie Izby Dyscyplinarnej są, podobnie jak sędziowie mający zasiadać w innych izbach tego sądu, powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, czyli organu, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
- 137 Interwencja takiego organu w kontekście procesu powoływania sędziów może zaś, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, UE:C:2019:531, pkt 115; zob. również, podobnie, orzeczenie ETPC z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Thiam przeciwko Francji, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 81, 82]. W szczególności uzależnienie samej możliwości powołania sędziego Sądu Najwyższego przez Prezydenta RP od istnienia rekomendacji KRS w tym zakresie może w sposób obiektywny zakreślić ramy uznania, jakim dysponuje Prezydent RP przy wykonywaniu powierzonej mu w ten sposób prerogatywy.
- 138 Może być tak jednak wyłącznie, w szczególności, pod warunkiem, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, które-

- mu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 116].
- 139 Stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe jako organowi, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może mieć bowiem znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 karty praw podstawowych.
- 140 Do sądu odsyłającego będzie należało ustalenie – na podstawie wszystkich okoliczności zarówno faktycznych, jak i prawnych, dotyczących zarazem okoliczności, w jakich członkowie KRS zostali wybrani, oraz sposobu, w jaki organ ten konkretnie wypełnia wyznaczoną mu rolę – czy KRS daje wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej.
- 141 Sąd odsyłający powołuje się na szereg czynników, które jego zdaniem mogą wzbudzać wątpliwości co do niezależności KRS.
- 142 W tym względzie, o ile pojedynczo każdy z wyróżnionych w ten sposób przez ten sąd czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie.
- 143 Przyjąwszy takie zastrzeżenie, należy wskazać, że wśród czynników wymienionych przez sąd odsyłający istotne do celów takiej całościowej oceny mogą okazać się następujące okoliczności: po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu; po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez grupę 2000 obywateli lub 25 sędziów, co 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; a także, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie – nieprawidłowości, o których wspomina sąd odsyłający i których weryfikacji sąd ten będzie zobowiązany dokonać, jeśli zajdzie tego potrzeba.
- 144 Do celów rzeczowej całościowej oceny sąd odsyłający może także zasadnie uwzględnić sposób, w jaki wspomniany organ wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz wykonuje swoje poszczególne kompetencje, a w szczególności, czy czyni to w sposób, który może podać w wątpliwość jego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej.
- 145 Ponadto i z uwagi na to, że – jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał – decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być

- przedmiotem kontroli sądowej, do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy sposób, w jaki ustawa o KRS określa w swym art. 44 ust. 1 i 1a zakres odwołania, które przysługuje od uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu, umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie (zob. podobnie orzeczenie ETPC z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Thiam przeciwko Francji, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 25, 81).
- 146 Niezależnie od przeprowadzenia tego badania dotyczącego okoliczności, w jakich zostali powołani nowi sędziowie Izby Dyscyplinarnej, oraz roli odgrywanej w tym zakresie przez KRS, sąd odsyłający może zostać skłoniony – dla celów ustalenia, czy ten organ sądowy i jego członkowie spełniają wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 karty praw podstawowych – do wzięcia pod uwagę także innych czynników charakteryzujących wspomniany organ w sposób bardziej bezpośredni.
- 147 Dotyczy to, po pierwsze, podkreślonej przez sąd odsyłający okoliczności, że takiemu organowi w sposób szczególnie przyznano, na podstawie art. 27 § 1 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, wyłączną właściwość w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, w których to sprawach dotychczas rozstrzygały sądy powszechnie.
- 148 Choć ta okoliczność nie jest jako taka rozstrzygająca, to należy jednak przypomnieć, w szczególności jeżeli chodzi o sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, takie jak sprawy w postępowaniu głównym, że ich przydzielenie Izbie Dyscyplinarnej nastąpiło równoległe z przyjęciem, szeroko kontestowanym, przepisów nowej ustawy o Sądzie Najwyższym przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i zastosowanie owego środka wobec urzędujących sędziów tego sądu oraz przyznających Prezydentowi RP dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów rzeczonoego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku.
- 149 W tym względzie należy zaś przypomnieć, że w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531), Trybunał stwierdził, iż z powodu przyjęcia wspomnianych środków Rzeczpospolita Polska naruszyła nieusuwalność i niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego i uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 150 Po drugie, w takim kontekście należy również zwrócić uwagę na podkreślaną przez sąd odsyłający okoliczność, że na podstawie art. 131 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym w skład Izby Dyscyplinarnej mogą wchodzić wyłącznie nowo powołani sędziowie, z wykluczeniem tym samym sędziów pełniących już urząd na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.
- 151 Po trzecie, należy zauważyć, że chociaż Izba Dyscyplinarna została utworzona jako izba Sądu Najwyższego, to w odróżnieniu od pozostałych izb wchodzących w skład tego sądu wydaje się ona posiadać – co wynika zwłaszcza z art. 20 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym – szczególnie wysoki stopień autonomii w ramach tego sądu.
- 152 O ile każda z różnych okoliczności wskazanych w pkt 147–151 niniejszego wyroku nie może z pewnością sama w sobie i rozpatrywana odrębnie prowadzić do podania w wątpliwość

- niezależności organu takiego jak Izba Dyscyplinarna, o tyle ich zbieg mógłby prowadzić do innego wniosku, zwłaszcza gdyby wspomniane wyżej badanie dotyczące KRS miało ujawnić brak niezależności tego organu od władzy ustawodawczej i wykonawczej.
- 153 Tak więc do sądu odsyłającego będzie należało przeprowadzenie oceny, z uwzględnieniem w razie potrzeby konkretnych powodów lub celów, które będą podnoszone przed tym sądem w celu uzasadnienia niektórych ze spornych środków, czy zbieg czynników wymienionych w pkt 143–151 niniejszego wyroku i wszystkich innych należycie wykazanych istotnych okoliczności, o których sąd ten poweźmie wiadomość, może wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności Izby Dyscyplinarnej od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jej neutralności względem ścierających się przed nią interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezależności lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.
- 154 Gdyby sąd ten doszedł do wniosku, że tak właśnie jest, oznaczałoby to, że taki organ nie spełniałby wymogów wypływających z art. 47 karty praw podstawowych i z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78, ponieważ nie stanowiłby niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów.
- 155 Na wypadek takiej ewentualności sąd odsyłający dąży także do ustalenia, czy zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na niego obowiązek odmowy zastosowania przepisów krajowych, które zastrzegają dla wspomnianego organu właściwość w sprawach, w których toczą się postępowania główne.
- 156 W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy przypomnieć, że prawo Unii charakteryzuje się tym, iż pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, że ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich oraz że wiele przepisów mających zastosowanie do obywateli państw członkowskich i do samych tych państw jest bezpośrednio skutecznych. Owe podstawowe cechy prawa Unii doprowadziły do powstania ustrukturyzowanej sieci zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących wzajemnie samą Unię i jej państwa członkowskie, jak również te państwa między sobą [opinia 1/17 (Umowa CETA UE–Kanada) z dnia 30 kwietnia 2019 r., EU:C:2019:341, pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 157 Zasada pierwszeństwa prawa Unii ustanawia prymat prawa Unii nad prawem państw członkowskich (wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 158 Zasada ta nakłada zatem na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium tych państw (wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 159 W tym względzie należy w szczególności przypomnieć, że zasada wykładni zgodnej prawa wewnętrznego, na podstawie której sąd krajowy jest zobowiązany do dokonywania wykładni prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnej z prawem Unii, jest nierozłącznie związana z systemem traktatów, gdyż pozwala sądom krajowym na zapewnienie, w ramach ich właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłych

- przed nimi sporów (wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 160 Ponadto zgodnie z zasadą pierwszeństwa w razie niemożności dokonania wykładni uregulowania krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie Unii sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną ich skuteczność, w razie potrzeby nie stosując, z własnej inicjatywy, wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez konieczności żądania uprzedniego uchylecia tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylecie (wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 161 W tym względzie każdy sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji ma, ściślej rzecz ujmując, jako organ państwa członkowskiego, obowiązek odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii w ramach toczącego się przed tym sądem sporu (wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 162 Co się tyczy art. 47 karty praw podstawowych, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że postanowienie to jest samo w sobie wystarczające i nie potrzebuje doprecyzowania w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, aby przyznać jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać (wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 78; z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 56).
- 163 Powyższe dotyczy także art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78, ponieważ, jak zostało przypomniane w pkt 80 niniejszego wyroku, przewidując, że państwa członkowskie powinny zapewnić, aby wszystkie osoby, które uważają się za pokrzywdzone w związku z naruszeniem wobec nich zasady równego traktowania, której dotyczy ta dyrektywa, miały możliwość dochodzenia swych praw, przepis ten wyraźnie potwierdza prawo do skutecznego środka prawnego w rozpatrywanej dziedzinie. W istocie, wdrażając dyrektywę 2000/78, państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania art. 47 karty podstawowych, a cechy środka odwoławczego przewidzianego w art. 9 ust. 1 tej dyrektywy muszą być zatem określone zgodnie z tym postanowieniem (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 55, 56).
- 164 W rezultacie w przypadku wskazanym w pkt 160 niniejszego wyroku sąd krajowy powinien, w ramach swoich kompetencji, zapewnić ochronę prawną przysługującą jednostkom na podstawie art. 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 oraz zagwarantować pełną skuteczność tych artykułów, w razie konieczności poprzez odstąpienie od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, które stoją z nimi w sprzeczności (zob. podobnie wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 79).
- 165 Tymczasem przepis krajowy, który przyznawałby wyłączną właściwość do rozpoznania sporu, w którym jednostka powołuje się – jak ma to miejsce w niniejszym wypadku – na prawo wynikające z prawa Unii, określonego organowi, który nie spełnia wpływających z art. 47 karty praw podstawowych wymogów niezawisłości i bezstronności, pozbawiłby uprawnioną osobę skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu tego postanowienia i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 oraz naruszałby istotę prawa do skutecznego środka prawnego ustanowioną w art. 47 tej karty (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 72).

- 166 Wynika stąd, że gdy okazuje się, iż przepis krajowy zastrzega właściwość do rozpoznania sporu takiego jak ten w postępowaniu głównym na rzecz organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości lub bezstronności ustanowionych w prawie Unii, w szczególności w art. 47 karty praw podstawowych, inny organ, przed który wniesiono taki spór, ma obowiązek, w celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu tego art. 47 i w myśl zasady lojalnej współpracy zapisanej w art. 4 ust. 3 TUE, odstąpić od stosowania tego przepisu krajowego, ażeby spór ten mógł zostać rozpatrzony przez sąd, który spełnia powyższe wymogi i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie, czyli co do zasady sąd, który był do tego właściwy zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem zmiany ustawodawczej przyznającej tę właściwość organowi niespełniającemu wskazanych powyżej wymogów (zob. analogicznie wyroki: z dnia 22 maja 2003 r., *Connect Austria*, C-462/99, EU:C:2003:297, pkt 42; a także z dnia 2 czerwca 2005 r., *Koppensteiner*, C-15/04, EU:C:2005:345, pkt 32–39).
- 167 Co się tyczy ponadto art. 2 i 19 TUE – postanowień, do których także odnoszą się pytania skierowane do Trybunału przez sąd odsyłający, należy przypomnieć, że art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 168 Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zaś zasadę ogólną prawa Unii, znajdującą obecnie potwierdzenie w art. 47 karty praw podstawowych, co oznacza, że pierwsze z tych postanowień nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii w rozumieniu w szczególności drugiego z przywołanych postanowień [zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 49, 54 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 169 W tych okolicznościach odrębna analiza art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, która mogłaby jedynie potwierdzić wniosek przedstawiony już w pkt 153 i 154 niniejszego wyroku, nie wydaje się konieczna z punktu widzenia udzielenia odpowiedzi na pytania sądu odsyłającego i rozstrzygnięcia zawisłych przed nim spraw.
- 170 Wreszcie w niniejszym wypadku nie ma też potrzeby, by Trybunał dokonał wykładni art. 267 TFUE, również wspomnianego przez sąd odsyłający w jego pytaniach. W postanowieniu odsyłającym sąd ten nie zawarł bowiem żadnego wyjaśnienia co do powodów, dla których wykładnia tego artykułu mogłaby okazać się istotna dla rozstrzygnięcia kwestii, o których sąd ten ma orzec w sprawach w postępowaniach głównych. Ponadto, w każdym wypadku, wykładnia art. 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78, której dokonano w pkt 114–154 niniejszego wyroku, wystarcza, aby udzielić temu sądowi wyjaśnień, które mogą być pomocne w perspektywie orzeczeń, jakie ma on wydać we wspomnianych sprawach.
- 171 Zważywszy na ogół powyższych rozważań, odpowiedź na pytania drugie i trzecie w sprawach C-624/18 i C-625/18 winna brzmieć następująco:

- Artykuł 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, 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, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezależności lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego.
- W razie gdyby tak było, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezależności i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie.

W przedmiocie kosztów

172 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Nie ma już podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytania zadane przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego (Polska) w sprawie C-585/18 oraz na pierwsze z pytań zadanych przez ten sąd w sprawach C-624/18 i C-625/18.
- 2) Drugie i trzecie z pytań zadanych przez wspomniany sąd w sprawach C-624/18 i C-625/18 wymagają następującej odpowiedzi:

Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, 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, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ

znak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego.

W razie gdyby tak było, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezawisłości i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie.

Podpisy

**OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA**

przedstawiona w dniu 27 czerwca 2019 r.⁽¹⁾

W sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18

A.K. (C-585/18)

przy udziale:

Krajowej Rady Sądownictwa

oraz

CP (C-624/18)

DO (C-625/18)

przeciwko

Sądowi Najwyższemu (C-624/18 i C-625/18)

przy udziale:

**Prokuratora Generalnego zastępowanego przez Prokuraturę
Krajową**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Praworządność – Artykuł 2 TUE – Artykuł 19 ust. 1 TUE – Zasada skutecznej ochrony sądowej – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 47 i 51 – Przepisy krajowe ustanawiające Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego – Przepisy krajowe zmieniające sposób powoływania sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa – Pierwszeństwo prawa Unii – Uprawnienie do odstąpienia od stosowania uregulowania krajowego sprzecznego z prawem Unii

I. Wprowadzenie

1. Niniejsze sprawy, podobnie jak kwestie będące przedmiotem mojej analizy w opiniach w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18) i Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18)⁽²⁾, wpisują się w kontekst reformy polskiego

¹ Język oryginału: angielski.

² Poza niniejszymi sprawami do Trybunału wniesiono kilka innych spraw dotyczących reformy polskiego sądownictwa, obejmujących również odesłania prejudycjalne, z którymi wystąpiły Sąd Najwyższy (sprawy

sądownictwa przeprowadzonej na mocy przepisów uchwalonych w 2017 r.³⁾, która była przedmiotem uzasadnionego wniosku Komisji zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE dotyczącego praworządności w Polsce i spotkała się z falą międzynarodowej krytyki⁴⁾.

2. Niniejsze sprawy dotyczą środków prawnych, opartych częściowo na prawie Unii, wniesionych do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego (Polska) przez sędziów, których objęły polskie przepisy obniżające wiek przechodzenia sędziów w stan spoczynku. Przepisy te zostały uznane przez Trybunał, w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego (C-619/18))⁵⁾ za niezgodne ze zobowiązaniami, które ciążyą na Polsce na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ są one sprzeczne z zasadami nieusuwalności sędziów i niezawisłości sędziowskiej, które to zasady są chronione przez prawo Unii.
3. Jakkolwiek do rozpoznania tego rodzaju spraw na podstawie prawa tego państwa członkowskiego została wyznaczona nowo utworzona Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy zgodnie z prawem Unii Izba Dyscyplinarna zapew-

C-522/18, C-537/18, C-668/18), Naczelny Sąd Administracyjny (C-824/18) i polskie sądy niższej instancji (C-558/18, C-563/18 i C-623/18), a także dwie wniesione przez Komisję przeciwko Polsce skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego (C-619/18 i C-192/18). W trosce o zachowanie klarowności pragnę wskazać, że zarzuty wysłuchane do dziś przez Trybunał w związku z reformą polskiego sądownictwa dotyczą następujących kwestii: 1) obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego oraz przyznania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej prawa do przedłużenia czynnego mandatu sędziów Sądu Najwyższego [zob. wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r. Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531); opinia rzecznika generalnego E. Tancheva (EU:C:2019:325)]; 2) domniemanej dyskryminacji ze względu na płeć w zakresie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów, który został obniżony w sposób zróżnicowany dla kobiet i mężczyzn, oraz przyznania Ministrowi Sprawiedliwości prawa do przedłużenia czynnego mandatu sędziów sądów powszechnych [zob. opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:529)], a także 3) systemu środków dyscyplinarnych dla sędziów (zob. opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Miasto Łowicz i in., C-558/18 i C-563/18, która zostanie przedstawiona w dniu 24 września 2019 r.).

3. COM(2017) 835 final z dnia 20 grudnia 2017 r. (zwany dalej „uzasadnionym wnioskiem Komisji”). W tym uzasadnionym wniosku Komisja przedstawiła zastrzeżenia w szczególności do następujących uregulowań: 1) ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1139, ze zmianami); 2) ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1452, ze zmianami); 3) ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5, ze zmianami); oraz 4) ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3, ze zmianami). To właśnie tych dwóch ostatnich ustaw dotyczą niniejsze sprawy.
4. Zobacz na przykład opinia Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) nr 904/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, CDL-AD(2017)031 (zwana dalej „opinią Komisji Weneckiej nr 904/2017”); Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce z dnia 5 kwietnia 2018 r., A/HRC/38/38/Add.1 (zwane dalej „sprawozdaniem w sprawie Polski z 2018 r.”); Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), Opinia końcowa OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 maja 2017 r., JUD-POL/305/2017-Final (zwana dalej „opinią końcową OBWE w sprawie Polski z 2017 r.”) i Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (na dzień 26 września 2017 r.) z dnia 13 listopada 2017 r., JUD-POL/315/2017.
5. EU:C:2019:531.

nia wystarczające gwarancje niezależności, aby je rozpoznać. Wynika to z faktu, że grupa sędziów, którzy mogą zostać powołani do Izby Dyscyplinarnej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (zwanego dalej „Prezydentem RP”), jest wyłaniana przez Krajową Radę Sądownictwa (zwaną dalej „KRS”), stanowiącą organ mający stać na straży niezależności sądów w Polsce. Jednakże niezależność KRS została z kolei podana w wątpliwość z uwagi na polskie przepisy zmieniające sposób powoływania sędziów będących członkami tego organu. Skład KRS jest obecnie określany głównie przez organy ustawodawcze i wykonawcze.

4. Istnieją również bardziej konkretne obawy dotyczące procedury naboru sędziów Izby Dyscyplinarnej przeprowadzanej przez KRS.
5. Kluczową kwestią do rozstrzygnięcia przez Trybunał w niniejszych sprawach jest zatem to, czy Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego spełnia wymogi niezależności zgodnie z prawem Unii, mając na względzie sposób, w jaki są powoływani członkowie KRS, oraz środki stosowane przy wyborze sędziów do Izby Dyscyplinarnej.
6. Jeżeli Trybunał uzna, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie spełnia tych wymagań, sąd odsyłający pragnie również ustalić, czy zgodnie z prawem Unii jest on uprawniony do odstąpienia od stosowania przepisów prawa państwa członkowskiego, które mogłyby zostać uznane za wyłączające właściwość sądu odsyłającego w postępowaniu głównym.
7. W związku z tym sąd odsyłający w istocie zwrócił się do Trybunału o rozwinięcie jego orzecznictwa dotyczącego ciężącego na państwach członkowskich na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”) obowiązku zapewnienia niezawisłości sędziowskiej w celu utrzymania poszanowania praworządności porządku prawnego Unii.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

8. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi:

„Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.
9. Artykuł 47 akapity pierwszy i drugi karty praw podstawowych stanowi:

„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. Prawo polskie

1. Przepisy dotyczące obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego

10. Artykuł 30 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2002 r., Nr 240, poz. 2052, z późniejszymi zmianami, zwanej dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym z 2002 r.”) określał, że sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70. roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego wolę dalszego zajmowania

stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego. W takim przypadku, zgodnie z art. 30 § 5 tej ustawy, sędzia mógł automatycznie zajmować stanowisko do ukończenia 72. roku życia.

11. W dniu 20 grudnia 2017 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5, ze zmianami, zwaną dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym z 2017 r.”), która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.
12. Zgodnie z art. 37 §§ 1–4 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. sędziowie Sądu Najwyższego co do zasady przechodzą w stan spoczynku w wieku 65 lat, chyba że w określonym terminie złożą oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawią zaświadczenie o dobrym stanie zdrowia, a Prezydent RP wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie przez nich stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Zgodnie z procedurą określoną w tych przepisach przed udzieleniem zgody Prezydent RP jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii KRS. Zgodnie z art. 111 § 1 tej ustawy sędziowie Sądu Najwyższego, którzy do dnia 3 lipca 2018 r. ukończyli 65. rok życia, mieli przejść w stan spoczynku z dniem 4 lipca 2018 r., chyba że we wskazanym terminie przedłożyli wspomniane powyżej dokumenty, a Prezydent RP wyraził zgodę na dalsze zajmowanie przez nich stanowiska sędziego Sądu Najwyższego zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 37 rzeczonej ustawy.

2. Przepisy dotyczące Izby Dyscyplinarnej

13. W ustawie o Sądzie Najwyższym z 2017 r. utworzono między innymi nową izbę Sądu Najwyższego, a mianowicie Izbę Dyscyplinarną, która została powołana, zgodnie z art. 133 tej ustawy, od dnia 3 kwietnia 2018 r.
14. Artykuł 20 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. stanowi:

„W zakresie dotyczącym Izby Dyscyplinarnej oraz sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego określone w:

 - 1) art. 14 § 1 pkt 1, 4 i 7, art. 31 § 1, art. 35 § 2, art. 36 § 6, art. 40 § 1 i 4 i art. 51 § 7 i 14 – wykonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej;
 - 2) art. 14 § 1 pkt 2 oraz art. 55 § 3 zdanie drugie – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wykonuje w porozumieniu z Prezesem Sądu Najwyższego kierującym pracą Izby Dyscyplinarnej”.
15. Artykuł 27 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. stanowi:

„1. Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

 - 1) dyscyplinarne;
 - a) sędziów Sądu Najwyższego,
[...]
 - 2) z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego;
 - 3) z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku”.
16. Artykuł 29 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. stanowi:

„Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”.
17. Artykuł 79 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. stanowi:

„Sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku rozpoznaje

- 1) w pierwszej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 1 sędziego Izby Dyscyplinarnej;
 - 2) w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów Izby Dyscyplinarnej”.
18. Artykuł 131 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., zmieniony przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 847, zwanej dalej „pierwszą ustawą zmieniającą z dnia 12 kwietnia 2018 r.”)⁽⁶⁾, która weszła w życie w dniu 9 maja 2018 r., stanowi:

„Sędziowie zajmujący w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy stanowiska w innych izbach Sądu Najwyższego mogą zostać przeniesieni na stanowiska w Izbie Dyscyplinarnej. Do dnia obsadzenia po raz pierwszy wszystkich stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, sędzia zajmujący stanowisko w innej izbie Sądu Najwyższego składa wniosek o przeniesienie na stanowisko w Izbie Dyscyplinarnej do Krajowej Rady Sądownictwa, po uzyskaniu zgody Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej oraz izby, w której zajmuje stanowisko sędziego składającego wniosek o przeniesienie. Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, do dnia obsadzenia po raz pierwszy wszystkich stanowisk w tej izbie, powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”.

3. Przepisy dotyczące KRS

19. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „Konstytucją RP”):
- „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.
20. Artykuł 187 Konstytucji RP stanowi:
- „1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:
 - 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
 - 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
 - 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.
 2. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących.
 3. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.
 4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.
21. Ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS reguluje ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2011 r., Nr 126, poz. 714, ze zmianami, tekst ujednoczony Dz.U. z 2019 r. poz. 84, zwana dalej „ustawą o KRS”). Ustawa ta została znowelizowana między innymi ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3, ze zmianami, zwaną dalej „ustawą zmieniającą ustawę o KRS z 2017 r.”), która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r.⁽⁷⁾

⁶ Artykuł 131 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. we wcześniej obowiązującym brzmieniu przewidywał: „Do dnia obsadzenia wszystkich stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, sędziego z innej izby nie przenosi się na stanowisko w tej izbie”.

⁷ Zgodnie z art. 10 ustawy zmieniającej ustawę o KRS z 2017 r. niektóre przepisy, w tym art. 11a ustawy o KRS, weszły w życie z dniem 3 stycznia 2018 r.

22. Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej ustawę o KRS z 2017 r. do ustawy o KRS został wprowadzony art. 9a, który stanowi:

- „1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję.
2. Dokonując wyboru, o którym mowa w ust. 1, Sejm, w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.
3. Wspólna kadencja nowych członków Rady wybranych spośród sędziów rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano ich wyboru. Członkowie Rady poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady”.

23. Na mocy art. 1 pkt 2 i 3 ustawy zmieniającej ustawę o KRS z 2017 r. uchylono art. 11 ustawy o KRS⁸) i wprowadzono do niej art. 11a–11e dotyczące procedury wyboru do KRS 15 sędziów będących jej członkami.

24. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy o KRS:

- „Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady jest grupa co najmniej: 1) dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych; 2) dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku”.

25. Artykuł 11d ustawy o KRS stanowi, co następuje:

- „1. Marszałek Sejmu zwraca się do klubów poselskich o wskazanie, w terminie siedmiu dni, kandydatów na członków Rady.
2. Klub poselski wskazuje, spośród sędziów, których kandydatury zostały zgłoszone w trybie art. 11a, nie więcej niż dziewięciu kandydatów na członków Rady.
3. Jeżeli łączna liczba kandydatów wskazanych przez kluby poselskie jest mniejsza niż piętnaście, Prezydium Sejmu wskazuje, spośród kandydatów zgłoszonych w trybie art. 11a, kandydatów w liczbie brakującej do piętnastu.
4. Właściwa komisja sejmowa ustala listę kandydatów, wybierając, spośród kandydatów wskazanych w trybie ust. 2 i 3, piętnastu kandydatów na członków Rady, z zastrzeżeniem, że na liście uwzględnia się co najmniej jednego kandydata wskazanego przez każdy klub poselski, który działał w terminie sześćdziesięciu dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu kadencji, w trakcie której jest dokonywany wybór, o ile kandydat ten został wskazany przez klub w ramach wskazania, o którym mowa w ust. 2.
5. Sejm wybiera członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję, na najbliższym posiedzeniu Sejmu, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów, o której mowa w ust. 4.
6. W przypadku niedokonania wyboru członków Rady w trybie określonym w ust. 5, Sejm wybiera członków Rady bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów, o której mowa w ust. 4. [...]

26. Zgodnie z art. 6 ustawy zmieniającej ustawę o KRS z 2017 r.:

- „Mandat członków [KRS], o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji [RP], wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych, trwa do dnia poprzedzającego rozpoczęcie

⁸ Zgodnie z dawnym art. 11 ustawy o KRS 15 sędziów będących członkami tego organu było wybieranych przez sędziów spośród sędziów Sądu Najwyższego (2 członków), sądów administracyjnych (2 członków), sądów apelacyjnych (2 członków), sądów okręgowych (8 członków) i sądów wojskowych (1 członek).

kadencji nowych członków [KRS], nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ustał wcześniej w związku z upływem kadencji”.

27. Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1443; zwana dalej „ustawą z dnia 20 lipca 2018 r.”) wprowadzono ust. 3 do art. 35 ustawy o KRS, który przewiduje:

„1. Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zespół opracowuje listę rekomendowanych kandydatów.

2. Przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia:

1) doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia;

2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów.

3. Brak dokumentów, o których mowa w ust. 2, nie stanowi przeszkody do opracowania listy rekomendowanych kandydatów”.

28. W ustawie zmieniającej ustawę o KRS z 2017 r. wprowadzono art. 44 ust. 1a do ustawy o KRS, a ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. dodano ust. 1b do art. 44 ustawy o KRS, który przewiduje:

„1. Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. [...]

1a. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

1b. Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań. [...]

4. Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r.

29. W dniu 17 grudnia 2018 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2507, zwaną dalej „ustawą z dnia 21 listopada 2018 r.”), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2019 r. Na mocy art. 1 tej ustawy art. 37 §§ 1a–4 i art. 111 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. zostały uchylone, a art. 37 § 1 tej ustawy został zmieniony z takim skutkiem, że jedynie sędziowie Sądu Najwyższego, którzy objęli stanowisko sędziego tego sądu po wejściu w życie ustawy z dnia 21 listopada 2018 r., przechodzą w stan spoczynku z ukończeniem 65. roku życia, natomiast sędziów, którzy objęli urząd przed tą datą, obowiązują przepisy określone w art. 30 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r.

30. Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. stanowi:

„Sędzia Sądu Najwyższego albo sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, który przeszedł w stan spoczynku na podstawie art. 37 § 1–4 albo art. 111 § 1 lub 1a ustawy [o Sądzie Najwyższym z 2017 r.], z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy powraca do pełnienia urzędu na stanowisku zajmowanym w dniu wejścia w życie ustawy [o Sądzie Najwyższym z 2017 r.]. Służbę na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego albo sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego uważa się za nieprzerwaną”.

31. Artykuł 4 ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. stanowi ponadto:

„1. Postępowania wszczęte na podstawie art. 37 § 1 oraz art. 111 §§ 1–1b ustawy [o Sądzie Najwyższym z 2017 r.] i postępowania odwoławcze w tych sprawach, niezakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu.

2. Postępowania w sprawach o ustalenie istnienia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego albo sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie czynnym, dotyczące sędziów, o których mowa w art. 2 ust. 1, wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu. [...]”.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

32. Sprawa C-585/18 dotyczy odwołania wniesionego przez A.K., sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego przeciwko KRS. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym A.K. osiągnął wiek 65 lat przed dniem 3 lipca 2018 r. i złożył oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska zgodnie z art. 37 i art. 111 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. Przepisy te zostały uznane przez Trybunał za niezgodne z prawem Unii w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)⁹.

33. W ramach procedury określonej w art. 37 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. KRS wydała uchwałę, w której wyraziła opinię negatywną dla A.K. A.K. wniósł do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego odwołanie od tej uchwały, domagając się jednocześnie zawieszenia jej wykonania. Na poparcie odwołania A.K. podnosi między innymi naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹⁰. W tym ostatnim kontekście A.K. twierdzi, że doznał dyskryminacji ze względu na wiek.

34. Sprawy C-624/18 i C-625/18 dotyczą pozwów wniesionych przez CP i DO, sędziów Sądu Najwyższego, przeciwko Sądowi Najwyższemu. Zgodnie z postanowieniami odsyłającymi sędziowie ci osiągnęli wiek 65 lat przed dniem 3 lipca 2018 r., ale nie złożyli oświadczeń o woli dalszego zajmowania stanowiska zgodnie z art. 37 i art. 111 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.

35. Po uzyskaniu informacji, że Prezydent RP stwierdził przejście przez nich w stan spoczynku z dniem 4 lipca 2018 r., CP i DO wnieśli do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Naj-

⁹ EU:C:2019:531.

¹⁰ Dz.U. 2000, L 303, s. 16. Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 stanowi: „Państwa członkowskie zapewnią, aby procedury sądowe i/lub administracyjne oraz, w przypadku gdy uznają to za właściwe, procedury pojednawcze, których celem jest doprowadzenie do stosowania zobowiązań wynikających z niniejszej dyrektywy, były dostępne dla wszystkich osób, które uważają się za pokrzywdzone w związku z naruszeniem wobec nich zasady równego traktowania, nawet po zakończeniu związku, w którym przypuszczalnie miała miejsce dyskryminacja”.

wyższego pozwy o ustalenie, że ich stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego w stanie czynnym nie uległ przekształceniu w stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego w stanie spoczynku. Jednocześnie wniesli oni o udzielenie zabezpieczenia roszczenia. W uzasadnieniu swych powództw CP i DO podnoszą między innymi zakaz dyskryminacji ze względu na wiek, o którym mowa w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2000/78⁽¹¹⁾. Również w tym przypadku CP i DO kwestionują przepisy, które zostały uznane przez Trybunał za niezgodne z prawem Unii w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)⁽¹²⁾.

36. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego (zwana dalej „Izbą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”), przed którą zawisły sprawy A.K., CP i DO (zwanymi dalej łącznie „skarżącymi”), poczyniła między innymi następujące uwagi.
37. Przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych⁽¹³⁾ była właściwa do rozpatrywania odwołań od uchwał KRS, a spory wynikające ze stosunku służbowego sędziów Sądu Najwyższego rozstrzygały sądy pracy. Zgodnie z art. 27 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. właściwość w tych sprawach została przekazana Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (zwanej dalej „Izbą Dyscyplinarną”)⁽¹⁴⁾. Jednak w momencie wydania postanowień w przedmiocie odesłań prejudycjalnych do Izby Dyscyplinarnej nie zostali jeszcze powołani żadni sędziowie, a zatem izba ta de facto nie istniała.
38. A zatem, co się tyczy spraw C-624/18 i C-625/18, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy z uwagi na brak powołania sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej, może on odstąpić od stosowania przepisów krajowych rozstrzygających o właściwości Izby Dyscyplinarnej i rozpoznać te sprawy ze względu na potrzebę zapewnienia skutecznej ochrony praw przysługujących powodom na podstawie prawa Unii w związku z dyskryminacją ze względu na wiek⁽¹⁵⁾. Sąd odsyłający twierdzi, że ponieważ nie istnieje sąd, który byłby w stanie zapewnić ochronę prawną w postępowaniach głównych, przepisy te – w zakresie, w jakim wyłączają właściwość Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – powinny zostać uznane za niezgodne z art. 47 karty praw podstawowych i z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78. Sąd odsyłający wskazuje także, że kwestia ta może stać się bezprzedmiotowa, ponieważ w czasie trwania postępowania głównego stanowiska w nowo utworzonych izbach Sądu Najwyższego są wciąż obsadzane.
39. W każdym razie sąd odsyłający powziął wątpliwości co do tego, czy procedura naboru sędziów do Izby Dyscyplinarnej zapewnia wystarczające gwarancje niezawisłości, tak jak tego wymaga prawo Unii, zważywszy, że sędziowie ci są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS⁽¹⁶⁾. Zaznacza, że ustawą zmieniającą ustawę o KRS z 2017 r. wprowadzono

¹¹ Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 2000/78 stanowi: „Do celów niniejszej dyrektywy »zasada równego traktowania« oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji z przyczyn określonych w art. 1”. Artykuł 1 tej dyrektywy odnosi się między innymi do dyskryminacji ze względu na wiek.

¹² EU:C:2019:531.

¹³ Sąd odsyłający zauważa, że przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. izba ta była zwana Izbą Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych.

¹⁴ W odniesieniu do sprawy C-585/18 sąd odsyłający wskazuje, że ma to również zastosowanie do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹⁵ Sąd odsyłający powołuje się na wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49); z dnia 19 czerwca 1990 r., Factortame i in. (C-213/89, EU:C:1990:257); z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

¹⁶ Sąd odsyłający przywołuje w szczególności wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117); z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality

mechanizm dotyczący wybierania sędziów będących członkami KRS, w ramach którego członkowie ci są wybierani przez Sejm (niższą izbę polskiego parlamentu), a nie, jak do tej pory, przez sędziów. W rezultacie nabór sędziów Sądu Najwyższego w Polsce przeprowadza organ, o którego składzie decydują głównie organy ustawodawcze i wykonawcze.

40. Sąd odsyłający stwierdza ponadto, że wybór obecnych członków KRS nie jest przejrzysty, sędziowie będący członkami KRS nie są przedstawicielami całego środowiska sędziowskiego, działalność KRS wskazuje na niezajmowanie przez nią stanowiska w obronie niezależności Sądu Najwyższego i niezawisłości orzekających w nim sędziów, a praktyka KRS przy podejmowaniu decyzji w sprawie wniosków sędziów Sądu Najwyższego, którzy ukończyli 65. rok życia i pragnęli dalej zajmować swoje stanowiska, jak obrazuje postępowanie w sprawie C-585/18, polega na wydawaniu negatywnych opinii, które nie dostarczają wystarczających podstaw, aby umożliwić Prezydentowi RP wyrobienie sobie zdania na temat danego kandydata.
41. Jeżeli chodzi o procedurę naboru sędziów powoływanych do Izby Dyscyplinarnej, sąd odsyłający wskazuje, że Sąd Najwyższy jest wyłączony z udziału w tej procedurze, a do momentu obsadzenia po raz pierwszy wszystkich stanowisk w Izbie Dyscyplinarnej mogą w niej zasiadać jedynie sędziowie powołani przez Prezydenta RP. Wspomina również między innymi, że zmieniły się zasady rządzące procedurą naboru. Na mocy art. 35 i 44 ustawy o KRS, odpowiednio, zniesiono stanowiący część procesu opracowywania listy rekomendowanych kandydatów obowiązek przedstawiania przez kandydatów określonych dokumentów dotyczących ich kwalifikacji i wprowadzono zasadę, że jeżeli uchwały w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego. Sąd odsyłający twierdzi, że takie rozwiązanie wyklucza skuteczną kontrolę sądową. Ponadto sąd odsyłający zauważa, że wśród rekomendowanych przez KRS kandydatów do Izby Dyscyplinarnej znajdują się osoby podporządkowane władzy politycznej.
42. W wypadku gdyby Trybunał uznał, że Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów niezależności ustanowionych w prawie Unii, sąd odsyłający pragnie ustalić, czy może odstąpić od stosowania przepisów prawa krajowego wyłączających jego właściwość w sporach w postępowaniach głównych¹⁷). W odniesieniu do spraw C-624/18 i C-625/18 sąd odsyłający uważa, że aby zapewnić skuteczność prawa Unii przysługująca Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych ogólna właściwość do rozpoznawania spraw pracowniczych związanych z dyskryminacją upoważnia ją do rozpoznania powództw w postępowaniach głównych, w których podniesiono roszczenia oparte na naruszeniu zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, o którym mowa w dyrektywie 2000/78¹⁸).
43. W tych okolicznościach Sąd Najwyższy postanowił zawiesić postępowanie w sprawie C-585/18 i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 267 akapit [trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 [karty praw podstawowych] należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy

(Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

¹⁷ Sąd odsyłający powołuje się na wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257).

¹⁸ Sąd odsyłający powołuje się na wyroki: z dnia 22 maja 2003 r., Connect Austria (C-462/99, EU:C:2003:297); z dnia 2 czerwca 2005 r., Koppensteiner (C-15/04, EU:C:2005:345).

odwołującego się sędziego sądu krajowego – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów (Krajowa Rada Sądownictwa), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?

2) W przypadku odpowiedzi negatywnej na pierwsze pytanie, czy art. 267 akapit [trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 [karty praw podstawowych] należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?''.

44. Sąd Najwyższy także w sprawach C-624/18 i C-625/18 postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 47 karty praw podstawowych w związku z art. 9 ust. 1 [dyrektywy 2000/78] należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia do sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego środka prawnego (pozwu) opartego na zarzucie naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek wobec sędziego tego sądu wraz z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia zgłoszonego roszczenia, sąd ten – w celu udzielenia ochrony uprawnieniom wynikającym z prawa unijnego przez zastosowanie środka tymczasowego przewidzianego w prawie krajowym – ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość w sprawie, w której wniesiono środek zaskarżenia, dla komórki organizacyjnej tego sądu, która nie działa ze względu na niepowołanie orzekających w niej sędziów?

2) W przypadku powołania sędziów do orzekania w komórce organizacyjnej właściwej w świetle prawa krajowego do rozpoznania wniesionego środka prawnego, czy art. 267 akapit [trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy sędziego sądu krajowego w pierwszej i drugiej instancji – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów ([KRS]), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?

3) W przypadku odpowiedzi negatywnej na drugie pytanie, czy art. 267 akapit [trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?''.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

45. Decyzją Trybunału sprawy te zostały połączone do celów ustnego etapu postępowania i wydania wyroku.

46. Postanowieniem z dnia 26 listopada 2018 r. prezes Trybunału, na mocy art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „statutem Trybunału”) oraz

- art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, uwzględnił wniosek sądu odsyłającego o rozpatrzenie niniejszych spraw w trybie przyspieszonym⁽¹⁹⁾.
47. Uwagi na piśmie w sprawie pytań, które są przedmiotem odesłania w niniejszych sprawach, zostały przedstawione przez Prokuratora Generalnego zastępowanego przez Prokuraturę Krajową (Polska), Republikę Łotewską, Rzeczpospolitą Polską, Urząd Nadzoru EFTA oraz Komisję Europejską.
48. Z wyjątkiem Republiki Łotewskiej wszystkie te strony, jak również skarżący, przedstawili swoje stanowisko ustnie podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 19 marca 2019 r. (zwanej dalej „pierwszą częścią rozprawy”).
49. Podczas pierwszej części rozprawy Prokurator Generalny wystąpił z wnioskiem o wyłączenie prezesa Trybunału Koena Lenaerts’a od orzekania w niniejszych sprawach. Decyzją z dnia 29 marca 2019 r. Trybunał, któremu przewodniczył wiceprezes, oddalił ten wniosek.
50. W piśmie z dnia 28 marca 2019 r. KRS, która nie uczestniczyła w pierwszej części rozprawy, wniosła o wyznaczenie nowego terminu rozprawy. W dniu 10 kwietnia 2019 r. Trybunał zdecydował o kontynuowaniu wystąpień ustnych, aby umożliwić KRS ustne przedstawienie jej stanowiska.
51. KRS i Sąd Najwyższy, jako strony postępowania, oraz skarżący, Prokurator Generalny, Rzeczpospolita Polska, Urząd Nadzoru EFTA i Komisja Europejska przedstawili ustnie swoje stanowiska na rozprawie, która odbyła się w dniu 14 maja 2019 r. (zwanej dalej „drugą częścią rozprawy”)⁽²⁰⁾.

V. Zwięzłe przedstawienie uwag stron

A. Zarzuty proceduralne

52. Prokurator Generalny i Polska twierdzą, że przedstawione pytania są niedopuszczalne, ponieważ w następstwie ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. stały się bezprzedmiotowe. Na mocy tej ustawy przepisy prawa polskiego leżące u źródła sporu w postępowaniach głównych zostały uchylone, a spory te przestały istnieć⁽²¹⁾. Polska podkreśla także, że zgodnie z polskim prawem postępowania te są nieważne, ponieważ na podstawie art. 27 i 79 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. należą do właściwości Izby Dyscyplinarnej.
53. Polska i Komisja twierdzą ponadto, że nie ma potrzeby udzielania przez Trybunał odpowiedzi na pytanie pierwsze w sprawach C-624/18 i C-625/18, ponieważ sędziowie orzekający w Izbie Dyscyplinarnej zostali już powołani i obecnie izba sprawuje swe funkcje orzecznicze.
54. Prokurator Generalny i Polska utrzymują także, że przedstawione pytania są niedopuszczalne, gdyż sytuacja w postępowaniach głównych nie dotyczy prawa Unii. W szczególności Proku-

¹⁹ A.K. i in. (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2018:977).

²⁰ W toku drugiej części rozprawy prezes Trybunału oświadczył, że chociaż zgodnie z regulaminem postępowania przed Trybunałem Izba Dyscyplinarna nie może uczestniczyć w postępowaniu w niniejszych sprawach, co zostało wskazane w odesłaniach prejudycjalnych, z którymi wystąpił sąd odsyłający, Trybunał postanowił dopuścić złożone w dniu 14 maja 2019 r. przez KRS dokumenty pochodzące od Izby Dyscyplinarnej, w tym w szczególności uchwałę nr 6 Zgromadzenia Sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2019 r. zawierającą stanowisko tej izby w przedmiocie pytań zadanych w niniejszych sprawach, do której odnoś się w mojej analizie poniżej (zob. pkt 140 i 141 niniejszej opinii).

²¹ Polska powołuje się w szczególności na wyroki: z dnia 9 grudnia 2010 r., Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753), z dnia 27 czerwca 2013 r., Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428); postanowienie z dnia 3 marca 2016 r., Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143).

rator Generalny podkreśla, że art. 19 ust. 1 TUE nie przyznaje Unii kompetencji w zakresie działalności rad sądownictwa, a niniejsze sprawy różnią się od sprawy, w której zapadł wyrok Associação Sindical dos Juízes Portugueses⁽²²⁾. W ocenie Prokuratora Generalnego art. 47 karty praw podstawowych nie może stanowić wzorca dla obowiązujących Polskę standardów, ponieważ przyjęcia rozpatrywanych tu polskich przepisów dotyczących Sądu Najwyższego i KRS nie można uznać za akt stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty. Zdaniem Prokuratora Generalnego można również dostrzec sprzeczność z art. 1 ust. 1 Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa⁽²³⁾.

55. Skarżący i Sąd Najwyższy (Polska) twierdzą, że odpowiedź na przedstawione pytania jest nadal konieczna, ponieważ ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. nie odnosi się do kwestii, które są tu przedmiotem rozstrzygnięcia. W ocenie Sądu Najwyższego art. 4 tej ustawy nie prowadzi automatycznie do umorzenia sporów, a sąd odsyłający jest izbą właściwą *ratione materiae* w odniesieniu do postępowań głównych.
56. Komisja uważa, że udzielenie odpowiedzi na przedstawione pytania, z wyjątkiem pytania pierwszego w sprawach C-624/18 i C-625/18, jest niezbędne, aby sąd odsyłający mógł rozstrzygnąć kwestie wstępne (*quaestio in limine litis*) dotyczące ustalenia izby Sądu Najwyższego właściwej do rozpoznania tych sporów. Jej zdaniem ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. nie ma wpływu na odpowiedź na zadane pytania, bowiem orzecznictwo, na którym opiera się Polska, dotyczyło spraw różniących się od niniejszej, a ustawodawca krajowy nie może ingerować w mechanizm odesłania prejudycjalnego.
57. Komisja twierdzi ponadto, że sytuacja w postępowaniach głównych, w których skarżący podnoszą roszczenia dotyczące naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek na podstawie dyrektywy 2000/78, wchodzi w zakres prawa Unii na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a art. 47 karty praw podstawowych również znajduje zastosowanie z tego względu.

B. Co do istoty

1. W przedmiocie pytania pierwszego w sprawach C-624/18 i C-625/18 oraz kwestii niepodjęcia w praktyce działalności przez Izbę Dyscyplinarną

58. Zgodnie ze stanowiskiem Polski na pytanie to należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Jej zdaniem nie naruszono praw skarżących, a odmowa zastosowania przez sąd odsyłający przepisów krajowych zastrzegających właściwość dla Izby Dyscyplinarnej prowadzi do sytuacji, w której żadna z izb Sądu Najwyższego nie jest właściwa do rozpoznania tych sporów. Polska twierdzi również, że art. 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 nie mogą stanowić dla skarżących użytecznej podstawy dla wspierania działań, które byłyby sprzeczne z polskim prawem konstytucyjnym.
59. Lotwa i Urząd Nadzoru EFTA proponują, aby Trybunał udzielił na to pytanie odpowiedzi twierdzącej. Według Urzędu Nadzoru EFTA, w sytuacji gdy sąd wyłącznie właściwy do rozstrzygnięcia kwestii z zakresu prawa Unii i prawa EOG jeszcze nie funkcjonuje, nie istnieje *de facto* żaden sąd właściwy do rozpoznania sprawy; jest to równoznaczne z odmową dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a w świetle prawa Unii sąd odsyłający jest zobowiązany

²² Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. (C-64/16, EU:C:2018:117).

²³ Dz.U. 2016, C 202, s. 312 (zwany dalej „protokołem nr 30”).

do pominięcia odnośnych przepisów krajowych i uznania się za właściwy do rozpoznania sprawy, aby zapewnić, że roszczenie oparte na prawie Unii zostanie rozpatrzone⁽²⁴⁾.

2. W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-585/18 i pytania drugiego w sprawach C-624/18 i C-625/18 oraz niezależności Izby Dyscyplinarnej

60. Skarżący twierdzą, że Izba Dyscyplinarna nie spełnia kryteriów niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego w art. 47 karty praw podstawowych, ponieważ KRS została powołana w sposób, który uzależnia ją od władz politycznych. Ich zdaniem przeprowadzony przez KRS nabór sędziów budzi poważne wątpliwości co do ich niezawisłości, co podważa zaufanie obywateli do sądownictwa. Uważają oni również, że pojęcia niezależności i niezawisłości należy interpretować we właściwym im kontekście; w związku z tym orzecznictwo Trybunału dotyczące niezależności „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE nie ma decydującego znaczenia.
61. W szczególności skarżący wskazują trzy elementy, które stwarzają wrażenie, że KRS jest zależna od władz politycznych. Po pierwsze, KRS przeprowadziła procedurę naboru sędziów zarekomendowanych następnie Prezydentowi RP do powołania do Izby Dyscyplinarnej po uprzednim przedwczesnym zakończeniu kadencji byłych członków KRS, które w przekonaniu skarżących nastąpiło z naruszeniem art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, ustanawiającym czteroletnią kadencję⁽²⁵⁾. Po drugie, podkreślają oni, że 15 sędziów będących członkami KRS jest wybieranych, wbrew europejskim wytycznym⁽²⁶⁾, przez Sejm, a nie przez sędziów, w wyniku czego 23 z 25 członków KRS jest przedstawicielami organów ustawodawczych i wykonawczych. Po trzecie, zwracają oni uwagę na to, że reforma KRS została wprowadzona równoległe z innymi reformami polskiego sądownictwa, co doprowadziło między innymi do zainicjowania przeciwko Polsce mechanizmu przewidzianego w art. 7 ust. 1 TUE⁽²⁷⁾ oraz do zawieszenia KRS w prawach członka Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa⁽²⁸⁾. Skarżący kwestionują także argumenty oparte na rozwiązaniach przyjętych w innych państwach członkowskich, ponieważ te trzy elementy odróżniają sytuację panującą w Polsce od sytuacji innych państw.
62. KRS utrzymuje, że Trybunał musi kierować się faktami, a nie wrażeniami, a Izba Dyscyplinarna spełnia kryteria wymagane w orzecznictwie Trybunału dotyczącym art. 267 TFUE, w tym kryterium niezależności. W jej ocenie KRS nie wywiera wpływu na Izbę Dyscyplinarną, ponieważ jakiegokolwiek powiązanie między tymi dwoma organami kończy się z chwilą zarekomendowania przez KRS konkretnych kandydatów. KRS twierdzi również, że polskie przepisy dotyczące KRS wzmocniają reprezentatywność sędziów będących jej członkami i zezwalają na przedstawianie kandydatur także grupom sędziów.

²⁴ Urząd Nadzoru EFTA powołuje się na wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49); z dnia 19 czerwca 1990 r., *Factortame i in.* (C-213/89, EU:C:1990:257).

²⁵ Skarżący powołują się w tym względzie na orzeczenie ETPC z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie *Ástráðsson* przeciwko Islandii, CE:ECHR:2019:0312JUD002637418

²⁶ Skarżący powołują się w szczególności na zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2010)12 w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów z dnia 17 listopada 2010 r. (zwane dalej „zaleceniem z 2010 r.”).

²⁷ Zobacz przypis 3 niniejszej opinii.

²⁸ Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ), Stanowisko Zarządu ECNJ ma temat członkostwa polskiej KRS, przyjęte w dniu 16 sierpnia 2018 r., dostępne na stronie: <http://www.encj.eu/> (zwane dalej „stanowiskiem ENCJ”). Zobacz przypis 93 niniejszej opinii.

63. Prokurator Generalny podnosi, że zmiany w sposobie powoływania członków KRS i dokonywania naboru sędziów Izby Dyscyplinarnej nie zagrażają niezależności polskiego sądownictwa. Prokurator Generalny podkreśla między innymi, że powoływanie przez Sejm członków KRS będących sędziami przyczynia się do realizacji szeregu konstytucyjnych zasad ustrojowych, w tym zasady demokratycznej legitymacji. Stoi on na stanowisku, że KRS nie jest organem sądowniczym w rozumieniu art. 173 Konstytucji RP, wobec czego polskie przepisy dotyczące KRS nie naruszają niezawisłości sędziowskiej, a co więcej, przepisy te gwarantują bezstronność działań KRS. W szczególności podczas pierwszej części rozprawy Prokurator Generalny stwierdził, że art. 44 ust. 1b ustawy o KRS ustanawia skuteczny system umożliwiający kandydatom na stanowiska sędziowskie, którzy nie zostali wybrani, wniesienie odwołania, nie prowadząc zarazem do zablokowania procedury naboru na nieobsadzone stanowiska.
64. Prokurator Generalny twierdzi ponadto, że rozwiązania przyjęte w Polsce są podobne do rozwiązań istniejących w innych państwach członkowskich, a między państwami członkowskimi nie powinny obowiązywać podwójne standardy. Podkreśla on, że Izba Dyscyplinarna cieszy się szerokim poparciem społeczeństwa polskiego oraz że polskie prawo zapewnia gwarancje niezależności tej izby. W trakcie pierwszej części rozprawy, w odniesieniu do art. 131 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., Prokurator Generalny oświadczył także, że to Prezydent RP powołuje nowych sędziów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, ponieważ powołanie sędziego do Sądu Najwyższego jest powiązane ze stanowiskiem w konkretnej izbie, a zatem nie można powołać sędziego, który orzeka już w innej izbie tego sądu, chyba że ten ustąpi ze stanowiska.
65. Łotwa stoi na stanowisku, że Trybunał powinien odpowiedzieć na to pytanie w sposób przeczący. Łotwa podkreśla, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów nie stanowi celu samego w sobie, ale jest instrumentem służącym wzmocnieniu demokracji i praworządności, jak również koniecznym warunkiem wstępnym dla prawa do rzetelnego procesu, uznanym między innymi w prawie łotewskim⁽²⁹⁾.
66. Polska twierdzi, że art. 267 akapit trzeci TFUE, art. 19 ust. 1, art. 2 TUE i art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że niezawisłość sędziego sądu krajowego nie doznaje żadnego uszczerbku wskutek jego powołania w drodze krajowej procedury przewidującej udział rady sądownictwa, której ustanowienie i ukształtowanie należy do wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego. Jej zdaniem obowiązująca w Polsce procedura naboru sędziów Sądu Najwyższego, w tym sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej, jest zgodna z orzecznictwem Trybunału dotyczącym niezależności w rozumieniu art. 267 TFUE⁽³⁰⁾. Jak państwo to podkreśliło podczas pierwszej i drugiej części rozprawy, standardy niezależności obowiązujące w kontekście art. 267 TFUE nie powinny być interpretowane odmiennie od standardów niezależności wynikających z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych, a zważywszy, że KRS nie jest sądem, nie znajdują do niej zastosowania wymogi dotyczące niezawisłości sędziowskiej.
67. Według Polski sędziowie w tym państwie członkowskim, w tym również sędziowie Izby Dyscyplinarnej, są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS na czas nieoznaczony.

²⁹ Łotwa powołuje się w szczególności na wyrok nr 20091101 Satversmes tiesa (trybunału konstytucyjnego) z dnia 18 stycznia 2010 r.

³⁰ Polska powołuje się w szczególności na wyroki: z dnia 17 września 1997 r., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413); z dnia 21 marca 2000 r., Gabalfrisa i in. (od C-110/98 do C-147/98, EU:C:2000:145); z dnia 13 grudnia 2012 r., Forposta i ABC Direct Contact (C-465/11, EU:C:2012:801); z dnia 31 stycznia 2013 r., D i A (C-175/11, EU:C:2013:45).

Prezydent RP, wykonując swoją prerogatywę, nie jest związany wnioskiem KRS i działa, kierując się Konstytucją RP³¹). Zdaniem Polski procedura ta nie odbiega od rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich oraz w sądach Unii, gdzie udział przedstawicieli władzy sądowniczej jest ograniczony, a okoliczność, że naboru sędziów dokonuje KRS, w której obok sędziów zasiadają politycy, nie ma żadnego wpływu na niezawisłość sędziów powoływanych przez Prezydenta RP. Polska utrzymuje ponadto, że niezawisłość sędziów Izby Dyscyplinarnej wynika z rozbudowanego systemu gwarancji, związanych w szczególności z ich powołaniem na czas nieoznaczony, nieusuwalnością, immunitetem, obowiązkiem zachowania apolityczności i zakazem podejmowania dodatkowego zatrudnienia, jak również prowadzenia działalności gospodarczej.

68. Dodatkowo Polska wskazuje między innymi, że wybór 15 sędziów będących członkami KRS przez Sejm wzmacnia legitymację demokratyczną i reprezentatywność KRS, a wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. (K 12/18) rozwiewa wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP. Podczas pierwszej części rozprawy Polska zwróciła uwagę także na fakt, że wcześniejszą kadencję KRS skrócono ze względu na nową metodę wyboru wchodzących w jej skład sędziów oraz potrzebę zrównania ich kadencji, a w praktyce w większości przypadków kadencja uległa jedynie niewielkiemu skróceniu.
69. Urząd Nadzoru EFTA twierdzi, że Izba Dyscyplinarna nie jest niezależnym sądem w rozumieniu art. 267 TFUE. W szczególności stoi on na stanowisku, że państwa powinny organizować swoje systemy sądownicze zgodnie z prawem Unii i prawem EOG oraz że należy mieć na uwadze zasadę nieobniżania poziomu ochrony niezawisłości sędziowskiej, która znajduje odzwierciedlenie w prawie Unii i w wytycznych europejskich³²). Jego zdaniem zmiana składu organu odpowiedzialnego za wybór sędziów, w wyniku której większość członków jest powoływana przez władzę ustawodawczą i wykonawczą, stwarza powiązanie z tymi władzami, które może postawić pod znakiem zapytania niezawisłość sędziów powołanych zgodnie z tą procedurą. W ocenie Urzędu Nadzoru EFTA może mieć to miejsce szczególnie wówczas, gdy zmiana ta stanowi część szerszej zakrojonej reformy osłabiającej niezależność sądownictwa, a samo pojawienie się możliwości ingerencji zewnętrznej wynikające z zaistniałych okoliczności podważa publiczne zaufanie do sądów³³).
70. Komisja twierdzi, że gwarancje niezawisłości i bezstronności przewidziane w art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że formacja orzekająca taka jak Izba Dyscyplinarna, utworzona w okolicznościach takich jak te występujące w postępowaniach głównych i właściwa do rozpoznawania sporów dotyczących statusu sędziów, nie spełnia powyższych gwarancji³⁴). W jej przekonaniu art. 267 TFUE nie jest w niniejszych sprawach istotny, ponieważ przedmiotem niniejszej sprawy nie jest zakwalifikowanie danego organu jako „sądu”.
71. Komisja przyznaje, że zasadniczo ingerencja organu politycznego w procedurę powoływania sędziów nie jest jako taka uważana za podważającą niezawisłość i bezstronność powołanych

³¹ Polska powołuje się w szczególności na art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP.

³² Urząd Nadzoru EFTA powołuje się na art. 2, 7 i 49 TUE, art. 53 karty praw podstawowych, a także na opracowaną przez Radę Europy Europejską kartę o statusie sędziów, 8–10 lipca 1998 r., DAI/DOC(98) 23 (zwaną dalej „kartą europejską z 1998 r.”), pkt 1.1.

³³ Urząd Nadzoru EFTA powołuje się w szczególności na orzeczenie Trybunału EFTA z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie Pascal Nobile przeciwko DAS Rechtsschutz-Versicherungs, E 21/16, § 16.

³⁴ Komisja powołuje się na wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117); z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

w ten sposób sędziów³⁵). Zaznacza jednak, że postrzeganie sędziów jako niezawisłych i bezstronnych jest jednym ze składników niezawisłości sędziowskiej³⁶). W niniejszych sprawach Komisja podnosi, że szereg łącznie rozpatrywanych elementów wskazuje na „systemowe naruszenie”, to znaczy systemową dyskontynuację wynikającą z mnogości zmian ustawodawczych wprowadzonych jednocześnie w Polsce, która powoduje, że nie jest możliwe wykluczenie wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do braku podatności Izby Dyscyplinarnej na czynniki zewnętrzne i jej bezstronności względem ścierających się przed nią interesów.

72. Według Komisji elementy te obejmują następujące fakty: po pierwsze, Izbę Dyscyplinarną tworzy się ex nihilo, nadając jej szczególnie i odrębny od pozostałych izb Sądu Najwyższego status; po drugie, do momentu obsadzenia po raz pierwszy wszystkich stanowisk w Izbie Dyscyplinarnej mogą w niej zasiadać jedynie sędziowie powołani do niej przez Prezydenta RP; po trzecie, jej utworzenie stanowi część pakietu ustawodawczego dotyczącego reformy sądownictwa w Polsce, a po czwarte, izba ta jest organem właściwym do rozpoznawania sporów dotyczących statusu sędziów, w tym przechodzenia przez nich w stan spoczynku i odwołań od orzeczeń wydawanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko sędziom – aspektów, które zostały w znacznym stopniu zmienione przez ten pakiet ustaw. Komisja stoi na stanowisku, że zmiany w składzie KRS przyczyniają się do tego naruszenia systemowego, a wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. (K 12/18) nie ma znaczenia dla oceny niezależności Izby Dyscyplinarnej na podstawie prawa Unii.

3. W przedmiocie pytania drugiego w sprawie C-585/18 i pytania trzeciego w sprawach C-624/18 i C-625/18 oraz przejścia właściwości z uwagi na fakt, że Izba Dyscyplinarna nie jest niezależnym sądem

73. Skarżący twierdzą, że sąd odsyłający powinien interpretować przepisy prawa krajowego w sposób, który umożliwiłby skarżącym rozpoznanie ich spraw przez właściwy sąd.
74. Urząd Nadzoru EFTA uważa, że pozostawienie zagadnienia z zakresu prawa Unii lub prawa EOG do rozstrzygnięcia przez sąd, który nie spełnia wymogów niezawisłości określonych przez sądy europejskie, jest sprzeczne z prawem Unii i z prawem EOG. W związku z tym, nawet jeśli uznanie się przez inny sąd za właściwy, w sytuacji gdy sąd pierwotnie właściwy nie spełnia wymogów niezawisłego sądu w rozumieniu prawa Unii i prawa EOG, wydaje się wykraczać poza wypełnienie luki proceduralnej, to jednak działanie takie może być uzasadnione jako rozwiązanie tymczasowe, w sytuacji gdy jest ono niezbędne dla ochrony praw przyznanych przez prawo Unii i prawo EOG³⁷).
75. Komisja uważa, że zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, aby przepisy krajowe przyznające właściwość do rozstrzygania sporów w dziedzinach objętych prawem Unii sądowi, który nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności ustanowionych w art. 19 ust. 1 TUE

³⁵ Komisja powołuje się na orzeczenie ETPC z dnia 25 marca 1992 r. w sprawie Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:1992:0325JUD001359088.

³⁶ Komisja powołuje się w szczególności na: orzeczenie ETPC z dnia 22 października 1984 r. w sprawie Sramek przeciwko Austrii, CE:ECHR:1984:1022JUD000879079; opracowaną przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką) listę kontrolną dotyczącą praworządności, opracowanie nr 711/2013, 18 marca 2016 r., CDL-AD(2016)007 (zwaną dalej „listą kontrolną dotyczącą praworządności z 2016 r.”), pkt 75; zalecenie z 2010 r., przypis 26, pkt 46, 47.

³⁷ Urząd Nadzoru EFTA powołuje się na wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49); z dnia 19 czerwca 1990 r., Factortame i in. (C-213/89, EU:C:1990:257).

i art. 47 karty praw podstawowych, nie były stosowane. Twierdzi ona, że wobec doniosłości zasady niezawisłości sędziowskiej sąd odsyłający powinien odstąpić od stosowania przepisów krajowych, które uważa za sprzeczne z tą zasadą⁽³⁸⁾.

VI. Analiza

A. Ogólne przedstawienie zaprezentowanego podejścia

76. W moim przekonaniu wymogi dotyczące niezawisłości sędziowskiej ustanowione w art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że izba sądu krajowego ostatniej instancji, taka jak Izba Dyscyplinarna, ustanowiona w okolicznościach zaistniałych w postępowaniach głównych, nie spełnia tych wymogów. Aby dojść do takiego wniosku, zastosowałem poniżej przedstawione podejście.
77. Jak wyjaśnię poniżej w pkt 84 niniejszej opinii, dochodzę do wniosku, że postępowania główne dotyczą sytuacji, w której państwo członkowskie stosuje art. 47 karty praw podstawowych w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty. Dlatego też, ściśle rzecz ujmując, nie jest konieczne, by na potrzeby rozpoznania niniejszych spraw Trybunał rozstrzygnął, czy doszło, szerzej, do naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Niemniej jednak w części D.4 niniejszej opinii dokonam oceny pod kątem naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ze świadomością, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i związana z nim nierozzerwalnie gwarancja niezawisłości sędziowskiej stanowią konkretny wyraz fundamentalnej zasady praworządności wyrażonej w art. 2 TUE⁽³⁹⁾.
78. Przeprowadzę moją analizę zgodnie z tym podejściem, ponieważ jak zazaczyłem w mojej opinii w sprawie Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18), co do zasady „strukturalne niedostatki, które dodatkowo wiążą się ze stosowaniem prawa Unii przez państwa członkowskie, będą podlegały ustaleniu na podstawie obu tych postanowień”⁽⁴⁰⁾.
79. Wreszcie analiza ochrony przysługującej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wynika także z szerokiego zakresu przedmiotowego, jaki Trybunał nadał temu postanowieniu (zob. pkt 87 niniejszej opinii).
80. Poniżej, w częściach C, D i E niniejszej opinii, szczegółowo przedstawię przyjęty przeze mnie tok rozumowania, jednak najpierw, w części B, poddam analizie zarzuty proceduralne podnoszone przez strony w niniejszych sprawach.

B. W przedmiocie właściwości Trybunału

81. Pragnę zauważyć, że w niniejszych sprawach zostały podniesione dwa zarzuty proceduralne, z których pierwszy dotyczy zasadniczo tego, że sytuacja w postępowaniach głównych nie wchodzi w zakres prawa Unii, zaś drugi – tego, że przedstawione pytania stały się bezprzedmiotowe. Oba te zarzuty wydają się dotyczyć właściwości Trybunału, mimo że zostały one podniesione w kontekście dopuszczalności odesłań prejudycjalnych⁽⁴¹⁾.

³⁸ Komisja powołuje się na wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49); z dnia 19 stycznia 2010 r., Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21).

³⁹ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32); z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 47).

⁴⁰ EU:C:2019:529, pkt 116.

⁴¹ Zobacz w tym względzie opinie: rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Gullotta i Farmaci di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, pkt 16–25); rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawach

1. Sytuacja będąca przedmiotem postępowań głównych objęta zakresem prawa Unii

82. Moim zdaniem sytuacja w postępowaniach głównych w sposób wyraźny wchodzi w zakres prawa Unii.
83. Skarżący w postępowaniach głównych powołują się na naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, przed którą są chronieni dyrektywą 2000/78. Aby mogli się oni domagać zaspokojenia swojego roszczenia, są oni uprawnieni na podstawie art. 47 karty praw podstawowych do rozpatrzenia ich sprawy przez niezawisły sąd⁽⁴²⁾.
84. To typowy przykład sytuacji, która „podlega” prawu Unii w rozumieniu orzecznictwa Trybunału⁽⁴³⁾. Między sytuacją zaistniałą na podstawie prawa państwa członkowskiego a przepisem prawa Unii, na który się powołano, istnieje bowiem związek przedmiotowy⁽⁴⁴⁾. Ponieważ skarżący domagają się rozpoznania ich sprawy przez niezawisły sąd w celu wyegzekwowania dyrektywy 2000/78, a w szczególności ich prawa do niebycia dyskryminowanym ze względu na wiek, chronionego tą dyrektywą, postępowania główne dotyczą sytuacji, w której państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych⁽⁴⁵⁾. W konsekwencji sytuacja zaistniała w postępowaniach głównych jest objęta zakresem stosowania art. 47 karty praw podstawowych.
85. Dlatego też główna część mojej analizy opiera się na art. 47 karty praw podstawowych. Niemniej jednak, jak zostało wyjaśnione w pkt 93–101 mojej opinii w sprawie Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18)⁽⁴⁶⁾, z uwagi na to, że art. 47 karty praw podstawowych i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE mają wspólne źródła prawne i wpisują się w szerszy system zasad ogólnych prawa Unii, między tymi dwoma postanowieniami istnieje „pomost konstytucjonalny”, a orzecznictwo dotyczące tych dwóch postanowień w sposób nieunikniony jest ze sobą powiązane⁽⁴⁷⁾. To właśnie na tym powiązaniem ze sobą orzecznictwie oparę moją analizę.
86. Sytuacja w postępowaniach głównych jest jednak objęta także przedmiotowym zakresem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

połączonych Rendón Marín i CS (C-165/14 i C-304/14, EU:C:2016:75, pkt 48). Jako przykład szerszej debaty zob. N. Wahl i L. Prete, *The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings*, *Common Market Law Review*, (2018) 55, 511.

⁴² Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Komisja/Węgry (C-286/12, EU:C:2012:687).

⁴³ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 7 marca 2017 r., X i X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, pkt 45); z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Prawa użytkownika gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo). Dla zapoznania się ze zwięzłym przedstawieniem zasad prawnych stanowiących podstawę określenia, kiedy państwa członkowskie stosują prawo Unii na mocy art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, zob. postanowienie z dnia 7 września 2017 r., Demarchi Gino (C-177/17 i C-178/17, EU:C:2017:656, pkt 19–21 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁴ Zobacz wyrok z dnia 19 kwietnia 2018 r., Consorzio Italian Management e Catani Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo). Jako przykład szerszej debaty zob. A. Ward, Article 51 – Field of Application, w: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner i A. Ward (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart 2014, s. 1413–1454.

⁴⁵ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB (C279/09, EU:C:2010:811).

⁴⁶ EU:C:2019:529.

⁴⁷ Widać to wyraźnie w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r. Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, w szczególności pkt 43, 46, 47, 55 i 57). Trybunał powoływał się w nim na wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), który dotyczył wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE; z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), chodziło o spór pociągający za sobą stosowanie prawa Unii i art. 47 karty praw podstawowych w celu potwierdzenia tych samych zasad prawnych.

87. W wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)⁽⁴⁸⁾, Trybunał potwierdził, że co się tyczy materialnego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, postanowienie to dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych. A zatem, jeżeli organ taki jak Sąd Najwyższy może w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii i jako „sąd” w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie należy do systemu środków prawnych tego państwa członkowskiego w dziedzinach objętych prawem Unii, to na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dane państwo członkowskie jest zobowiązane zapewnić, by taki organ odpowiadał wymogom skutecznej ochrony sądowej, w tym wymogom niezawisłości sędziowskiej, która stanowi integralny element sądenia i wchodzi w zakres „istoty” prawa do skutecznej ochrony sądowej.
88. Wreszcie, jak zostało ustalone przez Trybunał w wyroku N.S. i in.⁽⁴⁹⁾, protokół nr 30 podważa możliwości stosowania karty praw podstawowych w Polsce, a zatem w postępowaniach głównych nie jest wykluczone powołanie się na art. 47 tej karty. Co więcej, protokół nr 30 odnosi się do karty praw podstawowych i nie ogranicza art. 19 ust. 1 TUE pod względem zakresu jego stosowania⁽⁵⁰⁾. Dlatego też wykluczę ten protokół z mojej analizy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dokonanej poniżej w części D.4 niniejszej opinii.
89. W świetle powyższego należy odrzucić zarzut proceduralny dotyczący tego, że sytuacja w postępowaniach głównych nie jest objęta zakresem prawa Unii.

2. Potrzeba wydania orzeczenia przez Trybunał

90. W mojej ocenie, poza pytaniem pierwszym w sprawach C-624/18 i C-625/18 i kwestią niepodjęcia w praktyce działalności przez Izbę Dyscyplinarną, przedstawione pytania nie są bezprzedmiotowe.
91. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarówno z brzmienia, jak i z systematyki art. 267 TFUE wynika, że warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest rzeczywista zawisłość przed sądem odsyłającym sporu, w którym sąd ten jest zobowiązany wydać orzeczenie pozwalające na uwzględnienie orzeczenia Trybunału⁽⁵¹⁾. Odesłanie prejudycjalne nie ma bowiem służyć wydawaniu opinii w przedmiocie kwestii ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane rzeczywistą potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu⁽⁵²⁾. Chociaż Trybunał w jak największym stopniu opiera się na ocenie sądu krajowego co do niezbędności skierowanych do Trybunału pytań, to należy umożliwić mu dokonanie wszelkiej oceny

⁴⁸ EU:C:2019:531, w szczególności pkt 50, 51, 55–59 i przytoczone tam orzecznictwo. Pragnę wskazać, że jeden z rzeczników generalnych zajął stanowisko, że „wszelkie takie środki o charakterze przekrojowym i horyzontalnym, które z samej definicji wpływają w sposób całościowy na funkcjonowanie krajowych wymiarów sprawiedliwości, są objęte zakresem prawa Unii”. Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, pkt 55).

⁴⁹ Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 119, 120). Zobacz również opinie: rzecznik generalnej V. Trstenjak w sprawie N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:611, pkt 167–171); rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, pkt 21–23).

⁵⁰ Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 53).

⁵¹ Zobacz wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in. (C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵² Zobacz postanowienie z dnia 10 stycznia 2019 r., Mahmood i in. (C-169/18, EU:C:2019:5, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

- związanej z wykonywaniem przez niego jego własnych zadań, w szczególności w celu ustalenia swojej własnej właściwości⁵³).
92. W konsekwencji w kontekście art. 267 TFUE Trybunał uważa, że przedłożone mu pytanie staje się bezprzedmiotowe i co za tym idzie – nie wymaga wydania przez niego orzeczenia⁵⁴) zasadniczo wówczas, gdy w toku postępowania dochodzi do zmiany prawnych lub faktycznych ram dotyczących istoty przedstawionych pytań, na przykład wówczas, gdy dane ustawodawstwo krajowe już nie obowiązuje lub gdy orzeczono już w przedmiocie roszczeń skarżącego, skutkiem czego udzielenie przez Trybunał odpowiedzi na te pytania nie jest już konieczne do wydania przez sąd wyroku w postępowaniu głównym⁵⁵).
93. W związku z tym w wypadku niniejszych spraw zgadzam się z Polską i Komisją, że pytanie pierwsze w sprawach C-624/18 i C-625/18 stało się bezprzedmiotowe w następstwie zmiany ram faktycznych stanowiących podstawę dla tego pytania. Nie ulega wątpliwości, że po wydaniu już przez sąd odsyłający postanowień odsyłających sędziowie Izby Dyscyplinarnej zostali powołani przez Prezydenta RP w dniu 20 września 2018 r., a Izba Dyscyplinarna zaczęła działać i wykonuje swoje funkcje orzecznicze. Pragnę również zaznaczyć, że sam sąd odsyłający zauważył, iż pytanie to może stać się z tego powodu nieistotne (zob. pkt 38 niniejszej opinii).
94. W tych okolicznościach Trybunał powinien stwierdzić, że nie ma potrzeby odpowiadać na pytanie pierwsze w sprawach C-624/18 i C-625/18, ponieważ jego odpowiedź na to pytanie stała się zbyteczna. Pragnę jednak podkreślić, że w żaden sposób nie przesądza to o uprawnieniu sądu odsyłającego do uznania się za właściwy w postępowaniach głównych na podstawie mojej odpowiedzi na pytanie drugie w sprawie C-585/18 i pytanie trzecie w sprawach C-624/18 i C-625/18 ani o przejęciu właściwości, które w sposób konieczny musi wynikać dla sądu odsyłającego z przyjętego przeze mnie wniosku, że Izba Dyscyplinarna nie jest niezależnym sądem (zob. część E niniejszej opinii).
95. Pozostałe pytania sądu odsyłającego – pytania pierwsze i drugie w sprawie C-585/18 oraz pytania drugie i trzecie w sprawach C-624/18 i C-625/18 – nie stały się jednak bezprzedmiotowe.
96. W tym względzie na mocy decyzji Trybunału do sądu odsyłającego zwrócono się z pytaniem, czy w świetle wejścia w życie ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. i oświadczeń władz polskich, że ustawa ta będzie skutkowała tym, iż nie będzie już potrzeby wydania przez Trybunał wyroku w niniejszych sprawach, sąd odsyłający wciąż uważa, że odpowiedź na pytania skierowane do Trybunału w tych sprawach pozostaje niezbędna do tego, by umożliwić mu wydanie wyroku w postępowaniach głównych.
97. W odpowiedzi na to zapytanie udzielonej w dniu 25 stycznia 2019 r. sąd odsyłający potwierdził, że odpowiedź na zadane pytania pozostaje niezbędna do tego, by umożliwić mu wydanie wyroku. Sąd odsyłający wskazał w szczególności, po pierwsze, że pytania te dotyczą kwestii, które nie zostały uregulowane w ustawie z dnia 21 listopada 2018 r.; po drugie, że ustawa ta nie uchyla ex tunc spornych przepisów krajowych i ich skutków prawnych; po trzecie, że art. 4 tej samej ustawy ogranicza możliwość uzyskania odpowiedzi na zadane pytania i nie może zostać użyty jako podstawa prawna do zakończenia postępowania.

⁵³ Zobacz wyrok z dnia 24 października 2013 r., Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, pkt 37, 38).

⁵⁴ Zobacz w tym względzie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie García Blanco (C-225/02, EU:C:2004:669, pkt 35–39).

⁵⁵ Zobacz na przykład postanowienie z dnia 10 czerwca 2011 r. (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387); postanowienie z dnia 10 stycznia 2019 r., Mahmood i in. (C-169/18, EU:C:2019:5).

98. W tych okolicznościach nie można w oczywisty sposób stwierdzić, że wykładnia prawa Unii, o której dokonanie zwrócił się sąd odsyłający, nie jest konieczna do rozstrzygnięcia przez ten sąd zawisłych przed nim sporów. Jak potwierdziła to odpowiedź sądu odsyłającego, mamy tu do czynienia z rzeczywistymi sporami zawisłymi przed sądem odsyłającym, które nie mogą być podważane przez strony w postępowaniach głównych⁽⁵⁶⁾, a udzielona przez Trybunał odpowiedź pomoże sądowi odsyłającemu ustalić właściwy sąd do rozpoznania tych sporów⁽⁵⁷⁾.
99. Ponadto pragnę zauważyć, że orzecznictwo, na którym opiera się Polska (zob. pkt 52 niniejszej opinii), nie ma zastosowania w niniejszych sprawach. W orzecznictwie tym istotne zmiany dotyczyły istoty przedstawionych pytań⁽⁵⁸⁾. W niniejszym wypadku zadane przez sąd odsyłający pytania nie zostały rozstrzygnięte przez ustawę z dnia 21 listopada 2018 r., jako że ustawa ta nie dotyczy przepisów odnoszących się do Izby Dyscyplinarnej ani składu KRS. Innymi słowy, przepisy te wciąż obowiązują.
100. Co się tyczy domniemanych skutków art. 2 i 4 ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. dla sporów w postępowaniach głównych, należy mieć na uwadze, że w kontekście art. 267 TFUE zadaniem Trybunału nie jest rozstrzygnięcie w przedmiocie prawa krajowego ani określenie, czy postanowienie, w którym rozpoznawana przez niego kwestia została poruszona, zostało wydane zgodnie z przepisami prawa krajowego regulującymi ustroj sądów i ich procedurę⁽⁵⁹⁾. Sądy krajowe ostatniej instancji, takie jak sąd odsyłający, są zasadniczo zobowiązane, na mocy art. 267 akapit trzeci TFUE, do wystąpienia do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi w zakresie wykładni prawa Unii, a krajowe przepisy nie mogą kolidować z tym obowiązkiem⁽⁶⁰⁾.
101. Z powyższych powodów Trybunał powinien wydać orzeczenie w odniesieniu do pytań pierwszego i drugiego w sprawie C-585/18 oraz pytań drugiego i trzeciego w sprawach C-624/18 i C-625/18, a zarzut proceduralny dotyczący tego, że pytania te stały się bezprzedmiotowe, powinien zostać oddalony.

C. W przedmiocie pytania pierwszego w sprawach C-624/18 i C-625/18 oraz kwestii niepodjęcia w praktyce działalności przez Izbę Dyscyplinarną

102. Poniższe uwagi mają na celu przedstawienie zwięzłej i posiłkowej odpowiedzi na to pytanie, na wypadek gdyby Trybunał nie zgodził się z moim stanowiskiem, że pytanie to stało się bezprzedmiotowe.
103. Pytanie to dotyczy przede wszystkim tego, czy prawo Unii przyznaje sądowi odsyłającemu właściwość w postępowaniach głównych, jeżeli w momencie gdy skarżący próbowali dochodzić swoich roszczeń w związku z dyskryminacją ze względu na wiek na podstawie dyrektywy 2000/78, sąd wyznaczony do ochrony tych praw nie został jeszcze w praktyce ustanowiony.
104. Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca z następujących powodów.

⁵⁶ Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, pkt 30).

⁵⁷ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 18 października 2011 r., Boxus i in. (C-128/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, pkt 28).

⁵⁸ Zobacz wyroki: z dnia 9 grudnia 2010 r., Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753, pkt 32–34); z dnia 27 czerwca 2013 r., Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, pkt 27–32); postanowienie z dnia 3 marca 2016 r., Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143, pkt 27–30, 34–36).

⁵⁹ Zobacz wyrok z dnia 7 lipca 2016 r., Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, pkt 22).

⁶⁰ Zobacz wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, pkt 32–34).

105. Po pierwsze, w wyroku Unibet⁽⁶¹⁾ Trybunał orzekł, że państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia w prawie krajowym nowych środków prawnych w celu umożliwienia jednostkom dochodzenia ich praw wywodzonych z prawa Unii tylko wówczas, gdy takie środki nie istnieją. Nie wydaje się być sporne, że tak właśnie było w okolicznościach zaistniałych w postępowaniach głównych, zważywszy, że Izba Dyscyplinarna nie podjęła do tego czasu działalności z uwagi na to, iż mający w niej zasiadać sędziowie nie zostali jeszcze powołani. Sąd odsyłający rozstrzygnął ten problem, powołując się na nałożony przez orzecznictwo na sądy krajowe obowiązek odstąpienia od stosowania przepisów krajowych, które są niezgodne z prawem Unii, aby zapewnić pełną skuteczność tego prawa⁽⁶²⁾. Wystarczy wskazać, że ten nakaz przyczynia się do potwierdzenia rozstrzygnięcia Trybunału zawartego w wyroku Unibet.
106. Ponadto art. 47 karty praw podstawowych, co zostało potwierdzone w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78⁽⁶³⁾, gwarantuje prawo dostępu do sądu⁽⁶⁴⁾. Rozpoznając sprawy wniesione przez skarżących w postępowaniach głównych, sąd odsyłający gwarantuje ten dostęp.

D. W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-585/18 i pytania drugiego w sprawach C-624/18 i C-625/18 oraz kwestii niezależności Izby Dyscyplinarnej

1. Działanie art. 47 karty praw podstawowych

107. Jak zostało wyjaśnione powyżej, postępowania główne dotyczą sytuacji, w której państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, a zatem sytuacja ta powinna być oceniana z punktu widzenia art. 47 tej karty. Jednakże orzecznictwo dotyczące art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w sposób nieunikniony jest powiązane z orzecznictwem odnoszącym się do art. 47 karty praw podstawowych (zob. pkt 85 niniejszej opinii). Przydatne punkty odniesienia stanowią również wydane przez organy europejskie i międzynarodowe wytyczne zawierające wspólne dla państw członkowskich zasady odnoszące się do niezawisłości sędziowskiej⁽⁶⁵⁾. Są to źródła, z których będą korzystał przy rozważaniu, czy uregulowania, których dotyczą postępowania główne, są zgodne z wymogami niezawisłości sędziowskiej w świetle prawa Unii.
108. Zważywszy, że sprawy w postępowaniach głównych powinny zostać rozstrzygnięte w oparciu o art. 47 karty praw podstawowych, istotne jest przypomnienie postanowień tej karty, które będą istotne dla tego rozstrzygnięcia. Artykuł 47 akapit drugi karty praw podstawowych stanowi odpowiednik art. 6 ust. 1 EKPC, dotyczącego prawa do rzetelnego procesu. Zgodnie z art. 52 ust. 3 karty praw podstawowych znaczenie i zakres postanowień tej karty są takie same jak znaczenie i zakres praw przyznanych przez EKPC, określone na podstawie treści tej konwencji i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”)⁽⁶⁶⁾. Zgodnie z art. 52 ust. 3 karty praw podstawowych

⁶¹ Wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 40, 41). Zobacz także na przykład wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 103, 104).

⁶² Wyrok z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49).

⁶³ Zobacz na przykład wyrok z dnia 8 maja 2019 r., Leitner (C-396/17, EU:C:2019:375, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶⁴ Zobacz na przykład wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma (C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 42).

⁶⁵ Zobacz także opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:325, pkt 72).

⁶⁶ Zobacz Wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17), wyjaśnienia odnoszące się do art. 47, s. 30, i do art. 52, s. 34.

- i wyjaśnieniami odnoszącymi się do art. 47 tej karty prawo Unii powinno przewidywać „minimalny próg ochrony” zagwarantowany przez art. 6 ust. 1 EKPC w zakresie prawa dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu orzecznictwa ETPC⁽⁶⁷⁾.
109. Wreszcie, w nawiązaniu do argumentów Polski, dokonywanie wykładni art. 267 TFUE nie wydaje się konieczne, ponieważ nie poruszono żadnej kwestii, która wymagałaby od Trybunału rozstrzygnięcia w szczególności, czy dany organ mieści się w zakresie pojęcia „sądu” do celów art. 267 TFUE, lub ustalenia, czy na mocy tego postanowienia sąd krajowy był uprawniony lub zobowiązany do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym.
110. Choć w swoim orzecznictwie Trybunał zauważył ostatnio, że „niezależność sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE” oraz że mechanizm ten „może zostać uruchomiony jedynie przez organ, którego zadaniem jest stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzucone kryterium niezależności”⁽⁶⁸⁾, Trybunał w żaden sposób nie sugerował, by źródła regulujących tę niezależność należało poszukiwać wyłącznie w orzecznictwie wypracowanym na podstawie art. 267 TFUE.
111. Co więcej, dokonywana przez Trybunał ocena kryterium niezawisłości przy ustalaniu, czy dany organ spełnia kryteria „sądu” na potrzeby wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, stanowi *czynność odmienną pod względem jakościowym* od przeprowadzania oceny, czy zostały dochowane wymogi niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych, jak również art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁽⁶⁹⁾.
112. W ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego ustanowionego w art. 267 TFUE Trybunał rozpatruje kwestię związaną z toczącym się przed nim postępowaniem, dotyczącą organów uprawnionych do występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, która jest powiązana z celami leżącymi u podstaw tego mechanizmu, służącymi nawiązaniu dialogu między Trybunałem a sądami krajowymi oraz zapewnieniu jednolitej wykładni prawa Unii⁽⁷⁰⁾.

⁶⁷ Zobacz wyrok z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Prawa użytkownika gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 72). Pragnę wskazać na marginesie, że w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, w szczególności pkt 76, 79), Trybunał zastosował wobec zasady nieusuwalności sędziów kryterium proporcjonalności. W niniejszym przypadku zauważam, że zgodnie z art. 52 ust. 3 karty praw podstawowych prawo Unii stoi na straży zasad nieusuwalności i niezawisłości sędziów w zakresie odpowiadającym minimalnemu progowi ochrony przyznanemu na podstawie orzecznictwa ETPC.

⁶⁸ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 43); z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 54).

⁶⁹ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 4 lutego 1999 r., Köllensperger i Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, pkt 24); opinie: rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Torresi (C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:265, pkt 45–54); rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825, pkt 81–107).

⁷⁰ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 5 grudnia 2017 r., M.A.S. i M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, pkt 22, 23); z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). Jako przykład szerszej debaty zob. M. Broberg i N. Fenger, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Second Edition, Oxford University Press, 2014, s. 60–106.

113. W ramach art. 47 karty praw podstawowych, podobnie jak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, Trybunał dokonuje merytorycznej oceny dotyczącej w szczególności tego, czy w świetle wymogów ustanowionych w tych postanowieniach rozpatrywane uregulowanie narusza niezawisłość sędziowską.
114. Co najważniejsze i jak zauważono powyżej, zgodnie z art. 52 ust. 3 karty praw podstawowych prawo Unii gwarantuje niezawisłość sędziowską przynajmniej na poziomie zagwarantowanym przez art. 6 ust. 1 EKPC (zob. pkt 108 niniejszej opinii). W związku z tym, gdyby orzecznictwo wypracowane przez Trybunał w odniesieniu do kryterium niezależności na podstawie art. 267 TFUE (w kontekście ustalenia, czy dany organ jest uprawniony do wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym) okazało się niewystarczające do zapewnienia „minimalnego progu ochrony” zagwarantowanego przez art. 6 ust. 1 EPKC⁽⁷¹⁾, to wciąż standard ten musiałby pozostać zachowany.

2. Istota gwarancji niezawisłości sędziowskiej na podstawie prawa Unii

115. Warto przypomnieć, że Trybunał uznał już, iż art. 47 karty praw podstawowych potwierdza zasadę skutecznej ochrony sądowej, która stanowi zasadę ogólną prawa Unii wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim i zapisaną w art. 6 i 13 EKPC⁽⁷²⁾, za pośrednictwem której to zasady jest chroniona praworządność jako wartość Unii wymieniona w art. 2 TUE⁽⁷³⁾. Istotę gwarancji niezawisłości sędziowskiej w prawie Unii można przedstawić w następujący sposób.
116. W pierwszej kolejności zgodnie z orzecznictwem Trybunału „gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, *mianowania*, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów”⁽⁷⁴⁾.
117. Trybunał orzekł również, że wymóg niezawisłości sędziowskiej oznacza, iż *system środków dyscyplinarnych* dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym względzie normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, normy, które przewidują interwencję *niezależnego organu* zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony, oraz normy, które przewidują możliwość zaskarżenia

⁷¹ Zobacz wyrok z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Prawa użytkownika gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 72).

⁷² Zobacz na przykład wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷³ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 48); z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 58).

⁷⁴ Zobacz na przykład wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 66); opinia 1/17 (umowa CETA UE–Kanada) z dnia 30 kwietnia 2019 r. (EU:C:2019:341, pkt 204). Wyróżnienie moje. Te gwarancje niezawisłości i bezstronności są związane, odpowiednio, z zewnętrznymi i wewnętrznymi aspektami niezawisłości wypracowanymi w orzecznictwie: zob. na przykład wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 71–73 i przytoczone tam orzecznictwo).

orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności wymiaru sprawiedliwości⁽⁷⁵⁾.

118. Na tej podstawie przepisy dotyczące powoływania sędziów i systemu środków dyscyplinarnych dla sędziów są ważnymi elementami gwarancji niezawisłości sędziowskiej w ramach prawa Unii, a istnienie niezależnego organu w kontekście systemu środków dyscyplinarnych stanowi część tych gwarancji. Należy zatem uznać, że nawet jeśli organ, któremu powierzono zadanie przeprowadzania naboru sędziów, taki jak KRS, sam nie pełni funkcji sądu, zasady dotyczące między innymi jego składu i funkcjonowania w zakresie, w jakim dotyczą tych aspektów, mogą zostać uwzględnione na potrzeby oceny, czy sąd krajowy zapewnia wystarczające gwarancje niezawisłości zgodnie z art. 47 karty praw podstawowych.
119. ETPC konsekwentnie potwierdzał w swych orzeczeniach, że w celu ustalenia, czy sąd można uznać za „niezawisły” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, należy zwrócić uwagę między innymi na sposób powoływania jego członków i ich kadencję, na istnienie gwarancji chroniących ich przed naciskami z zewnątrz oraz na to, czy dany organ postrzegany jest jako niezależny⁽⁷⁶⁾.
120. Jak zauważyłem w moich opiniach w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18) i w sprawie Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18)⁽⁷⁷⁾, niezawisłość i bezstronność sędziów w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC wymaga obiektywnej oceny, czy sam sąd zapewnia wystarczające gwarancje pozwalające wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. Wywoływane wrażenie ma pewne znaczenie, ponieważ „sprawiedliwość powinna nie tylko być wymierzana, ale także wymierzana w sposób widoczny dla wszystkich”. Na szali leży bowiem zaufanie, jakie sądy powinny budzić wśród obywateli w demokratycznym społeczeństwie. Ponadto, rozważając w jednej ze spraw, czy istnieje uzasadniony powód do obaw dotyczących nieprzejawiania oznak niezależności, ETPC orzekł, że decydujące jest to, czy obawy te znajdują obiektywne uzasadnienie⁽⁷⁸⁾.
121. W orzecznictwie dotyczącym art. 6 ust. 1 EKPC ETPC przy dokonywaniu oceny, czy dany organ jest niezależny, brał pod uwagę sposób, w jaki są powoływani sędziowie będący członkami rad sądownictwa lub podobnych organów. Na przykład w sprawie Denisov przeciwko Ukrainie⁽⁷⁹⁾ ETPC podkreślił, że z uwagi na doniosłość ograniczenia wpływu organów politycznych na skład danego organu należy ocenić sposób, w jaki sędziowie są powoływani do tego organu, z uwzględnieniem organów, które ich delegowały, oraz

⁷⁵ Zobacz na przykład wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 67); postanowienie z dnia 12 lutego 2019 r., RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, pkt 47). Wyróżnienie moje.

⁷⁶ Zobacz na przykład orzeczenie ETPC z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Nunes De Carvalho przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁷⁷ EU:C:2019:325, pkt 71; EU:C:2019:529, pkt 111 (gdzie przytoczono orzeczenie ETPC: z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Denisov przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, §§ 60–64; z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Nunes De Carvalho przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 144–150]. Zobacz także Bangalore Principles of Judicial Conduct, 2002, w szczególności pkt 1.3, 1.6, 3.2.

⁷⁸ Zobacz orzeczenie ETPC z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie Kleyn i in. przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 194 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁷⁹ Orzeczenie ETPC z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Denisov przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, §§ 68–70 (za orzeczeniem ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r. w sprawie Volkov przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, §§ 109–115).

roli środowiska sędziowskiego w tym procesie. Na tej podstawie ETPC orzekł, że skład danego organu ujawnił szereg strukturalnych braków, które naruszały wymogi niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. W szczególności ETPC wziął pod uwagę okoliczność, że rozpatrywany organ składał się w większości z członków, którzy nie reprezentowali środowiska sędziowskiego, wyznaczonych bezpośrednio przez organy ustawodawcze i wykonawcze, oraz to, że liczba członków reprezentujących wymiar sprawiedliwości wybranych przez ich środowisko była ograniczona, a organy wykonawcze wchodziły w skład tego organu jako członkowie powołani z urzędu.

122. Ponadto w wyroku Ástráðsson przeciwko Islandii⁽⁸⁰⁾ ETPC stwierdził, że do rażącego naruszenia obowiązujących przepisów krajowych dotyczących powoływania sędziów dochodzi wówczas, gdy pozostałym rodzajom władzy, w szczególności władzy wykonawczej, przysługuje nadmierne uznanie podważające integralność samego procesu powołania z naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC. W tym względzie ETPC podkreślił, że krajowe ramy prawne miały na celu ustanowienie gwarancji niezawisłości sędziowskiej względem władzy wykonawczej oraz zminimalizowanie ryzyka, że na ten proces będą miały niepożądany wpływ partykularne interesy polityczne. ETPC uznał, że ten proces miał negatywny wpływ na zaufanie, jakie sądownictwo w demokratycznym społeczeństwie powinno wzbudzać w publicznym odczuciu, i pozostawał w sprzeczności z podstawową regułą praworządności, zgodnie z którą sąd powinien zostać ustanowiony na mocy ustawy.
123. Na tej podstawie zauważam, że nawet jeżeli okoliczności rozpatrywane w przywołanych orzeczeniach ETPC różnią się od okoliczności niniejszych spraw, orzecznictwo ETPC dotyczące art. 6 ust. 1 EKPC uwzględnia przejawianie oznak niezależności oraz skład rad sądownictwa i podobnych im organów przy dokonywaniu oceny niezawisłości w świetle tego postanowienia.
124. Ponadto, jak wskazują najnowsze badania⁽⁸¹⁾, rady sądownictwa i podobne im organy odgrywają zasadniczą rolę w zapewnieniu niezależności i autonomii sądownictwa w wielu, choć nie we wszystkich, państwach członkowskich. Mimo że nie istnieje jednolity model dla rad sądownictwa, uznaje się, że posiadają one pewne wspólne cechy związane z ich misją zabezpieczania niezawisłości sędziowskiej i z ich funkcjonowaniem w ramach systemów sądownictwa w ich odpowiednich jurysdykcjach w celu utrzymania poszanowania praworządności i praw podstawowych.
125. Zgodnie z opracowanymi przez organy europejskie i międzynarodowe wytycznymi pragnę zauważyć, że te wspólne cechy obejmują następujące aspekty. Po pierwsze, *misją* rad sądownictwa jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co oznacza, że muszą być one wolne od jakichkolwiek wpływów ze strony organów ustawodawczych i wykonawczych⁽⁸²⁾.

⁸⁰ Orzeczenie ETPC z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie Ástráðsson przeciwko Islandii, CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, w szczególności §§ 103, 121–123.

⁸¹ Rada Praw Człowieka ONZ, Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, 2 maja 2018 r. (zwane dalej „sprawozdaniem ONZ z 2018 r.”), pkt 7–31 i przytoczone tam źródła. Zobacz także na przykład Europejska Rada Konsultacyjna Sędziów (CCJE), Opinia nr 10 (2007) w sprawie rady sądownictwa w służbie społeczeństwu, 23 listopada 2007 r. (zwana dalej „opinią CCJE z 2007 r.”); A. Seibert-Fohr (ed), *Judicial Independence in Transition*, Springer 2012; D. Kosaf (guest ed), Special Issue, Judicial Self-Governance in Europe, *German Law Journal*, (2018) 19, 1567.

⁸² Zobacz na przykład zalecenie z 2010 r., przypis 26, pkt 26; Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ), Sprawozdanie dotyczące rad sądownictwa 2010–2011, Zalecenie w sprawie rad sądownictwa, 2011 (zwane

126. Po drugie, nie istnieje jeden model, jaki powinien obowiązywać przy utworzeniu rady sądownictwa, pod warunkiem że jej *skład* gwarantuje niezależność tego organu i umożliwia jej działanie w sposób skuteczny⁽⁸³⁾. W szczególności w radach sądownictwa powinni co do zasady zasiadać sędziowie wybrani przez członków ich środowiska, aby uniknąć manipulacji i nadmiernej presji⁽⁸⁴⁾. Procedura wyboru powinna być przeprowadzana w sposób obiektywny i przejrzysty, z zapewnieniem szerokiej reprezentacji sędziów sądów wszystkich szczebli, przy jednoczesnym odwołaniu władzy ustawodawczej i wykonawczej od zaangażowania w proces wyboru⁽⁸⁵⁾.
127. Po trzecie, w celu zapewnienia ciągłości sprawowanych funkcji *kadencja* członków rad sądownictwa nie powinna upływać w tym samym momencie lub być odnawiana po wyborach parlamentarnych, a ich członkowie nie powinni być odwoływani przed jej wygaśnięciem⁽⁸⁶⁾.
128. Po czwarte, nabór, powoływanie lub awansowanie sędziów należą do najbardziej rozpowszechnionych *funkcji* rad sądownictwa, a procedury powinny być przeprowadzane przez rady sądownictwa, które są niezależne od organów ustawodawczych i wykonawczych⁽⁸⁷⁾.
129. W związku z tym można uznać, że przepisom dotyczącym składu, kadencji i funkcji rad sądownictwa przyświeca nadrzędny cel, jakim jest zapewnienie ich roli strażnika niezawisłości sędziowskiej, a tym samym unikania wywierania wpływu przez organy ustawodawcze i wykonawcze, w szczególności w zakresie powoływania ich członków. W moim przekonaniu, chociaż państwa członkowskie mają swobodę decydowania, czy ustanowić radę sądownictwa lub podobny jej organ, to jeżeli taka rada zostanie utworzona, jej niezależność musi być zagwarantowana w wystarczającym stopniu, między innymi poprzez tego rodzaju przepisy.

3. Zastosowanie do okoliczności postępowań głównych

130. W świetle powyższych rozważań uważam, że Izba Dyscyplinarna, stanowiąca przedmiot postępowań głównych, nie spełnia wymogów niezawisłości określonych w art. 47 karty praw podstawowych.

dalej „sprawozdaniem ENCJ z 2011 r.”), pkt 3.2; Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów, Uniwersalna karta sędziego, zaktualizowana w dniu 14 listopada 2017 r., art. 23; sprawozdanie ONZ z 2018 r., przypis 81, pkt 32, 37.

⁸³ Zobacz na przykład Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Opinia nr 403/2006 dotycząca nominacji sędziowskich, 22 czerwca 2007 r., CDL-AD(2007)028, pkt 28; opinia CCJE z 2007 r., przypis 81, pkt 15; sprawozdanie ONZ z 2018 r., przypis 81, pkt 66.

⁸⁴ Zobacz na przykład Karta europejska z 1998 r., przypis 32, uzasadnienie, pkt 1.3; opinia CCJE z 2007 r., przypis 81, pkt 17–19; zalecenie z 2010 r., przypis 26, pkt 27; Europejska Rada Konsultacyjna Sędziów (CCJE), Wielka karta sędziów (zasady podstawowe), 17 listopada 2010 r., CCJE(2010) 3 final, pkt 13; sprawozdanie ENCJ z 2011 r., przypis 82, pkt 2.1–2.3.

⁸⁵ Zobacz na przykład Karta europejska z 1998 r., przypis 32, pkt 1.3; opinia CCJE z 2007 r., przypis 81, pkt 25–31; sprawozdanie ENCJ z 2011 r., przypis 82, pkt 2.3; sprawozdanie ONZ z 2018 r., przypis 81, pkt 75, 76.

⁸⁶ Zobacz na przykład opinia CCJE z 2007 r., przypis 81, pkt 35; sprawozdanie ONZ z 2018 r., przypis 81, pkt 83. Zobacz także Plan działania Rady Europy ws. wzmocnienia niezawisłości i bezstronności sędziów, 13 kwietnia 2016 r., (CM(2016)36 final, uwagi wyjaśniające, działanie 1.1, s. 20 („Zmiany ram prawych działania rad sądownictwa nie powinny prowadzić do przedwczesnego zakończenia kadencji członków wybranych w okresie obowiązywania wcześniejszych przepisów, z wyjątkiem sytuacji gdy zmiana ram prawych ma na celu wzmocnienie niezależności składu rady”).

⁸⁷ Zobacz na przykład Karta europejska z 1998 r., przypis 32, pkt 3.1; sprawozdanie ENCJ z 2011 r., przypis 82, pkt 3.3–31; lista kontrolna dotycząca praworządności z 2016 r., przypis 36, pkt 81; sprawozdanie ONZ z 2018 r., przypis 81, pkt 48.

131. Pragnę zauważyć, że KRS jest organem, którego zadaniem jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów w rozumieniu Konstytucji RP, a jej funkcje obejmują przeprowadzenie naboru sędziów Sądu Najwyższego, w tym Izby Dyscyplinarnej, rekomendowanych Prezydentowi RP do powołania (zob. pkt 16 i 19 niniejszej opinii). W związku z tym, aby należycie wykonywać swoje zadania, KRS musi być wolna od wpływów organów ustawodawczych i wykonawczych.
132. Tymczasem sam sposób powoływania członków KRS ujawnia nieprawidłowości, które mogą zagrozić jej niezależności od organów ustawodawczych i wykonawczych. Po pierwsze, wynika to z faktu, że zgodnie z art. 9a ustawy o KRS (zob. pkt 22 niniejszej opinii) 15 sędziów będących członkami KRS jest obecnie wybieranych nie przez sędziów, jak wcześniej, lecz przez Sejm. Oznacza to, że KRS składa się w większości z członków reprezentujących władzę ustawodawczą i wykonawczą, zważywszy, że jest to 23 z 25 członków tego organu⁽⁸⁸⁾.
133. Co więcej, zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy o KRS kandydaci na członków KRS wybieranych spośród sędziów mogą być zgłaszani przez grupę 2000 polskich obywateli lub co najmniej 25 sędziów. W myśl art. 11d tej ustawy wybór tych członków Rady jest dokonywany przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (zob. pkt 24 i 25 niniejszej opinii).
134. A zatem można stwierdzić, że sposób powoływania członków KRS wiąże się z wpływem organów ustawodawczych na KRS i nie można wykluczyć, że Sejm wybierze kandydatów, którzy nie mają wsparcia lub mają niewielkie wsparcie ze strony sędziów, skutkiem czego opinia środowiska sędziowskiego może mieć niewystarczającą wagę w procesie wyboru członków KRS⁽⁸⁹⁾. Niezależnie od wskazywanego celu wzmocnienia legitymacji demokratycznej i reprezentatywności KRS uregulowanie to jest w stanie niekorzystnie wpływać na niezależność KRS⁽⁹⁰⁾.
135. Należy także pamiętać, że zmianom sposobu powoływania sędziów będących członkami KRS towarzyszyło przedwczesne zakończenie kadencji dotychczasowych członków KRS. Nie kwestionowano faktu, że ustawa o KRS przewiduje wcześniejsze zakończenie kadencji sędziów wchodzących w skład KRS z chwilą wyboru nowych członków (zob. pkt 22 i 26 niniejszej opinii). Niezależnie od wskazywanego celu, jakim jest ujednoczenie kadencji zasiadania w KRS, można uznać, że niezwłoczne zastąpienie dotychczasowych członków KRS powiązane z nowym systemem powoływania KRS w jeszcze większym stopniu osłabia niezależność KRS względem organów ustawodawczych i wykonawczych⁽⁹¹⁾.

⁸⁸ To jest 21 członków KRS powoływanych jest przez władzę ustawodawczą (15 członków wybranych spośród sędziów plus 4 członków wybranych przez Sejm plus 2 członków wyznaczonych przez Senat, izbę wyższą polskiego parlamentu); 1 członek powoływany jest przez Prezydenta RP; a z 3 członków sprawuje swoje funkcje z urzędu, przy czym 1 jest członkiem władzy wykonawczej (Minister Sprawiedliwości), a 2 – sędziami (Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego). Zobacz pkt 20 niniejszej opinii.

⁸⁹ Zobacz między innymi uzasadniony wniosek Komisji, przypis 3, motywy 141–143; opinia Komisji Weneckiej nr 904/2017, przypis 4, pkt 24–26; sprawozdanie ONZ z 2018 r., przypis 4, pkt 67–69.

⁹⁰ Można również uznać, że cele te mogą zostać osiągnięte za pomocą innych środków, na co wskazano w opinii Komisji Weneckiej nr 904/2017, przypis 4, pkt 27; Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) przy Radzie Europy, załącznik do sprawozdania z czwartej rundy oceny dotyczącej Polski, 22 czerwca 2018 r., Greco-AdHocRep(2018)3, pkt 28, 29.

⁹¹ Zobacz na przykład uzasadniony wniosek Komisji, przypis 3, motywy 140, 144, 145, 175; opinia Komisji Weneckiej nr 904/2017, przypis 4, pkt 28–31; sprawozdanie ONZ w sprawie Polski z 2018 r., przypis 4, pkt 70.

136. Mojej analizie nie podważa wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. (K 12/18)⁽⁹²⁾. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, po pierwsze, że art. 9a ustawy o KRS dotyczący sposobu powoływania sędziów będących członkami tego organu przez Sejm (zob. pkt 22 niniejszej opinii) jest zgodny z szeregiem postanowień Konstytucji RP, a po drugie, że art. 44 ust. 1a ustawy o KRS regulujący procedurę sądowej kontroli decyzji odmownych w sprawach indywidualnych dotyczących powoływania sędziów (zob. pkt 28 niniejszej opinii) jest niezgodny z art. 184 Konstytucji RP. Wyrok ten nie zawiera elementów istotnych z punktu widzenia wymogów niezależności Izby Dyscyplinarnej w świetle prawa Unii, a w każdym razie sam w sobie nie usuwa wszystkich opisanych powyżej okoliczności przyczyniających się do osłabienia niezależności KRS.
137. Na tej podstawie, z uwagi na to, że rady sadownictwa mają kluczowe znaczenie dla zagwarantowania niezależności sądownictwa w jurysdykcjach, w których zostały utworzone, oraz że one same powinny być niezależne i wolne od wpływu organów ustawodawczych i wykonawczych na realizację ich zadań, rola KRS w procesie naboru sędziów Izby Dyscyplinarnej skłania mnie do uznania, że taka izba nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności w świetle art. 47 karty praw podstawowych. Istnieją uzasadnione podstawy do tego, by obiektywnie wątpić w niezależność Izby Dyscyplinarnej w świetle roli, jaką organy ustawodawcze odgrywają w procesie wyboru 15 sędziów będących członkami KRS, oraz roli, jaką ten organ odgrywa przy naborze sędziów rekomendowanych Prezydentowi RP do powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Wątpliwości tych nie może rozwiązać doradca, technicznie mówiąc, rola KRS w tym procesie.
138. Ponadto, jak wskazali skarżący, Urząd Nadzoru EFTA i Komisja, wiele kwestii dotyczących wyłaniania sędziów Izby Dyscyplinarnej powinno być rozpatrywanych w powiązaniu ze zmianami w sposobie powoływania członków KRS będących sędziami.
139. W szczególności nie kwestionowano faktu, że, po pierwsze, do dnia obsadzenia po raz pierwszy wszystkich stanowisk w Izbie Dyscyplinarnej sędziowie są powoływani do tej izby przez Prezydenta RP (zob. pkt 18 niniejszej opinii); po drugie, Izba Dyscyplinarna podlega w pewnym stopniu przepisom odróżniającym ją od pozostałych izb Sądu Najwyższego, takim jak art. 20 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., stanowiący, że w zakresie dotyczącym sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej funkcje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wykonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej (zob. pkt 14 niniejszej opinii); po trzecie, przepisy dotyczące Izby Dyscyplinarnej zostały wprowadzone jako część pakietu ustawodawczego dotyczącego reformy polskiego sądownictwa (zob. pkt 1 niniejszej opinii); po czwarte, do zadań Izby Dyscyplinarnej należy orzekanie w sprawach z zakresu przechodzenia przez sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku oraz spraw związanych z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi przeciwko sędziom, których to aspektów dotyczył ów pakiet ustawodawczy (zob. pkt 15 i 17 niniejszej opinii)⁽⁹³⁾. W istocie ustawa zmieniająca ustawę o KRS z 2017 r. weszła

⁹² Dla podsumowania zob. komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego po rozprawie, K 12/18, dostępny pod adresem: <http://trybunal.gov.pl/>.

⁹³ Należy podkreślić, że w swojej opinii nr 904/2017, przypis 4, w szczególności w pkt 89–95, 128–131, Komisja Wenecka uznała powiązane skutki polskich przepisów dotyczących KRS i Izby Dyscyplinarnej w połączeniu z innymi reformami za poważne zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. Jednocześnie w dniu 17 września 2018 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) zawiesiła KRS w prawach członka, co było spowodowane zmianami w powoływaniu będących jej członkami sędziów w związku z 13 dodatkowymi okolicznościami, w tym faktem, że ustawa o KRS stanowi część szeroko zakrojonej reformy mającej na

- w życie około trzy miesiące przed ustawą o Sądzie Najwyższym z 2017 r. (zob. pkt 11 i 21 niniejszej opinii), przyznając KRS jej rolę w procesie naboru sędziów rekomendowanych Prezydentowi RP do powołania na stanowisko sędziego Izby Dyscyplinarnej.
140. W tym względzie pragnę zauważyć, że w uchwale przedstawiającej jej stanowisko w niniejszych sprawach⁹⁴) Izba Dyscyplinarna podkreśla między innymi, że powoływanie sędziów stanowi konstytucyjną prerogatywę Prezydenta RP wykonywaną we współpracy z KRS oraz że Izba Dyscyplinarna spełnia wymogi art. 6 ust. 1 EKPC, ponieważ została ustanowiona ustawą, a przepisy dotyczące jej statusu, kompetencji i wewnętrznej organizacji gwarantują niezależność tej izby oraz niezawisłość i bezstronność orzekających w niej sędziów. Twierdzi ona, że niezawisłość i bezstronność sędziów Izby Dyscyplinarnej jest zapewniona w szczególności poprzez przepisy dotyczące możliwości wyłączenia sędziego i powinna być oceniana w świetle konkretnej sytuacji faktycznej.
141. Chociaż Prokurator Generalny i Polska, a także Izba Dyscyplinarna wysuwali argumenty dotyczące konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów oraz formalnych gwarancji niezależności znajdujących zastosowanie do Izby Dyscyplinarnej, to argumenty te, rozpatrywane w świetle rozważań zawartych w pkt 132–135 i 139 niniejszej opinii, nie są wystarczające, aby rozwiać wrażenie braku obiektywnej niezależności tej izby.
142. Co więcej, zaistniała w postępowaniach głównych sytuacja powoduje jeszcze bardziej nasilone wrażenie braku niezależności, zważywszy, że skarżący domagają się rozpoznania ich sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, wnosząc środek prawny mający na celu naprawienie podnoszonego przez nich naruszenia ochrony ich nieusuwalności i niezawisłości. Co się tyczy skarżącego w sprawie C-585/18, tak sformułowane uregulowania wydają się być sprzeczne z zasadą równości broni⁹⁵). Jest tak dlatego, że skarżący uzyskał negatywną opinię KRS, która odgrywa określoną rolę przy powoływaniu sędziów Izby Dyscyplinarnej – sądu, do którego może on wnieść środek zaskarżenia zgodnie z polskim prawem. Wydaje się to być problematyczne z punktu widzenia równości broni w świetle wniosku, do którego doszedłem w odniesieniu do niedociągnięć w zakresie niezależności Izby Dyscyplinarnej wywołanych sposobem, w jaki są powoływani członkowie KRS.
143. Chciałbym jednak zaznaczyć, że powyższe nie oznacza, że wymogi związane z niezawisłością sędziowską należy interpretować jako uniemożliwiające państwom członkowskim dokonywania stosownych reform ich systemów, dotyczących w szczególności wyboru sędziów i składu ich rad sądownictwa lub podobnych im organów, lecz raczej jako zobowiązujące państwa członkowskie do przeprowadzenia takiej reformy z poszanowaniem zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, które obejmują obowiązek utrzymania niezależności ich sądów oraz niezawisłości sędziów w zgodzie z art. 47 karty praw podstawowych.
144. Niemniej jednak argumenty przedstawione przez Prokuratora Generalnego i Polskę oparte na domniemanych podobieństwach między rozwiązaniami przyjętymi w Polsce a rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach członkowskich nie są przekonujące. Jak wskazali skarżący, niniejsze sprawy dotyczą sytuacji w Polsce, w szczególności w świetle

celu wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej i narusza niezawisłość sędziowską; zob. stanowisko ENCJ, przypis 28, a także komunikat prasowy, Europejska Sieć Rad Sądownictwa zawieszła polską Krajową Radę Sądownictwa – KRS, dostępne na stronie: <http://www.encj.eu/>.

⁹⁴ Zobacz przypis 20 niniejszej opinii.

⁹⁵ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 28 lipca 2016 r., *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.* (C-543/14, EU:C:2016:605, pkt 40, 41); z dnia 16 maja 2017 r., *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).

rozważań zawartych w pkt 132–135 i 139 niniejszej opinii⁽⁹⁶⁾. Warto być może także podkreślić, że między państwami członkowskimi nie obowiązują podwójne standardy w tym zakresie, ponieważ jakikolwiek przyjęty przez państwo członkowskie środek osłabiający niezawisłość sędziowską w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych nie powinien być tolerowany w porządku prawnym Unii.

4. Ocena na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

145. Nasuwa się pytanie, czy oprócz naruszenia art. 47 karty praw podstawowych, naruszenie wymogów niezawisłości sędziowskiej w okolicznościach takich jak te występujące w postępowaniach głównych, jest także równoznaczne z zaistnieniem strukturalnego lub ogólnego niedostatku godzącego w istotę niezawisłości sędziowskiej z punktu widzenia art. 19 ust. 1 akapit drugi⁽⁹⁷⁾ TUE, prowadzącego do szerszego naruszenia praworządności chronionej na mocy art. 2 TUE⁽⁹⁸⁾.
146. W mojej opinii w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)⁽⁹⁹⁾ stanąłem na stanowisku, że przepisy krajowe obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego bez ustanowienia odpowiednich gwarancji ich nieusuwalności i niezawisłości były równoznaczne w istocie z takim strukturalnym niedostatkiem, obejmującym, jak było w tym przypadku, jedną trzecią sędziów Sądu Najwyższego. W mojej opinii w sprawie Komisja/Polska (niezależność sądów powszechnych) (C-192/18)⁽¹⁰⁰⁾ doszedłem do tego samego wniosku w odniesieniu do przepisów krajowych obniżających wiek przejścia w stan spoczynku dla sędziów sądów powszechnych, obejmujących, jak również było w tym przypadku, jedną trzecią polskich sędziów. Obie te reformy wpłynęły na strukturę polskiego sądownictwa ogólnie.
147. Pragnę zauważyć, że w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)⁽¹⁰¹⁾ Trybunał nie poruszył kwestii powagi naruszenia postanowień chroniących nieusuwalność i niezawisłość sędziów w kontekście art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W wyroku tym nie odniesiono się także do systemowego lub ogólnego naruszenia tych postanowień⁽¹⁰²⁾.

⁹⁶ Pragnę zauważyć, że zgodnie z unijną tablicą wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r. wśród 20 państw członkowskich objętych badaniem Polska jest jedynym państwem członkowskim, w którym powoływanie sędziów będących członkami rady sądownictwa jest proponowane niewyłącznie przez sędziów i zatwierdzone przez Parlament. Zobacz komunikat Komisji – Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości na 2019 r., COM(2019) 198 final z dnia 26 kwietnia 2019 r., pozycja 54, s. 55, 62. Zobacz także opinia końcowa OBWE w sprawie Polski z 2017 r., przypis 4, pkt 43–46.

⁹⁷ Zobacz opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Polska (niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:529, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:325, pkt 63, przypis 41).

⁹⁸ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32; z dnia 24 czerwca 2019 r., a Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 47). Jak zauważyłem w pkt 40 mojej opinii w sprawie Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517), „ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego w wydającym nakaz państwie członkowskim może zachodzić również wówczas, gdy państwo to nie narusza zasady państwa prawnego”.

⁹⁹ EU:C:2019:325.

¹⁰⁰ EU:C:2019:529.

¹⁰¹ EU:C:2019:531.

¹⁰² Porównaj wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, w szczególności pkt 60, 73, 74).

148. Dochodzę do wniosku, że okoliczności występujące w postępowaniu głównym w każdym wypadku są równoznaczne z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
149. Wniosek ten wynika głównie z faktu, że polskie przepisy ustanawiające nową izbę Sądu Najwyższego, w tym wypadku Izbę Dyscyplinarną, mającą rozpoznawać odwołania sędziów Sądu Najwyższego, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku przedwcześnie i niezgodnie z prawem z punktu widzenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, są ściśle powiązane z problemami, które stwierdziłem w mojej opinii w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18) i które w sposób ogólny wpływały na sędziów Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r. w tej sprawie⁽¹⁰³⁾ Trybunał stwierdził, że rzeczony przepisy naruszają art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (zob. pkt 2 niniejszej opinii).
150. KRS odgrywa znaczącą rolę w powoływaniu sędziów do tej nowej izby, która przy bliższym przyjrzeniu, wydaje się sprzeczna z europejskimi i międzynarodowymi wytycznymi dotyczącymi niezależności takich organów od władzy ustawodawczej i wykonawczej (zob. pkt 124–135 niniejszej opinii). Otwiera to drogę dla możliwości wywierania przez podmioty polityczne znacznych nacisków na powoływanie sędziów Sądu Najwyższego, które będzie godziło w strukturę polskiego sądownictwa w ogóle.
151. Dodatkowo to właśnie nowo utworzona Izba Dyscyplinarna ma rozstrzygać sprawy dotyczące sędziów, do których stosują się przepisy uznane niedawno, jak wspomniano, przez Trybunał za naruszające art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (zob. pkt 149 niniejszej opinii). Zważywszy na kontekst czasowy wprowadzenia nowych przepisów dotyczących wyboru sędziów będących członkami KRS i roli, jaką KRS odgrywa w ustalaniu, kto zostanie powołany do Izby Dyscyplinarnej, taka sytuacja potencjalnie zmniejsza szanse sędziów Sądu Najwyższego, którzy są bliscy ukończenia nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku, na rzetelne rozpatrzenie przez niezależny sąd środka odwoławczego wniesionego od podjętych względem nich środków.
152. A zatem ze względu na pokrewność problemu zaistniałego w niniejszych sprawach i problemu stwierdzonego przeze mnie w opinii w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18), uważam, że również ten problem należy postrzegać jako systemowy i ogólny, a zatem dotyczący „istoty” niezawisłości sędziowskiej gwarantowanej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

E. W przedmiocie pytania drugiego w sprawie C-585/18 i pytania trzeciego w sprawach C-624/18 i C-625/18 oraz kwestii przejścia właściwości z uwagi na fakt, że Izba Dyscyplinarna nie jest niezależnym sądem

153. Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że izba sądu krajowego ostatniej instancji, taka jak Izba Dyscyplinarna w postępowaniach głównych, nie spełnia wymogów niezawisłości sędziowskiej przewidzianych w prawie Unii, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy inny sąd krajowy, taki jak sam sąd odsyłający, jest zobowiązany zgodnie z prawem Unii odstąpić od stosowania przepisów prawa krajowego wyłączających jego właściwość w sprawie.

¹⁰³ Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531). Pragnę zauważyć, że w pkt 115 i 116 tego wyroku Trybunał stwierdził, że interwencja KRS w kontekście procesu przedłużenia służby czynnej sędziego po ukończeniu przez niego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku może co do zasady przyczynić się do obiektywizacji tego procesu, jednak „[m]oże tak być jednak wyłącznie pod warunkiem, że zostaną spełnione określone wymogi, w szczególności że sam ten organ będzie niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedstawić swoją opinię”.

154. Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca z następujących powodów.
155. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada pierwszeństwa prawa Unii oznacza, że sądy krajowe, do których należy stosowanie w ramach swojej właściwości przepisów prawa Unii, są zobowiązane zapewnić pełną skuteczność tych przepisów, w razie konieczności poprzez odstąpienie z własnej inicjatywy od stosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, w tym przepisów proceduralnych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie uchylenie na drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej tudzież bez konieczności oczekiwania na to uchylenie⁽¹⁰⁴⁾. Sądy krajowe są w szczególności zobowiązane zapewnić w ramach swojej właściwości ochronę prawną wynikającą z art. 47 karty praw podstawowych i zagwarantować pełną skuteczność tego postanowienia, w razie konieczności poprzez odstąpienie od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, które stoją z nimi w sprzeczności⁽¹⁰⁵⁾.
156. Wynika stąd, że w niniejszych sprawach należy odstąpić od stosowania przepisów krajowych przyznających właściwość do orzekania w sporze dotyczącym prawa Unii izbie sądu krajowego ostatniej instancji, która nie spełnia wymogów niezawisłości sędziowskiej ustanowionych w art. 47 karty praw podstawowych lub w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Jak wskazała Komisja, wobec doniosłości niezawisłości sędziowskiej dla zapewnienia podmiotom prawa skutecznej ochrony sądowej na mocy prawa Unii, inna izba sądu krajowego ostatniej instancji, taka jak sąd odsyłający w postępowaniach głównych, powinna być w stanie z własnej inicjatywy odmówić zastosowania przepisów krajowych, które są niezgodne z tą zasadą. Sądy krajowe są zobowiązane do ustanowienia skutecznego środka prawnego w celu zapewnienia poszanowania Unii, jeżeli nie jest on dostępny na podstawie prawa krajowego⁽¹⁰⁶⁾.

VII. Wnioski

157. W świetle powyższych rozważań proponuję, by na pytania prejudycjalne przedstawione przez Sąd Najwyższy (Polska) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:
- 1) Nie ma potrzeby wydawania orzeczenia dotyczącego pytania pierwszego w sprawach C-624/18 i C-625/18.
Poniżej odpowiedź winna brzmieć: art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w związku z art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia do sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego środka prawnego opartego na zarzucie naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek wobec sędziego tego sądu wraz z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia zgłoszonego roszczenia, sąd ten – w celu udzielenia ochrony uprawnieniom wynikającym z prawa Unii przez zastosowanie środka tymczasowego przewidzianego w prawie krajowym – ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość w sprawie, w której

¹⁰⁴ Zobacz na przykład wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁰⁵ Zobacz wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 79).

¹⁰⁶ Wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, w szczególności pkt 40, 41). Zobacz także na przykład wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 103, 104).

wniesiono środek zaskarżenia, dla komórki organizacyjnej tego sądu, która nie działa ze względu na niepowołanie orzekających w niej sędziów.

2) Wymogi niezawisłości sędziowskiej ustanowione w art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że nowo utworzona izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy sędziego sądu krajowego – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów (Krajowa Rada Sądownictwa), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękami niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, nie spełnia tych wymogów.

Do tego samego wniosku prowadzi także zastosowanie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

- 3) Izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego, która nie jest właściwa do rozpoznania danej sprawy, ale spełnia wymogi stawiane przez prawo Unii sądowi rozpatrującemu środek zaskarżenia, jest zobowiązana z uwagi na pierwszeństwo prawa Unii pominąć przepisy ustawodawstwa krajowego wyłączające jej właściwość w sprawie.

Rozdział 7

Odwracanie kota ogonem bez żadnego trybu, czyli o orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego w sprawach Kpt 1/20 i U 2/20

7.1. Wprowadzenie

W dniach 20 i 21 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) wydał dwa orzeczenia, w sprawach U 2/20 oraz Kpt 1/20, wpisujące się w walkę o reformę sądownictwa zgodną z zamysłem rządzącej większości¹ a także w nową rolę, jaką przyjął na siebie TK pod przewodnictwem Julii Przyłębskiej – legitymowania działań władzy politycznej przez wydawanie orzeczeń zgodnych z jej życzeniami lub wręcz zamówionych przez składanie odpowiednio skonstruowanych wniosków². Obydwa orzeczenia odnoszą się do uchwały Sądu Najwyższego (SN) z 23 stycznia 2020 r. wykonującej wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych *A.K. i inni*³. W wyroku tym unijny Trybunał uznał, że organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, ale wskazał, że przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla

¹ Reformy te były krytykowane przez instytucje europejskie, stały się przedmiotem kilku orzeczeń, w których TSUE stwierdził naruszenie przez Polskę prawa UE. Dotyczyły one m.in. obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku polskich sędziów: z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), ECLI:EU:C:2019:531; z 5.11.2019 r., C-192/18, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska (Niezależność sądów powszechnych), ECLI:EU:C:2019:924. Zob. też postanowienie TSUE z 8.04.2020 r., C-791/19 R, Komisja v. Polska, ECLI:EU:C:2020:277, zarządzające środki tymczasowe w skardze Komisji dotyczącej Izby Dyscyplinarnej SN, nakazujące Polsce m.in. zawieszenie stosowania przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej w sprawach dyscyplinarnych sędziów.

² Od 2017 r. TK staje się coraz bardziej upolityczniony, działając najczęściej na zlecenie władzy wykonawczej i ustawodawczej. Na temat zmiany pozycji Trybunału Konstytucyjnego pod przewodnictwem Julii Przyłębskiej, przekształcenia go w strażnika prawa stanowionego przez rządzącą większość zob. M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny à rebours*, Państwo i Prawo 2020, nr 5, s. 25–45. Autorka konkluduje: „Funkcja Trybunału pojmowana jest teraz *à rebours*, tzn. jego rozstrzygnięcia służą potwierdzeniu zgodności z Konstytucją aktów prawnych stanowionych przez większość parlamentarną, niejako dodatkowo – wobec protestów mniejszości i krytyki instytucji europejskich – legitymizując je. Taka rola sądu konstytucyjnego odbiega jednak daleko od modelowego jej ujęcia” (s. 43–44).

³ Wyrok TS z 19.11.2019 r., w sprawach połączonych *A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa* (C-585/18), oraz *CP* (C-624/18), *DO* (C-625/18) v. *Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982.

nich z prawa Unii, tj. zapewnić skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem UE, w tym niezależność i bezstronność sądów⁴.

Trybunał Konstytucyjny obradował w obydwu sprawach z niezwykłą szybkością⁵ i w podobnym, budzącym wątpliwości składzie⁶. W sprawach tych zapadły orzeczenia zgodne z oczekiwaniami wnioskodawców – celem tych postępowań było uniemożliwienie wykonania uchwały SN i wyroku TSUE. Lektura obu orzeczeń TK skłania do refleksji, także natury psychologicznej. TK broni działań obozu rządzącego usiłując doprowadzić do unieszkodliwienia uchwały SN przy pomocy mechanizmów, w których stosowana jest metoda zniekształcania, tj. m.in. zaprzeczanie istnieniu czegoś, symbolizacja, dewaluacja, czy odwracanie sensu – czyli tzw. odwracanie kota ogonem.

Celem tego rozdziału jest pokazanie zniekształceń i manipulacji w ww. orzeczeniach TK dotyczących przede wszystkim prawa Unii, wyroku TSUE i zobowiązań wynika-

⁴ Wyrok TS z 19.11.2019 r., pkt 75.

⁵ Orzeczenia wydano w ciągu dwóch (U 2/20) i trzech miesięcy (Kpt 1/20) od złożenia wniosku. Sędzia L. Kieres zwraca uwagę na tę imponującą szybkość, zwłaszcza przy średniej – dwóch lat rozpatrywania spraw, a także że od prawie trzech lat na rozpoznanie oczekuje sprawa zainicjowana w tym samym trybie, dotycząca relacji między Prezydentem i Sądem Najwyższym w kontekście prawa łaski, o którym mowa w art. 139 Konstytucji (Kpt 1/17). Zob. Zdanie odrębne do postanowienia TK z 21.04.2020 r. w sprawie Kpt 1/20, pkt 3.6.

⁶ Skład w obydwu sprawach budzi te same zastrzeżenia. W sprawie Kpt 1/20 TK obradował w składzie: Julia Przyłębska – przewodniczący, Zbigniew Jędrzejewski, Leon Kieres, Mariusz Muszyński, Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca, Stanisław Piotrowicz, Justyn Piskorski, Piotr Pszczółkowski, Jakub Stelina, Wojciech Sych, Michał Warciański, Rafał Wojciechowski, Jarosław Wyrembak, Andrzej Zielonacki. W sprawie U 2/20 zamiast Justyna Piskorskiego był w składzie Bartłomiej Sochański. Sprawozdawcą był Stanisław Piotrowicz. Już w zdaniach odrębnych do postanowienia w sprawie Kpt 1/20 z 28.01.2020 r., sędziowie Kieres i Pszczółkowski zwracali uwagę, że K. Pawłowicz i S. Piotrowicz brali czynny udział w pracach nad ustawą o SN oraz ustawą dotyczącą KRS, byli członkami nowej KRS i jako parlamentarzyści dokonali wyboru członków KRS. Dwóch członków składu TK w tej sprawie ubiegało się o stanowisko sędziego SN na zasadach przewidzianych w znowelizowanej ustawie – jeden sędzia został powołany na stanowisko sędziego Izby Karnej SN, a drugi sędzia wycofał swoją kandydaturę do Izby Dyscyplinarnej SN (M. Muszyński). Okoliczności te mogły wywoływać wątpliwości co do ich bezstronności. Na etapie postępowania w sprawie środków tymczasowych TK tych kwestii nie rozważał. Gdyby wyłączył całą czwórkę, nie dysponowałby wymaganym w tej sprawie kworum 11 sędziów. L. Kieres, pkt 1.2., P. Pszczółkowski pkt 3. Por. zdanie odrębne do postanowienia TK z 21.04.2020 r. w sprawie Kpt 1/20 sędziego L. Kieresa, pkt 3; zdanie odrębne do wyroku w sprawie U 2/20 sędziego Kieresa, pkt 2.2. Pomijamy tu kwestię udziału w postępowaniach tzw. sędziów dublerów, wybranych na już obsadzone miejsca w TK (M. Muszyńskiego, J. Piskorskiego, J. Wyrembaka). W wyroku z 7.05.2021 r. w sprawie Xero Flor v. Poland (Application no. 4907/18) ETPC potwierdził wyrok TK z 3.12.2015 r. w sprawie K 34/15 i stwierdził, że wybór sędziego dublera (M. Muszyńskiego) był „dotknięty poważnymi nieprawidłowościami” skutkującymi w ten sposób, że skład sądu nie może być uznany za zgodny z art. 6 EKPC. Zob. także krytycznie na ten temat S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wypowiada posłuszeństwo prawu Unii Europejskiej*, w: A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu demokracji i praw człowieka, Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 832–833. Autor biorąc pod uwagę wcześniejszą publiczną działalność sprawozdawców w obu sprawach, wyraża zastrzeżenia dotyczące spełniania przez nich podstawowych wymogów ustawowych. Zwłaszcza w sprawie sporów kompetencyjnych, w której były rozważane skutki wyroku TSUE, „sprawozdawcą nie powinna być sędzia, która wielokrotnie wyrażała publicznie głęboką pogardę dla UE i deklarowała się jako przeciwniczka członkostwa Polski w Unii (...). W przypadku sędziego kwestionującego konstytucyjny ustrój państwa występuje zatem ustawowa podstawa wyłączenia z orzekania” (s. 833).

jących dla Polski z członkostwa w UE⁷. Kolejno, z zachowaniem sekwencji czasowej, która najlepiej uwidacznia polityczne zaangażowanie TK, przedstawione zostaną:

- orzeczenie TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych *A.K. i inni* oraz jego następstwa, które skłoniły Pierwszą Prezes SN do zwrócenia się do trzech Izb SN o przyjęcie uchwały interpretującej przepisy kodeksów postępowania cywilnego i karnego, aby umożliwić jednolite wykonywanie wyroku TSUE,
- natychmiastowa reakcja Marszałka Sejmu – wniosek o stwierdzenie istnienia rzekomych sporów kompetencyjnych,
- uchwała trzech Izb SN z 23 stycznia 2020 r.,
- natychmiastowa reakcja TK w postaci postanowienia z 28 stycznia 2020 r., przyjętego z urzędu, o zastosowaniu w postępowaniu Kpt 1/20 środka tymczasowego unieszkodliwiającego uchwałę SN,
- wyrok z 20 kwietnia 2020 r. w sprawie U 2/20 dotyczącej kontroli legalności uchwały SN oraz
- postanowienie z 21 kwietnia 2020 r. w sprawie Kpt 1/20 dotyczącej rzekomych sporów kompetencyjnych.

W orzeczeniu w sprawie U 2/20, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uchwała SN jest sprzeczna z prawem, w tym z prawem UE, a także z wyrokiem TSUE. W sprawie Kpt 1/20 uznał z kolei, że Sąd Najwyższy wykonał wiernie wyrok TSUE, który sam jest wadliwy i sprzeczny z prawem UE (Trybunał Sprawiedliwości UE nie ma bowiem kompetencji do orzekania w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania sądownictwa). SN miał jednocześnie naruszyć kompetencje zarówno Sejmu jak i Prezydenta (co czyni uchwałę sprzeczną z prawem). W wyroku w sprawie U 2/20 Trybunał Konstytucyjny świadomie i celowo odwrócił znaczenie i sens przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) i prawa UE, żeby zdyskwalifikować uchwałę wykonującą wyrok TSUE. W drugim orzeczeniu oparł się na niezasadnych ocenach przekroczenia kompetencji przez TSUE i sprzeczności wyroku TSUE z Konstytucją. Orzeczenie w tej sprawie należy do rzadkich przypadków niepodporządkowania się wyrokowi TSUE⁸ i ma wręcz prowokacyjny charakter.

W sprawach tych chodzi o kwestie o wielkiej wadze, z jednej strony pierwszeństwo prawa Unii w stosunku do prawa krajowego, zakres kompetencji UE i TSUE, z drugiej strony pierwszeństwo konstytucji państwa członkowskiego i prawo trybunałów konstytucyjnych do kontroli granic kompetencji powierzonych UE. Są to materie wrażliwe, może bowiem dojść na ich tle do sytuacji konfliktowych. Ich rozwiązywanie nie powinno jednak polegać na instrumentalnym traktowaniu prawa i dowolnym jego modelowaniu. Trybunał Konstytucyjny wykreował konflikt w zasadniczym obszarze –

⁷ Por. S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wypowiada posłuszeństwo...*, s. 817–834. Autor oceniał wyroki na podstawie komunikatów prasowych, uzasadnienia do wyroków ukazały się bowiem z wielomiesięcznym opóźnieniem. Jego uwagi są jednak nadal aktualne, uzasadnienia ani nie są bardziej jasne, ani spójne, ani bardziej przekonujące.

⁸ Zob. A. Wyrozumska, *Wyrok FTK z 5.05.2020 r. w świetle podobnych orzeczeń sądów innych państw członkowskich UE*, Państwo i Prawo 2020, nr 9, s. 47–70; S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wypowiada posłuszeństwo...*, zwłaszcza s. 828–833; J. Barcz, J. Kranz, *Niedobry wyrok w niefortunnym czasie (uwagi na tle wyroku FTK z 5.05.2020 r.)*, Państwo i Prawo 2020, nr 9, s. 23–46.

praworządności, w tym prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, fundamentalnej wartości, na jakiej oparte jest współdziałanie w UE i prawo UE. Stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, że wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. wykracza poza jego traktatowe kompetencje i nie ma mocy wiążącej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi niebezpieczny precedens.

7.2. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. i jego następstwa

Punktem wyjścia do analizy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 19 listopada 2019 r. oraz sposób jego wykonania przez sądy polskie⁹. W tle wyroku TSUE są zaś zmiany w systemie sądownictwa przeprowadzane w Polsce, począwszy od 2015 r., m.in. obniżenie do 65 lat wieku przejścia w stan spoczynku przez sędziów Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych, które bezpośrednio dotknęło skarżących w postępowaniach głównych przed SN. Sporne jest też utworzenie nowej Izby Dyscyplinarnej, m.in. do rozpatrywania spraw pracowniczych sędziów, do której sędziowie zostali powołani przez Krajową Radę Sądownictwa (KRS). Powstała ona przez skrócenie kadencji poprzedniego składu i na podstawie zmienionej ustawy, która wprowadzała wybór członków KRS przez organy ustawodawcze i wykonawcze (dalej jako: nowa KRS¹⁰). Zdaniem Sądu Najwyższego, który zwrócił się do TSUE, sprzyjało to podporządkowaniu się nowej KRS władzy politycznej, ograniczając zdolność Rady do wykonywania jej konstytucyjnego zadania, polegającego na gwarantowaniu niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W związku z tym wątpliwe stały się wybory sędziów dokonywane przez nową KRS, w tym sędziów wybranych do nowo tworzonej Izby Dyscyplinarnej SN.

W postępowaniach głównych przed SN pojawiła się również kwestia proceduralna tj., czy do rozpatrzenia sporów dotyczących sędziów i ich pracodawców – Naczelnego Sądu Administracyjnego i SN, właściwa jest Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN, do której sprawy wniesiono, czy też nowa Izba Dyscyplinarne. Odpowiedź TSUE oparta była na interpretacji art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹¹ oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (KPP). Powodowie bowiem zarzucali naruszenie zakazu niedyskryminacji i powoływali m.in. Kartę Praw Podstawowych i dyrektywę, także w odniesieniu do prawa

⁹ Na temat tego wyroku zob. również w rozdziale A. Grzelak i A. Sakowicza.

¹⁰ Krajowa Rada Sądownictwa w kształcie wyłonionym na podstawie ustawy z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3).

¹¹ Art. 9 ust. 1 dyrektywy stanowi: „Państwa Członkowskie zapewnią, aby procedury sądowe i/lub administracyjne oraz, w przypadku gdy uznają to za właściwe, procedury pojednawcze, których celem jest doprowadzenie do stosowania zobowiązań wynikających z niniejszej dyrektywy, były dostępne dla wszystkich osób, które uważają się za pokrzywdzone w związku z naruszeniem wobec nich zasady równego traktowania, nawet po zakończeniu związku, w którym przypuszczalnie miała miejsce dyskryminacja.”

do skutecznego środka prawnego¹². W ten sposób kwestie niezależności nowej KRS i Izby Dyscyplinarnej znalazły się w zakresie kompetencji UE.

W wyroku w tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości (w składzie wielkiej izby) potwierdził, że prawo do skutecznego środka prawnego określone w art. 47 KPP¹³ wymaga, by spory dotyczące stosowania prawa Unii były rozpatrywane przez niezawisły i bezstronny sąd oraz sformułował szczegółowe przesłanki, jakie powinny zostać spełnione w świetle prawa UE, aby uznać organ (w tym przypadku Izbę Dyscyplinarną i KRS) za niezależny od władzy politycznej. W przypadku, gdyby organy te nie spełniały takich wymogów, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa UE, sąd odsyłający (czyli SN) zobowiązany został „do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezależności i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie”¹⁴. Ostateczną ocenę niezależności Izby Dyscyplinarnej i nowej KRS TSUE pozostawił sądowi odsyłającemu¹⁵.

W wykonaniu tego orzeczenia Sąd Najwyższy, m.in. w wyroku z 5 grudnia 2019 r.¹⁶, uznał, że nowa KRS nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów oraz że Izba Dyscyplinarna SN, jako utworzona od podstaw z szeroką autonomią i kompetencjami, a nadto obsadzona wyłącznie osobami wyłonionymi przez nową KRS, która nie działa w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, nie jest sądem w rozumieniu art. 47 KPP oraz art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Z kolei nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, składająca się z sędziów powołanych przez nową KRS, wydała uchwałę w składzie siedmiu sędziów, której nadano moc zasady prawnej, wskazującą, że wykonanie wyroku TSUE powinno polegać na szczegółowym wykazaniu przez skarżącego braku niezależności nowej KRS i wpływu tej sytuacji na treść decyzji tego organu

¹² Wyrok TS z 19.11.2019 r., pkt 42, zob. także pkt 40–47.

¹³ Art. 47 KPP stanowi: „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**. (...)” (podkr. AW).

¹⁴ Wyrok TS z 19.11.2019 r., pkt 177.

¹⁵ Na temat konsekwencji wyroku TSUE z 19.11.2019 r. zob. np. *Skutki wyroków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego dotyczących Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa (debata w redakcji Europejskiego Przeglądu Sądowego w dniu 17.12.2019 r.)*, Europejski Przegląd Sądowy 2020/1, s. 4 i n., a także artykuły zamieszczone w numerze specjalnym miesięcznika Palestra 2020/5, pt. *Konsekwencje orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19.11.2019 r. dla polskiego porządku prawnego*. Zob. również publikacje przywołane w rozdziale A. Grzelak i A. Sakowicza.

¹⁶ Wyrok SN z 5.12.2019 r. (III PO 7/18, OSNP 2020/4, poz. 38) SN oddalił wniosek prezesa Izby Dyscyplinarnej SN z 10.10.2018 r. o przekazanie sprawy według właściwości do Izby Dyscyplinarnej oraz uchylił uchwałę KRS z 27.07.2018 r. dotyczącą dalszego zajmowania stanowiska sędziego NSA. Na temat tego wyroku zob. M. Ziółkowski, *Niezależność jako istota prawa do sądu? Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18*, Przegląd Konstytucyjny 2020, nr 3, s. 82–96.

dotyczącej powołania sędziego, przy uwzględnieniu, zdaniem Izby, konstytucyjnego zakazu badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego¹⁷. Uchwała Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w istocie pozbawiała wyrok TSUE praktycznego znaczenia. Wątpliwości dotyczące stosowania wyroku TSUE zgłaszały także inne sądy¹⁸.

W tej sytuacji Pierwsza Prezes SN w dniu 15 stycznia 2020 r. zwróciła się na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o SN, będącego podstawą kompetencyjną podejmowania przez SN uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, których wykładnia rodzi poważne wątpliwości lub stanowi źródło rozbieżności w orzecznictwie sądów (tzw. uchwał wykładniczych), o rozstrzygnięcie w drodze uchwały przez trzy Izby Sądu Najwyższego – Izbę Cywilną, Izbę Karną oraz Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (z wyłączeniem sędziów powołanych przez nową KRS, w tym Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych), rozbieżności w wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Uchwała dotycząca sposobu wykonywania przez SN i inne sądy powszechne i wojskowe wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. została podjęta w dniu 23 stycznia 2020 r.

Sposób wykonania wyroku TSUE z 19 listopada 2010 r. przez uchwałę SN został zakwestionowany przez różne organy państwa (Prezydenta, Marszałka Sejmu, Prezesa Rady Ministrów i nową KRS), które w krótkim czasie złożyły wnioski do Trybunału Konstytucyjnego¹⁹, niektóre z nich nie zostały jeszcze rozpatrzone. Dwa z tych wniosków są przedmiotem naszego zainteresowania – najwcześniejszy z nich, w sprawie Kpt 1/20 dotyczył rozstrzygnięcia generalnej kwestii, czy SN miał kompetencję do wydania uchwały z 23 stycznia 2020 r., tj. do wykonania wyroku TSUE w drodze uchwały wykładniczej, oraz czy naruszył kompetencje Sejmu i Prezydenta (postanowienie TK z 21 kwietnia 2020 r.). W drugim wniosku, w sprawie U 2/20, zaskarżona została bezpośrednio uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. (wyrok ogłoszono 20 kwietnia 2020 r.).

¹⁷ Uchwała z 8.01.2020 r. Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN I NOZP 3/19 (Lex nr 2760443).

¹⁸ Na temat rozbieżności w orzecznictwie i wątpliwości szeregu sądów zob. uzasadnienie Uchwały składu połączonych Izb SN: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r., BSA I 4110 1/20, pkt I.1.

¹⁹ Wniosek Marszałek Sejmu z 22.01.2020 r., Kpt 1/20; KRS z 24.01.2020 r., K 3/20; Prezydenta z 27.01.2020 r., K 2/20; PRM z 30.01.2020 r. K 5/20; Prezesa Rady Ministrów z 24.02.2020 r., U 2/20. W zdaniu odrębnym do wyroku w sprawie U 2/20 sędzia P. Pszczółkowski (pkt 1) zauważa, że w tych sprawach wnioskodawcy różnie oznaczyli przedmiot mający podlegać kontroli TK, mimo że podstawowym problemem konstytucyjnym był – w istocie – problem prawidłowości uchwały SN z 23.01.2020 r. W trzech wnioskach (K 2/20, K 3/20 i K 5/20) przedmiotem zaskarżenia były przepisy kodeksowe, których wykładnię SN ustalił w zakwestionowanej uchwale, a także art. 83 § 1 ustawy o SN, w sprawie Kpt 1/20 – rzekome spory kompetencyjne między SN a Prezydentem i SN a Sejmem, w sprawie U 2/20 – przedmiotem zaskarżenia stała się bezpośrednio uchwała SN z 23.01.2020 r., ale we wniosku krytykowano głównie sposób dokonania wykładni przepisów kodeksowych przez SN. Analiza wymienionych wniosków prowadzi sędziego Pszczółkowskiego do konstatacji, że „organy, podejmując reakcję na działania SN związane z wykonaniem wyroku TSUE z 19.11.2019 r., napotkały trudności ze zidentyfikowaniem „przepisów prawa”, które „nadawałyby się” do kontroli przez Trybunał.”

7.3. Wniosek Marszałka Sejmu do Trybunału Konstytucyjnego o rozpatrzenie sporów kompetencyjnych

Złożenie przez Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego w dniu 15 stycznia 2020 r. wniosku do trzech Izb tego sądu o wydanie uchwały wykładniczej, spowodowało natychmiastową reakcję Marszałek Sejmu (Elżbiety Witek), ewidentnie zmierzającą do uniemożliwienia wydania uchwały.

Marszałek Sejmu złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie rzekomych sporów kompetencyjnych między Sądem Najwyższym a Sejmem oraz między Sądem Najwyższym a Prezydentem. Głównymi zarzutami podniesionymi we wniosku był brak kompetencji SN do podjęcia uchwały w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego, która zmieniałaby stan normatywny w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz brak kompetencji SN do oceny skuteczności powołania sędziego przez Prezydenta RP (na wniosek KRS) i nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej. Trybunał Konstytucyjny wszczął postępowanie, pomimo że SN nie uchwalił jeszcze uchwały (jakkolwiek spór kompetencyjny mógł mieć tylko charakter potencjalny), a wniosek Marszałka miał wady formalne, bo trudno było w nim wskazać sporne przepisy kompetencyjne organów, których kompetencje są odmienne²⁰.

Zgodnie ze zmienioną ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, wszczęcie postępowania przed TK w sprawie sporu kompetencyjnego, powoduje zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny²¹. Sąd Najwyższy został zawiadomiony o wszczęciu postępowania w sprawie Kpt 1/20 w dniu 22 stycznia 2020 r.²². Nie zawiesił jednak postępowania w sprawie uchwały przyjmując, że nie istnieje żaden ze sporów kompetencyjnych, o których mowa we wniosku, i podjął uchwałę wykładniczą 23 stycznia 2020 r.²³.

7.4. Uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. dotycząca sposobu wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r.

Uchwała odnosi się do problemów o istotnym znaczeniu dla polskiego sądownictwa – pozycji zawodowej sędziów powołanych przez nową KRS i wydawanych

²⁰ Wniosek przede wszystkim nie wskazywał przepisów określających „sporne kompetencje” stron sporu, jak tego wymaga art. 50 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z 30.01.2016 r. ze zm. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej – uotpTK). Wątpliwa jest również kompetencja Marszałka Sejmu do zainicjowania postępowania w sprawie sporu między SN a Prezydentem RP. Zob. na ten temat także zdanie odrębne sędziego L. Kieresa do postanowienia Kpt 1/20 z 21.04.2020 r., pkt 2.

²¹ Art. 86 ust. 1 uotpTK.

²² U 2/20, pkt 2.3.

²³ Uchwała składu połączonych Izb SN: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r., BSA I 4110 1/20.

przez nich orzeczeń²⁴. Istotą problemu analizowanego w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r. jest znaczenie (w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) art. 6 ust. 1 EKPC, art. 47 KPP i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w odniesieniu do udziału w składzie orzekającym SN albo sądu powszechnego lub wojskowego sędziego powołanego przez nową KRS. Wniosek Pierwszej Prezes SN sprowadzał się do pytania, czy udział takiej osoby w wydaniu orzeczenia skutkuje (w postępowaniu karnym) nienależytą obsadą sądu w rozumieniu art. 439 ust 1 pkt 2 k.p.k. albo (w postępowaniu cywilnym) sprzecznością składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.

W uchwale trzech Izb SN stwierdza się, w oparciu o standardy wynikające z Konstytucji, EKPC, KPP UE i TUE oraz wyrok TSUE, że wskazująca Prezydentowi RP kandydatów na sędziów nowa KRS nie jest organem niezależnym, co powinien brać pod uwagę Prezydent RP przed podjęciem decyzji o powołaniu sędziego.

W odniesieniu do nowych sędziów SN, w tym Izby Dyscyplinarnej SN, uchwała stwierdza w sposób ogólny, że sąd jest „nienależycie obsadzony” lub „skład sądu jest sprzeczny z przepisami prawa”, gdy w jego skład wchodzi osoba wybrana przez nową KRS. Natomiast w przypadku sądów powszechnych i wojskowych – jeśli wadliwość procesu powołania sędziego prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności²⁵.

7.5. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia 2020 r. w sprawie Kpt 1/20 o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych

Reakcją na uchwałę SN z 23 stycznia 2020 r. było pośpieszne użycie przez Trybunał Konstytucyjny środków tymczasowych, o których mowa w art. 86 uotpTK, mimo że żaden z uczestników postępowania w sprawie Kpt 1/20 o to nie wniósł, a TK nie zdążył zapoznać się z ich stanowiskiem. Przepis ten stanowi:

„1. Wszczęcie postępowania przed Trybunałem powoduje zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny. 2. Trybunał, po zapoznaniu się ze stanowiskiem uczestników postępowania, może wydać postanowienie o **tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych**, a w szczególności o zawieszeniu czynności egzekucyjnych,

²⁴ A. Kapes, J. Skrzydło, *Czy wyroki neo-sędziów są ważne? – rozważania na tle uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (bsa i-4110-1/20)*, *Palestra* 5/2020, pkt 4, s. 123, autorzy Ci podają, że sędziów mianowanych przez nową KRS jest już ponad 500 i wydali oni ok. 70 tys. wyroków.

²⁵ Uchwała składa się z czterech tez i obszernego uzasadnienia. W tezie trzeciej wskazano, że wykładnia dokonana przez SN nie ma zastosowania przez sądy przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem sądu. Natomiast czwarta, stwierdza, że wykładnia ma zastosowanie do orzeczeń Izby Dyscyplinarnej bez względu na datę ich wydania.

jeżeli jest to konieczne dla zapobieżenia poważnym szkodom lub podyktowane szczególnie ważnym interesem społecznym”. (podkr. AW)

Ewidentnym celem tego manewru było nie tylko pozbawienie uchwały Sądu Najwyższego skuteczności, ale i uniemożliwienie temu sądowi wykonania orzeczenia TSUE w drodze uchwały w inny sposób. Nie czekając na uzasadnienie uchwały SN, w dniu 28 stycznia 2020 r. TK wydał postanowienie, w którym uregulował kwestie sporne do czasu rozstrzygnięcia sprawy o sygn. Kpt 1/20²⁶.

Trybunał Konstytucyjny nakazał Sądowi Najwyższemu, po pierwsze, powstrzymać wydawanie uchwał, jeżeli miałyby dotyczyć zgodności z prawem krajowym, międzynarodowym oraz orzecznictwem sądów międzynarodowych ukształtowania KRS, trybu przedstawiania Prezydentowi RP kandydatur sędziowskich, powoływania sędziów przez Prezydenta oraz kompetencji do pełnienia urzędu sędziego. Po drugie, TK nakazał wstrzymać stosowanie uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. ze skutkiem od dnia jej wydania. TK orzekł, że kompetencja do orzekania przez sędziego powołanego na urząd przez Prezydenta na wniosek nowej KRS nie może być ograniczana, a orzeczenia wydane przez składy orzekające, w których zasiadali sędziowie wybrani przez nową KRS mają moc obowiązującą.

Uzasadnienie postanowienia zostało sporządzone miesiąc po jego wydaniu²⁷(!). Jest krótkie i lakoniczne, zwłaszcza w fundamentalnych kwestiach – uprawdopodobnienia istnienia sporu kompetencyjnego (jedynym dowodem na istnienie sporu jest wniosek Pierwszej Prezes SN z 15 stycznia 2020 r. skierowany do trzech Izb SN i wydanie przez te Izby uchwały)²⁸, uprawdopodobnienia roszczeń Sejmu i Prezydenta RP (*fumus boni iuris*), a także wyważenia wchodzących w grę interesów, w tym związanych z wykonaniem wyroku TSUE. Brak też w nim wyjaśnienia dla tak ekscesywnych środków jak np. wstrzymanie kompetencji SN do wydawania uchwał czy rozstrzygnięcie o skutku orzeczeń wydawanych przez sądy²⁹. Uzasadnienie kwituje to jednym zdaniem, wskazując na tożsamość powodów, które skłoniły większość sędziów TK do przyjęcia obu środków³⁰.

Nie jest celem tego tekstu szczegółowe wskazywanie wad formalnych i materialnych postanowienia Trybunału. Jest ono poddane krytycznej analizie w zdaniach odrębnych sędziów L. Kieresa, P. Pszczółkowskiego oraz J. Wyrembaka.

²⁶ Postanowienie z dnia 28.01.2020 r., Sygn. akt Kpt 1/20. Sentencja została ogłoszona 29.01.2020 r. w M. P. poz. 103.

²⁷ Sędziowie Kieres i Pszczółkowski podają, że skład orzekający podpisał je 4.03.2020 r. (zdanie odrębne do postanowienia z 28.01.2020 r. L. Kieresa pkt 6.1., P. Pszczółkowskiego, wprowadzenie).

²⁸ Sędzia Pszczółkowski w zdaniu odrębnym do postanowienia z 28.01.2020 r. stwierdza dobitnie, że postanowienie to jest niezgodne z celem, dla którego została ustanowiona instytucja procesowa tymczasowego uregulowania kwestii spornych. Jego treść w sposób niedopuszczalny antycypuje rozstrzygnięcie merytoryczne, mimo wątpliwości co do tego, czy spór kompetencyjny jest sporem rzeczywistym i aktualnym. „Sentencja postanowienia zawiera rozstrzygnięcia wykraczające poza zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego, a nadto niewykonalne” (pkt 2.). Sędzia Jarosław Wyrembak stwierdza, że z treści postanowienia nie wynika, by Trybunał dokonał choćby wstępnej weryfikacji wniosku Marszałek Sejmu pod kątem zaistnienia rzeczywistego sporu kompetencyjnego (zdanie odrębne do postanowienia z 28.01.2020 r., pkt I).

²⁹ Zob. zdanie odrębne do postanowienia z 28.01.2020 r., sędziego Jarosława Wyrembaka, pkt II i III.

³⁰ Postanowienie z 28.01.2020 r., pkt 2 *in fine*.

Warto jednak zwrócić uwagę na pierwszy z wymogów wskazanych w art. 86 ust. 2 uotpTK – konieczność zapoznania się ze stanowiskiem uczestników postępowania. Jeśli przyjrzeć się bliżej sprawie okazuje się, że Trybunał działał w tempie ekspresowym i najłagodniej rzecz określając – nierzetelnie. Przede wszystkim pisma przedstawiające stanowiska uczestników postępowania dotyczyły ogólnie sprawy Kpt 1/20, a nie kwestii zastosowania środka tymczasowego. Żadne z tych pism nie zawierało wniosku o zastosowanie środka tymczasowego i nie odnosiło się w ogóle do spełnienia przesłanek art. 86 ust. 2 uotpTK³¹.

Pisma SN, Prezydenta RP i Prokuratora Generalnego datowane są 27 stycznia 2020 r., natomiast pismo Sejmu – ma datę dnia wydania postanowienia (!)³². Co więcej, podpisane jest przez Marszałka Sejmu i nie zawiera odwołania do stanowiska Sejmu (np. nie ma w tej sprawie uchwały Komisji Ustawodawczej)³³. Trybunał Konstytucyjny nie poczekał na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich (wpłynęło dopiero 17 lutego 2020 r.)³⁴. Wszystkie pisma są obszernie, liczą parędziesiąt stron, i dotyczą skomplikowanych kwestii prawnych. Sędziowie mogli zatem zapoznać się z nimi tylko pobieżnie. Trudno przypuszczać, żeby TK był w stanie zbadać wszystkie istotne okoliczności, aby sprawę wyjaśnić, zwłaszcza istnienie rzeczywistego sporu kompetencyjnego.

W zdaniu odrębnym, krytykując ten sposób postępowania, sędzia L. Kieres pisze wręcz, że do rozpoczęcia narady w dniu 28 stycznia 2020 r. do godz. 12.00 nie został poinformowany, że jej przedmiotem będzie rozważenie wydania postanowienia regulacyjnego ani że zamiast narady ma mieć miejsce posiedzenie niejawne, na którym będą zapadały decyzje procesowe. Wbrew dotychczas obowiązującej w TK praktyce, nie otrzymał także projektu rozstrzygnięcia³⁵. W tej sytuacji sędzia P. Pszczółkowski słusznie konkluduje, że postanowienie zostało przyjęte przez TK z oczywistym naruszeniem wymogu zapoznania się ze stanowiskiem uczestników postępowania, co powodowało, że TK tak naprawdę nie ocenił, czy wydanie postanowienia o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych było konieczne ze względu na istnienie zagrożenia poważnymi szkodami lub że wymagał tego szczególnie ważny interes społeczny. Trybunał Konstytucyjny arbitralnie uznał, że przesłanki takie się ziściły³⁶.

Postępowanie w sprawie Kpt 1/20 Trybunał Konstytucyjny zakończył wydanym 21 kwietnia 2020 r. (zaledwie po trzech miesiącach od złożenia wniosku) postanowieniem, które potwierdza istnienie sporów kompetencyjnych. Jednakże dzień

³¹ Zob. zdanie odrębne sędziego Piotra Pszczółkowskiego, pkt 1.1.

³² W tym dniu wpłynęło także pismo Prezydenta RP, narada rozpoczynała się o godz. 13.00, zdanie odrębne P. Pszczółkowskiego, wprowadzenie.

³³ Zob. zdanie odrębne sędziego L. Kieresa, pkt 3.4.

³⁴ Zob. zdanie odrębne sędziego L. Kieresa, pkt 3.3.

³⁵ Zob. zdanie odrębne sędziego L. Kieresa, pkt 3.5. Podobnie zob. Zdanie odrębne sędziego P. Pszczółkowskiego, wprowadzenie.

³⁶ Zdanie odrębne sędziego P. Pszczółkowskiego, pkt 1.1. *in fine*. Sędzia Pszczółkowski podkreśla także ekscesywne zastosowanie art. 86 ust. 2 u.o.TK przez ogłoszenie postanowienia z 28.01.2020 r. w Monitorze Polskim. Nie jest to bowiem orzeczenie rozstrzygające sprawę, a tylko takie były dotychczas publikowane. TK wywołał tym „stan niepewności co do rodzaju czynności, którą podjął oraz jej skutków prawnych” (pkt 1.2.).

wcześniej, jak można sądzić nieprzypadkowo, TK wydał wyrok w sprawie U 2/20. Odniesiemy się więc najpierw do tego wyroku. Jak zauważyliśmy wyżej, sprawa ta została wszczęta nieco później niż Kpt 1/20. Zainicjował ją Prezes Rady Ministrów wnioskiem z 24 lutego 2020 r. Również w tym przypadku TK działał z imponującą szybkością (dwa miesiące).

7.6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r. w sprawie U 2/20 dotyczącej legalności uchwały SN z 23 stycznia 2020 r.

7.6.1. Uwagi ogólne

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r. w sprawie U 2/20 pokazuje, że TK jest gotowy rozszerzyć swoją kognicję, odejść od dotychczasowego orzecznictwa, działać nawet sprzecznie z Konstytucją RP, żeby tylko móc unieszkodliwić uchwałę trzech Izb SN z 23 stycznia 2020 r., a tym samym zablokować wykonywanie orzeczenia TSUE z 19 listopada 2019 r. przez SN i inne sądy.

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy, „nowatorsko”, uznał się za właściwy do objęcia swoją jurysdykcją uchwały wykładniczej SN, aktu wydane go w ramach sprawowania przez ten sąd przypisanej mu przez Konstytucję funkcji nadzoru judykacyjnego nad sądami powszechnymi i wojskowymi. TK uznał taką uchwałę, wbrew dotychczasowemu orzecznictwu, za akt stanowienia prawa. Zdeza-uwował ustrojową rolę SN sprawowania nadzoru judykacyjnego a także rolę innych sądów polegającą na stosowaniu prawa UE, zwracaniu się z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości i wykonywaniu jego orzeczeń, opartą wprost na Konstytucji (art. 91).

Wyrok uznaje uchwałę SN za niezgodną z wieloma przepisami prawa polskiego³⁷, i, co dla nas interesujące, także z przepisami unijnymi – art. 2 TUE (dotyczącym wartości UE, m.in. praworządności) i art. 4 ust. 3 (zasadą lojalnej współpracy) TUE oraz z art. 6 ust. 1 EKPC (prawem do sądu).

Uzasadnienie wyroku ogłoszono wiele miesięcy po jego wydaniu. Nie grzeszy ono przejrzystością wyводу, zawiera do tego wiele powtórzeń, a przede wszystkim fałszywe tezy. Trudno z nimi wszystkimi dyskutować. Do wyroku zgłoszone zostały cztery zdania odrębne³⁸.

³⁷ Są to art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji RP.

³⁸ Trzech sędziów L. Kieres, P. Pszczółkowski oraz J. Wyrembak uznało, że TK nie ma kompetencji do badania uchwały SN z 23.01.2020 r. i postępowanie powinno być umorzone. L. Kieres sugeruje, że „celem niniejszego postępowania (zainicjowanego przez Prezesa Rady Ministrów) było także (a może przede wszystkim) wytworzenie argumentów na użytek toczących się już i przyszłych postępowań przeciwko Polsce przed TSUE i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (...). Z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można się spodziewać, że negatywna ocena uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. z punktu widzenia art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 6 ust. 1 Konwencji, dokonana przez Trybunał, będzie podstawowym argumentem rządu polskiego w postępowaniach przed sądami unijnymi i międzynarodowymi” (zdanie odrębne,

7.6.2. Wszczęcie postępowania przez Prezesa Rady Ministrów

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjował wniosek Prezesa Rady Ministrów o zbadanie zgodności uchwały trzech Izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. z wieloma przepisami, w tym także z art. 47 KPP UE.

Wniosek ten oparty został na dość przewrotnym rozumieniu nie tylko takich pojęć jak prawo do sądu, niezawisłość i bezstronność sędziów, czy państwo prawne, ale i treści i skutku uchwały SN z 23 stycznia 2019 r., przypisując jej cechy aktu stanowiącego prawo. Wiadomo, że SN nie może stanowić prawa, a więc stwierdzenie, że uchwała ma charakter prawotwórczy od razu prowadzi do potwierdzenia przekroczenia kompetencji przez SN. Prezes Rady Ministrów zarzucił uchwale, że przyznaje polskim sądom, w tym SN „nową” kompetencję do badania prawidłowości powołania sędziego przez Prezydenta RP i przez KRS oraz tworzy „nową” instytucję sędziego w stanie spoczynku *ab initio* (chodzi o sędziów wskazanych przez nową KRS) – sędzia taki, w myśl uchwały SN, nie ma możliwości orzekania. Ponadto, uchwała wprowadza do systemu prawnego reguły intertemporalne, różnicując konsekwencje nowo ustanowionych przepisów dla orzeczeń wydawanych przez sądy, w których składach udział bierze sędzia w stanie spoczynku *ab initio*.

Prezesowi Rady Ministrów wtórował Prokurator Generalny podkreślając wadliwość ustalenia SN, że nowa KRS nie była obsadzona w sposób zgodny z przepisami Konstytucji. Legalność nowej KRS stwierdzały bowiem dwa wyroki TK, między innymi w sprawie K 12/18³⁹, których SN nie uszanował⁴⁰. Nie wnikając głębiej w treść wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., a raczej wręcz dezawuuując ten wyrok, Prokurator Generalny stwierdzał, że „wykreowanie norm” przez SN, które kontestują charakter prerogatywy Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, sprawia, że dochodzi do sprzeczności rodzimego porządku prawnego z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym, w tym prawem Unii Europejskiej⁴¹. Sąd Najwyższy miał więc dokonać nadużycia interpretacyjnego, wbrew kierunkowi wyznaczonemu Konstytucją, ale także traktatami zaliczanymi do prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

pkt 4.4.), natomiast P. Pszczółkowski wskazuje, że TK „podjął – kolejną po postanowieniu zabezpieczającym z 28 stycznia 2020 r. wydanym w sprawie o sygn. Kpt 1/20 (OTK ZU A/2020, poz. 15) – próbę zablokowania wykonania wyroku TSUE przez SN i inne sądy związane wykładnią prawa UE dokonaną przez TSUE. Takie działanie Trybunału Konstytucyjnego wykracza niewątpliwie poza granice jego konstytucyjnej legitymacji” (zdanie odrębne, *chapeau*). M. Muszyński w zdaniu odrębnym zgadza się z rozstrzygnięciem TK, krytykuje natomiast jego metodologię.

³⁹ Zob. dalej przypis 40.

⁴⁰ Wyrok TK z 25.03.2019 r., sygn. K 12/18 (OTK ZU A/2019, poz. 17) oraz z 4.03.2020 r., sygn. P 22/19. Brak respektowania tych wyroków TK w treści zaskarżonej uchwały SN narusza, zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 190 ust. 1 Konstytucji.

⁴¹ Prokurator Generalny podkreślił, że wydając wyrok z 19.11.2019 r., TSUE nie podzielił „kategorycznych osądów” rzecznika generalnego, ponieważ nie skrytykował – w odróżnieniu od rzecznika generalnego – wyroku TK o sygn. K 12/18, a także nie upoważnił sądu odsyłającego do pomijania przepisów polskiej Konstytucji, w tym ustanawiania instrumentów służących weryfikacji działania konstytucyjnych organów państwa. Dlatego motywy uchwały SN mające uzasadnić jej przyjęcie stanowią przykład jawnego nadużycia interpretacyjnego, wbrew Konstytucji i prawu UE. Odnosząc się do tych stwierdzeń, trzeba podkreślić, że TSUE jedynie zauważył istnienie ww. wyroku TK (zob. pkt 55 wyroku z 19.11.2019 r.), pozostawił go bez komentarza, co nie znaczy, że go aprobował. Po drugie, RG użył wyroku K 12/18 tylko do stwierdzenia,

7.6.3. Uznanie uchwały Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. za akt stanowienia prawa

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego idzie dokładnie w kierunku wyznaczonym przez wniosek Prezesa Rady Ministrów i stanowisko Prokuratora Generalnego. Aby móc kontrolować uchwałę SN Trybunał Konstytucyjny musi przyjąć, że zawiera ona „przepisy prawa”, tj. stanowi akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W przeciwnym wypadku postępowanie podlegałoby umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku⁴². Trybunał Konstytucyjny dochodzi zatem do „przełomowego”⁴³ stwierdzenia i dokonuje, jak to sam określił, „korekt terminologicznych”. „W oparciu o analizę wieloletniej aktywności Sądu Najwyższego i wcześniejszego orzecznictwa TK”, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że istnieje, znajdująca umocowanie w art. 183 ust. 1 Konstytucji, praktyka wydawania aktów prawa wewnętrznego, uchwał Sądu Najwyższego, błędnie kwalifikowanych jako li tylko akty stanowiące przejaw wykładni prawa. Pojęcie „przepisy prawa” interpretuje dość swobodnie jako „substrat do rekonstrukcji normy generalnej i abstrakcyjnej”, czyli akt normatywny w znaczeniu materialnym⁴⁴, podkreślając, że o charakterze aktu decyduje jego treść a nie jego forma. „Substratem” może być zatem także wykładnicza uchwała SN⁴⁵.

że wyrok TK nie podważa jego analizy. „W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, po pierwsze, że art. 9a ustawy o KRS dotyczący sposobu powoływania sędziów będących członkami tego organu przez Sejm (zob. pkt 22 niniejszej opinii) jest zgodny z szeregiem postanowień Konstytucji RP, a po drugie, że art. 44 ust. 1a ustawy o KRS regulujący procedurę sądowej kontroli decyzji odmownych w sprawach indywidualnych dotyczących powoływania sędziów (zob. pkt 28 niniejszej opinii) jest niezgodny z art. 184 Konstytucji RP. Wyrok ten nie zawiera elementów istotnych z punktu widzenia wymogów niezależności Izby Dyscyplinarnej w świetle prawa Unii, a w każdym razie sam w sobie nie usuwa wszystkich opisanych powyżej okoliczności przyczyniających się do osłabienia niezależności KRS.” Opinia RG E. Tancheva z 27.06.2019 r. w sprawach połączonych (C-585/18), oraz CP (C-624/18), DO (C-625/18), ECLI:EU:C:2019:551, pkt 136. Podobnie ocenia wyrok K 12/18 sędzieja Pszczółkowski w zdaniu odrębnym do postanowienia z 21.04.2021 r. w sprawie Kpt 1/20, pkt 2.2.: „Wyrok ten potwierdzał zgodność z Konstytucją jednego z przepisów ustawy o KRS. Nie rozstrzygał natomiast kwestii prawidłowości wyboru członków Rady wobec wątpliwości co do dochowania innych przepisów regulujących ich wybór. Wyrok w tej sprawie, wydany bez analizy spełnienia ustawowych wymagań powołania Krajowej Rady Sądownictwa – jednego z wnioskodawców – pogłębił jedynie stan niepewności prawnej, pośrednio przyczyniając się do wydania przez SN uchwały z 23 stycznia 2020 r.”.

⁴² Zgodnie z art. 188 ust. 3 Konstytucji, TK orzeka w sprawach „zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami”.

⁴³ Wbrew orzeczeniu TK z 27.10.2010 r., sygn. K 10/08, w którym TK stwierdził, iż „należy podkreślić, że uchwała Sądu Najwyższego, jak również inne orzeczenia sądowe czy też akty stosowania prawa nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem sądem prawa, a nie sądem faktów. Konstytucyjna kognicja Trybunału Konstytucyjnego w pierwszej kolejności obejmuje orzekanie w sprawie hierarchicznej zgodności aktów normatywnych (zob. art. 188 i art. 193 Konstytucji). Należy zatem podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do weryfikowania orzeczeń sądowych, w tym uchwał wykładniczych Sądu Najwyższego”. Cytowane w pkt 2 (stanowisko SN) komentowanego orzeczenia.

⁴⁴ U 2/20, pkt III.1.1., III.1.2., zob. także III.2.4.

⁴⁵ Odrzuca zatem stanowisko SN (pkt 2 orzeczenia) i Rzecznika Praw Obywatelskich (pkt 3 orzeczenia), że zaskarżona uchwała mająca moc zasady prawnej nie tworzy norm generalnych i abstrakcyjnych, ponieważ wiąże tylko składy orzekające SN, z woli ustawodawcy (art. 87 i art. 88 ustawy o SN).

Nie jest celem tekstu szczegółowa analiza zagadnień prawa konstytucyjnego, ale trzeba zauważyć, że rozszerzenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego zostało ostro skrytykowane i w doktrynie⁴⁶ i w zdaniach odrębnych trzech sędziów: L. Kieresa (Kieres nazywa je „rewolucją o ustrojowo istotnych i sprzecznych z Konstytucją skutkach”⁴⁷), P. Pszczółkowskiego⁴⁸ oraz J. Wyrembaka⁴⁹. Sędziowie ci przekonywająco dowodzą, że TK wbrew swojemu orzecznictwu i wbrew Konstytucji, w tym z naruszeniem zasady niezależności sądów, błędnie zakwalifikował uchwałę SN.

Uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. nie zawiera „przepisów prawa”, ani wewnętrznego ani powszechnie obowiązującego. Nie jest aktem, podlegającym kognicji Trybunału. Postępowanie w tej sprawie powinno zostać umorzone.

7.6.4. Wzorce kontroli oparte na EKPC i prawie UE

Kolejnym krokiem TK było ustalenie wzorców orzekania. Ograniczymy się do skomentowania tylko tych, które odnoszą się do EKPC i prawa UE.

Jako wzorzec kontroli uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. TK przyjmuje wskazywane przez wnioskodawców prawo do sądu, prawo do rozpoznania sprawy przez „niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podkreśla przy tym, że między tym przepisem a art. 6 ust. 1 EKPC zachodzi „tożsamość normatywna”, a „przyjęte w Konstytucji ujęcie standardów niezależności, niezawisłości i bezstronności w pełni odpowiada standardowi konwencyjnemu”⁵⁰. Trybunał Konstytucyjny ustala jednak zbieżność standardów tylko na podstawie treści przepisów, nie wyjaśniając, jaki jest standard konstytucyjny w tym zakresie, a w odniesieniu do standardu EKPC ogranicza się do powołania tylko takich tez i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które są dla niego wygodne, tj. odnoszą się tylko do kwestii formalnych powołania sędziego, np. że organ, który nie został powołany do roli sądu z woli ustawodawcy nie posiada legitymacji wymaganej do sądenia w społeczeństwie demokratycznym.

⁴⁶ Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego stwierdził dobitnie, że pogląd prawny przedstawiony przez TK, jest błędny z punktu widzenia przepisów i norm Konstytucji, a także dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego zgromadzonego do 2015 r. Sprawa powinna zostać umorzona z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia. TK nie ma bowiem uprawnień do kontroli konstytucyjności uchwał SN, ani innych aktów stosowania prawa wydawanych przez SN, sądy powszechne, administracyjne, czy wojskowe. Przyjęty w wyroku sposób interpretacji przepisów Konstytucji dotyczących kompetencji (zakresu kognicji) TK oraz przepisów stanowiących w tej sprawie tzw. wzorce kontroli, „wprost pomija zarówno przepisy Konstytucji, jak i wszelkie dopuszczalne w teorii prawa metody wykładni przepisów. Wskazuje także na oczywistą nieznamość roli organów wymiaru sprawiedliwości i praktyki ich funkcjonowania, będących konsekwencją ich usytuowania w systemie organów państwa. W sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny opiera swoje rozstrzygnięcie na – oczywiście błędnej, ale użytecznej politycznie – tezie, że uchwała Sądu Najwyższego stanowi akt prawa wewnętrznego, głębsza analiza merytoryczna treści tego rozstrzygnięcia staje się niemożliwa. Z ubolewaniem obserwujemy kolejne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, których jakość stanowi obrazę dla polskiego konstytucjonalizmu.” Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego dotyczące rozstrzygnięcia TK z 20.04.2020, <https://archiwumosiатыnskiego.pl/wpis-w-debacie/stanowisko-zespołu-ekspertow-prawnych-fundacji-batorego-dotyczace-rozstrzygniecia-tk-z-20-04-2020/> (dostęp 16.02.2020).

⁴⁷ Zdanie odrębne do wyroku w sprawie U 2/20, pkt 1.3. *in fine*.

⁴⁸ Zdanie odrębne do wyroku w sprawie U 2/20, pkt 2–7.

⁴⁹ Zdanie odrębne do wyroku w sprawie U 2/20, pkt I–VII.

⁵⁰ U 2/20, pkt III.3.

Trybunał Konstytucyjny akcentował przy tym, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) wielokrotnie stwierdzał naruszenie art. 6 ust. EKPC z powodu wydania orzeczenia przez skład ukształtowany z naruszeniem przepisów krajowych. Okaże się dalej, że jest to potrzebne tylko i wyłącznie do stwierdzenia, że akt powołania sędziego przez Prezydenta nie podlega kontroli. Niewygodne dla tej tezy orzeczenie ETPC w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, które w momencie wydawania wyroku 21 kwietnia 2020 r., a tym bardziej w momencie pisania uzasadnienia, musiało być TK znane, zostało pominięte.

Z wyroku ETPC wynika zgoła odmienna teza. Formalne powołanie sędziego nie może być aktem wyjętym spod kontroli sądowej. ETPC uznał w tym orzeczeniu, że skarżącemu odmówiono prawa do „sądu ustanowionego ustawą” ze względu na udział w jego procesie sędziego, którego powołanie przez parlament i ministra sprawiedliwości zostało podważone przez poważne nieprawidłowości, które naruszyły samą istotę tego prawa. Co więcej, ETPC podkreślił, że „wymóg ustanowienia sądu ustawą jest ściśle powiązany z innymi ogólnymi wymogami Artykułu 6 ust. 1, dotyczącymi niezawisłości i bezstronności sądownictwa, które są również integralną częścią fundamentalnej zasady praworządności w społeczeństwie demokratycznym. Krótko mówiąc, »stawką jest zaufanie, które sądy w społeczeństwie demokratycznym muszą wzbudzać w społeczeństwie«”⁵¹.

Jako wzorzec kontroli w wyroku Trybunału Konstytucyjnego powołano także art. 2 TUE, wskazujący wartości, na których opiera się UE (m.in. praworządność) i art. 4 TUE, określający zasady działania UE: zasadę kompetencji przyznaných, równości państw członkowskich i poszanowania ich tożsamości narodowej oraz zasadę lojalnej współpracy. W przypadku art. 2 TUE Trybunał Konstytucyjny konstatawał, że wartości te są tożsame dla prawa UE, prawa międzynarodowego (co może być prawdziwe w odniesieniu do EKPC, ale nie do całego prawa międzynarodowego, TK nie był więc precyzyjny) i państw członkowskich, stanowiąc ich dorobek konstytucyjny. W przypadku art. 4 TUE TK ograniczył się do przytoczenia tylko jego treści. Obydwa przepisy TUE, Trybunał zestawiał z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem RP, by stwierdzić, że wynika z nich „nakaz poszukiwania kompromisu normatywnego w kolizjach między prawem krajowym i unijnym adekwatnie do realiów multicentrycznego systemu prawnego, a dopiero gdy to okaże się niemożliwe, w grę wchodzi zastosowanie reguły kolizyjnej wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji”⁵². Z tezą tą można się zgodzić, dalej jednak następuje niezrozumiały wywód dotyczący pierwszeństwa Konstytucji, roli wyroków TK w sprawach europejskich oraz „sądu ostatniego słowa”, którym jest Trybunał Konstytucyjny itp. Cel tych rozważań nie jest jasny⁵³.

⁵¹ Wyrok Izby ETPC z 12.03.2019 r., *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* (Application no. 26374/18), pkt 99, zob. także pkt 97–103. Wyrok został utrzymany orzeczeniem wielkiej izby ETPC w tej sprawie z 1.12.2020 r. W wyroku tym ETPC odwołuje się do orzeczenia TSUE z 19.11.2019 r.

⁵² U 2/20, pkt III.3.

⁵³ Podobnie sędzia P. Pszczółkowski (zdanie odrębne pkt 8): „Zupełnie niezrozumiałe są dla mnie wywody uzasadnienia wyroku na temat niezgodności uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. z prawem UE. W szczególności nie rozumiem, na czym ma polegać niezgodność zakwestionowanej uchwały z zasadą lojalnej

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny wybiera jako wzorzec kontroli art. 6 ust. 1 EKPC, ale go nierzetelnie interpretuje, natomiast wybór art. 2 TUE i art. 4 nie jest jasny ani szerzej uzasadniony.

7.6.5. Niedopuszczalność powoływania Karty Praw Podstawowych jako wzorca kontroli

W wyroku Trybunał Konstytucyjny odnosi się kilka razy do art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (prawo do sądu i do skutecznego środka prawnego). Przede wszystkim stwierdza ogólnie, że treść tego przepisu wskazuje na zbieżność standardów z niego wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 EKPC. Mimo tego odmawia zastosowania KPP jako wzorca kontroli, ponieważ:

„Karta jest niewątpliwie aktem stworzonym i wydanym przez instytucje Unii Europejskiej, nie jest jednak rozporządzeniem lub dyrektywą, nie stanowi także odrębnie ratyfikowanej umowy międzynarodowej ani części traktatu podlegającego procedurze ratyfikacyjnej. **Z uwagi na podpisanie przez Polskę tzw. protokołu polsko-brytyjskiego nie jest źródłem powszechnie obowiązującego w Polsce prawa** w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji. Z tego powodu istnieją poważne wątpliwości, czy Karta może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, zwłaszcza że – za wyjątkiem deklaracji dotyczącej jej stosowania – **nie figuruje w oficjalnym spisie protokołów i załączników do Traktatu z Lizbony**, stanowiąc, w świetle prawa międzynarodowego, tzw. akt okołotraktatowy.”⁵⁴ (podkr. AW)

Po raz kolejny ma miejsce demonstracyjne i prowokacyjne zniekształcanie rzeczywistości. Trybunał Konstytucyjny „zapomina” o Traktacie o Unii Europejskiej, ratyfikowanej przez Polskę umowie międzynarodowej, o jej art. 6 ust. 1, który nadaje Karcie moc prawną taką samą jak traktatom założycielskim, deklaracji nr 1 w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – wymienionej ww. „spisie” (domyślamy się, że chodzi Trybunałowi o Akt końcowy konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich⁵⁵), która stwierdza, że Karta jest prawnie wiążąca. Co więcej, pomija także orzeczenie wielkiej izby TSUE w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10, N. S. i M.E., w którym Trybunał unijny jasno stwierdził, że Karta wiąże Polskę, co wynika m.in. z motywu 3 Protokołu nr 30⁵⁶.

współpracy. Trybunał Konstytucyjny podjął się nie tylko kontroli – w świetle „liter i ducha” przepisów TUE – prawidłowości wykonania przez SN wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., ale także, pośrednio, reinterpretacji skutków prawnych tego wyroku dla prawa polskiego, uznając się za „sąd ostatniego słowa”. W uzasadnieniu wyroku o sygn. U 2/20 Trybunał zamieścił jednocześnie szereg ogólnych tez, które odnoszą się do materii relacji prawa UE i prawa polskiego, nie popierając ich jednak głębszą argumentacją.”

⁵⁴ Pkt III.3. wyroku. Wyrok przejmuje tu tezy stanowiska Prokuratora Generalnego, U 2/20, pkt I.4.

⁵⁵ Akt końcowy (2007/C 306/02).

⁵⁶ Wyrok TSUE (wielka izba) z 21.12.2011 r. w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10, N. S. przeciwko Secretary of State for the Home Department i M. E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform, ECLI:EU:C:2011:865, pkt 116–122, zwłaszcza pkt 119 i 120: „protokół (nr 30) nie podważa zastosowania karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski, co znajduje potwierdzenie w motywach tego protokołu. Tak więc, zgodnie z motywem 3 protokołu (nr 30)

Wywód dotyczący KPP staje się jeszcze bardziej niezrozumiały, gdy w pkt III.5.1. wyroku Trybunał wskazuje, że Karta została ogłoszona przez Prezydenta w Dzienniku Ustaw z 2009 r., a to zdaniem TK przesądza obowiązywanie Karty na terytorium RP w zakresie określonym przepisami TUE oraz Protokołem nr 30.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że do art. 47 Karty ma zastosowanie art. 2 Protokołu. Zgodnie z art. 2, jeżeli dane postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do Polski wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznane przez ustawodawstwo lub praktykę. Zdaniem TK, zagwarantowane w art. 47 KPP prawo do sądu i do skutecznego środka prawnego należy do tej kategorii (czyli odsyła do prawa krajowego) i jest uznawane przez ustawodawstwo i praktykę⁵⁷. TK stwierdza także, że art. 2 Protokołu jest wyjątkiem od art. 1, tj. „wyjątkiem od zasady, zgodnie z którą Karta nie rozszerza zdolności żadnego sądu i trybunału Polski do uznania, że przepisy ustawowe są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone”⁵⁸.

Trzeba zauważyć, że Trybunał interpretuje Protokół w szczególny sposób. TK uznał art. 2 Protokołu za wyjątek od art. 1, tzn. że wbrew orzeczeniu TSUE w sprawie C-411/10 i C-493/10, N. S. i M.E. uznaje, że przepis ten znaczy coś więcej niż powtórzenie treści art. 51 KPP, tj. że Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa UE poza kompetencje UE, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań UE, ani też nie zmienia Traktatów⁵⁹.

Również art. 2 Protokołu TK swoiście interpretuje. Trudno jest bowiem przyznać, że art. 47 KPP stanowiący wyraźnie o prawie przysługującym zgodnie z warunkami w nim przewidzianymi odsyła (*odnosi się* w wersji polskiej Protokołu, *refer, fait référence*) do ustawodawstw i praktyk krajowych. Przepisy, o które chodzi w art. 2 Protokołu to takie przepisy Karty, które stwierdzają, że dane prawa są gwarantowane zgodnie z prawem krajowym, jak np. art. 9 KPP – prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Odnosi się do nich także art. 52 ust. 6 KPP, który

art. 6 TUE stanowi, że karta jest stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w ścisłej zgodności z wyjaśnieniami, o których mowa w tym artykule. Ponadto zgodnie z motywem 6 wspomnianego protokołu karta potwierdza prawa, wolności i zasady uznawane w Unii oraz sprawia, że są one bardziej widoczne, nie tworzy jednak nowych praw ani zasad. W takiej sytuacji art. 1 ust. 1 protokołu (nr 30) potwierdza treść art. 51 karty dotyczącego jej zakresu stosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień.” Podobnie, rzecznik generalna Juliane Kokott w wydanej 15.12.2011 r. opinii w sprawie C-489/10 Prokurator Generalny przeciwko Łukaszowi Marcinowi Bondzie stwierdza, że „protokół nie zawiera dla obu wspomnianych krajów odstępstwa od karty, lecz że ma charakter precyzujący i ma być pomocny przy wykładni” pkt 23.

⁵⁷ TK stwierdza: „Zagwarantowane w art. 47 Karty prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu jest niewątpliwie uznane przez ustawodawstwo i praktykę w Polsce, a także stanowi element polskiej tradycji prawnej. Art. 47 Karty został skonkretyzowany w akcie podstawowym (zaskarżona uchwała SN), a także podlega stosowaniu w orzecznictwie SN (zob. wyrok SN z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18, Lex nr 2746893). Ponadto wyjaśnienia dołączone do Karty wskazują, że treść jej art. 47 akapit drugi odpowiada treści art. 6 ust. 1 Konwencji.” U 2/20, pkt III.5.1.

⁵⁸ U 2/20, pkt III.5.1.

⁵⁹ Zob. przypis 55.

stanowi, że „ustawodawstwa i praktyki krajowe uznaje się w pełni, jak przewiduje to niniejsza Karta.” W konsekwencji, gdy państwo członkowskie stosuje prawo UE musi gwarantować prawo do sądu i do skutecznego środka prawnego zgodnie ze standardem unijnymi, a nie krajowym.

Co jednak ważniejsze, KPP nie obowiązuje w Polsce z powodu ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, obowiązywałyby nawet gdyby nie była ogłoszona. Powtórzony w tym miejscu argument, że KPP nie jest ratyfikowaną umową międzynarodową pokazuje, że TK nie rozumie lub nie chce zrozumieć, skutku prawnego odesłania zawartego w umowie międzynarodowej (w art. 6 ust. 1 TUE).

Trybunał Konstytucyjny przesądził doniosłą kwestię merytoryczną na wątpliwych podstawach. Karta była do tej pory powoływana jako wzorzec kontroli, jak podaje i dokumentuje w zdaniu odrębnym sędzia L. Kieres, w ponad dwudziestu sprawach, lecz zarzuty na jej tle nie były, z różnych powodów, rozpoznane merytorycznie. Przyczyną tego nie był jednak w żadnym przypadku charakter Karty⁶⁰.

7.6.6. Niezgodność uchwały Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. z prawem UE i z EKPC

Czytając część uzasadnienia wyroku w sprawie U 2/20 dotyczącą niezgodności uchwały SN z Europejską Konwencją Praw Człowieka i prawem UE odnieść można wrażenie, że Trybunał Konstytucyjny ma niewiele na ten temat do powiedzenia. Stwierdza co prawda, że uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. jest niezgodna: po pierwsze, z art. 2 TUE (wartościami UE, w tym zasadą państwa prawnego) oraz 4 ust. 3 TUE (zasadą lojalnej współpracy), po drugie zaś z art. 6 EKPC (prawem do sądu), ale służy to raczej jako pretekst do wypowiedzi na szersze tematy. Uzasadnienie istoty naruszeń wskazanych przepisów jest lakoniczne, zastępują je wywody na temat kompetencji TK do badania zgodności uchwały SN z prawem UE, relacji między prawem polskim a prawem UE, czy roli TK jako „sądu ostatniego słowa”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w omawianej sprawie nie kontroluje zgodności prawa UE z Konstytucją, lecz zgodność przepisu prawa krajowego (uchwały SN) z ratyfikowaną umową międzynarodową (podstawą tego uprawnienia jest art. 188 pkt 3 Konstytucji). Dodał też, że art. 8 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie gwarantuje postanowieniom Konstytucji status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej

⁶⁰ Zdanie odrębne do wyroku w sprawie U 2/20 L. Kieresa, pkt 4.5. Sędzia zauważa także, że Trybunał oparł się w tej części na argumentacji przedstawionej w stanowisku Prokuratora Generalnego. „Poglądy tego organu w postępowaniach przed Trybunałem nie były jednak dotychczas konsekwentne, a raczej uwarunkowane sytuacyjnie – na przykład w sprawie o sygn. P 19/14 (zakończony postanowieniem z 15.12.2016 r., OTK ZU A/2016, poz. 95) wniósł on o stwierdzenie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 20 Karty. Ani w pismach złożonych w niniejszej sprawie, ani w wypowiedziach ustnych podczas rozprawy nie odnalazłem wyjaśnienia tej zmiany poglądów.” P. Pszczółkowski (zdanie odrębne, pkt 8) nie akceptuje tezy, że „Karta praw podstawowych UE nie jest w Polsce źródłem prawa powszechnie obowiązującego (teza nie do pogodzenia z brzmieniem art. 6 ust. 1 TUE, który przyznaje tej Kartie moc prawną równą Traktatom)”. M. Muszyński z kolei stwierdza, że „Trybunał słusznie zwrócił uwagę, że Karta Praw Podstawowych nie jest ratyfikowaną umową międzynarodową i nie może stanowić wzorca konstytucyjnego zgodnie z art. 188 Konstytucji RP. Nie jest jednak poprawny wywód przeprowadzony w tej kwestii w pkt III. 5 uzasadnienia” (zdanie odrębne, pkt 5).

Polskiej”, także w zestawieniu z przepisami prawa Unii Europejskiej”⁶¹. Trybunał Konstytucyjny przywołał zatem poprzednie orzecznictwo dotyczące integracji europejskiej – nadrzędności Konstytucji, obowiązku przestrzegania wiążącego RP prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) i stosowania prawa UE, zwłaszcza wyrok TK w sprawie SK 45/09⁶², w której TK kontrolował zgodność z Konstytucją rozporządzenia UE i postanowienie TK w sprawie P 37/05⁶³. Wybierając pewne elementy tych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie U 2/20 podkreślił w szczególności, że zachowanie pierwszeństwa Konstytucji w warunkach integracji europejskiej musi być uznane za równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa (teza z wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony – K 32/09) oraz że role TK i TSUE są odmienne: TK strzeże Konstytucji i w sprawach zasadniczych, o wymiarze konstytucyjno-ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatecznego słowa” (teza z postanowienia P 37/05).

Rozważania te podsumowane są w dziwny sposób. Mianowicie, TK może badać zgodność aktu podstawowego z przepisami prawa pierwotnego UE. Nie musi w sprawie interpretacji tych przepisów zwracać się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, gdy interpretuje je tak samo jak TSUE, ponieważ nie jest to „niezbędne” w rozumieniu wymogu zawartego w art. 267 TFUE. TK ujmuje to następująco:

„Jeśli jednak nie zachodzi rozbieżność interpretacji przepisu prawa pierwotnego Unii Europejskiej między poglądem TK a stanowiskiem TSUE, zwłaszcza wtedy gdy TSUE zabrał już w sprawie głos, przepis uplasowany na poziomie prawa pierwotnego Unii Europejskiej (z perspektywy polskiej Konstytucji umiejscowiony w umowie międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w specjalnym trybie) może stanowić kryterium kontroli aktu podstawowego bez tworzenia sytuacji kolizyjnej. Zwłaszcza, gdy w treści aktu podstawowego stanowiącego przedmiot kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny przyjęto – w ocenie TK – interpretację przepisu europejskiego prawa pierwotnego sprzeczną z jego literą i duchem, której nie można pogodzić również z orzecznictwem TSUE. W takiej sytuacji znajduje również zastosowanie zasada, że sąd krajowy zwraca się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym tylko wtedy, gdy jest to niezbędne. (...) W oparciu o wskazaną argumentację, ale także podkreślając odmienną rolę statusu prawnego Trybunału Konstytucyjnego i sądów oraz stosując zasadę najwyższej mocy prawej Konstytucji (art. 8), **Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził istnienia podstaw prawnych do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE w rozpatrzonej sprawie, przed wydaniem wyroku o sygn. U 2/20.**”⁶⁴ (podkr. AW)

Warto przy okazji zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny uznał się za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE, nie wiadomo, czy zrobił to w sposób świadomy. Karci go za to stwierdzenie M. Muszyński⁶⁵, proroczo przewidując, że może być kłopotliwe. Na marginesie bowiem warto zauważyć, że w sprawie Xero Flor v. Poland, ETPC skontrolował wybór sędziów TK w świetle standardów art. 6 ust. 1 EKPC

⁶¹ U 2/20, pkt III.4.2.

⁶² Wyrok TK z 16.11.2011 r. SK 45/09.

⁶³ OTK ZU 177/11/A/2006 postanowienie z 19.12.2006 r., sygn. akt P 37/05, pkt II i III. 4.2.

⁶⁴ U 2/20, pkt III.4.2.

⁶⁵ Zob. U 2/20, zdanie odrębne M. Muszyńskiego, pkt 5.

uznając TK za „sąd” w rozumieniu EKPC⁶⁶. Reakcją na ten wyrok jest wniosek Prokuratora Generalnego skierowany do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 6 ust. 1 EKPC⁶⁷. Jego celem jest uzyskanie stwierdzenia, że TK nie jest sądem, gdyż orzeka w sprawach hierarchicznej zgodności określonych w Konstytucji przepisów i aktów normatywnych. W konsekwencji ETPC nie ma kompetencji do oceny legalności procesu wyboru sędziów TK w celu ustalenia, czy TK jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą. Trybunałowi trudno będzie uzasadnić, dlaczego uważa się za sąd w rozumieniu art. 267 TFUE a nie jest sądem w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, a tym samym w rozumieniu art. 47 KPP.

Trybunałowi Konstytucyjnemu umyka tu jednak z pola widzenia rzecz zasadnicza. Istotą sporu nie jest bowiem zgodność uchwały SN z Konstytucją czy z prawem UE, ale przede wszystkim sposób wykonania wyroku TSUE. Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do kontroli sposobu wykonania wyroku TSUE. Jeśli miałyby to zrobić, choćby pośrednio, to powinien zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Zgodnie z prawem UE Trybunał Sprawiedliwości ma co do zasady wyłączną kompetencję do interpretowania prawa UE.

Przechodząc do art. 2 i 4 ust. 3 TUE, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przepisy TUE:

„są częścią porządku prawnego obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej i każdy akt prawa wewnętrznego, w rozumieniu art. 93 Konstytucji, nie wyłączając uchwały SN, musi pozostawać z nimi w zgodzie. Również w tym zakresie kontrola hierarchicznej zgodności aktów prawnych tworzących konstytucyjny system źródeł prawa stanowi wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego. W wypadku odwołania w treści aktu prawa wewnętrznego (w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji) do treści aktu prawa Unii Europejskiej, to Trybunał Konstytucyjny pozostaje sądem „ostatniego słowa” w sprawie zachowania hierarchicznej spójności konstytucyjnego systemu źródeł prawa, stojąc nie tylko na straży Konstytucji, ale również na straży traktatów konstytuujących Unię Europejską, do czego podstawę daje wyraźna dyspozycja konstytucyjna w art. 188 Konstytucji.”⁶⁸ (podkr. AW)

Ten fragment uzasadnienia znacząco odbiega od wymowy tez postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 37/05, w której uchylił się od rozpatrywania zgodności aktu prawa krajowego z prawem UE pozostawiając to innym sądom krajowym, a rolę strażnika Traktatów pozostawiając Trybunałowi Sprawiedliwości. Stwierdził co prawda, że zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa” w sprawach zasadniczych, o wymiarze konstytucyjno-ustrojowym⁶⁹. W obecnym orzeczeniu TK nadużywa także tej tezy aby kontrolować zgodność uchwały SN z TUE.

⁶⁶ Wyrok ETPC z 7.05.2021 r., w sprawie Xero Flor v. Poland (Application no. 4907/18).

⁶⁷ Wniosek Prokuratora Generalnego z 27.07.2021 r. w sprawie K 6/21.

⁶⁸ U 2/20, pkt III.4.3.

⁶⁹ Tak TK w postanowieniu z 19.12.2006 r., P 37/05, (pkt II). A dalej: „O tym, czy ustawa koliduje z prawem wspólnotowym, rozstrzygać będą bowiem Sąd Najwyższy, sądy administracyjne i sądy powszechne, a o tym, co znaczą normy prawa wspólnotowego, rozstrzygać będzie ETS, wydając orzeczenia wstępne” (pkt III.4.2.).

Trybunał Konstytucyjny prowadzi dalej wywód wskazując, że relacje między poszczególnymi częściami wieloskładnikowego konstytucyjnego systemu źródeł prawa są skomplikowane, a z art. 8 Konstytucji wynika nie tylko nadrzędność Konstytucji, ale i obowiązek ciążyący na wszystkich organach państwa, polegający na poszukiwaniu możliwości „bezkonfliktowej kooperacji Konstytucji i prawa Unii Europejskiej”. Zasada ta jest zbieżna z „istotną treścią” art. 4 ust. 3 TUE, tj. z zasadą lojalnej współpracy. Wynika z niej „obowiązek poszukiwania przez organy krajowe rozwiązań prawnych, które umożliwiają bezkonfliktowe funkcjonowanie regulacji ukształtowanych przez różne ośrodki prawodawcze w ramach charakterystycznego dla Unii Europejskiej multicentrycznego systemu prawnego”⁷⁰.

Uzasadnienie brzmi jak dotąd koncyliacyjnie, ale za chwilę tezy te zostaną użyte do zniekształcenia tenoru orzeczenia TSUE⁷¹. TK stwierdzi bowiem, że w oparciu o zasadę lojalnej współpracy TSUE nakazał wzięcie pod uwagę wszystkich istotnych informacji w procesie oceny charakteru prawnego Izby Dyscyplinarnej. Tymczasem SN nie uwzględnił należycie uwarunkowań konstytucyjnych, tj. konstytucyjnej regulacji powoływania sędziów. TK stwierdzi:

„Zaskarżona uchwała SN, **abstrahując od informacji kluczowej – w postaci konstytucyjnej regulacji procesu powoływania sędziów** w Rzeczypospolitej Polskiej, o której, *nota bene*, wprost napisano w uzasadnieniu wskazanego wyroku TSUE – **narusza zasadę lojalnej współpracy** zarówno w postaci wprost wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE jak i w regułach wyprowadzonych z tego przepisu w przytoczonym wyroku TSUE. Niedopełniając powyższego obowiązku, SN **uksztaltował treść zaskarżonego aktu normatywnego w sposób naruszający art. 8 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 TUE**. SN *de facto* proklamuje w akcie podustawowym nieuprawnioną i sprzeczną z prawem „sztuczną” konfrontację obydwu zasad, abstrahującą od zbieżnych rezultatów ich prawidłowej wykładni”⁷². (podkr. AW)

Po pierwsze, w wyroku z 19 listopada 2019 r. Trybunał unijny przywołuje zasadę lojalnej współpracy tylko raz, ale w zupełnie innym kontekście⁷³. Po drugie, TSUE podkreśla, że sam fakt, że sędziowie Izby Dyscyplinarnej są powoływani przez Prezydenta RP, nie może powodować ich zależności od Prezydenta, ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności. Trudno się z tym nie zgodzić. Nie oznacza to jednak, że sąd nie może badać niezawisłości i bezstronności tego sądu/ sędziów, a tego typu

⁷⁰ U 2/20, pkt III.4.3.

⁷¹ Zob. na temat tej części wyroku uwagi sędziego Kieresa (zdanie odrębne, pkt 3.4.). Ma on wątpliwości co do doboru cytowanego orzecznictwa Trybunału, sposobu jego przedstawienia i aplikacji w niniejszej sprawie. Przykładowo: „Trybunał nadmiernie wyekspozował w powyższym omówieniu niezbyt szczęśliwie sformułowane tezy uzasadnienia postanowienia o sygn. P 37/05 o Trybunale jako „sądzie ostatniego słowa” (por. cz. II uzasadnienia), przemilczając, że zostały one sformułowane w sprawie, w której Trybunał odmówił zbadania zgodności zaskarżonego przepisu ustawowego z przepisem prawa pierwotnego UE. Moim zdaniem, postanowienie to – jako całość – nie tylko nie uzasadnia dokonania kontroli uchwały SN z 23.12.2020 r. (kwalifikowanej – moim zdaniem – błędnie jako akt prawa wewnętrznego) z prawem UE, ale nawet wręcz przeciwnie – potwierdza, że jest to niecelowe i niedopuszczalne.”

⁷² U 2/20, pkt III.4.3

⁷³ Wyrok TSUE z 19.11.2019 r., pkt 166.

kontrola wymaga, zdaniem TSUE, uwzględnienia wielu innych czynników⁷⁴. Trybunał Konstytucyjny tę tezę przekręca, pomijając owe czynniki, które powinny zostać uwzględnione i które uwzględniła uchwała SN⁷⁵. Odwraca także sens unijnej zasady lojalnej współpracy, która wymaga od SN wykonania wyroku TSUE, tj. zbadania niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej. W wersji TK naruszenie zasady lojalnej współpracy przez uchwałę SN jest po prostu naruszeniem „nietykalności” powołania sędziego przez Prezydenta, naruszeniem nadrzędności Konstytucji.

Również odwrotnie niż wynikałoby to z prawa UE i wyroku TSUE, Trybunał Konstytucyjny uznał sprzeczność uchwały SN „podważającej prawo sędziego do orzekania, pomimo jego powołania zgodnego z konstytucyjną procedurą i kompetencjami” z art. 2 Konstytucji (zasadą państwa prawnego) i art. 2 TUE (wartościami UE, m.in. zasadą państwa prawnego), w tym z prawem do sądu, gdyż uchwała wprowadziła „stan niepewności” realizacji tego prawa. Trybunał Konstytucyjny zrobił to w oparciu o górnolotne stwierdzenie, o argument, że zasada demokratycznego państwa prawnego należy do wspólnego dorobku konstytucyjnego państw członkowskich UE (*acquis constitutionnel*), a treść art. 2 TUE, „wywodząc się z treści konstytucji państw narodowych, czerpie w znacznym stopniu z treści i wykładni art. 2 Konstytucji RP jako jednego z największych państw członkowskich Unii Europejskiej, mającego przeszło tysiącletnią kulturę prawną”⁷⁶.

Brzmi to dumnie, ale argumentacji nie dodaje wartości. TK zapomniał, że przeciwko temu państwu z tak długoletnią kulturą prawną toczyły się i toczą obecnie postępowania, w których TSUE już stwierdził naruszenia praworządności⁷⁷, a badanie wymogów niezawisłości i bezstronności sądu, wbrew zapewnieniom TK⁷⁸, jest przez unijny Trybunał rozumiane niestety inaczej niż czyni to TK. (Teza, że TSUE i TK tak samo interpretują Traktaty jest oczywiście fałszywa). Dla Trybunału Konstytucyjnego

⁷⁴ Wyrok TSUE z 19.11.2019 r., pkt 133–153. „Pozostaje jednak konieczne upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu tych członków są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani.” (pkt 134).

⁷⁵ W zdaniu odrębnym (pkt 3.2.) L. Kieres podkreśla, że Trybunał Konstytucyjny nie jest organem uprawnionym do oceny wykonywania orzeczeń TSUE przez jakiegokolwiek organy krajowe, a także że ustalenie TK, że SN nie wzięło pod uwagę uwarunkowań konstytucyjnych jest „kontrfaktyczne”. „W uzasadnieniu uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. zawarto obszerną analizę konstytucyjnych i ustawowych ram powoływania sędziów oraz praktyki ich stosowania w zakresie niezbędnym dla tego postępowania (por. zwłaszcza pkt 31–41 uzasadnienia). Sąd Najwyższy podkreślił w szczególności, że rozpoznając zagadnienie prawne, „nie zmierza do rozwiązania problemów ustrojowych z określeniem statusu osób, które po przeprowadzeniu postępowań ukształtowanych ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zostały powołane na urzędy sędziowskie przez Prezydenta RP, gdyż niewątpliwie osoby te uzyskały formalnie status sędziów. Tego statusu Sąd Najwyższy niniejszą uchwałą i w wykonaniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. nie jest w stanie nikomu ani przyznać, ani odebrać” (pkt 11 uzasadnienia omawianej uchwały). Uwarunkowania konstytucyjne zostały więc przez Sąd Najwyższy uwzględnione, zgodnie z wytycznymi zawartymi w wyroku TSUE z 19.11.2019 r.”

⁷⁶ U 2/20, pkt III.4.3.

⁷⁷ Zob. przypis 1.

⁷⁸ Analizując prawo do sądu – wymóg niezawisłości i bezstronności sądu – Trybunał Konstytucyjny odwołuje się i do wyroku TSUE z 19.11.2019 r. i z 24.06.2019 r. w sprawie C-619/18 (*Niezależność SN*).

tucyjnego wystarczy, że uchwała SN naruszyła rzekomo „podstawową i wyjściową” przesłankę niezawisłości sędziego i bezstronności sądu, jaką jest samo powołanie sędziego zgodnie z przepisami Konstytucji – przez Prezydenta na wniosek KRS i konstytucyjna gwarancja jego nieusuwalności. Wyklucza to zmianę statusu sędziego przez akt podustawowy (uchwałę SN):

„Podstawą i wyjściową przesłanką niezawisłości sędziego i bezstronności sądu – wynikającą ze wszystkich wskazanych przepisów – jest na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej powołanie sędziego zgodnie z przepisami Konstytucji i przestrzeganie konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego. Konstytucyjne i traktatowe prawo do sądu wyklucza zatem zmianę statusu sędziego przez akt podustawowy, w szczególności modyfikację jego statusu konstytucyjnego skutkującą powstaniem instytucji sędziego w stanie spoczynku *ab initio*.”⁷⁹ (podkr. AW)

I znów mamy do czynienia z techniką „odwracania kota ogonem”: Trybunał Konstytucyjny uznaje zaskarżoną uchwałę za niezgodną z art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 EKPC z powodu naruszenia w jej treści standardu niezależności sądu i niezawisłości sędziego obejmującej (zgodnie z orzecznictwem TSUE, w tym wyrokiem z 19 listopada 2019 r., co podkreśla TK) dwa aspekty – zewnętrzny tj. niezawisłość sędziego oraz drugi – wewnętrzny, tj. bezstronność, czyli jednaki dystans do stron sporu. Uchwała narusza zewnętrzny aspekt, gdyż przyznaje „jednym sędziom prawo decydowania o faktycznym orzeczeniu, iż inni sędziowie powoływani przez Prezydenta mają, *de facto*, status sędziów w stanie spoczynku *ab initio*”⁸⁰. Aspekt wewnętrzny z kolei „wyklucza procedurę kwestionowania generalnego prawa sędziego do orzekania dokonywanego przez innych sędziów oraz weryfikowania przez sędziów prawidłowości postępowania poprzedzającego powołanie sędziego przez Prezydenta, jako podstawę generalnego zakwestionowania prawa takiego sędziego do orzekania.” To zdanie nie grzeszy jasnością, Trybunał Konstytucyjny spieszy więc z wyjaśnieniem, że jednaki dystans sędziego do sporu możliwy jest wyłącznie dzięki oparciu wszelkich wniosków sądu w danej sprawie na poszanowaniu Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdzi w innym miejscu, że wskazany standard niezawisłości i bezstronności sędziów jest tożsamy z normami rekonstruowanymi na

⁷⁹ U 2/20, pkt III.4.3.

⁸⁰ U 2/20, pkt III.4.3.: „Tożsamy treściowo standard znajduje również wyraz w wykładni art. 2 TSUE [*powinno być TUE – AW*] (zob. wyroki TSUE z: 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18, Lex nr 2683590; 19 listopada 2019 r., w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18, C-625/18) i art. 2 Konstytucji. Podstawą i wyjściową przesłanką niezawisłości sędziego i bezstronności sądu – wynikającą ze wszystkich wskazanych przepisów – jest na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej powołanie sędziego zgodnie z przepisami Konstytucji i przestrzeganie konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego. Konstytucyjne i traktatowe prawo do sądu wyklucza zatem zmianę statusu sędziego przez akt podustawowy, w szczególności modyfikację jego statusu konstytucyjnego skutkującą powstaniem instytucji sędziego w stanie spoczynku *ab initio*. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność kwestionowanej uchwały SN z dwoma wskazanymi przepisami, uplasowanymi w aktach prawnych ustanowionych przez różne centra prawodawcze (znajdujących się w Konstytucji – art. 45 ust. 1 i w Konwencji – art. 6 ust. 1). Standard ochrony wynikający z tych przepisów jest bowiem tożsamy.”

podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji, a naruszenia tych norm nie da się pogodzić również z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2), tożsamą z zasadami demokracji i państwa prawnego wyrażonymi w art. 2 TUE. Powołuje przy tym, co dziwne, orzeczenia TSUE dotyczące praworządności w Polsce⁸¹. Służy to poparciu tezy, że wymóg niezawisłości sędziowskiej wchodzi w zakres prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego. Chytrząc tymi tezami i orzeczeniami TSUE, akceptuje ten pogląd prawny TSUE – dostrzegając „pełną zbieżność stanowiska TSUE i zapatrywania TK na efekt wykładni art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji.”⁸² Ma to na celu wywołanie po raz kolejny pozorów legalności własnego orzeczenia. Zdumiewające jest niezgranie tej tezy z główną tezą orzeczenia w sprawie Kpt 1/20 – brakiem kompetencji TSUE do rozstrzygania spraw z zakresu organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim.

Jak zauważyliśmy poprzednio, prawo do sądu („ustanowionego ustawą”) wyrażone w art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny pojmując w swoisty sposób, jako wykluczające kontrolę aktu powołania sędziego, wystarczy że został on powołany na podstawie ustawy. Sprzeczność z art. 6 EKPC uchwały SN z 23 stycznia 2019 r. jest tylko jednym z elementów naruszeń prawa wskazanych w wyroku i ma współgrać m.in. ze stwierdzeniem naruszenia przez uchwałę art. 179 Konstytucji, ponieważ podważa charakter tego przepisu jako samodzielnej podstawy skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS. Z art. 179 Konstytucji nie można, zdaniem TK, pogodzić procedury, w której inny, niż Prezydent, organ państwa (sąd) dokonuje weryfikacji powołania sędziego i kwestionuje wydane przez niego orzeczenia⁸³. Stąd TK wielokrotnie nazywa rozwiązania interpretacyjne zastosowane w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r. „nowością normatywną”⁸⁴ – nieznaną „innym aktem prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności Konstytucji”. Nowość ta polega, zdaniem TK, na tym, że sądy powszechne, wojskowe i Sąd Najwyższy:

⁸¹ Wyroki TSUE z 24.06.2019 r. w sprawie C-619/18; 19.11.2019 r., w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18, C-625/18).

⁸² U 2/20, pkt III.4.3.

⁸³ U 2/20, pkt III.4.1.

⁸⁴ W zdaniu odrębnym (pkt 7) P. Pszczółkowski stwierdza: „Uważam, że w niniejszej sprawie „nowością normatywną” stał się nie – wykreowany rzekomo przez SN – mechanizm weryfikacji sędziów przez SN, lecz – wykreowany przez Trybunał – mechanizm weryfikacji przez Trybunał uchwał SN lub NSA. Trybunał zastrzegł sobie w istocie możliwość oceny prawidłowości realizowania przez SN nadzoru judykacyjnego nad sądami. W wyroku o sygn. U 2/20 Trybunał dokonał kontroli prawidłowości zastosowania przez SN art. 83 § 1 ustawy o SN oraz prawidłowości przyjętej przez SN wykładni przepisów kodeksowych i interpretacji wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., chociaż dotychczas – uwzględniając swoją konstytucyjnie wyznaczoną funkcję ustrojową – Trybunał konsekwentnie podtrzymywał, że w jego kompetencjach nie mieści się badanie zgodności z Konstytucją aktów sądowego stosowania prawa (w tym rezultatów wykładni sądowej) ani ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (zob. przywołany już wyrok o sygn. K 9/17).”

„mogą kontrolować i ograniczać prawo sędziego do orzekania **wyłącznie w oparciu o fakt powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS**, której członkowie będący sędziami zostali wybrani przez Sejm, a nie przez gremia sędziowskie. Całość regulacji uchwały odnosi się do szczegółów procedury odsuwania takiego sędziego od orzekania oraz stwierdzania nieważności lub uchylania orzeczenia wydanego z jego udziałem wyłącznie w oparciu o tę przyczynę. Zarówno określone przepisy Konstytucji, jak i **wzorce kontroli stanowiące część prawa międzynarodowego, w tym prawa Unii Europejskiej, wskazane we wniosku, nie pozwalają na taką regulację** w akcie prawnym prawa wewnętrznego, zwłaszcza w formie uchwały SN mającej moc zasady prawnej. Uzasadnia to ocenę zaskarżonej uchwały SN jako sprzecznej ze wskazanymi w sentencji wyroku wzorcami kontroli.”⁸⁵ (podkr. AW)

Po pierwsze, stwierdzenie TK, że jedynym elementem wziętym pod uwagę przez SN w uchwale z 23 stycznia 2020 r. (a tym samym w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r.) był fakt, że sędziowie zostali powołani przez Prezydenta na wniosek KRS jest nierzetelne (co innego bowiem wynika z obszernego uzasadnienia uchwały). Po drugie, zawężenie przez TK prawa do sądu tylko do jednego aspektu, pominięcie względów niezawisłości i bezstronności sędziego, zniekształca standardy międzynarodowe i unijne, prowadzi do zakamuflowanego odrzucenia orzeczenia TSUE z 19 listopada 2019 r.

Konkludując, w wyroku w sprawie U 2/20 Trybunał Konstytucyjny, w sposób sprzeczny z dotychczasowym orzecznictwem i stanowiskiem doktryny, uznał uchwałę wykładniczą SN za akt stanowienia prawa i kontrolował jej zgodność m.in. z prawem UE. Inaczej niż Trybunał Konstytucyjny w 2006 r. w sprawie P 37/05, nie uchylił się od rozpatrywania zgodności aktu prawa krajowego z prawem UE, przypisując sobie rolę strażnika traktatów unijnych. W niejasnym i niespójnym wywodzie, Trybunał przewrotnie przywołał i interpretował zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), państwa prawnego (art. 2 TUE) oraz prawo do sądu (art. 6 EKPC). Ich rzekome naruszenie przez uchwałę SN z 23 stycznia 2020 r. sprowadził do jednego, nieposzanowania aktu powołania sędziego zgodnego formalnie z przepisami Konstytucji i konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego, czyli naruszenia pierwszeństwa Konstytucji (art. 8 ust. 1). Trybunał Konstytucyjny zapewniał przy tym kilkakrotnie, że standardy uznawane przez TSUE, ETPC i skład TK w tej sprawie są takie same. Manewr ten stwarza jedynie pozory oparcia orzeczenia na prawie, ale nie jest w stanie go obronić.

W oparciu o opaczne rozumienie standardów europejskich, zonglując m.in. wyrokiem TSUE z 19 listopada 2019 r., Trybunał Konstytucyjny uznał uchwałę SN z 23 stycznia 2020 r. za sprzeczną z prawem UE i EKPC, a zatem, pośrednio za sprzeczną z tym wyrokiem. W wydanym dzień później orzeczeniu wnioski są zgoda inne – uchwała SN jest zgodna z wyrokiem TSUE, ale jednocześnie wyrok TSUE jest sprzeczny z prawem UE.

⁸⁵ U 2/20, pkt III.4.1.

7.7. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2020 r. w sprawie Kpt 1/20 dotyczącej sporów kompetencyjnych

7.7.1. Uwagi ogólne

Nietrudno było przewidzieć, że postanowienie końcowe w sprawie Kpt 1/20 będzie zbieżne z „tymczasową regulacją” przyjętą w postanowieniu z 28 stycznia 2020 r. o zastosowaniu środka tymczasowego (zob. wyżej pkt 4).

Postanowienie końcowe stwierdza, że: Sąd Najwyższy – również w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego – nie ma kompetencji do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, dokonywanej w drodze uchwały. Należy to do wyłącznej kompetencji ustawodawcy – tak więc powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta RP, którą wykonuje na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa „osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji Sądu Najwyższego”. Konstytucja nie przewiduje dla Sądu Najwyższego kompetencji do sprawowania przez ten organ nadzoru nad wykonywaniem przez Prezydenta RP kompetencji, w tym dokonywania wiążącej wykładni przepisów prowadzącej do określenia warunków skuteczności wykonywania przez Prezydenta RP tej kompetencji.

Logika tej sentencji budzi wątpliwości, czy interpretacja – nawet jeśli jest prawotwórcza – może prowadzić do zmiany „stanu normatywnego”? Czy określona w Konstytucji kompetencja Prezydenta do mianowania sędziów na wniosek tylko KRS, bez udziału SN, staje się bardziej zabezpieczona, jeśli doda się, że jest wykonywana „osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji Sądu Najwyższego”? Czy SN wykonuje „nadzór” nad wykonywaniem przez Prezydenta RP kompetencji i czy wskazując np. przesłanki oceny niezawisłości i bezstronności sądu określa warunki skuteczności wykonywania przez Prezydenta RP kompetencji?⁸⁶

Uzasadnienie do postanowienia ukazało się z kilkumiesięcznym opóźnieniem (!)⁸⁷, nie jest ani bardziej spójne ani bardziej przejrzyste od uzasadnienia do wyroku w sprawie U 2/20. Jego ton i język są jednak znacznie ostrzejsze, albowiem przyjmuje zupełnie inny wariant zniekształcania. Opiera się wyraźnie na zanegowaniu wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. jako sprzecznego z prawem UE i polskim porządkiem konstytucyjnym.

⁸⁶ Zob. np. zdanie odrębne do postanowienia TK z 21.04.2021 r. w sprawie Kpt 1/20 L. Kieresa, pkt. 4.2.: „W piśmie inicjującym postępowanie ani w wypowiedziach podczas rozprawy (por. protokoły rozprawy z 3 marca 2020 r. i 21 kwietnia 2020 r.) nie dostrzegłem ujmowania relacji między Prezydentem i Sądem Najwyższym w kategoriach „nadzoru” (który jest pojęciem konstytucyjnym), a art. 183 ust. 1 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że SN sprawuje nadzór tylko „nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania” (czego nie można interpretować rozszerzająco – por. art. 7 Konstytucji). W uzasadnieniu wniosku nie znalazłem też uzasadnienia zarzutu dokonywania przez SN wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji (na s. 13 i 14 postawiono jedynie tezę, że jest to niedopuszczalne; na marginesie: instytucja wiążącej wykładni prawa w polskim prawie w ogóle nie występuje – por. niżej).”

⁸⁷ Zob. zdanie odrębne do postanowienia TK z 21.04.2021 r. w sprawie Kpt 1/20 L. Kieresa, pkt 3.5; P. Pszczółkowskiego, pkt 3. 5.

7.7.2. Ustalenie istnienia sporów kompetencyjnych oraz zarzut zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości

Głównymi zarzutami w sprawie Kpt 1/20 są naruszenia przez SN przez wydanie uchwały z 23 stycznia 2020 r. kompetencji Sejmu do stanowienia prawa oraz kompetencji Prezydenta do powoływania sędziów. Postępowanie dotyczy rzekomych sporów kompetencyjnych między tymi organami państwa. Istnienie tych sporów Trybunał Konstytucyjny ustalił w dość dziwny sposób⁸⁸. Nie jest jednak celem opracowania roztrząsanie zagadnień prawa konstytucyjnego, ograniczymy się tylko do kilku uwag, wskazując na powiązanie przez TK tych zarzutów z prawem UE.

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. ma charakter prawotwórczy. W wydanym dzień wcześniej wyroku w sprawie U 2/20 ten właśnie aspekt stanowił kluczowe ustalenie, ale TK odwołuje się do tego wyroku tylko raz (i do tego hasłowo). Robi to w następujący sposób:

„SN uchwałą z 23 stycznia 2020 r. drogą nadużycia art. 83 § 1 u.SN dla rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, kreując nowe, powszechnie obowiązujące rozumienia przesłanki wadliwości składu sądu w postępowaniu cywilnym i karnym – wkroczył w kompetencje ustawodawcy. Uchwała wykładnicza może stanowić wprawdzie postać aktu normatywnego (**por. wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20**), ale – będąc aktem prawa wewnętrznego – nie może wkraczać w materie ustawowe”⁸⁹. (podkr. AW)

Uchwała SN wkroczyła, zdaniem TK, w materie ustawowe, ponieważ ma charakter prawotwórczy. A zatem spór pomiędzy SN a Sejmem nie dotyczy powoływania się przez SN i Sejm na te same przepisy, ale dotyczy „rozstrzygnięcia tej samej sprawy”.

„„Tą samą sprawą” jest wkroczenie przez SN w drodze jego uchwały prawotwórczej z 23 stycznia 2020 r. w wyłączną kompetencję Sejmu w obszarze ustawodawstwa, w obszarze tworzenia prawa. Także w sprawach modyfikacji ustawowych przepisów procesowych z zakresu postępowania karnego i cywilnego SN swą uchwałą wkroczył więc w „rozstrzygnięcie tej samej sprawy”, która to „sprawa” tworzenia prawa należy do wyłączności prawodawcy. Drogą nieuprawnionej, szerokiej interpretacji przepisów określających zadania i kompetencje SN, sąd ten, nadużywając ich, podjął uchwałę 23 stycznia 2020 r. o charakterze powszechnie obowiązującym, czyli zdecydował w obszarze, w „sprawie” należącej do wyłącznej właściwości ustawodawcy”⁹⁰.

Pojęcie sporu kompetencyjnego, do którego odnosi się TK, definiuje art. 85 uotpTK jako przypadek, gdy co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcia. Żeby móc orzekać w sprawie Kpt 1/20, Trybunał Konstytucyjny musiał odejść od dotychczasowego rozumienia przesłanek „tożsamości sprawy”,

⁸⁸ Czterech sędziów TK, sędziowie L. Kieres, P. Pszczółkowski, J. Stelina i J. Wyrembak, złożyło w tej sprawie obszerne zdania odrębne, stanowczo stwierdzając brak jakiegokolwiek rzeczywistego sporu kompetencyjnego.

⁸⁹ Kpt 1/20, pkt III.2.2.

⁹⁰ Kpt 1/20, pkt III.2.2.

„tożsamości kompetencji”, czy „rozstrzygnięcia tej samej sprawy”. Logicznie można ewentualnie przyjąć, że „prawotwórcza uchwała” SN, kompetencja SN do wydawania uchwał prawotwórczych (gdyby rzeczywiście tak była sformułowana) może kolidować z prawotwórczymi kompetencjami Sejmu. Trudniej jednak wskazać konflikt między kompetencją prawotwórczą SN a kompetencją Prezydenta do nominowania sędziów. Nie jest to kompetencja o tym samym charakterze. Przy czym trzeba przecież pamiętać, że SN nie ma kompetencji prawotwórczej, SN sprawuje jedynie wymiar sprawiedliwości oraz sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. W istocie zatem w sprawie Kpt 1/20 nie chodzi o spory prawne, chodzi o spory polityczne, którymi Trybunał Konstytucyjny nie powinien się zajmować.

TK stanowczo przyjmuje, zgodnie zresztą z wnioskiem Marszałek Sejmu, że ma do czynienia ze sporami prawnymi, zarówno w przypadku rzekomego sporu między SN a Sejmem, jak i między SN a Prezydentem. Żeby dojść do takich rezultatów musi również zniekształcić konstrukcję prawną „realności” i „aktualności” sporu. Pamiętać trzeba, że w chwili zainicjowania postępowania przed TK, w obu przypadkach „spór” mógł istnieć jedynie potencjalnie (zob. wyżej pkt 4). Uzasadnienie wniosku Marszałek Sejmu ogranicza się tylko do obaw wnioskodawcy związanych z perspektywą wydania przez SN konkretnej uchwały abstrakcyjnej. Trybunał wniosek uzupełnia⁹¹. W odniesieniu do rzekomego sporu między SN a Sejmem, TK stwierdza bowiem:

„Należy zauważyć, że chociaż niniejszy spór kompetencyjny, o rozstrzygnięcie którego wystąpił z wnioskiem do TK Marszałek 22 stycznia 2020 r., dotyczy procedury rozpoczętej przez PPSN pismem do SN z 15 stycznia 2020 r., i wbrew prawu dopełnionej (zakończony) podjęciem przez SN uchwały z 23 stycznia 2020 r., to **w rzeczywistości został on zainicjowany w 2018 r. pytaniami prejudycjalnymi kierowanymi przez SN do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), podważającymi w ich treści konstytucyjność składu KRS oraz status sędziów powoływanych przez Prezydenta na wniosek KRS ukształtowanej w trybie ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2017 r.** Przedstawiciel Prezydenta taki pogląd również zaprezentował podczas rozprawy przed TK 12 marca 2020 r. W arbitralnej ocenie SN, ustawa nowelizująca z 8 grudnia 2017 r. „wywołuje zasadnicze wątpliwości ustrojowe i konstytucyjne”. Wprowadzony tą ustawą tryb wybierania sędziowskiej części składu KRS jest konsekwentnie przez SN ignorowany i jako element obowiązującego polskiego systemu prawnego – pomijany, co również należy uznać za wczesny etap tego samego, który obecnie został zbadany, sporu między SN a Sejmem, **trwającego *de facto* od dwóch lat. Przeanalizowany obecnie przez TK spór jest tylko jego punktem kulminacyjnym, kolejnym etapem.** W działaniach swych, SN od 2018 r. przypisuje sobie prawo „rozstrzygania” o „sprawach” z obszaru właściwości polskiego ustawodawcy, prawo do uznawania lub pomijania ustaw, ich „niezauważania” lub arbitralnego modyfikowania znaczeń (rozumień) przepisów umiejscowionych w aktach powszechnie obowiązujących”⁹². (podkr. AW)

⁹¹ Por. zdanie odrębne do postanowienia Kpt 1/20 L. Kieresa, pkt 4.2.

⁹² Kpt 1/20, pkt III.2.2. Podobnie powtórzono pkt III.3.2.: „TK zwraca jednak uwagę, iż spór między SN a Prezydentem *de facto* również ma swe źródło w treści wcześniejszych pytań prejudycjalnych kierowanych przez SN do TSUE w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18. TK zwraca uwagę, że również w wypad-

Trybunał powtórzy dalej odnośnie rzekomego sporu między SN a Prezydentem:

„Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., według uzasadnienia uchwały SN z 23 stycznia 2020 r., stał się dla SN podstawą wydania wyroku z 5 grudnia 2019 r. o sygn. akt III PO 7/18, w którym SN już wówczas bezpośrednio zastosował wykładnię prawa przedstawioną przez TSUE w tym wyroku. Można więc uznać, że **wspomniane pytania prejudycjalne SN i wdrożenie przez SN już 5 grudnia 2019 r. ustaleń wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. były formą wkroczenia przez SN w kompetencje Prezydenta dotyczące powołania sędziów**, o którym mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Trzeba przypomnieć przy tym, że istotą wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. było wskazanie tzw. standardu niezawisłości sędziów, **którego sugerowany w wyroku TSUE sposób wdrożenia przez sąd odsyłający, czyli SN, oznaczał podważenie prerogatywy Prezydenta**. TK stwierdził zatem, że powstanie sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Prezydentem **zapoczątkowały już pytania prejudycjalne SN z 2018 r. oraz wyrok SN z 5 grudnia 2019 r.** pomijające uregulowania ustrojowe polskiej Konstytucji. Wniosek PPSN z 15 stycznia 2020 r. był kontynuacją procesu wkraczania SN w kompetencje Prezydenta. Proces ten dopełniony został uchwałą SN z 23 stycznia 2020 r. Konkludując, TK stwierdził, że niniejszy spór kompetencyjny jest rzeczywisty i aktualny, dotyczy dwóch konstytucyjnych centralnych organów państwa, tj. SN oraz Prezydenta. Jest to spór o charakterze pozytywnym”⁹³. (podkr. AW)

W części uzasadnienia dotyczącej rzekomego sporu między SN a Prezydentem RP Trybunał Konstytucyjny opiera zatem swoje rozumowanie na podobnych przesłankach jak w przypadku pierwszego ze sporów. Stwierdza jednak kategorycznie, że żadne polskie przepisy nie powierzają SN kompetencji w zakresie oceny skuteczności powołania sędziego, „a w szczególności oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej”⁹⁴. Treść uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. została sformułowana, zgodnie z jej uzasadnieniem, jak stwierdza TK, wprost na podstawie wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. z całkowitym pominięciem konstytucyjnych kompetencji Prezydenta, „próbując – niezgodnie z logicznie wynikającym, rzeczywistym skutkiem swej uchwały – usprawiedliwiać swoje niedopuszczalne na gruncie konstytucyjnych zasad decyzje, że dotyczą sądu, a nie sędziów. Jednak *de facto* treść uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. stanowi zaprzeczenie konstytucyjnie zagwarantowanego statusu sędziów, którzy wraz z powołaniem przez Prezydenta otrzymali prawo do wydawania orzeczeń w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.”⁹⁵

Powoływane tu stwierdzenia pokazują, na jakich w istocie kryteriach opiera się Trybunał Konstytucyjny: SN nie może oceniać skuteczności powołania sędziego i jego statusu, są to sprawy należące do organizacji i funkcjonowania sądownictwa, nie może zwracać się w takich sprawach z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE,

ku sporu: SN – Prezydent, treść pytań prejudycjalnych SN podważała prerogatywę Prezydenta dotyczącą powołania na urząd sędziego. Zasadne jest zatem twierdzenie o wkraczaniu SN w spór kompetencyjny z Prezydentem już na tym etapie działań zmierzających ostatecznie do zanegowania polskiego porządku prawnego w zakresie ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości.”

⁹³ Kpt 1/20, pkt 3.4.

⁹⁴ Kpt 1/20, pkt 3.4.

⁹⁵ Kpt 1/20, pkt 3.4.

ani wykonać orzeczenia TSUE. Zauważmy, że pytania SN w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 stanowiących przedmiot wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., odnosiły się do interpretacji art. 9 ust. 1 dyrektywy unijnej 2000/78, gwarantującego w sprawach związanych z dyskryminacją prawo do skutecznego środka prawnego oraz art. 47 KPP, w związku z możliwością rozpatrywania spraw w postępowaniach głównych dotyczących statusu sędziów przez Izbę Dyscyplinarną SN⁹⁶. W wyroku TSUE jednoznacznie uznał, że pytania wchodzą w zakres prawa UE i wyjaśnił, że kwestie niezależności i bezstronności sędziów krajowych orzekających w dziedzinach prawa UE nie są kwestiami organizacji i funkcjonowania sądownictwa.

Trybunał Konstytucyjny zakwestionował w ten sposób uprawnienie SN wynikające z art. 267 TFUE (przepisu traktatu będącego częścią prawa polskiego)⁹⁷ a także uprawnienie TSUE do udzielenia odpowiedzi na takie pytania, a szerzej do decydowania, co wchodzi w zakres prawa UE, a co należy do kompetencji państwa członkowskiego. Zdaniem TK, Sąd Najwyższy powinien postąpić inaczej – zwrócić się z pytaniami prawnymi do TK, skoro „bezpośrednią” przyczyną rozbieżności w orzecznictwie były regulacje wprowadzone ustawą z 8 grudnia 2017 r. dotyczącą KRS. Trybunał Konstytucyjny gani zatem SN:

„PPSN nie zwrócił się jednak z tymi wątpliwościami do TK. Przeciwnie, „pomijając” Trybunał Konstytucyjny, **kierował pytania prejudycjalne w fundamentalnych sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości** bezpośrednio do TSUE.”⁹⁸ (podkr. AW)

Pada także zarzut, że SN zignorował wyrok TK w sprawie K 12/18 dotyczący KRS⁹⁹ i bezpodstawnie uznał nową KRS za organ powołany i funkcjonujący w sposób wadliwy. Co więcej, w uzasadnieniu uchwały z 23 stycznia 2020 r. SN operował argumentami pozaprawnymi, w tym gołosłownymi stwierdzeniami, że unijne standardy niezawisłości i bezstronności sądu wskazane w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. – nie są w Polsce realizowane, a procedury wyłaniania kandydatów na urząd sędziego obarczone są fundamentalnymi wadami konstytucyjno-ustrojowymi. Tym samym SN naruszył prawo obywateli do bezstronnego i właściwego sądu¹⁰⁰. W tym miejscu TK powtarza zarzut, jaki pojawił się już w sprawie U 2/20. Naruszenie prawa do sądu polegało tam m.in. na wprowadzeniu przez uchwałę z 23 stycznia 2020 r. „stanu niepewności” realizowania prawa do sądu, uchwała kwestionowała bowiem prawo sędziego do orzekania¹⁰¹. Argumentacja ta nie została tu powtórzona, nowa natomiast jest jeszcze mniej przekonywająca.

⁹⁶ Kpt 1/20, pkt III.2.2., pkt III.3.2.

⁹⁷ Zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP „stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”, zaś zgodnie z ust. 2, umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (tak jak TUE i TFUE) „ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową.”

⁹⁸ Kpt 1/20, pkt III. 2.6.

⁹⁹ Zob. przypis 40.

¹⁰⁰ Kpt 1/20, pkt 2.6.

¹⁰¹ Zob. wyżej pkt 6.6.

7.7.3. Nadinterpretacja i nadużycie wyroku Trybunału Sprawiedliwości

Trybunał Konstytucyjny zarzuca SN nadinterpretację i kilka innych nadużyć wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., które zasadniczo polegają na oparciu na tym wyroku swojej kompetencji do wydania uchwały o charakterze prawotwórczym rozstrzygającej kwestie należące do organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

Kwestie te rozwinięte są dalej, na wstępie jednak warto poczynić dwie uwagi. Po pierwsze, odnieść się należy do części uzasadnienia postanowienia w sprawie Kpt 1/20, która dotyczy wykonania przez uchwałę SN z 23 stycznia 2020 r. wyroku TSUE. Wywód Trybunału Konstytucyjnego nie jest ani ciągły ani spójny. Wątek wadliwego wykonania orzeczenia TSUE Trybunał Konstytucyjny przeplata z innymi kwestiami, w związku z tym uporządkowanie zarzutów nie jest proste. Uzasadnienie rozpoczyna się dość łagodnie. TK mówi najpierw o nadinterpretacji czy nadużyciu wyroku, potem jednak przybiera ostry ton odnosząc się do naruszenia pierwszeństwa Konstytucji i przekroczenia kompetencji przez TSUE. Wypowiedzi te kontrastują z tonem wyroku TK z poprzedniego dnia w sprawie U 2/20, w którym TK podkreślał potrzebę poszukiwania przez wszystkie organy państwa rozwiązań umożliwiających „bezkonfliktową kooperację Konstytucji i prawa Unii Europejskiej” i unikania „konkurencyjności” TSUE i TK¹⁰².

Po drugie, warto zauważyć, że częściowo zarzuty TK skierowane są wobec pism Pierwszej Prezes SN z 15 stycznia 2020 r. do SN o przyjęcie uchwały oraz do Trybunału Konstytucyjnego w związku z toczącym się postępowaniem, a nie wobec uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. Na ich podstawie TK rekonstruuje przede wszystkim motywy i zasady, którymi kierował się SN. Na przykład, zdaniem TK, Sąd Najwyższy przyjął, że z treści prawa do niezależnego sądu, którego standard unijny, EKPC i konstytucyjny jest tożsamy, wynika nie tylko nakaz poddania sposobu powoływania sędziów określonym regułom prawa, ale i ich przestrzegania. Z kolei, z wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. wynika obowiązek badania, czy KRS jest organem niezależnym w świetle kryteriów określonych w tymże wyroku, w pkt. 139–145. Obowiązek ten, zdaniem SN, jest szeroki – wymaga każdorazowej oceny zapewnienia prawa do niezależnego i niezawisłego sądu w każdym postępowaniu. Nie może on być ograniczony wyłącznie do spraw zainicjowanych odwołaniem od uchwały KRS o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego¹⁰³.

Takiego pojmowania skutków wyroku TSUE Trybunał Konstytucyjny najpierw nie kwestionuje, zauważając jednak nadinterpretację, gdy w piśmie Pierwszej Prezes SN¹⁰⁴ pojawia się stwierdzenie, skądinąd słuszne, że zasady dotyczące niezawisłości

¹⁰² U 2/20, pkt. III, 4.2.–4.3. Por. zdanie odrębne do wyroku w sprawie Kpt 1/20 L. Kieresa, pkt 4.6.4.

¹⁰³ Zob. m.in. Kpt 1/20, pkt 2.4.

¹⁰⁴ Pismo Pierwszej Prezes SN z 15.01.2020 r. cytowane w Kpt 1/20, pkt III.2.4.: „Na gruncie konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji RP) nie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w której w odniesieniu do praw i wolności wynikających z prawa Unii Europejskiej skład sądu, o którym mowa w *petitum* pytania wywołuje wątpliwości odnośnie do niezależności od czynników zewnętrznych, w szczególności od

i bezstronności składu sądu orzekającego w dziedzinach prawa UE powinny być stosowane w taki sam sposób do sędziów orzekających w zakresie dziedzin regulowanych prawem krajowym. Potwierdza ono, zdaniem TK, słuszność argumentu, że rzeczywistym celem procedury zainicjowanej wnioskiem Pierwszej Prezes SN jest rozstrzygnięcie kwestii dotyczących organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz wydanie abstrakcyjnej uchwały pozwalającej ingerować władzy sądowniczej w kompetencje Prezydenta i Sejmu. Jest to kolejny dowód, że TK posługuje się hipotezami, z zamiarów wyciąga wnioski o naruszeniu prawa przez przyszłą uchwałę SN. Interesuje nas to jednak tylko w kontekście wypowiedzi dotyczących prawa UE.

Trybunał Konstytucyjny zarzuca następnie Sądowi Najwyższemu, po pierwsze, zignorowanie głównej tezy wyroku TSUE, „która mówi wyraźnie, iż wskazane przez TSUE wzorce i standardy powinny być oceniane odrębnie w indywidualnych toczących się sporach, i to na wniosek strony tego sporu”¹⁰⁵. TK nie przytacza tu jednak tezy wyroku TSUE, ani tym bardziej odpowiedniego punktu orzeczenia TSUE. Jest natomiast oczywiste, że TSUE odpowiada na pytania sądów, przed którymi toczą się konkretne postępowania i pojawiają się konkretne zarzuty. Sądy działają natomiast w ramach tzw. autonomii proceduralnej i od prawa krajowego zależy, czy mogą badać sprawy np. z zakresu właściwego obsadzenia sądu z urzędu lub wydawać uchwały interpretacyjne wiążące składy danego sądu. Rozstrzyga o tym w Polsce m.in. k.p.k. lub k.p.c.

Po drugie, TK zarzuca SN potraktowanie wyroku TSUE jako nakazu podjęcia wdrażającej wyrok TSUE „uchwały wykładniczej o abstrakcyjnym, generalnym charakterze, której skutek ma być wiążący powszechnie w orzecznictwie sądów mocą autorytetu SN, w każdej sprawie, z urzędu”¹⁰⁶.

Po trzecie, co łączy się z poprzednim zarzutem, TK zarzuca wywiedzenie z wyroku TSUE dodatkowych kompetencji, których SN nie posiada na gruncie prawa polskiego. Trybunał Konstytucyjny stwierdza dobitnie:

„Z treści art. 183 ust. 2 Konstytucji wprost wynika, że jedynie Konstytucja i ustawy mogą określać dodatkowe kompetencje SN, z czego *a contrario* wynika, że **dodatkowe kompetencje SN nie mogą pochodzić z innych źródeł, np. z wyroku TSUE**. Z zasady nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji) i zasad przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej (art. 90 ust. 1 Konstytucji) wynika, że nie jest możliwe wprowadzenie do polskiego systemu ustrojowego, w jakikolwiek sposób – tym bardziej w drodze abstrakcyjnych uchwał SN – norm przyznających SN uprawnienia do rekonstrukcji obowiązujących unormowań w zakresie ustroju i organizacji sądownictwa, a także norm dopuszczających ocenę sposobu realizacji prerogatyw prezydenckich czy dokonywania wiążącej wykładni przepisów Konstytucji, **na podstawie upoważnienia wyprowadzanego z orzeczenia międzynarodowego organu sądowego**. Na marginesie, TK przypomina, że zgodnie z paremią

bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, a w odniesieniu do praw i wolności wynikających z prawa krajowego, wątpliwości takie byłyby pozbawione znaczenia”.

¹⁰⁵ Kpt 1/20, pkt III.2.6.

¹⁰⁶ Kpt 1/20, pkt III.2.6.

nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet, TSUE nie mógł przekazać polskiemu SN kompetencji, których sam traktatowo nie posiada.¹⁰⁷ (podkr. AW)

Zdaniem TK, wywiedzenie przez SN kompetencji z wyroku TSUE i wykorzystanie go do „wkroczenia w prawotwórcze kompetencje Sejmu oraz innych konstytucyjnych organów państwa, tj. Prezydenta RP i TK”¹⁰⁸ stanowi nadużycie. SN uznał się bowiem „na podstawie wyroku TSUE za uprawniony do samodzielnej, powszechnie wiążącej modyfikacji w drodze swojej uchwały wykładniczej przepisów k.p.c. i k.p.k., w celu generalnego otworzenia sądom możliwości własnej oceny spełniania unijnego standardu niezależności i bezstronności sądu w konkretnych sprawach”¹⁰⁹.

Co do zasady, można przyznać TK rację, że sąd krajowy wykonując wyrok TSUE może go nadinterpretować i wykonać go wykraczając poza swoje kompetencje. Nawet gdyby założyć, że ma to miejsce w obecnym przypadku, to ocena prawidłowości wykonania wyroku TSUE nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli wyrok TSUE nie został prawidłowo wykonany, to pojawią się (lub mogą się pojawić) kolejne odesłania prejudycjalne sądów krajowych, Komisja lub państwo członkowskie UE mogą też wnieść skargę do TSUE o naruszenie prawa UE. Korekta niezgodności z prawem może też być dokonywana przez ustawodawcę.

Trybunał Konstytucyjny w sprawie Kpt 1/20 wypowiada się o wykonaniu wyroku TSUE bez żadnego trybu. Jego wypowiedzi mają zatem jedynie charakter *obiter dictum* i zapewne swój cel. Poza tym trzeba podkreślić, że niezależnie od uchwały SN, sądy powszechne mogą powoływać się na wyrok TSUE i stosować unijny standard niezależności i bezstronności sądu w konkretnej sprawie.

Z wyroku TK wynika, że Sąd Najwyższy błędnie przyjął, że „dokonana przez TSUE wykładnia prawa Unii Europejskiej o charakterze abstrakcyjnym i generalnym wiąże wszystkie Państwa Członkowskie, a w nich wszystkie sądy i inne organy państwowe”¹¹⁰. Ponadto, że obowiązek podjęcia uchwały, a więc wykonania wyroku TSUE, wynika z zasady lojalnej współpracy i zasady efektywności. Stawiając takie zarzuty TK zaprzeczył oczywistym zasadom wynikającym z prawa UE.

Dodajmy, że w wyroku z 19 listopada 2019 r., TSUE odpowiadając m.in. na zarzuty polskiego rządu dotyczące dopuszczalności niektórych pytań SN, podkreślił, że pytania te są dopuszczalne i określił skutki swojego ewentualnego wyroku:

„Wspomniane pytania dotyczą bowiem zasadniczo właśnie tego, czy pomimo obowiązujących w danym państwie członkowskim przepisów krajowych dotyczących określenia właściwości sąd taki jak sąd odsyłający ma obowiązek, na podstawie przywołanych w tych pytaniach postanowień prawa Unii, pozostawienia tych przepisów krajowych bez stosowania i przejścia, w stosownym przypadku, właściwości do rozpoznania spraw w postępowaniach głównych.
Wyrok, którym Trybunał potwierdziłby istnienie takiego obowiązku, byłby zaś wiążący dla sądu odsyłającego i wszystkich pozostałych organów Rzeczypospolitej Polskiej bez

¹⁰⁷ Kpt 1/20, pkt III.2.3.1.

¹⁰⁸ Kpt 1/20, pkt III.2.6.

¹⁰⁹ Kpt 1/20, pkt III.2.6.

¹¹⁰ TK cytuje tu wniosek Pierwszej Prezes SN z 15.01.2020 r., Kpt 1/20, pkt 2.6.

możliwości zapobieżenia temu przez przepisy krajowe dotyczące nieważności postępowań lub określenia właściwości, do których odwołuje się rząd polski¹¹¹. (podkr. AW)

Reasumując zaś swoje wywody TSUE zauważył:

„Wynika stąd, że gdy okazuje się, iż przepis krajowy zastrzega właściwość do rozpoznania sporu takiego jak ten w postępowaniu głównym na rzecz organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości lub bezstronności ustanowionych w prawie Unii, w szczególności w art. 47 karty praw podstawowych, inny organ, przed który wniesiono taki spór, ma obowiązek, w celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu tego art. 47 i **w myśl zasady lojalnej współpracy zapisanej w art. 4 ust. 3 TUE**, odstąpić od stosowania tego przepisu krajowego, ażeby spór ten mógł zostać rozpatrzony przez sąd, który spełnia powyższe wymogi i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie, czyli co do zasady sąd, który był do tego właściwy zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem zmiany ustawodawczej przyznającej tę właściwość organowi niespełniającemu wskazanych powyżej wymogów (zob. analogicznie wyroki: z dnia 22 maja 2003 r., *Connect Austria*, C-462/99, EU:C:2003:297, pkt 42; a także z dnia 2 czerwca 2005 r., *Koppensteiner*, C-15/04, EU:C:2005:345, pkt 32–39)¹¹². (podkr. AW)

W rozstrzyganej sprawie Trybunał Konstytucyjny pomija zupełnie kwestię, że jest związany orzeczeniem TSUE (wiąże ono bowiem wszystkie organy państwa). Zarzucając natomiast SN nadinterpretację i nadużycie wyroku TSUE, zarzuca mu w istocie, że wyrok ten wykonał i pośrednio wyrok ten dyskwalifikuje. Zarzuty te bowiem opierają się na przekonaniu, że kwestie, o które chodzi należą do spraw z zakresu organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości pozostawionych w kompetencji państwa członkowskiego. Stąd już tylko krok do stwierdzenia, że w tym momencie zasada pierwszeństwa prawa UE przestaje działać.

7.7.4. Zarzut naruszenia pierwszeństwa Konstytucji RP

Dalsze wywody Trybunału Konstytucyjnego w postanowieniu w sprawie Kpt 1/20 z 21 kwietnia 2020 r. nie pozostawiają już żadnych wątpliwości, że nie chodzi tylko o wadliwie wykonanie wyroku TSUE przez Sąd Najwyższy, lecz w ogóle o jego wykonanie. TK zarzuca bowiem SN posługiwanie się tezami wyroku TSUE dla uzasadnienia treści podjętej uchwały z pominięciem Konstytucji RP, ale też i poprzez prounijną interpretację Konstytucji. TK stwierdza:

„SN arbitralnie – według zaleceń TSUE – pomija postanowienia polskiej Konstytucji lub samodzielnie prouniennie interpretuje ich treść, zgodnie z nakazami TSUE.” (podkr. AW)

TK trochę dalej, choć ciągle w pkt 2.6. uzasadnienia powraca do tego samego, podkreślając, że:

¹¹¹ Wyrok TSUE z 19.11.2020 r., pkt 112.

¹¹² Wyrok TSUE z 19.11.2020 r., pkt 166.

„W uzasadnieniu uchwały SN podjętej 23 stycznia 2020 r. na wniosek PPSN **w całości przyjęto, zaakceptowano, uszczegółowiono i przeniesiono na grunt polskiego systemu prawnego tezy wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r.** dotyczące tak zwanego unijnego standardu niezawisłości i niezależności sądów, co znalazło swój wyraz w treści przyjętej uchwały. SN zignorował postanowienia Konstytucji oraz wiążące orzecznictwo TK, przyjmując treści oczywiście z nimi sprzeczne.” (podkr. AW)

Podobnie parę akapitów dalej:

„Teżą wiodącą uzasadnienia uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. jest **założenie o całkowitym pierwszeństwie prawa unijnego przed polskim** oraz o odmowie stosowania przy podejmowaniu uchwały z 23 stycznia 2020 r. wszelkiego prawa polskiego uniemożliwiającego wdrożenie do polskiego systemu prawa tzw. unijnego standardu bezstronności i niezawisłości sądów. SN odpowiednio „pomijał” i „ignorował” więc przepisy Konstytucji oraz orzecznictwo TK (zob. wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108), **wprowadzając wprost do polskiego systemu prawnego tezy i sugestie TSUE oczywiście sprzeczne z polskim porządkiem konstytucyjnym.**”¹¹³ (podkr. AW)

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że wyrok TSUE jest sprzeczny z polską Konstytucją i orzecznictwem TK. Zdaniem TK, powołując się bezpośrednio na wyrok TSUE, Sąd Najwyższy „arbitralnie zakwestionował prawotwórcze kompetencje Sejmu, właściwość TK, konstytucyjną prerogatywę Prezydenta i inne ustrojowe zasady Rzeczypospolitej Polskiej”, zaakceptował pierwszeństwo prawa UE wobec prawa krajowego, a tym samym naruszył art. 8 ust. 1 Konstytucji a także art. 91 Konstytucji (na który SN, jak zauważa TK, się powołuje).

Warto zwrócić uwagę, że TK nie tylko stwierdza, że SN naruszył art. 91 Konstytucji, ale i niewłaściwie go powołał. Powołanie art. 91 przez SN Trybunał Konstytucyjny uznaje za błędne, albowiem art. 91 stanowi o pierwszeństwie stosowania w Rzeczypospolitej Polskiej przed ustawą „prawa stanowionego przez organizację międzynarodową”. Natomiast zdaniem TK, wyroki TSUE nie są „prawem”, ponieważ art. 288 TFUE stwierdza że: „(w) celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie”. Przepis ten nie wymienia wyroków TSUE. „Wyroki TSUE nie są w świetle traktatów unijnych „prawem”. Odpowiednio więc, powoływanie się przez SN na art. 91 Konstytucji jako podstawę konstytucyjną bezpośredniego stosowania wyroków TSUE przez polskie sądy jest nieuprawnione”¹¹⁴.

Otóż TK odnosi się tylko do art. 91 ust. 3 Konstytucji, nie wskazując tego wyraźnie. Rzeczywiście w uzasadnieniu uchwały SN dwa razy odwołano się do art. 91 ust. 3, ale nie jako podstawy bezpośredniego stosowania wyroku TSUE, lecz wskazując, że zgodnie z tym przepisem „przepisy rangi ustawowej ustępują pierwszeństwa stosowania przepisom prawa unijnego, w tym art. 47 KPP” oraz nieco dalej,

¹¹³ Kpt 1/20, pkt III.2.6.

¹¹⁴ Kpt 1/20, pkt III.2.6.

że art. 91 ust. 3 dotyczy w szczególności stosowania Karty Praw Podstawowych¹¹⁵. Prawdą jest, że SN niezasadnie powołał się na ust. 3, a nie zrobiłby błędu gdyby ogólnie przywołał art. 91 Konstytucji (gwoili ścisłości powinien powołać art. 91 ust. 2¹¹⁶). Co do KPP, obowiązuje ona na podstawie art. 6 ust. 1 TUE i stanowi prawo pierwotne UE. Podobnie wyroki TSUE obowiązują i są stosowane na podstawie traktatów założycielskich, a traktaty te w Polsce na podstawie art. 87 i art. 91 Konstytucji. Z traktatów założycielskich wynika sposób wykonywania wyroków TSUE. Wypowiedzi SN nie są ścisłe, chodzi raczej o wskazanie bezpośredniego związania prawem UE zgodnie z interpretacją dokonaną przez TSUE. Równie nieścisła jest jednak wypowiedź TK na ten temat.

Jest oczywiste, że wyrok TSUE nie jest źródłem prawa, lecz źródłem zobowiązań, do czego TK się jednak nie ustosunkowuje. A także, że katalog aktów instytucji UE nie jest katalogiem zamkniętym. Nie ma to jednak w tym przypadku żadnego znaczenia. Ważniejsze jest, że TK zniekształca obraz zobowiązań wynikających dla Polski z prawa UE sugerując, że wyroki TSUE mogą nie mieć konstytucyjnych podstaw do ich wykonania.

7.7.5. Brak kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w sprawach organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości

W postanowieniu z 21 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że TSUE działał poza granicami swoich kompetencji. Sformułowanie *ultra vires* nie pojawia się w uzasadnieniu, ale jest oczywiste, że o to chodzi. Trybunał Sprawiedliwości UE nie ma, zdaniem TK, kompetencji w sprawach organizacji ustroju i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim.

Najpierw TK zauważył:

„SN błędnie przypisał TSUE prawo do wiążącego wypowiedziania się w sprawach organizacji ustroju i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim, do czego posłużył się instytucją pytań prejudycjalnych, nadużywając jej do spraw, w których TSUE traktatowo kompetencji nie posiada. (...) Ani TUE, ani TfUE nie przewidują dla UE żadnych kompetencji w zakresie organizacji, ustroju i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego. Ten obszar spraw pozostaje w wyłącznej, suwerennej kompetencji państwa członkowskiego”¹¹⁷. (podkr. AW)

¹¹⁵ SN stwierdził w uchwale z 23.01.2020 r. (BSA I-4110-1/20) s. 17: „Obowiązek „zignorowania” art. 86 ust. 1 ustawy org. tr. pr. TK wynika nie tylko z przedstawionego przykładowo wyżej w punkcie 4 orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, ale także z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym przepisy rangi ustawowej ustępują pierwszeństwa stosowania przepisom prawa unijnego, w tym art. 47 KPP.” Na s. 70: „Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Dotyczy to w szczególności Karty Praw Podstawowych.”

¹¹⁶ Zob. wyrok TK z 19.12.2006 r., P 37/05.

¹¹⁷ Kpt 1/20, pkt III.2.6.

Trzeba wyjaśnić, że TSUE już kilkakrotnie wypowiadał się co do zakresu swojej kompetencji. W sprawie dotyczącej niezawisłości polskiego Sądu Najwyższego (C-619/18, Komisja v. Polska) Trybunał potwierdził stanowisko rządu polskiego i węgierskiego, że organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych państw. Dodał jednak, że przy jej wykonywaniu państwa członkowskie muszą respektować prawo UE, w tym wynikający z art. 19 ust. 1 TUE – obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE. Państwa członkowskie muszą zatem zapewnić, aby ich sądy krajowe odpowiadały unijnym standardom tej ochrony, przede wszystkim aby sądy były niezależne i bezstronne. Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił także, że „wymagając od państw członkowskich, by dotrzymywały tych zobowiązań, Unia w żaden sposób nie usiłuje sama wykonywać wspomnianej kompetencji ani – w rezultacie i wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska – przypisać jej sobie”¹¹⁸. Wyrok został przez Polskę wykonany.

W wyroku z 19 listopada 2019 r., podobnie jak we wcześniejszych orzeczeniach dotyczących zagadnień wymiaru sprawiedliwości, TSUE oparł swoją kompetencję również na art. 2 TUE oraz 19 ust. 1 TUE¹¹⁹. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdza, że nie jest to prawidłowe. Zauważy bowiem, że SN błędnie powołał art. 19 ust. 1 TUE, jako podstawę zajmowania się przez TSUE wymienionymi sprawami. Przepis ten wskazuje, zdaniem TK, jedynie że TSUE zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów oraz że państwa członkowskie „ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”. TK powtórzy, że sprawy ustroju, organizacji, funkcjonowania i sprawy proceduralne dotyczące wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego – „nie są objęte traktatową właściwością UE i pozostają w wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego”¹²⁰. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje zatem uproszczoną wizję obowiązków wynikających dla państwa członkowskiego z art. 19 ust. 1 TUE.

Podobnie, zdaniem TK, SN błędnie powołał się na art. 267 jako podstawę „wiążących państwa członkowskie wyroków TSUE w sprawach ustroju, organizacji i spraw proceduralnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości”. TSUE nie ma bowiem w tym zakresie kompetencji. Należą one do wyłącznych kompetencji państwa członkowskiego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził:

„Zgodnie z art. 267 TfUE, TSUE nie ma też odpowiednio kompetencji do rozpatrywania pytań prejudycjalnych w sprawach, które nie zostały traktatowo przyznane przez państwa członkowskie do kompetencji Unii, w tym w sprawach ustroju, organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, które to sprawy pozostają w zakresie właściwości państw członkowskich UE. **SN, wykorzystując traktatową instytucję pytań prejudycjalnych,**

¹¹⁸ Wyrok TS z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja v. Polska (Niezawisłość Sądu Najwyższego), pkt 52.

¹¹⁹ Wyroki TS z 27.02.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 32, 36–37, 40–43; z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, *LM (Celmer)*, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 50–54; z 5.11.2019 r., C-192/18, Komisja v. Polska (Niezawisłość sądów powszechnych), pkt 102–103; z 19.11.2019 r., *A.K. i inni*, pkt 75.

¹²⁰ Kpt 1/20, pkt III.2.6.

działal z naruszeniem i nadużyciem tej instytucji. W efekcie, wadliwym prawnie było też powołanie się w uzasadnieniu uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. **na obowiązek SN bezpośredniego wykonania wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. z „pominięciem”** polskiego porządku konstytucyjnego. Skutkowało to wkroczeniem przez SN w konstytucyjne kompetencje polskiego ustawodawcy oraz Prezydenta.” (podkr. AW)

Bardziej znamienne jest jednak dalsze stwierdzenie TK, gdzie Trybunał odwołuje się do symbolizacji. Warto je przytoczyć *in extenso*:

„SN, podkreślając w uzasadnieniu swej uchwały „konieczność lojalności wobec UE”, zignorował swój pierwszorzędny, konstytucyjny obowiązek wierności Rzeczypospolitej wynikający dla każdego obywatela z art. 82 Konstytucji i obowiązek „podlegania Konstytucji” wynikający dla sędziów z art. 178 ust. 1 Konstytucji. SN swą uchwałą zignorował także to, iż sędziowie w Rzeczypospolitej Polskiej wydają wyroki jako polscy sędziowie w imieniu Rzeczypospolitej i z jej symbolem na piersi, to jest wizerunkiem polskiego orła, a nie jako „sędziowie unijni” oznaczeni emblematami Unii Europejskiej.

Błędne jest również podstawowe przeświadczenie SN o władczości wyroków TSUE w sprawach, które nie zostały UE traktatowo przekazane przez państwo członkowskie. Konsekwentnie, tezy wyroku TSUE dotyczące materii nienależącej do kompetencji Unii, a więc i do kompetencji TSUE, nie mogą nakładać na sąd odsyłający, tj. SN, „obowiązku” podejmowania przez ten sąd działań prawotwórczych w wykonaniu wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., który pomija polski porządek prawny i wprost jest z nim sprzeczny.

Wyrok TSUE, który nie posiada traktatowych kompetencji w zakresie spraw ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, nie może być traktowany przez SN jako podstawa władczych działań w obszarach należących do wyłącznej, konstytucyjnej kompetencji innych niż SN organów, to jest Sejmu i Prezydenta. Wyroki TSUE wykraczające poza jego traktatowe kompetencje – określone w TUE i TfUE – nie mają mocy wiążącej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”¹²¹ (podkr. AW)

Konkludując, orzeczenie TK w sprawie Kpt 1/20 opiera się na argumentach braku kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego. Na zarzucie, który rząd polski prezentował już przed TSUE, i którego błędne założenie TSUE wielokrotnie wyjaśniał. Orzeczenie TK ma więc charakter konfrontacyjny. Trudno jednak sądzić, żeby realnie mogło wzmocnić argumentację rządu polskiego w kolejnych sprawach przed TSUE. Poglądy Trybunału Konstytucyjnego nie znajdują bowiem uzasadnienia ani w orzecznictwie TSUE, ani w dominującej doktrynie. Są sprzeczne z niezakwestionowanym przez inne państwa członkowskie rozumieniem obowiązku państwa członkowskiego zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE, obowiązku polegającego m.in. na zapewnieniu sądom warunków, w których mogą orzekać w sposób niezależny. Naiwnością jest sądzić, że kwestie powoływania sędziów pozostaną poza kontrolą, zwłaszcza sądów międzynarodowych, które rozstrzygają sprawy dotyczące praw przysługujących jednostkom. Świadczy o tym chociażby niedawny wyrok Wielkiej Izby ETPC w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*.

¹²¹ Kpt 1/20, pkt III.2.6. *in fine*.

8. Podsumowanie

1. Obydwa postępowania w sprawie Kpt 1/20 jak i U 2/ 20 miały wyraźnie na celu, i w znamienny politycznie sposób, zablokowanie wykonywania uchwały SN z 23 stycznia 2020 r., a tym samym wyroku TSUE z 19 listopada 2020 r.
2. Orzeczenia w tych sprawach są zbieżne z wnioskami wnioskodawców i rządowych uczestników postępowania. Zapadły w imponującym tempie. Trybunał Konstytucyjny miał jednak trudności z ich uzasadnieniem, ogłoszono je ponad pół roku później.
3. Postępowania, włączając postępowanie incydentalne w sprawie Kpt 1/20, miały charakter pozorny. Powinny zostać uznane za niedopuszczalne i umorzone. Postanowienie z 28 stycznia 2020 r. zostało wydane, pomimo że TK nie uprawdopodobnił spełnienia przesłanek zastosowania środka tymczasowego, przede wszystkim istnienia sporów kompetencyjnych, ani nie zapoznał się ze stanowiskiem uczestników postępowania. Postępowanie główne w sprawie Kpt 1/20 opierało się, najłagodniej mówiąc, na wątpliwym ustaleniu, że istnieją spory kompetencyjne między SN a Sejmem i SN a Prezydentem RP. Tego typu ustalenie wymagało odejścia od logiki dotychczasowego orzecznictwa TK i rozumienia polskiej Konstytucji, tak samo jak główne ustalenie w sprawie U 2/20, że uchwała wykładnicza SN jest aktem stanowienia prawa, a zatem podlega kontroli TK.
4. W sprawie U 2/20 kontrolę legalności uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny oparł m.in. na wzorcach, które umocował pozornie w prawie Unii i EKPC, wypaczając ich treść i znaczenie. Prawo do sądu TK sprowadził do nietykalności aktu powołania sędziego przez Prezydenta RP, pomijając względy niezawisłości i bezstronności sędziego. Wyjaśnienia dotyczące odrzucenia art. 47 KPP jako wzorca kontroli są żenujące. Wskazanie zaś art. 2 TUE i art. 4 jako wzorców kontroli jest niezrozumiałe, sprowadza się w istocie do uznania, skądinąd słusznie, że prawo do skutecznego środka prawnego, jest elementem zasady państwa prawnego (praworządności). Również naruszenie przez SN powoływanych przepisów TK sprowadził do jednego mianownika. Polega ono na nieposzanowaniu aktu powołania sędziego zgodnego formalnie z przepisami Konstytucji i konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego, czyli naruszenia pierwszeństwa Konstytucji (art. 8 ust. 1). Odnieść można wrażenie, że TK kontroluje zgodność uchwały SN z Traktatem o Unii Europejskiej tylko po to, aby w wyroku mogły znaleźć się wypowiedzi o nadrzędności Konstytucji RP nad prawem UE, Trybunale Konstytucyjnym jako „sądzie ostatniego słowa” czy o „przeszło tysiącletniej kulturze prawnej” Polski. Trybunał Konstytucyjny zalicza przy tym wpadkę, gdy stwierdza że zgodnie z art. 267 TFUE, zwrócenie się w tych kwestiach z pytaniem prejudycjalnym nie jest niezbędne. Uznaje się zatem za „sąd” w rozumieniu tego przepisu.
5. W sprawie U 2/20 Trybunał Konstytucyjny wyciąga z wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. oraz innych orzeczeń tego sądu przewrotne wnioski by nadać pozory legalności swojemu orzeczeniu. Opiera się na fałszywych założeniach zbieżności

standardów uznawanych przez TSUE i TK. Uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. ma być zatem niezgodna z tymi standardami, w tym z wyrokiem TSUE z 19 listopada 2019 r. W wydanym dzień później orzeczeniu w sprawie Kpt 1/20 TK kontynuuje wątek wadliwego wykonania wyroku przez SN, ale jego stwierdzenia dotyczące samego wyroku są zdecydowanie inne. Zgodnie z postanowieniem w sprawie Kpt 1/20, wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. jest sprzeczny z prawem UE, TSUE nie ma bowiem kompetencji do orzekania w sprawach organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego oraz jest sprzeczny z polskim porządkiem prawnym. Zdaniem TK, wyroki TSUE wykraczające poza jego traktatowe kompetencje¹²² „nie mają mocy wiążącej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, prawo UE nie ma całkowitego pierwszeństwa przed prawem polskim, a SN nie może zwracać się z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE w kwestiach nie należących do kompetencji UE, ani wykonywać jego orzeczeń.

6. Obydwa orzeczenia TK odrzucają wyrok TSUE, aczkolwiek tylko w sprawie KPT 1/20 Trybunał Konstytucyjny jawnie odmawia podporządkowania się wyrokowi TSUE. Takie przypadki zdarzają się bardzo wyjątkowo. Do tej pory jednak nie zakwestionowano wyroku TSUE w kwestii o tak doniosłym ciężarze gatunkowym jak niezależność i bezstronność sądów krajowych jako organów stosujących prawo UE, do tego na udawanych podstawach.
7. Stwierdzenia TK dotyczące prawa UE, a zwłaszcza relacji między prawem polskim a prawem UE, niepokoją i zdumiewają. Oznaczają one jawne odejście od dotychczasowego orzecznictwa TK i potwierdzają silne upolitycznienie TK w obecnym składzie. Koncepcja „sądu ostatniego słowa”, zapożyczona z orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, jest niebezpieczna zarówno dla całej UE, jak i (w przyszłości) dla Polski – rozбивa jedność systemu prawa UE. Nie można jednak przy tym nie zauważyć, że podejmowane w obu orzeczeniach próby podszywania się pod niemiecki FTK są żalosne, a omawiane orzeczenia TK w gruncie rzeczy godzą w powagę państwa polskiego.
8. Obydwa orzeczenia mają charakter konfrontacyjny. Prowadzić mogą do nieusuwalnego konfliktu między normami Konstytucji a normami prawa UE, którego konsekwencje przewidział TK w wyroku w sprawie traktatu akcesyjnego z 2005 r. „W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej”¹²³.

¹²² Po wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5.05.2020 r. w sprawie programu PSPP Europejskiego Banku Centralnego, podważającym wyrok TSUE, Dyrekcja ds. Komunikacji TSUE wydała bezprecedensowy komunikat potwierdzający, że kontrola *ultra vires* jest niezgodna z prawem UE. „Sądy krajowe są zobowiązane do zapewnienia pełnej skuteczności postanowień prawa Unii. Jedyne w ten sposób może zostać zagwarantowana równość państw członkowskich w ramach utworzonej przez nie Unii.” (Komunikat prasowy nr 58/20). W dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja wszczęła postępowanie przeciwnaruszeniowe wobec Niemiec. Zob. na temat kontroli *ultra vires* J. Barcz, J. Kranz, *Niedobry wyrok w niefortunnym czasie (uwagi na tle wyroku FTK z 5.05.2020 r.)*, Państwo i Prawo 2020, nr 9, s. 23–46; A. Wyrozumska, *Wyrok FTK z 5.05.2020 r. w świetle podobnych orzeczeń sądów innych państw członkowskich UE*, Państwo i Prawo 2020, nr 9, s. 47–70.

¹²³ Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5, poz. 49, pkt III, 6.4.

9. Orzeczenia TK, o których tu mowa są konfrontacyjne także w stosunku do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Główne założenie, na którym się opierają – sanowania mankamentów procesu nominowania sędziego przez akt jego powołania przez Prezydenta (formalnie zgodnie z prawem) i wyłączenie kontroli sądowej tego procesu, jest sprzeczne z orzecznictwem ETPC. Z wyroku Wielkiej Izby z 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* wynika, że nie tylko powołanie sędziego musi być zgodne z prawem krajowym, ale także samo to prawo krajowe musi być tak skonstruowane, aby nie naruszać zdolności wymiaru sprawiedliwości do wykonywania swoich obowiązków bez nieuzasadnionej ingerencji. Nawet jeśli sądy krajowe zaakceptują wynikające z takiego prawa zasady, nie jest to decydujące dla oceny na podstawie EKPC, jeśli ich ustalenia są arbitralne lub w oczywisty sposób nieracjonalne¹²⁴. Co więcej, orzeczenia sędziów powołanych w nieprawidłowy sposób nie mogą zostać uznane za orzeczenia sądu ustanowionego ustawą, nawet jeśli nic nie wskazuje, aby miało to wpływ na postępowanie lub rozstrzygnięcie konkretnej sprawy. To samo rozumowanie ETPC zastosował w powoływanej już sprawie *Xero Flor v. Poland*.
10. Trybunał w Strasburgu zakwalifikował skargi przeciwko Polsce kwestionujące różne aspekty polskiej reformy sądownictwa jako priorytetowe¹²⁵. Pierwsze orzeczenia w tych sprawach, wyrok w sprawie *Xero Flor* oraz w sprawie *Broda and Bojara v. Poland*¹²⁶ już okazały się niewygodne dla władzy rządzącej, o czym świadczy m.in. wszczęcie postępowania w TK w sprawie K 6/21. Nasuwa się pytanie, czy Polska podąża śladem Federacji Rosyjskiej, która przyjęła skrajny wariant koncepcji „sądu ostatniego słowa”. Zgodnie z ustawą z 2015 r. rosyjski Trybunał Konstytucyjny może uznać, na wniosek władzy wykonawczej, orzeczenie organu międzynarodowego zajmującego się ochroną praw człowieka, za niezgodne z rosyjską konstytucją, a zatem bezskuteczne w Federacji Rosyjskiej. Trybunał rosyjski już wykorzystał swoje uprawnienie, m.in. w odniesieniu do wyroków ETPC¹²⁷.

¹²⁴ Zob. wyrok Wielkiej Izby ETPC z 1.12.2020 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* (Application no. 26374/18), m.in. pkt 248–251. Zob. na ten temat m.in. H.P. Graver, *A New Nail in the Coffin for the 2017 Polish Judicial Reform*. On the ECtHR judgment in the case of *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* (Application no. 26374/18), *Verfassungsblog* 2.12.2020; J. Jaraczewski, *From Iceland to Poland: Why the European Court of Human Rights' latest decision matters to the EU* (17 December 2020), https://democracy-reporting.org/dri_publications/from-iceland-to-poland-why-the-european-court-of-human-rights-latest-decision-matters-to-the-eu/ (dostęp 14.02.2020).

¹²⁵ Ł. Woźnicki, *Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu: skargi na reformę sądownictwa PiS priorytetowe*, *Gazeta Wyborcza* z 19.02.2021, <https://wyborcza.pl/7,75398,26804841,trybunal-praw-czlowieka-w-strasburgu-skargi-na-reforme-sadownictwa.html> (dostęp 14.02.2021).

¹²⁶ Wyrok ETPC z 26.06.2021 w sprawie *Broda and Bojara v. Poland* (Applications no. 26691/18 and 27367/18).

¹²⁷ Zob. A. Wyrozumka, *The Central and Eastern European Judiciary and Transnational Judicial Dialogue on International Law*, w: A. Wyrozumka (ed.), *Transnational Judicial Dialogue on International Law in Central and Eastern Europe*, Łódź 2017, s. 74–76.

UCHWAŁA
składu połączonych Izb:
Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
Sądu Najwyższego

z dnia 23 stycznia 2020 r.
(bez uzasadnienia)

Sąd Najwyższy w składzie:

(...)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych sprawy z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r. o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego w zakresie dotyczącym zagadnienia prawnego:

„Czy udział w składzie sądu powszechnego, sądu wojskowego lub Sądu Najwyższego osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3 ze zm.), prowadzi do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) lub art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, wskutek czego, zależnie od rodzaju rozpoznawanej sprawy:

- a) w postępowaniu karnym – osoba taka jest nieuprawniona do orzekania (art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k.) albo zachodzi przypadek nienależytej obsady sądu (art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.);
- b) w postępowaniu cywilnym – skład sądu z udziałem tak powołanej osoby jest sprzeczny z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.)?”

podjął uchwałę:

1. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3).

2. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym

albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3), jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

3. Wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. przyjęta w punktach 1 i 2 niniejszej uchwały nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem sądu.

4. Punkt 1 niniejszej uchwały ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.) bez względu na datę wydania tych orzeczeń.

POSTANOWIENIE

z dnia 28 stycznia 2020 r.

Sygn. akt Kpt 1/20*
(bez uzasadnienia)

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Mariusz Muszyński
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Piotr Pszczółkowski
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

w związku z wnioskiem Marszałka Sejmu z dnia 22 stycznia 2020 r., o:

- 1) rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym dotyczącego tego, czy Sąd Najwyższy jest uprawniony, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.), podejmowanej w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, czy też, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, tego rodzaju uprawnienia pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy,
- 2) rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym dotyczącego tego:
 - a) czy kompetencja Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Sądowi Najwyższemu lub innemu sądowi nieprzewidzianych Konstytucją RP kompetencji

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 stycznia 2020 r. w M. P. poz. 103.

do oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej;

- b) czy Sąd Najwyższy może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji, a w szczególności czy Sąd ten może określać jakie są warunki skuteczności powołania sędziego,

postanawia:

na podstawie art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. 2019 r. poz. 2393) tymczasowo uregulować kwestie sporne i do czasu rozstrzygnięcia sprawy o sygn. Kpt 1/20:

I

wstrzymać wykonywanie przez Sąd Najwyższy kompetencji do wydawania uchwał, jeżeli miałyby dotyczyć zgodności z prawem krajowym, międzynarodowym oraz orzecznictwem sądów międzynarodowych:

- 1) ukształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zm.) oraz art. 187 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) trybu przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatur do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, uregulowanego ustawą, o której mowa w pkt 1 oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) wykonywania prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powoływania sędziów zgodnie z ustawą, o której mowa w pkt 1 oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) kompetencji do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez osobę powołaną przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy, o której mowa w pkt 1, zgodnie z przepisami tej ustawy oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

II

wstrzymać stosowanie, od dnia jej wydania, uchwały składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. W szczególności oznacza to, że:

- 1) niedopuszczalne jest stosowanie art. 439 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30) oraz art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.) w rozumieniu przyjętym w przedmiotowej uchwale,
- 2) kompetencja do orzekania przez sędziego powołanego na urząd przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej zgodnie z ustawą, o której mowa w pkt I.1, w trybie uregulowanym tą ustawą, nie może być ograniczana,
- 3) orzeczenia wydane przez składy orzekające, w których zasiadali sędziowie wskazani w pkt 2, mają moc obowiązującą.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

WYROK

z dnia 20 kwietnia 2020 r.

Sygn. akt U 2/20*
(bez opisu rozprawy i opinii odrębnych)

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Mariusz Muszyński
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca
Piotr Pszczółkowski
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielenacki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 kwietnia 2020 r., wniosku Prezesa Rady Ministrów o zbadanie zgodności:

uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, z:

- 1) art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.),
- 2) art. 439 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30),
- 3) art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.),

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 kwietnia 2020 r. w Dz. U. poz. 376.

- 4) art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1),
- 5) art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284),
- 6) art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30),
- 7) art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

orzeka:

Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20, OSNKW nr 2/2020, poz. 7) jest niezgodna z:

- a) art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.),
- c) art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.).

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Prezes Rady Ministrów 24 lutego 2020 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20 (dalej: kwestionowana uchwała SN lub zaskarżona uchwała SN) z: art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.; dalej: ustawa o SN), art. 439 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30; dalej: k.p.k.), art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.), art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1; dalej: Karta), art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja), art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30; dalej: TUE), art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie wnioskodawcy, kwestionowany akt prawny skutkuje wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego trzech zasadniczych nowości normatywnych. Po pierwsze, przyznaje sądom powszechnym, wojskowym i Sądowi Najwyższemu nieznaną innym aktom prawnym kompetencję do badania prawidłowości powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent) oraz badania prawidłowości procedury poprzedzającej realizację wskazanej prerogatywy. W odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego (dalej także: SN) wprost stwierdza, że nienależyta obsada sądu albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa zachodzi, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także: KRS) ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca). Po drugie, zaskarżona uchwała SN wprowadza do polskiego systemu prawnego nową instytucję, którą można określić mianem sędziego w stanie spoczynku *ab initio*. Sędzia taki w myśl kwestionowanego aktu normatywnego nie ma możliwości orzekania. Po trzecie, uchwała wprowadza do systemu prawnego reguły intertemporalne, różnicując konsekwencje nowo ustanowionych przepisów dla orzeczeń wydawanych przez sądy, w których składach udział bierze sędzia w stanie spoczynku *ab initio*.

Wnioskodawca podkreśla, że konsekwencją umiejscowienia prerogatywy Prezydenta w przepisach Konstytucji jest oczywisty wniosek, że przepis ustawowy, a tym bardziej podustawowy, nie może w żaden sposób ograniczać prawa Prezydenta do powołania określonej osoby na stanowisko sędziego, jeśli tylko z takim wnioskiem zwróci się Krajowa Rada Sądownictwa. Procedura wskazana w Konstytucji wyklucza udział innych organów w powoływaniu sędziów i postępowaniu poprzedzającym to powołanie na etapie między podjęciem stosownej uchwały przez KRS a wydaniem aktu urzędowego przez Prezydenta.

Art. 183 ust. 1 Konstytucji przyznaje Sądowi Najwyższemu kompetencję do sprawowania nadzoru judykacyjnego nad aktywnością orzeczniczą sądów powszechnych i sądów wojskowych. Nie ma więc przeszkód, aby ustawodawca przyznał SN środki działania wykraczające poza rozpoznawanie konkretnych spraw sądowych, a nakierowane na ustalanie właściwej wykładni przepisów prawa sądowego. Wnioskodawca jednak podkreśla, że istnieją niebezpieczeństwa związane z potencjalnym przekroczeniem przez Sąd Najwyższy konstytucyjnych kompetencji. Jeżeli środkom tym nada się abstrakcyjny charakter, to mogą powstawać zagrożenia zarówno z punktu widzenia zasady podziału władz, jak i zasady niezawisłości sędziowskiej.

Zgodnie z art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., nienależyta obsada sądu skutkuje uchynieniem zaskarżonego orzeczenia przez sąd odwoławczy. Natomiast zgodnie z art. 379 pkt 4 k.p.c., nieważność postępowania zachodzi m.in. wtedy, gdy skład sądu był sprzeczny z przepisami prawa. W ocenie wnioskodawcy, kwestionowana uchwała jest sprzeczna z powyższymi przepisami, ponieważ wśród przyczyn nienależytej obsady sądu, w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., oraz przyczyn sprzeczności składu sądu z przepisami prawa, w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c., nie można wskazać ani udziału w składzie sądu osoby powołanej na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy zmieniającej KRS, ani, osoby powołanej w tym samym trybie, na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym, gdy, w ocenie sądu, w konkretnych okolicznościach, jest to wyłączną przyczyną naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 47 Karty oraz art. 6 ust. 1 Konwencji. Treść zaskarżonej uchwały SN nie stanowi efektu wykładni wskazanych przepisów k.p.k. oraz k.p.c. Przeciwnie, wprowadza zdaniem wnioskodawcy do systemu prawnego dodatkowe normy prawne, nieznajdujące oparcia w przepisach wymienionych ustaw. Zatem wkracza w treść materii uregulowanej przez ustawodawcę i w sposób stabilny rozumianej w dotychczasowym orzecznictwie sądowym.

Zdaniem wnioskodawcy zaskarżona uchwała SN narusza również przepisy prawa Unii Europejskiej z powodu naruszenia w jej treści standardu niezależności sądu i niezawisłości sędziego. Ponadto w ocenie wnioskodawcy, utrzymanie w mocy kwestionowanej uchwały narusza zasadę państwa prawnego oraz zasadę demokracji wskazane w art. 2 TUE jako zasady funkcjonowania Unii Europejskiej. Zaskarżony akt normatywny jest bowiem nielegalną formą aktywności prawotwórczej. Jednym z fundamentalnych elementów zasady państwa prawnego jest obowiązek działania organu państwowego na podstawie i w granicach prawa, co wyklucza stanowienie aktów prawnych bez wyraźnej podstawy w normie kompetencyjnej i przekraczających normy prawne określające materię stanowiącą przedmiot aktywności wydających je organów, w tym wypadku Sądu Najwyższego.

W ocenie wnioskodawcy, kwestionowany akt prawny jest również niezgodny z art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji, gdyż wprowadza możliwość badania przez sądy, czy przebieg procedury poprzedzającej powołanie sędziego przez Prezydenta był prawidłowy. Uchwała przyznaje sądowi kompetencję do generalnego kwestionowania prawa sędziego do orzekania w oparciu o sposób oceny przebiegu powyższej procedury lub jak w wypadku sędziów orzekających w Sądzie Najwyższym Izbie Dyscyplinarnej w ogóle odbiera im prawo do orzekania.

Według wnioskodawcy przepisy zaskarżonej uchwały SN pozostają w sprzeczności z zakresem kompetencji przyznanej Sądowi Najwyższemu przez art. 183 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowanie kompetencji konstytucyjnych organów państwowych, Prezydenta i KRS, wynikających z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji narusza bowiem nie tylko te przepisy, ale również art. 183 ust. 1 Konstytucji przez nadanie w kwestionowanej uchwale pojęciu „nadzór judykacyjny” innego znaczenia niż przyjęte na gruncie przepisów konstytucyjnych i posłużenie się nim jako pozorną podstawą kompetencji prawotwórczej, co zdaniem wnioskodawcy, jest niezgodne z Konstytucją.

Wnioskodawca wskazuje również, że zaskarżona uchwała SN narusza treść konstytucyjnego prawa do sądu. Fundamentem tego prawa jest uzyskanie przez jednostkę jednoznacznego rozstrzygnięcia istniejącego i konkretnego konfliktu prawnego lub innych wątpliwości prawnych. Tak skonstruowane prawo jednostki ma szansę urzeczywistnienia tylko w sytuacji, w której można w sposób jednoznaczny przesądzić, który organ jest sądem i kto jest sędzią. Odpowiedź na pytanie, kto jest sędzią w Rzeczypospolitej Polskiej, wynika wprost z innych przepisów konstytucyjnych oraz z konkretyzujących przepisy konstytucyjne ustaw ustrojowych. Modyfikacja treści Konstytucji przez pozbawione podstawy prawnej przepisy uchwały SN, wprowadzające nową instytucję sędziego w stanie spoczynku *ab initio*, uniemożliwia udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na wcześniej sformułowane pytanie. Podważa więc konstytucyjne prawo do sądu jak również standardy wynikające z art. 47 Karty oraz art. 6 ust. 1 Konwencji. Wynika z nich bowiem konieczność zagwarantowania jednostce rozstrzygnięcia o jej sytuacji prawnej lub opartego na prawie sporu z inną osobą, przez sąd ukształtowany w sposób nie budzący wątpliwości w świetle całego obowiązującego systemu prawnego.

Wkroczenie treści zaskarżonej uchwały SN w materię konstytucyjną narusza również, zdaniem wnioskodawcy, art. 8 ust. 1 Konstytucji. Konsekwencją najwyższej mocy prawnej Konstytucji w systemie źródeł prawa obowiązujących na terenie RP jest bowiem dyrektywa nakazująca zgodność wszystkich pozostałych aktów normatywnych z treścią Konstytucji oraz obowiązek rozwijania jej treści przez wszystkie pozostałe źródła prawa. Oczywisty jest wniosek, że akt prawny regulujący w sposób odmienny materię unormowaną w Konstytucji pozostaje w sprzeczności z zasadą wyrażoną w jej art. 8 ust. 1.

W ocenie wnioskodawcy, kwestionowana uchwała SN, pozwalając sądom na badanie, czy prawidłowe były: skład lub sposób wyboru członków KRS albo przebieg procedury poprzedzają-

cej powołanie sędziego przez Prezydenta, narusza wreszcie podstawowe zasady praworządności znajdujące oparcie w art. 2 Konstytucji, w części, w której stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym.

2. 26 marca 2020 r. wpłynęło do TK pismo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym postępowanie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK), ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

SN stwierdził, że zaskarżona uchwała SN mająca moc zasady prawnej nie tworzy norm generalnych i abstrakcyjnych, ponieważ wiąże tylko składy orzekające SN, z woli ustawodawcy (art. 87 i art. 88 ustawy o SN). Sprawowanie przez SN nadzoru judykacyjnego jako kompetencja konstytucyjna nie może być zatem – w zgodzie z Konstytucją – uznane za działalność prawotwórczą, ponieważ Sąd Najwyższy takiej działalności nie prowadzi. Uchwały SN są zatem sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, a nie – aktami prawotwórczymi. SN przytoczył wyrok SN z 8 sierpnia 2007 r., sygn. akt II UK 23/07 (OSNP nr 19-20/2008, poz. 296), w którym SN stwierdził, że „składy Sądu Najwyższego nie mogą orzekać sprzecznie z zasadą prawną, dopóki nie nastąpi zmiana stanu prawnego”. To znaczy, że owe zasady są konsekwencją stanu prawnego, nie zaś źródłem prawa. Uchwała SN mająca moc zasady prawnej nie tworzy norm generalnych i abstrakcyjnych, ponieważ odnosi się jedynie do składów orzekających SN. Dzieje się to z woli ustawodawcy, który wprowadził zasadę związania składu orzekającego zasadą prawną. Uznanie, że uchwała połączonych Izb SN jest aktem normatywnym, prowadzi wprost do ingerencji w sferę kompetencji SN.

Sprawowany przez SN nadzór przejawia się w uchwałach określanych w doktrynie jako zawierające wykładnię abstrakcyjną, co jednak nie oznacza, że mają one abstrakcyjny charakter. W wyniku podjęcia uchwały nie dochodzi do derogacji żadnego przepisu prawa, a przepis, którego uchwała dotyczy, pozostaje w systemie prawa. Racjonalny ustawodawca nie mógłby wyposażyć SN jako organu władzy sądowniczej w kompetencje prawotwórcze, gdyż tego rodzaju naruszenie Konstytucji przeczyłoby zasadzie racjonalności dekodowanej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Jeżeli podstawą do podejmowania uchwał połączonych Izb SN jest ustawa, to uchwały te nie mogą mieć – z woli ustawodawcy – charakteru prawotwórczego, gdyż byłoby to sprzeczne z zasadą racjonalności ustawodawcy.

Ponadto w ocenie SN, materialna koncepcja aktu normatywnego, do której odwołuje się wnioskodawca, nie może zmienić Konstytucji i uczynić Trybunał Konstytucyjny organem właściwym do sprawowania nadzoru judykacyjnego wbrew postanowieniom ustawy zasadniczej. SN wskazał, że Sejm uchwała przepisy, zaś derywowanie z nich norm prawnych, a więc konkretnych norm postępowania, jest zadaniem organów stosujących prawo, w tym zwłaszcza sądów. Potwierdza to tezę, że nie ma punktów styecznych pomiędzy kompetencją Sejmu do uchwalania ustaw a kompetencją Sądu Najwyższego do podejmowania uchwał, o których mowa w art. 83 § 1 ustawy o SN. W kontekście sprawowanego przez SN nadzoru, w doktrynie rozważane jest zagadnienie traktowania art. 183 ust. 1 Konstytucji jako wyjątku od zasady podległości sędziów Konstytucji i ustawom. Jeśli jednak byłby to wyjątek tego rodzaju, wówczas akty nadzoru judykacyjnego nie mogłyby zostać zaliczone do kategorii aktów normatywnych.

SN powołuje się także na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, w którym TK stwierdził, iż „należy podkreślić, że uchwała Sądu Najwyższego, jak również inne orzeczenia sądowe czy też akty stosowania prawa nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem sądem prawa, a nie sądem faktów. Konstytucyjna kognicja Trybunału Konstytucyjnego w pierwszej kolejności

obejmuje orzekanie w sprawie hierarchicznej zgodności aktów normatywnych (zob. art. 188 i art. 193 Konstytucji). Należy zatem podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do weryfikowania orzeczeń sądowych, w tym uchwał wykładniczych Sądu Najwyższego”.

Ewentualna kontrola uchwały SN mającej moc zasady prawnej naruszałaby granicę między kontrolą aktów stanowienia prawa a kontrolą aktów stosowania prawa i stanowiłaby w rzeczywistości kontrolę praktyki sądowej, do czego Trybunał Konstytucyjny nie został upoważniony przez ustrojodawcę. Trybunał stałby się *de facto* organem rozstrzygającym spory co do prawidłowości metod sądowej wykładni prawa, podczas gdy zadanie czuwania nad prawidłowością interpretacji prawa przez sądy Konstytucja powierzyła organom sprawującym nadzór orzeczniczy nad działalnością sądów – tj. SN i NSA.

W ocenie Sądu Najwyższego, wnioskodawca „ignoruje zjawisko przenikania się kultury prawnej prawa stanowionego i prawa sędziowskiego. Zjawisko to, wpływające na wzrost znaczenia władzy sądowniczej w Polsce, związane jest zarówno z procesem integracji europejskiej i konsekwencjami globalizacji, jak również z wielocentrycznością systemu prawa, który zyskuje ponadnarodowy charakter. Integracja europejska powoduje zmiany w systemie źródeł prawa i przeobrażenia pojęcia suwerenności, wysuwające sędziego przed ustawodawcę. Nie oznacza to jednak, wbrew Wnioskodawcy, że sędziowie zastępują ustawodawców”.

SN wyraził pogląd, że zagrożenia rządów prawa zostały spowodowane przez ustawowe zmiany konstytucyjnych reguł dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa. Wskutek zmian ustawowych zakończono ustanowioną w Konstytucji kadencję członków KRS, a pochodzący z wyboru sędziowie – członkowie KRS zostali wybrani nie przez samych sędziów, lecz przy decydującym udziale Sejmu. Nie gwarantuje to niezależności KRS. Zmiana konstytucyjnej tożsamości Krajowej Rady Sądownictwa została stwierdzona przez SN w uzasadnieniu wyroku z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18, gdzie w konkluzji SN stwierdził, że KRS w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. „Litera prawa – zdaniem Sądu Najwyższego – «nie ma decydującego znaczenia dla oceny czy organ taki jak nowa KRS działa w sposób wystarczająco niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Liczy się praktyka i cały złożony kontekst otoczenia prawnego i faktycznego, w jakim dochodzi do wykonywania przez ten organ jego konstytucyjnych kompetencji»”. W ocenie SN, skoro KRS w obecnym składzie nie jest organem, o którym mowa w art. 179 Konstytucji – co SN szczegółowo omawia w uzasadnieniu wyroku o sygn. akt III PO 7/18 – to wnioski kierowane przez KRS do Prezydenta w sprawie powołania sędziów nie są wnioskami w rozumieniu art. 179 Konstytucji. Nie każdy organ posługujący się nazwą „Krajowa Rada Sądownictwa” jest nią w istocie, lecz tylko taki, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Skoro mamy do czynienia z organem nieodpowiadającym standardowi konstytucyjnemu, co stwierdził przecież SN w uzasadnieniu przytaczanego wyroku, to wnioski kierowane przez ów organ do Prezydenta w sprawie powołania sędziów nie są wnioskami konstytucyjnie wymaganymi. Skoro wniosek w sprawie powołania sędziego kierowany do Prezydenta nie jest wnioskiem podmiotu, o którym mowa w art. 179 Konstytucji, to i powołanie sędziego na skutek takiego wniosku nie jest powołaniem w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia. Brak wniosku konstytucyjnie uprawnionego organu pozbawia Prezydenta możliwości powołania sędziego. Osoba powołana na podstawie wniosku KRS, której nie można uznać za organ konstytucyjny w rozumieniu art. 186 Konstytucji, nie jest zatem sędzią z uwagi na wątpliwości konstytucyjne, prowadzące do immanentnego zagrożenia niezawisłości sędziowskiej.

SN wskazuje, że jest w pełni uprawniony do samodzielnej oceny spójności określonego rozwiązania ustawowego z zasadami konstytucyjnymi, w ramach dokonywanej wykładni prawa. Obowiązkiem SN jest uwzględnienie, w ramach wykładni i dokonywanych ocen prawnych,

orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE). Zagadnienie prawne rozstrzygnięte w zaskarżonej uchwale SN nie zmierza do rozwiązania problemów ustrojowych z określeniem statusu osób, które zostały powołane na urzędy sędziowskie przez Prezydenta, gdyż niewątpliwie osoby te uzyskały formalnie status sędziów. Rozstrzyga natomiast kwestię, czy uczestniczenie w składzie sądu powszechnego, wojskowego albo SN przez osobę, która odebrała nominację sędziowską od Prezydenta po przeprowadzeniu wskazanych zmian ustawowych, nie powoduje niedopuszczalnego, w świetle art. 6 ust. 1 Konwencji, art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 47 Karty, obniżenia standardu bezstronności i niezależności sądu, oraz określa procesowe konsekwencje sprawowania wymiaru sprawiedliwości w takich warunkach. Sam akt powołania na urząd sędziego przez Prezydenta nie tworzy trwałego i niepodważalnego domniemania, że w każdej sprawie rozpoznawanej przez sąd z udziałem tego sędziego spełniony będzie standard niezawisłości i bezstronności.

SN wskazuje, że wiążące Polskę, jako państwo członkowskie, zasady unijne, a także wywodzące się z prawa międzynarodowego zasady konwencyjne nie kolidują w żaden sposób ze standardem konstytucyjnym wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji – w istocie rzeczy czerpie on z tych zasad. Podjęcie kwestionowanej uchwały SN nie uchybia art. 7, art. 8 lub art. 2 Konstytucji, gdyż Sąd Najwyższy podjął ją w ramach swoich kompetencji konstytucyjnych i ustawowych, a zarazem jako sąd unijny, zobowiązany do oceny kontrolowanej regulacji także przez pryzmat „prawa wspólnotowego” (zob. s. 30 pisma Sądu Najwyższego), zwłaszcza co się tyczy prawa do niezależnego sądu.

SN podkreślił, że podejmując kwestionowaną uchwałę, wykonał jedynie wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., w połączonych sprawach o sygn. akt C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Art. 91 ust. 3 Konstytucji upoważnia wprost Sąd Najwyższy do oceny zgodności ustaw takich jak ustawa o SN i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z prawem unijnym. Kompetencja do kontroli zgodności ustaw z prawem unijnym nie należy do Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Sądu Najwyższego, przed rozstrzygnięciem niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny powinien wystąpić z pytaniem prejudycjalnym do TSUE w kwestii wykładni art. 47 Karty oraz art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE.

3. 30 marca 2020 r. wpłynęło do TK pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) z 24 marca 2020 r. Rzecznik zgłosił w nim udział w postępowaniu oraz zajął stanowisko, że na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK postępowanie powinno ulec umorzeniu w całości z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

RPO podkreślił, że wydawanie uchwał rozstrzygających rozbieżności w zakresie wykładni prawa jest realizacją kompetencji SN przyznanych na mocy ustawy. Zadaniem SN jest wymierzenie sprawiedliwości, rozstrzyganie sporów i dokonywanie wykładni. W związku z tym obywatel musi mieć pewność, że SN będzie mógł wykonywać powierzone mu obowiązki bez względu na przekonanie władzy wykonawczej co do słuszności podjętej uchwały i sposobu jej zredagowania.

W ocenie RPO, wniosek w niniejszej sprawie prowadzi do podważenia ustrojowej roli SN, stanowiąc próbę pozbawienia SN kluczowego instrumentu ujednoczenia orzecznictwa sądowego, służącego ochronie spójności i integralności krajowego systemu prawnego. SN nie kreował nowych norm w zakwestionowanej uchwale, jedynie odpowiedział na pytanie prawne Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w sprawie powstałych w orzecznictwie rozbieżności w wykładni przepisów powszechnie obowiązującego prawa. RPO przytoczył wyrok TK o sygn. K 10/08, zgodnie z którym uchwały SN, jak również inne orzeczenia sądowe, czy też akty stosowania prawa, nie mogą być przedmiotem kontroli TK. Nie ma on kompetencji do weryfikowania orzeczeń sądowych, w tym uchwał wykładniczych SN. RPO zauważył, że w uzasadnieniu

tego samego wyroku TK uznał za konieczne objęcie swą kognicją także treści normatywnych, które zostały niejako twórczo wyprowadzone z aktu normatywnego w drodze jego utrwalonej w sposób oczywisty wykładni. Uchwała SN nie tworzy norm prawnych, jest jedynie realizacją jednego z zadań, które ustawodawca powierzył SN. W sensie formalnym uchwała taka wiąże jedynie składy tego sądu. Ani sądy powszechne i wojskowe ani przedstawiciele doktryny i innych organów państwa nie są związani uchwałą SN, chociaż wykładnia dokonana przez SN jest cennym źródłem przy dokonywaniu interpretacji prawa.

4. 30 marca 2020 r. wpłynęło do TK pismo procesowe Prokuratora Generalnego (dalej: PG) z 24 marca 2020 r. Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym w piśmie, „przepisy ust. 1–4 uchwały (...) sygn. akt BSA I-4110-1/20” są, w ocenie PG, niezgodne z: art. 83 ust. 1 ustawy o SN; art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.; art. 379 pkt 4 k.p.c.; art. 6 ust. 1 Konwencji; art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE; art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji.

W *petitum* pisma PG brak jest odniesienia do art. 47 Karty jako wzorca kontroli. W szczególności PG nie wniósł w *petitum* o umorzenie postępowania w żadnym zakresie, w tym dotyczącym kontroli zgodności z Kartą. W uzasadnieniu pisma PG stwierdził, że należy zasygnalizować wątpliwości, czy może być ona wzorcem kontroli w postępowaniu przed TK, ponieważ jest aktem stworzonym i wydanym przez instytucje Unii Europejskiej, niebędącym jednak rozporządzeniem lub dyrektywą, odrębnie ratyfikowaną umową międzynarodową ani częścią traktatu podlegającego procedurze ratyfikacyjnej, w tym częścią Traktatu akcesyjnego. W ocenie PG, podpisanie przez Polskę tzw. protokołu polsko-brytyjskiego sprawia, że Karta nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji i nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu przed TK. W ocenie PG, pogląd taki jest aprobowany przez Trybunał Konstytucyjny, który dotychczas umarzał postępowanie w zakresie kontroli zgodności przepisów z postanowieniami Karty (zob. wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16, OTK ZU A/2016, poz. 101). Według PG, z uwagi na powyższe wątpliwości, a także z uwagi na zbieżność standardów wynikających z art. 47 Karty, art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji, w niniejszym postępowaniu, nie wydaje się konieczne konfrontowanie przedmiotu kontroli z przepisami Karty.

PG stwierdził, że dotychczas treść normatywna uchwały SN nie była przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, niemniej były nią objęte przepisy ustaw w zakresie, w jakim została im nadana treść normatywna za sprawą uchwały SN. Takiej kontroli TK dokonał w wyroku z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81), w uzasadnieniu którego podkreślił, co zasługuje – zdaniem PG – na aprobatę, że jeżeli w aktach prawnych można odnaleźć jakąkolwiek treść normatywną, to nie wolno wyłączyć ich spod kontroli konstytucyjności czy legalności. W tym stanie rzeczy, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są normy wynikające z przepisów zawartych w zaskarżonej uchwale SN.

Kontrola z wzorcami ustawowymi nie obejmuje prawidłowości wydania uchwały, ponieważ żaden przepis nie uprawnia SN do wydania aktu normatywnego. Ma natomiast na celu sprawdzenie, czy normy będące przedmiotem kontroli są zgodne z normami wyższego rzędu. Poza aprobatą dla argumentów wnioskodawcy przemawiających na rzecz niezgodności norm uchwały SN z art. 83 ust. 1 ustawy o SN, art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. i art. 379 pkt 4 k.p.c., PG podkreślił istotne niespójności systemowe wynikające z podjętej uchwały, wskazując że spójność taka jest wartością konstytucyjną wynikającą z art. 2 Konstytucji. Nawet gdyby dopuścić odmienną wykładnię wzorców ustawowych, przedmiot kontroli pozostaje w relacji niezgodności z unormowaniami ponadustawowymi.

Zrębem uzasadnienia niezgodności kwestionowanej uchwały SN z wzorcami konstytucyjnymi jest, zdaniem PG, koncept zawarty w tej uchwale, który zakłada „przeniknięcie wadliwości” z procedury poprzedzającej wykonanie prerogatywy przez Prezydenta na grunt statusu sędziego, z tym że jedynie w zakresie możliwości skutecznego wykonywania przez sędziego wymiaru sprawiedliwości. Oznacza to próbę relatywizowania skutków powołania sędziego przez Prezydenta i uczynienia z aktu Prezydenta czynności niepełnowartościowej.

PG wskazał, że wątpliwości w zakresie konstytucyjności udziału obecnej KRS w procedurze nominacyjnej sędziów zostały usunięte przez dwa wyroki TK: z 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18 (OTK ZU A/2019, poz. 17) oraz z 4 marca 2020 r., sygn. P 22/19. Brak respektowania tych wyroków TK w treści zaskarżonej uchwały SN narusza, zdaniem PG, art. 190 ust. 1 Konstytucji. W świetle zasady domniemania konstytucyjności ustaw, a następnie wobec treści przytoczonych wyroków TK wadliwa jest uwaga zawarta w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały SN, iż w okresie od wejścia w życie ustawy nowelizującej oraz ustawy o SN, KRS nie była obsadzona w sposób zgodny z przepisami Konstytucji.

Zdaniem PG, wykreowanie norm, które kontestują charakter prerogatywy Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, sprawia, że dochodzi do sprzeczności rodzimego porządku prawnego z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym, w tym prawem Unii Europejskiej. Ponadto PG podkreślił, że wydając wyrok z 19 listopada 2019 r., w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, TSUE nie podzielił kategorycznych osądów Rzecznika Generalnego, w szczególności – w odróżnieniu od Rzecznika Generalnego – nie dezawuował wyroku TK o sygn. K 12/18. Ponadto TSUE nie upoważnił sądu odsyłającego do pomijania przepisów polskiej Konstytucji, w tym ustanawiania instrumentów służących weryfikacji działania konstytucyjnych organów państwa. Dlatego motywy mające uzasadnić przyjęcie uchwały SN stanowią, w ocenie PG, przykład jawnego nadużycia interpretacyjnego, wbrew kierunkowi wyznaczonemu Konstytucją, ale także traktatami zaliczanymi do prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

II

Na rozprawę 20 kwietnia 2020 r. stawili się przedstawiciele: Prezesa Rady Ministrów oraz Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych. Ponadto przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że katalog źródeł prawa wewnętrznego nie stanowi na gruncie przepisów Konstytucji systemu zamkniętego, a Konstytucja implikuje prawną dopuszczalność wydawania innych, niż określone w jej art. 93, aktów prawa wewnętrznego. W ocenie przedstawiciela wnioskodawcy, art. 93 Konstytucji wymienia akty prawa wewnętrznego jedynie *exempli causa*, podczas gdy pozostałe rodzaje wspomnianych aktów prawnych są implikowane innymi normami konstytucyjnymi. Wyraził również pogląd o istnieniu swoistych aktów prawa wewnętrznego, co potwierdza – w opinii przedstawiciela wnioskodawcy – tezę o otwartości katalogu aktów prawa wewnętrznego na gruncie Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi ogólne.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie była uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20 (OSNKW nr 2/2020, poz. 7; dalej: zaskarżona uchwała SN lub

kwestionowana uchwała SN). W pierwszej kolejności rozstrzygnięcia wymagała zatem kwestia, czy uchwała abstrakcyjna Sądu Najwyższego podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W przeciwnym wypadku postępowanie podlegałoby umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego został uregulowany w art. 188 Konstytucji. Zgodnie z zawartymi w nim przepisami, oprócz kontroli zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją oraz ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach „zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami” (art. 188 pkt 3 Konstytucji).

Określenie „przepisy prawa” obejmuje, pod pewnymi warunkami, wszystkie akty prawa wewnętrznego, których katalog – w przeciwieństwie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego – pozostaje otwarty na gruncie art. 93 Konstytucji. Nie ustanowiono w nim zamkniętego katalogu aktów prawa wewnętrznego, wymieniając jedynie przykładowo uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Akty prawa wewnętrznego, w tym uchwały, podlegają – zgodnie z art. 93 ust. 3 Konstytucji – kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Zgodnie z treścią art. 183 ust. 1 Konstytucji, Sąd Najwyższy (dalej także: SN) sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Jest to wystarczająca podstawa ustawowego przyznania Sądowi Najwyższemu kompetencji do sprawowania nadzoru wykraczającego poza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w ścisłym znaczeniu, czyli poza rozstrzyganie konkretnych sporów prawnych w sprawach indywidualnych, ograniczającego się do stosowania i wykładni prawa. Istotnym elementem nadzoru judykacyjnego jest bowiem również ogólne określanie kierunków i treści orzecznictwa sądów, w tym wiążące składy Sądu Najwyższego.

Zgodnie z art. 87 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.; dalej: ustawa o SN), uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, uzyskują moc zasad prawnych. Podejmowane są na podstawie art. 86 § 1 ustawy o SN na wniosek m.in. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania (art. 83 § 1 ustawy o SN). Zasady prawne wiążą wszystkie składy orzekające Sądu Najwyższego i wykazują cechy aktów generalnych i abstrakcyjnych. Ich zakres obowiązywania nie jest bowiem ograniczony do konkretnej sprawy określonej podmiotowo i przedmiotowo. Nie konsumują się również po jednorazowym zastosowaniu. Są one zatem aktami prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji.

Kontrola treści uchwał SN była dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie, niemniej dotychczas TK przyjmował w ramach jej uzasadnienia odmienną konwencję terminologiczną, prowadzącą się jednak do oglądu tej samej sprawy z innej perspektywy. W wyroku z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81), Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli treść „zamieszczoną w akcie normatywnym w wyniku uchwały Sądu Najwyższego”, wpisanej do katalogu zasad prawnych, stwierdzając, że przepis nabrał nowych treści normatywnych wskutek wydania tej uchwały. Uściślając, należy przypomnieć, że był to przepis ustawy, który został – w ocenie TK – niejako zmodyfikowany nie wprost (nabrał nowych treści) uchwałą Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny w składzie orzekającym w aktualnie rozstrzygniętej sprawie, o sygn. U 2/20, nie dostrzega możliwości zmodyfikowania treści ustawy przez uchwałę SN, w tym nabrania przez przepis ustawy nowych treści, czy też

zaistnienia sytuacji, w których „uchwała SN nosząca wspomniane cechy nadaje przepisowi prawa «treść i cechy (zakres czasowego stosowania) tak, jak gdyby uczynił to sam ustawodawca w akcie stanowienia prawa»”.

Trybunał Konstytucyjny, w oparciu o analizę wieloletniej aktywności Sądu Najwyższego i wcześniejszego orzecznictwa TK, stwierdził natomiast, że istnieje, znajdująca umocowanie w art. 183 ust. 1 Konstytucji, praktyka wydawania aktów prawa wewnętrznego, uchwał Sądu Najwyższego, błędnie kwalifikowanych jako li tylko akty stanowiące przejaw wykładni prawa. Każda z uchwał jest z jednej strony aktem stosowania prawa i rezultatem jego wykładni, z drugiej jednak strony w związku z dokonywaną w uchwałach konkretyzacją przepisów przede wszystkim aktów ustawowych – ich stosowaniem i wykładnią, nie sposób przyjąć, że tylko z tego powodu uchwały SN nie należą do kategorii źródeł prawa. Każdy akt prawa wewnętrznego jest bowiem jednocześnie rezultatem wykładni i stosowania przepisów wyższego rzędu. Zwykle jednak takie akty zawierają treść normatywną, będącą efektem stosowania i wykładni przepisów wyższego rzędu. Dokonana w nich konkretyzacja przepisów aktów uplasowanych wyżej w hierarchii konstytucyjnego systemu źródeł prawa skutkuje zwykle ustanowieniem przepisów prawa stanowiących substrat dla rekonstrukcji norm generalnych i abstrakcyjnych. Stąd wynika wyodrębnienie w konstytucyjnym systemie źródeł prawa kategorii aktów prawa wewnętrznego (art. 93 ust. 1 Konstytucji), przy jednoczesnym uzależnieniu ich kontroli dokonywanej przez TK od spełnienia testu normatywności, wynikającego z art. 188 pkt 3 Konstytucji, przeprowadzanego dla każdego z aktów z osobna, w oparciu o jego treść i przy zasadniczym abstrahowaniu od jego formy. Test ten ma na celu wyeliminowanie z zakresu kontroli TK tych aktów mających zewnętrzną formę adekwatną do aktu prawotwórczego, które ze względu na treść wykazują cechy indywidualnej i konkretnej decyzji stosowania prawa (zawierają wyłącznie substrat dla rekonstrukcji norm indywidualnych i konkretnych). W konsekwencji wątpliwego oddzielenia kategorii aktów wykładni i stosowania prawa nieograniczonych w swej treści do konkretnej sytuacji od kategorii podstawowych aktów prawotwórczych, TK był zmuszony uznać w wyroku o sygn. K 10/08, że uchwała SN nie jest „aktem konkretnego stosowania prawa”, po czym stwierdził, że nie może się uchylić od kontroli wynikających z niej treści. Innymi słowy dokonał jej kontroli, stwierdzając *de facto*, że tego nie uczynił. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w aktualnie rozpatrywanej sprawie, o sygn. U 2/20, stwierdził zatem, uściślając kwestie terminologiczne, że uchwały abstrakcyjne SN, jako akty prawa wewnętrznego, wiążąc składy orzekające SN, pozostają zgodne lub niezgodne z aktami uplasowanymi wyżej w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, mającymi charakter powszechnie obowiązujący, i podlegają, pod wskazanym warunkiem, kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola treści takich aktów prawnych była sprawowana przez TK od lat, jednak bez wyraźnego zakwalifikowania uchwał Sądu Najwyższego do kategorii aktów prawa wewnętrznego (zob. wyroki TK z: 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51 oraz wielokrotnie przytaczany wyrok o sygn. K 10/08). W świetle art. 188 Konstytucji, TK nie miał nigdy kognicji do kontroli aktów stosowania prawa, w tym do oceny aktów wykładni prawa ograniczonej do sytuacji indywidualnych i konkretnych. Żaden przepis prawa nie uprawnia również Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konsekwencji normatywnych aktów niewskazanych, z nazwy lub za pomocą zbiorczej kategorii przepisów prawa, w art. 188 Konstytucji, których kontrola *prima facie* została jednak dokonana w sprawie o sygn. K 10/08, jeśliby literalnie odczytywać uzasadnienie wyroku w przytoczonej sprawie. Jednocześnie poszczególne składy orzekające TK dostrzegały konieczność dokonywania takiej kontroli, stąd bogate orzecznictwo stanowiące efekt merytorycznych rozstrzygnięć wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych inicjujących kontrolę treści normatywnej takich uchwał,

nazywanej – w dotychczasowym orzecznictwie – kontrolą przepisów ustawowych w znaczeniu nadanym takimi uchwałami. Zazwyczaj TK wydawał w rezultacie tzw. wyroki zakresowe. Trybunał Konstytucyjny od lat dokonywał zatem kontroli aktów prawa wewnętrznego, noszących nazwę (tzw. abstrakcyjnych) uchwał SN, nieprecyzyjnie używając względem tych aktów terminologii adekwatnej do indywidualnych i konkretnych aktów wykładni prawa (por. wyrok o sygn. K 10/08). W przeciwnym wypadku Trybunał Konstytucyjny nie mógłby wydać merytorycznych orzeczeń w przytoczonych sprawach, których rezultatem było stwierdzenie niekonstytucyjności treści wynikających z abstrakcyjnych uchwał SN. W świetle wskazanych wyroków TK nie ulega natomiast wątpliwości, że była to treść normatywna. Korekta terminologiczna dokonana przez TK w niniejszej sprawie jest zatem oparta na konstytucyjnej zasadzie dychotomicznego podziału konstytucyjnego systemu źródeł prawa. W świetle regulacji Rozdziału III Konstytucji, każdy akt normatywny jest bowiem albo aktem prawa powszechnie obowiązującego, albo aktem prawa wewnętrznego.

1.2. Akt prawa wewnętrznego, w tym uchwała abstrakcyjna Sądu Najwyższego, podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego pod warunkiem określonym w art. 188 pkt 3 Konstytucji. Oprócz tego, że powinien być wydany przez centralny organ państwowy, treść aktu musi spełniać kryteria pozwalające na jej zaliczenie do kategorii przepisów prawa.

Pod pojęciem „przepisy prawa” (art. 188 pkt 3 Konstytucji) należy rozumieć substrat do rekonstrukcji normy generalnej i abstrakcyjnej, czyli akt normatywny w znaczeniu materialnym. To znaczy, że o kognicji TK nie decyduje w tym zakresie wydanie aktu podstawowego w oparciu o podstawę prawną lub bez jej istnienia (aktu nielegalnego). O kognicji TK decyduje treść aktu, a więc to, czy jest on aktem normatywnym ze względu na jego treść. Już w 1989 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w doktrynie przeważa pogląd, że akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań). Przy takim rozumieniu pojęcia aktu normatywnego kwestia podstawy prawnej ustanowienia aktu normatywnego ma znaczenie drugorzędne, decydujące nie o istocie danego aktu państwa jako aktu normatywnego, czy też o jego mocy obowiązującej, ale o legalności bądź nielegalności tego aktu. Oznacza to, że stwierdzenie wadliwości danego aktu normatywnego nie pociąga za sobą automatycznie utraty przez ten akt charakteru aktu normatywnego, ani też utraty jego mocy obowiązującej. Stwierdzenie takie pociąga za sobą uznanie danego aktu za legalny bądź nielegalny (...) i dopiero to prowadzi do konsekwencji określonych przez prawo obowiązujące. Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego wydanego na czas nieokreślony może nastąpić tylko w przypadku zastąpienie aktu normatywnego aktem o równorzędnej lub wyższej mocy prawnej, wyraźnego derogowania tego aktu w akcie o równorzędnej lub wyższej mocy prawnej lub odpowiedniej decyzji organu uprawnionego do kontroli legalności aktów normatywnych danego typu” (orzeczenie z 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88, OTK w 1989 r., poz. 10). Pogląd ten w kolejnych latach okazał się podstawą stabilnej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (por. orzeczenia z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 28 czerwca 1994 r., sygn. K 6/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 14; 15 lipca 1996 r., sygn. U 3/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 31; 6 maja 1997 r., sygn. U 2/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 17 oraz postanowienie z 6 grudnia 1994 r., sygn. U 5/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 41), która jest kontynuowana po wejściu w życie Konstytucji (por. wyroki z: 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127; 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109; 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45; 26 listopada 2008 r., sygn. U 1/08, OTK ZU nr 9/A/2008,

poz. 160; 27 października 2010 r., sygn. K 10/08; 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 131, 1 czerwca 2017 r., sygn. U 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 46, 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68; oraz postanowienia z: 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 170; 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15, OTK ZU A/2016, poz. 1, 8 lutego 2017 r., sygn. U 2/16, OTK ZU A/2017, poz. 4, 17 października 2018 r., sygn. U 2/17, OTK ZU A/2018, poz. 62, 12 czerwca 2019 r., sygn. U 1/19, OTK ZU A/2019, poz. 32, 12 marca 2020 r., sygn. U 1/17, OTK ZU A/2020, poz. 11).

Posługując się pojęciem „przepisy prawa, wydawane przez centralne organy państwowe” twórcy Konstytucji dostrzegali prawdopodobieństwo pojawienia się w systemie prawnym różnych nienazwanych aktów prawnych albo sytuacji, w której akt stosowania prawa, czy nawet wyrok sądowy, mimo poprawnej zewnętrznej formy i nazwy, otrzyma treść skutkującą wprowadzeniem do systemu prawnego nowych norm prawnych. *Ratio legis* tego przepisu oparto w przeważającym stopniu na orzecznictwie TK w czasach poprzedzających wejście w życie Konstytucji. Już w początkach swojego funkcjonowania Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając potrzebę objęcia takich aktów prawnych kontrolą konstytucyjności sprawowaną przez TK, stwierdził wyraźnie, że „[n]ie liczące się z praktyką prawotwórczą, arbitralne, pojęciowe zawężenie zasięgu aktów normatywnych do aktów ustawodawczych oraz wydawanych na ich podstawie i dla ich wykonania aktów podustawowych, pozostawiłoby pokaźną ilość aktów prawotwórczych poza kontrolą ich legalności” (orzeczenie o sygn. U 15/88).

Dlatego każdy akt prawny skierowany przez uprawniony podmiot do Trybunału Konstytucyjnego, z wyjątkiem ustawy i ratyfikowanej umowy międzynarodowej, przechodzi najpierw test normatywności, od którego zależy możliwość dokonania kontroli przez TK. Dopiero pozytywny rezultat takiego testu uprawnia Trybunał do oceny zaskarżonych przepisów prawa, o ile występują w zaskarżonym akcie, pod kątem ich zgodności ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli. „To, czy mamy w danym wypadku do czynienia z takimi przepisami, musi być oceniane *a casu ad casum*” (postanowienie o sygn. U 1/17).

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu, że względem uchwał Sądu Najwyższego, czy Naczelnego Sądu Administracyjnego, należałoby przyjąć inne kryteria oceny normatywności niż ukształtowane w jednolitej linii orzeczniczej TK, mającej ponad trzydzieści lat, i kontynuowanej konsekwentnie na gruncie art. 188 pkt 3 Konstytucji, kluczowej dla wykładni występującego w nim pojęcia „przepisy prawa”. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie podstawowe akty prawne, w tym uchwały abstrakcyjne SN, o ile spełniają wspomniany test normatywności, są objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Kwestionowana uchwała SN ma następującą treść: „1. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3). 2. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych

innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. 3. Wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. przyjęta w punktach 1 i 2 niniejszej uchwały nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem sądu. 4. Punkt 1 niniejszej uchwały ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.) bez względu na datę wydania tych orzeczeń”.

Istota sentencji uchwały SN sprowadza się do zakwestionowania prawa do orzekania sędziów SN, sądów powszechnych i sądów wojskowych powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także: KRS) ukształtowanej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca). Stanowisko SN prowadzi do wniosku, że takie powołanie sędziego nie wywołuje skutków prawnych w różnych sekwencjach czasowych w zależności od rangi sędziego oraz typu sprawy sądowej poddanej jego orzecznictwu: 1) w odniesieniu do wszystkich sędziów powołanych do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – *ex tunc*, czyli do wszystkich orzeczeń wydanych z udziałem tych sędziów, przed wydaniem i po wydaniu zaskarżonej uchwały SN; 2) w odniesieniu do sędziów powołanych do innych Izb Sądu Najwyższego – *ex nunc*, czyli uchwała ta nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30; dalej: k.p.k.); 3) w odniesieniu do sędziów w sądzie powszechnym albo wojskowym, jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi w konkretnych okolicznościach do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1; dalej: Karta) i art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja) – *ex nunc*, tzn. uchwała nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie k.p.k. W ustnym uzasadnieniu uchwały wskazano, że oznacza to konieczność powstrzymania się przez około 550 nowo wybranych sędziów od orzekania. Z pisemnego uzasadnienia wynika, że uczestnicy postępowań sądowych oraz sąd drugiej instancji są uprawnieni wobec takich sędziów do przeprowadzenia testów niezależności sądów i niezawisłości sędziów (por. szersze omówienie w zdaniu odrębnym sędziego SN Krzysztofa Staryka do zaskarżonej uchwały SN). Zróżnicowanie skutków zaskarżonej uchwały SN sprowadza się do dwóch obszarów:

- 1) wyeliminowania z obrotu prawnego wszystkich orzeczeń Izby Dyscyplinarnej SN z jednoczesnym zaaprobowaniem uprzednio zapadłych orzeczeń w sprawach karnych i przyzwoleniem dokończenia takich spraw,
- 2) wykreowania swoistego mechanizmu weryfikacyjnego sędziów powołanych na zasadach wskazanych w kwestionowanej uchwale SN; przyjęcia *implicite* założenia, że wszyscy nowi sędziowie SN zostali powołani wadliwie, z jednoczesnym warunkowym wykluczeniem prawa do orzekania nowych sędziów powołanych do sądów powszechnych i wojskowych.

2.2. Podjęcie zaskarżonej uchwały przez SN zostało poprzedzone zmianą regulacji ustawowej, orzeczeniem SN oraz wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE). Okoliczności te zostały szczegółowo przytoczone w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały SN oraz – częściowo – w jej sentencji.

Ustawa o SN wprowadziła w strukturze SN Izbę Dyscyplinarną, właściwą m.in.: w sprawach dyscyplinarnych oraz z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych sędziów SN, w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku, w sprawach odwołania od orzeczeń sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji dotyczących sędziów i prokuratorów oraz postanowień i zarządzeń zamykających drogę do wydania wyroku, w sprawach kasacji od orzeczeń dyscyplinarnych oraz właściwą do rozpatrzenia odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (art. 27 ustawy o SN).

Obwieszczeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2018 r. nr 127.1.2018 o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym (M. P. poz. 633), ogłoszono 16 wolnych stanowisk sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej. KRS na posiedzeniu w dniach 23, 24, 27 i 28 sierpnia 2018 r. rozstrzygnęła postępowanie konkursowe w sprawie powołania na wolne stanowiska sędziowskie. Na 16 wolnych stanowisk w Izbie Dyscyplinarnej wybrała 12 osób, a stosowne wnioski o powołanie skierowała do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent), który postanowieniem z 19 września 2018 r. (M. P. poz. 993) powołał 10 osób na dane stanowiska.

Przed ukonstytuowaniem Izby Dyscyplinarnej, ale już po wejściu w życie przepisów określających jej właściwość, do Sądu Najwyższego wpłynęły odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, które zostały rozpatrzone w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. W wyniku prowadzonych postępowań Sąd Najwyższy wydał trzy postanowienia.

Postanowieniem z 30 sierpnia 2018 r. (sygn. akt III PO 7/18, Lex nr 2542293) Sąd Najwyższy zwrócił się do TSUE z następującymi pytaniami prawnymi: 1) Czy art. 267 akapit 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: TfUE) w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30; dalej: TUE) oraz art. 47 Karty „należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy odwołującego się sędziego sądu krajowego – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów (Krajowa Rada Sądownictwa), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?”; 2) W przypadku odpowiedzi negatywnej na pierwsze pytanie, czy art. 267 akapit 3 TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 Karty „należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?”. TSUE nadał sprawie sygn. akt C-585/18.

Dwoma postanowieniami z 19 września 2018 r. (sygn. akt III PO 8/18, Lex nr 2549397 oraz sygn. akt III PO 9/18, Lex nr 2615150) Sąd Najwyższy zwrócił się do TSUE z następującymi pytaniami prawnymi o tożsamej treści: 1) Czy art. 47 Karty w związku z art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 303 z 2.12.2000, s. 16) „należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia do sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego środka prawnego (pozwu) opartego na zarzucie naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek wobec sędziego tego sądu wraz z wnioskiem [o] udzielenie

zabezpieczenia zgłoszonego roszczenia, sąd ten – w celu udzielenia ochrony uprawnieniom wynikającym z prawa unijnego przez zastosowanie środka tymczasowego przewidzianego w prawie krajowym – ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość w sprawie, w której wniesiono środek zaskarżenia, dla komórki organizacyjnej tego sądu, która nie działa ze względu na niepowołanie orzekających w niej sędziów?"; 2) W przypadku powołania sędziów do orzekania w komórce organizacyjnej właściwej w świetle prawa krajowego do rozpoznania wniesionego środka prawnego, czy art. 267 akapit 3 TfUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 Karty „należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy sędziów sądu krajowego w pierwszej i drugiej instancji – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów (Krajowa Rada Sądownictwa), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?"; 3) W przypadku odpowiedzi negatywnej na drugie pytanie, czy art. 267 akapit 3 TfUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 Karty „należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?”. TSUE nadał sprawom sygn. akt C-624/18 (w odniesieniu do postanowienia SN o sygn. akt III PO 8/18) oraz C-625/18 (w odniesieniu do postanowienia SN o sygn. akt III PO 9/18) i zdecydował o łącznym rozpoznaniu trzech pytań prejudycjalnych Sądu Najwyższego.

19 listopada 2019 r. TSUE wydał wyrok w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, w którym orzekł, że „[a]rtykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, 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, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego.

W razie gdyby tak było, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezawisłości i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie” (Lex nr 2741129).

Wyrok TSUE został wydany w odpowiedzi na trzy pytania prejudycjalne Sądu Najwyższego przedstawione w sprawach o sygn. akt: III PO 7/18, III PO 8/18 oraz III PO 9/18. Trzy

powyższe sprawy rozpatrywał Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, mimo iż przepisy ustawy o SN zastrzegały materię rozpatrywanych spraw do właściwości Izby Dyscyplinarnej. Wyrok TSUE jest merytoryczną odpowiedzią na drugie i trzecie pytanie zadane przez SN w sprawach o sygn. akt III PO 8/18 oraz III PO 9/18 (TSUE: sprawy C-624/18 i C-625/18). TSUE uznał, że nie ma już podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytania zadane przez SN w sprawie o sygn. akt III PO 7/18 oraz na pierwsze pytanie zadane przez SN w sprawach o sygn. III PO 8/18 oraz III PO 9/18, ponieważ 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 2507), zgodnie z którą sędziowie Sądu Najwyższego i sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego zostali przywrócenii do pełnienia urzędu z mocy prawa, a ich służbę uznano za nieprzerwaną.

5 grudnia 2019 r. Sąd Najwyższy wydał wyrok w sprawie o sygn. akt III PO 7/18 (Lex nr 2746893), w którym: 1) oddalił wniosek prezesa Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z 10 października 2018 r. o przekazanie sprawy według właściwości do Izby Dyscyplinarnej, 2) uchylił uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa z 27 lipca 2018 r. w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

8 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę składu siedmiu sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych o sygn. akt I NOZP 3/19 (Lex nr 2760443). Stwierdził w niej, że „Sąd Najwyższy rozpoznając odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, bada – w granicach podstaw odwołania – czy Krajowa Rada Sądownictwa jest organem niezależnym w świetle kryteriów określonych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i in. przeciwko Sąd Najwyższy, pkt. 139-144”. A ponadto, że „Sąd Najwyższy uchyła, w granicach zaskarżenia, uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jeżeli odwołujący się wykaże, że brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa miał wpływ na treść tej uchwały lub jeżeli – uwzględniając konstytucyjny zakaz badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego – odwołujący się wykaże okoliczność określoną w pkt. 125, lub łącznie okoliczności wymienione w pkt. 147–151 wyroku, o którym mowa w pkt. I, wskazujące, że sąd, w składzie którego taki sędzia będzie zasiadał nie będzie niezależny i bezstronny”.

W oparciu o rozbieżności w orzecznictwie SN widoczne między wymienionym wyrokiem i uchwałą SN, Pierwszy Prezes SN zwrócił się na podstawie art. 83 § 1 ustawy o SN o rozstrzygnięcie przez skład Sądu Najwyższego – Izbę Cywilną, Izbę Karną oraz Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych rozbieżności w wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

2.3. Uchwała SN została podjęta po złożeniu przez Marszałka Sejmu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Sądem Najwyższym a Sejmem oraz między Sądem Najwyższym a Prezydentem (sygn. Kpt 1/20). Kwestie podniesione w *petitum* wniosku Marszałka Sejmu wprost odnosiły się do okoliczności złożonego wcześniej wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie rozbieżności w orzecznictwie, w szczególności tego, czy Sąd Najwyższy jest uprawniony, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy o SN, podejmowanej w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, czy kompetencja Prezydenta, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Sądowi Najwyższemu lub innemu sądowi nieprzewidzianych Konstytucją kompetencji do oceny

skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej, oraz czy Sąd Najwyższy może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji, a w szczególności czy SN może określać, jakie są warunki skuteczności powołania sędziego. Zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK), wszczęcie postępowania przed Trybunałem powoduje zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny. Sąd Najwyższy został zawiadomiony o wszczęciu postępowania 22 stycznia 2020 r., a więc przed podjęciem zaskarżonej uchwały, a mimo to nie zdecydował o zawieszeniu toczącego się postępowania i podjął uchwałę 23 stycznia 2020 r. W zdaniu odrębnym do uchwały sędziowie SN Wiesław Koziulewicz i Zbigniew Myszką stwierdzili, że w tej sytuacji skład połączonych Izb SN powinien podjąć rozstrzygnięcie, o treści takiej jak w postanowieniu SN z 1 sierpnia 2017 r., sygn. akt II KK 313/16, „czyli co do stwierdzenia zawieszenia postępowania w przedmiocie wniosku Pierwszego Prezesa SN z dnia 15 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20”.

28 stycznia 2020 r. na podstawie art. 86 ust. 2 uotpTK, Trybunał Konstytucyjny tymczasowo, do czasu rozstrzygnięcia sprawy o sygn. Kpt 1/20, uregulował kwestie sporne, postanawiając o wstrzymaniu wykonywania przez SN kompetencji do wydawania uchwał, jeżeli miałyby dotyczyć zgodności z prawem krajowym, międzynarodowym oraz orzecznictwem sądów międzynarodowych: 1) ukształtowania składu KRS na podstawie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) oraz art. 187 Konstytucji, 2) trybu przedstawiania Prezydentowi kandydatur do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, uregulowanego ustawą o KRS oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, 3) wykonywania prerogatywy Prezydenta do powoływania sędziów zgodnie z ustawą o KRS oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, 4) kompetencji do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez osobę powołaną przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy o KRS, zgodnie z przepisami tej ustawy, oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Postanowił też o wstrzymaniu stosowania, od dnia jej wydania, uchwały składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. Trybunał orzekł, że w szczególności oznacza to, iż: 1) niedopuszczalne jest stosowanie art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.) w rozumieniu przyjętym w uchwale SN, 2) kompetencja do orzekania przez sędziego powołanego na urząd przez Prezydenta na wniosek KRS ukształtowanej zgodnie z ustawą o KRS, w trybie uregulowanym tą ustawą, nie może być ograniczana, 3) orzeczenia wydane przez składy orzekające, w których zasiadali sędziowie powołani na wskazanych zasadach, mają moc obowiązującą (M. P. z 2020 r. poz. 103). Dokonując oceny zaskarżonej uchwały SN, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się zatem o akcie normatywnym, którego stosowanie zostało wstrzymane.

Uczestnicy postępowania w rozpatrywanej sprawie o sygn. U 2/20, a także w sprawie o sygn. Kpt 1/20 przedstawili ponadto obszerną argumentację, w tym opartą na zdaniach odrębnych sędziów SN zgłoszonych do zaskarżonej uchwały SN, wskazującą na szereg błędów proceduralnych skutkujących wadliwością podjęcia uchwały SN.

Podjętą kwestionowaną uchwałę 59-osobowemu składowi SN przewodniczył Pierwszy Prezes SN Małgorzata Gersdorf, czyli wnioskodawca podjęcia uchwały SN. Ponadto cały punkt 33 oraz część punktu 34 uzasadnienia zaskarżonej uchwały jest poświęcony zagadnieniom

prawnym i faktycznym związanym z imiennie wskazanym Pierwszym Prezesem SN. Zachodzi wątpliwość, czy przewodniczący posiedzeniu SN w dniu 23 stycznia 2020 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie orzekał z naruszeniem reguły *nemo iudex in causa sua*.

Wnioskiem z 15 stycznia 2020 r. Pierwszy Prezes SN przedstawił zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia wyłącznie przez połączone Izby: Cywilną, Karną oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN. Powyższe oznacza, że wszystkich sędziów Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN *a priori* wyłączył Pierwszy Prezes SN, z następczą aprobatą ograniczonego składu trzech Izb SN. W tym kontekście sędziowie SN Wiesław Kozielewicz, Zbigniew Korzeniowski oraz Zbigniew Myszka stwierdzili w zdaniach odrębnych do kwestionowanej uchwały SN, iż wniosek Pierwszego Prezesa SN powinien być przedmiotem rozstrzygnięcia pełnego składu SN, zwłaszcza że w uzasadnieniu wniosku wśród rozbieżnych orzeczeń wymieniono uchwałę Izby Dyscyplinarnej SN z 10 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II DSI 54/18 oraz uchwałę Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN o sygn. akt I NOZP 3/19. Ponadto sędzia SN Zbigniew Korzeniowski wskazał w zdaniu odrębnym do kwestionowanej uchwały SN, iż procedura odsuwania sędziego SN od orzekania w sprawie nie jest dowolna, tylko uregulowana ustawowo. Przepisy ustawowe nie przewidują możliwości złożenia wniosku o wyłączenie całej grupy sędziów i Izb Sądu Najwyższego *en bloc*. Dopuszczalny jest tylko indywidualny wniosek skierowany względem konkretnego sędziego, po którym sędzia ma prawo zajęcia stanowiska wobec treści wniosku. Zdaniem sędziego SN Zbigniewa Myszkę, podjęcie uchwały w niewłaściwym składzie „*eo ipso* stanowi *de constitutio* rodzaj *sententiae non existens*”, w związku z czym uchwała SN nie może wywoływać żadnych jurysdykcyjnych następstw prawnych, nie stanowiąc orzeczenia właściwego konstytucyjnie sądu, o którym mowa w art. 180 ust. 2 Konstytucji. Sędzia Z. Myszka zarzucił również uchwałę SN znamiona deliktowego nierównego traktowania, stosowania dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej, zakazanego mobbingu lub naruszenia godności służbowej oraz innych dóbr osobistych nowo powołanych sędziów, a wobec tego naruszenie „art. 32 w związku z art. 179 i 180 Konstytucji w związku z art. 5 k.p. w związku z art. 11¹-11³, art. 183^a i art. 93³ k.p.”.

Siedmiu nowo powołanych sędziów Izby Cywilnej SN zostało wyłączonych indywidualnie, po złożeniu przedmiotowego wniosku o wyjaśnienie zagadnienia prawnego, postanowieniem SN z 17 stycznia 2020 r. w składzie trzyosobowym, wyłonionym w nieznanym sposobie. Podniesiono wątpliwość, że w kwestii wyłączenia siedmiu sędziów nie powinna być stosowana ani procedura cywilna, ani karna, ponieważ uchwała SN nie zapadła w procesie tego rodzaju, ale w odrębnym postępowaniu „wykładniczym” prowadzonym przez SN. W tym kontekście funkcjonuje pogląd, że eliminując część sędziów SN z udziału w rozpatrywaniu zagadnienia prawnego, Pierwszy Prezes SN, a następnie sędziowie trzech połączonych Izb SN antycypowali kierunek rozstrzygnięcia, negatywnie oceniając status nowo powołanych sędziów SN, jako obarczonych wadą *iudex inhabilis*, zarówno w tym, jak i w innych postępowaniach przed SN. Pojawiła się ponadto wątpliwość, czy w składzie SN podejmującym uchwałę stanowiącą przedmiot kontroli w rozpatrywanej sprawie co najmniej w jednym wypadku mogły zachodzić realne podstawy do wyłączenia sędziego z uwagi na fakt pozostawiania przez niego w bliskich relacjach zawodowych z kilkoma nowo powołanymi sędziami SN (zatrudnienie na uczelni wyższej).

Powyższe wątpliwości dopełniają charakterystykę sporu prawnego, w którym SN zdecydował o podjęciu zaskarżonej uchwały, a rekapitulacja istniejącego materiału umożliwia pełne spojrzenie na treść zaskarżonego aktu. Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednak, że rozpatrując niniejszą sprawę, nie był władny do oceny wadliwości procedury, w której wydano akt prawny stanowiący przedmiot kontroli, gdyż był związany w sprawie o sygn. U 2/20 argumentacją wskazaną przez wnioskodawcę, która nie obejmuje powyższych zarzutów. Wady proceduralne

nie mają natomiast wpływu na kognicję TK do oceny treści zaskarżonego aktu prawnego w oparciu o art. 188 pkt 3 Konstytucji, którego *ratio legis* jest eliminacja z systemu prawnego aktów prawnych naruszających przepisy wyższego rzędu. Z tego powodu nie ma również znaczenia fakt wstrzymania wykonywania zaskarżonej uchwały postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornej w sprawie o sygn. Kpt 1/20, ponieważ w świetle art. 188 pkt 3 Konstytucji również w takim stanie prawnym uchwała SN podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego na zasadach ogólnych, po spełnieniu warunków wynikających ze wskazanego przepisu Konstytucji.

2.4. Kwestionowana uchwała SN, stanowiąca akt prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji, może stanowić przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, jeśli łącznie zostały spełnione dwie przesłanki: 1) Sąd Najwyższy jest jednym z centralnych organów państwowych, 2) całość treści uchwały wykazuje cechy uzasadniające jej zaliczenie do pojęcia „przepisy prawa” rozumianego jako substrat do rekonstrukcji norm generalnych i abstrakcyjnych.

Sąd Najwyższy jest organem o krajowym zasięgu działania, a także organem umocowanym konstytucyjnie. Z tego powodu nie budzi wątpliwości zaliczenie SN do katalogu centralnych organów państwowych zarówno w oparciu o przepisy Konstytucji jak i dotychczasowe orzecznictwo TK (zob. uzasadnienie wyroku TK o sygn. U 3/11).

Zbiorcza kategoria „przepisy prawa, wydawane przez centralne organy państwowe” obejmuje, zgodnie z jednolitą linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, każdą część aktu prawnego wydanego przez centralny organ państwa, która wykazuje cechy aktu normatywnego rozumianego – zgodnie z koncepcją odwołującą się do aspektu materialnego – jako substrat do rekonstrukcji normy generalnej i abstrakcyjnej (por. przytoczone wcześniej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, począwszy od orzeczenia o sygn. U 15/88), w przeciwieństwie do aktów stosowania prawa, zawierających wyłącznie substrat do rekonstrukcji norm indywidualno-konkretnych, konsumujących się po jednorazowym zastosowaniu i skierowanych do indywidualnie oznaczonego adresata (por. w szczególności postanowienie TK z 6 grudnia 1994 r., sygn. U 5/94 oraz wyrok z 5 czerwca 2001 r., sygn. K 18/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 118). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego o statusie prawnym aktu, jako aktu normatywnego podlegającego kognicji TK, „nie decydowały przesłanki związane z jego podstawą prawną (jej istnieniem, brakiem lub wadliwością), z dysponowaniem przez określony organ państwa kompetencją do jego wydania, ani też z zachowaniem w procesie jego stanowienia wyznaczonej procedury. Przesłanki te przesądzać mogły jedynie o mocy obowiązującej takiego aktu lub jej braku, o jego legalności bądź nielegalności itp.” (postanowienie o sygn. U 8/15, podobnie w postanowieniu o sygn. U 1/17). Tak ukształtowana linia orzecnicza Trybunału Konstytucyjnego zgodna jest również z *ratio legis* art. 188 pkt 3 Konstytucji, który – zgodnie z poglądami twórców Konstytucji – ma na celu poddanie kontroli konstytucyjności wszelkich niewymienionych wprost z nazwy w Konstytucji form aktywności prawotwórczej centralnych organów państwowych.

Wszystkie cztery jednostki redakcyjne (punkty sentencji) uchwały SN mającej moc zasady prawnej są źródłem reguł o charakterze generalnym. Adresatami zawartych w nich norm są nie konkretne osoby, ale wszystkie składy orzekające Sądu Najwyższego, które mogą odstąpić od zastosowania uchwały mającej walor zasady prawnej tylko w wypadkach wskazanych przez ustawę o SN. Zaskarżona uchwała SN jest także źródłem norm o charakterze abstrakcyjnym. Nie rozstrzygają one jednej, konkretnej sprawy zaistniałej w okolicznościach określonego jednostkowego przypadku, ale odnoszą się do wypadków powtarzalnych, określonych cechowo.

Szczegółowa analiza poszczególnych punktów sentencji zaskarżonej uchwały SN prowadzi ponadto do wniosku, że z każdego z nich można zrekonstruować normę sankcjonującą i normę

sankcjonowaną, odpowiadając koncepcji norm sprzężonych, wykorzystywanej w orzecznictwie TK pomocniczo do uzasadnienia normatywnego charakteru aktu prawnego (zob. uzasadnienie wyroku z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14 i postanowienia z 18 czerwca 2008 r., sygn. SK 64/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 95).

3. Wzorce kontroli.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Kompetencja w zakresie powoływania sędziów jest w świetle art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji prerogatywą Prezydenta, a więc należy do sfery jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności. Standard konstytucyjny dopełnia rola ustrojowa Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63). TK podkreślił w dotychczasowym orzecznictwie, że art. 179 Konstytucji jest wystarczającą podstawą realizowania przewidzianej w nim kompetencji Prezydenta do powoływania sędziów. W zakresie odnoszącym się do aktu nominacyjnego, art. 179 Konstytucji jest stosowany bezpośrednio jako samoistna podstawa prawna aktu urzędowego Prezydenta. Powoływanie sędziów ma charakter kompetencji opartej bezpośrednio na art. 179 Konstytucji, dla którego interpretacji istotne znaczenie ma kwalifikacja kompetencji jako prerogatywy, oraz art. 126 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa (zob. wyrok TK z 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68).

Zgodnie z przytoczonym art. 179 Konstytucji, powołanie sędziego odbywa się wyłącznie na wniosek KRS, której umocowanie konstytucyjne określa art. 187 Konstytucji, stanowiąc, że KRS składa się m.in. z piętnastu członków wybranych spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, a ustroj, zakres działania i tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa (zob. art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji). Procedura wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa jest szczegółowo uregulowana w ustawie o KRS. Ustawa nowelizująca wprowadziła do ustawy o KRS art. 9a stanowiący, że to Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję. Istotą nowelizacji była zmiana sposobu wyboru sędziów do KRS, którzy dotychczas byli wybierani przez gremia sędziowskie. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki zakres swobody w odniesieniu do sposobu wyboru członków KRS spośród sędziów. Art. 187 ust. 1 Konstytucji nie przesądzażądanego modelu wyboru sędziów do KRS. Minimum, które musi być zapewnione to wybór 15 sędziów spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (zob. wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, OTK ZU A/2017, poz. 48). W wyroku z 25 marca 2019 r. o sygn. K 12/18 (OTK ZU A/2019, poz. 17), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 9a ustawy o KRS jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji, w której uregulowano, „kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sędziów do KRS wybierali sędziowie. Jednak nie można się zgodzić z twierdzeniem, że piastunem czynnego prawa wyborczego muszą tu być wyłącznie gremia sędziowskie”.

Zgodnie z treścią art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, do prerogatywy Prezydenta należy powoływanie sędziów. Art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji normują kompetencje i podstawowe zasady proceduralne powoływania sędziów w Rzeczypospolitej Polskiej. Wyni-

ka z nich przede wszystkim wyłączna kompetencja Prezydenta do decydowania o obsadzie urzędu sędziowskiego, niepodlegająca kontroli żadnego organu państwowego, oraz wyłączna kompetencja KRS do przedstawiania Prezydentowi kandydatów na sędziów. Tak ukształtowane procedury i zakres odpowiedzialności wskazanych konstytucyjnych organów państwa nie mogą ulegać erozji wskutek jakiegokolwiek aktywności organów państwowych. Mocą art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, akty urzędowe Prezydenta polegające na powoływaniu sędziów nie wymagają – dla swej ważności – kontrasygnaty (współpodpisu Prezesa Rady Ministrów). Jest to prerogatywa, czyli urzędowy akt władczy Prezydenta i jego uprawnienie osobiste. Konsekwencją umiejscowienia prerogatywy Prezydenta w przepisach Konstytucji jest oczywisty, na gruncie budowy hierarchicznego systemu źródeł prawa (art. 87 ust. 1) i na gruncie art. 8 ust. 1 Konstytucji, wniosek, że przepis ustawowy, a tym bardziej przepis aktu umiejscowionego poniżej ustawy w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, nie może w żaden sposób ograniczać prawa Prezydenta do powołania określonej osoby na stanowisko sędziego, jeśli tylko z takim wnioskiem zwróci się KRS. Procedura zdeterminowana art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji wyklucza udział innych organów w powoływaniu sędziów i postępowaniu poprzedzającym to powołanie na etapie pośrednim między podjęciem stosownej uchwały przez KRS a wydaniem aktu urzędowego przez Prezydenta. Ponadto w polskim ustawodawstwie nie ma, wskutek zakazu konstytucyjnego, procedury umożliwiającej wzruszenie czy kontrolowanie aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta jego prerogatyw. Konstytucja nie tylko nie zawiera takiej procedury, ale też nie daje możliwości jej stworzenia na poziomie ustawowym, a tym bardziej w aktach umiejscowionych poniżej w hierarchii konstytucyjnego systemu źródeł prawa (por. wyrok o sygn. K 3/17).

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Prawo do sądu jest po pierwsze jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki, a po drugie jedną z podstawowych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawnym. W ukształtowanej linii orzeczniczej TK przyjął, że w skład tego prawa wchodzi przede wszystkim: 1) prawo do uruchomienia postępowania przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem, 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, czyli prawo do sprawiedliwego i rzetelnego postępowania sądowego, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju organu orzekającego, w tym odpowiednie umocowanie organu rozpoznającego sprawę (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128; 25 stycznia 2011 r., sygn. P 8/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 2; 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54; 15 maja 2012 r., sygn. P 11/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 50; 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 42; 18 lipca 2011 r., sygn. SK 10/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 58). W przytoczonym wyroku o sygn. SK 7/06, zaliczono do komponentów prawa do sądu prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organu rozpoznającego sprawę. Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje zatem prawo do rozpatrzenia sprawy przez organ, którego status prawny, w tym pozycja ustrojowa, odpowiada regułom wskazanym w Konstytucji, zwłaszcza w art. 173-187. Jednak fundament tej pozycji wynika z art. 179 Konstytucji. Na podstawie art. 144 pkt 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja w zakresie powoływania sędziów należy do aktów urzędowych Prezydenta, które dla swej ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów

(prerogatywa). Takie ukształtowanie charakteru aktu powołania sędziego wynika z konieczności zapewnienia niezależności sądownictwa od Rządu i podległych mu organów i wyklucza spośród kompetencji Prezesa Rady Ministrów prawo weta wobec kandydatów zaproponowanych przez KRS (zob. wyrok TK o sygn. K 18/09). Z art. 179 Konstytucji wynika także inna gwarancja niezawisłości sędziowskiej, mieszcząca się w obrębie unormowań zapewniających nieusuwalność sędziego, w postaci bezterminowości powołania.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W orzecznictwie TK z przytoczonego przepisu rekonstruuje się zasady drugiego i trzeciego stopnia, które nie znajdują literalnego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). Klauzula art. 2 Konstytucji ma charakter wielopiętrowy, a na jej treść składa się szereg zasad, które *expressis verbis* nie zostały ujęte w Konstytucji, ale wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Należy do nich zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana również jako zasada lojalności. Zasada ta wyznacza ramy działania organów władzy publicznej (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1990, poz. 165). Wynika z niej zasada konieczności zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego, czyli zwłaszcza przewidywalności działań organów władzy publicznej (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Zatem obowiązkiem władz publicznych jest stworzenie stanu pewności prawa, a więc zespołu cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może spowodować (zob. wyroki TK z: 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157 oraz 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4).

Konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego wprost wysłowioną w Konstytucji jest zasada legalizmu, określana również mianem zasady praworządności formalnej, umiejscowiona w art. 7 Konstytucji („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”) i postrzegana w orzecznictwie TK, oprócz jej materialnego aspektu, jako istota zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK o sygn. K 3/17). Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konsekwencją praworządności formalnej jest obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach prawa kompetencji organów władzy publicznej, oparcia działania tych organów na podstawie zawartej w takich przepisach oraz zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w razie wątpliwości interpretacyjnych (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Nie ulega wątpliwości że przez władze publiczne należy rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Art. 7 Konstytucji wyklucza zatem podejmowanie aktywności organów władzy publicznej bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). Tym bardziej organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów.

Zgodnie z treścią art. 183 ust. 1 Konstytucji, Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Jego istotą są uprawnienia będące następstwem sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe, których realizacja nie może naruszać pozostałych zasad konstytucyjnych kształtujących status prawny sądownictwa w Polsce. Treść art. 183 ust. 1 Konstytucji należy w tym kontekście postrzegać zwłaszcza przez pryzmat konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego i praworządności formalnej.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 Konwencji, „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”. Wskazany przepis Konwencji wykazuje ścisłe związki, a w zasadzie tożsamość normatywną, z konstytucyjnym prawem do sądu, uregulowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ujętym jako prawo do rzetelnego procesu sądowego, a przyjęte w Konstytucji ujęcie standardów niezależności, niezawisłości i bezstronności w pełni odpowiada standardowi konwencyjnemu. W wyroku z 12 marca 2002 r. o sygn. P 9/01 Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za możliwością przyjęcia postanowień Konwencji, zwłaszcza jej art. 6 ust. 1, jako wzorców hierarchicznej kontroli prawa prowadzonej przez TK na podstawie art. 188 pkt 2 Konstytucji. Także SN w wyroku z 28 listopada 2008 r., sygn. akt V CSK 271/08 (Lex nr 488965), wskazał, że postanowienia Konwencji mogą stanowić zarówno wskazówkę interpretacyjną przy wykładni przepisów prawa krajowego, jak i bezpośrednią podstawę rozstrzygnięć organów krajowych, jeżeli pozwala na to charakter przepisów Konwencji. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) wydanym na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji przyjęto, że organ nie powołany do tej roli z woli ustawodawcy nie posiada legitymacji wymaganej do sądenia w społeczeństwie demokratycznym (zob. wyroki ETPC z: 22 czerwca 2000 r. w połączonych sprawach 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 i 33210/96; 28 kwietnia 2009 r. w połączonych sprawach 17214/05, 20329/05 i 42113/04 oraz 9 stycznia 2013 r. w sprawie 21722/11). ETPC wielokrotnie stwierdzał naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji z powodu wydania orzeczenia przez skład ukształtowany z naruszeniem przepisów krajowych (zob. wyroki ETPC z: 4 marca 2003 r. w sprawie 63486/00; 11 lipca 2006 r. w sprawie 36455/02; 23 kwietnia 2009 r. w sprawie 14370/03; 14 czerwca 2011 r. w sprawie 75911/01; 25 października 2011 r. w sprawie 54809/07; 12 kwietnia 2018 r. w sprawie 36661/07).

Artykuł 2 TUE stanowi, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Art. 2 TUE został dodany przez Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569; dalej: Traktat z Lizbony). Wskazane w nim fundamenty Unii Europejskiej stanowią klauzule generalne spełniające jednocześnie rolę wartości, celów, praw jednostki oraz obowiązków Unii Europejskiej i państw członkowskich. Są one tożsame dla prawa Unii Europejskiej, prawa międzynarodowego oraz prawa konstytucyjnego poszczególnych państw członkowskich, stanowiąc ich wspólny dorobek konstytucyjny (*acquis constitutionnel*).

Artykuł 4 TUE stanowi: „1. Zgodnie z artykułem 5 wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich. 2. Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje

mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego. 3. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

Dwa powyższe przepisy TUE należy zestawić z konstytucyjnym wzorcem kontroli wskazanym przez wnioskodawcę tj. z art. 8 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Zarówno z wzorców zawartych w TUE jak i z wykładni art. 8 ust. 1 Konstytucji wynika bowiem nakaz poszukiwania kompromisu normatywnego w kolizjach między prawem krajowym i unijnym adekwatnie do realiów multicentrycznego systemu prawnego, a dopiero gdy to okaże się niemożliwe, w grę wchodzi zastosowanie reguły kolizyjnej wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na ten temat w wielu orzeczeniach, a zwłaszcza w wyrokach dotyczących Traktatu akcesyjnego (zob. wyrok z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49) i Traktatu z Lizbony (zob. wyrok z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108). W wyroku z 16 listopada 2011 r. o sygn. SK 45/09 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97) TK stwierdził, że Konstytucja zachowuje pierwszeństwo i nadrzędność nad wszystkimi aktami prawnymi obowiązującymi w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także nad prawem unijnym. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach”. Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Wskazane stanowisko znalazło również potwierdzenie w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony (sygn. K 32/09). Tezę tę, sformułowaną w kontekście relacji Konstytucji do traktatów należy odnieść także względem relacji Konstytucji oraz aktów instytucji unijnych. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia, z jednej strony, badania zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z traktatami, czyli prawem pierwotnym Unii Europejskiej, a z drugiej strony, badania ich zgodności z Konstytucją. Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń i dyrektyw europejskich z traktatami, jest TSUE, a o zgodności z Konstytucją – TK, jako że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa” w odniesieniu do polskiej Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podkreśla również, że wykładnia przyjazna dla prawa europejskiego ma swoje granice. Nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem przepisów konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję (zob. wyrok TK o sygn. SK 45/09).

Artykuł 47 Karty stanowi: „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. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”. Treść przepisu wskazuje na zbieżność standardów wynikających z art. 47 Karty, art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji. Karta jest niewątpliwie aktem stworzonym i wydanym przez instytucje Unii Europejskiej, nie jest jednak rozporządzeniem lub dyrektywą, nie stanowi także odrębnie ratyfikowanej umowy międzynarodowej ani części traktatu podlegającego procedurze ratyfikacyjnej. Z uwagi na podpisanie przez Polskę tzw. protokołu polsko-brytyjskiego nie jest źródłem powszechnie obowiązującego w Polsce prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji. Z tego powodu istnieją poważne wątpliwości, czy Karta może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, zwłaszcza że – za wyjątkiem deklaracji dotyczącej jej stosowania – nie figuruje w oficjalnym spisie protokołów i załączników do Traktatu z Lizbony, stanowiąc, w świetle prawa międzynarodowego, tzw. akt okołotraktatowy.

Art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. stanowi: „Niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów oraz wpływu uchybienia na treść orzeczenia sąd odwoławczy na posiedzeniu uchyla zaskarżone orzeczenie, jeżeli (...) sąd był nienależycie obsadzony lub którykolwiek z jego członków nie był obecny na całej rozprawie”. Wskazana jednostka redakcyjna zawiera katalog tzw. bezwzględnych przyczyn odwoławczych, generujących obowiązek uchylenia judykatu, bez względu na wpływ wskazanej w przepisie wady na treść orzeczenia. Zgodnie z regułami wykładni przepisów karnych przyjmuje się, że katalog wskazany w tym przepisie ma charakter zamknięty, a jego wykładnia rozszerzająca jest wykluczona. Na gruncie art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo sądowe, można wskazać katalog przesłanek skutkujących stwierdzeniem nienależytej obsady sądu. Zachodzi ona m.in. wówczas, gdy: rozpoznanie apelacji obrońcy następuje przez sąd w składzie jednoosobowym, zamiast w składzie trzech sędziów (zob. wyrok SN z 14 marca 2019 r., sygn. akt V KK 64/19, Lex nr 2634152), skład sądu orzekającego w konkretnej sprawie jest różny od tego, który przewidziany jest w ustawie jako wyłączny do rozpoznawania określonej kategorii spraw, w sądzie danego szczebla (zob. wyroki Sądu Apelacyjnego: w Lublinie z 14 czerwca 2018 r., sygn. akt II AKa 128/18, Lex nr 2519504; w Katowicach z 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II AKa 284/16, Lex nr 2278209) i w określonym trybie (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 26 sierpnia 2015 r., sygn. akt II AKa 195/15, Lex nr 1798765), sędzia nie ma w ogóle delegacji do orzekania w danym sądzie, jak i wtedy, gdy jego delegacja nie spełnia ustawowych wymogów warunkujących ważność i skuteczność aktu delegowania (zob. postanowienie SN z 8 marca 2018 r., sygn. akt IV KK 12/18, Lex nr 2498035; wyroki SN z: 29 czerwca 2017 r., sygn. akt III KO 20/17, Lex nr 2321864; 23 maja 2017 r., sygn. akt III KO 19/17, Lex nr 2294386), apelację rozpoznał sąd okręgowy jednoosobowo, w sytuacji gdy postępowanie przed sądem rejonowym toczyło się w trybie zwyczajnym (zob. wyrok SN z 6 października 2016 r., sygn. akt IV KK 124/16, Lex nr 2135375), sprawę o odszkodowanie za niesłuszne tymczasowe aresztowanie rozpoznał sąd okręgowy w składzie trzech sędziów, zamiast w przewidzianym w art. 554 § 2 k.k. składzie jeden sędzia i dwóch ławników (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II AKa 93/16, Lex nr 2023586), w wydaniu orzeczenia brał udział sędzia, którego delegacja skończyła się po przeprowadzeniu sprawy, ale przed wydaniem w niej orzeczenia (zob. wyrok SN z 8 marca 2016 r., sygn. akt IV KK 389/15, Lex nr 2002529), określony skład sądu zależał od rodzaju sprawy poddanej osądowi i pierwotnie został ustalony w oparciu o czyn przestępny, na którego popełnienie wskazywał akt oskarżenia, po czym w trakcie procesu zaszła potencjalna możliwość zmiany kwalifikacji prawnej czynu w ten sposób, że skład orzekający

stał się nieprawidłowy, a mimo to sąd nie odroczył rozprawy i nie wystąpił do prezesa sądu lub przewodniczącego wydziału o zarządzenie składu odpowiadającego wymogom ustawy (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 29 grudnia 2015 r., sygn. akt II AKa 278/15, Lex nr 2025539), miała miejsce zmiana składu orzekającego po odroczeniu rozprawy, a następnie kontynuacja rozprawy odroczonej, wskutek której zaistniała nieobecność jednego z członków składu orzekającego (pierwotnie wyznaczonego) na całej rozprawie związana z kontynuowaniem odroczonej rozprawy (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 22 października 2014 r., sygn. akt II AKa 298/14, Lex nr 1540943), w składzie orzekał sędzia delegowany, na którego delegację – poprzez wskazanie z imienia i nazwiska – nie wyraziło zgody kolegium sądu; zgoda kolegium na delegowanie sędziego musi dotyczyć i być poprzedzona rozważeniem imiennej oznaczonej kandydatury konkretnego sędziego, warunku tego nie spełnia zatem udzielenie przez kolegium generalnego upoważnienia prezesowi sądu okręgowego do delegowania sędziów rejonowych do orzekania w sądzie okręgowym, w konkretnych terminach i w konkretnych sprawach, albowiem brak jest wówczas realizacji podstawowej funkcji kontrolnej decyzji kolegium o wyrażeniu zgody na delegację (zob. wyrok SN z 2 października 2014 r., sygn. akt V KK 120/14, Lex nr 1523296).

Art. 379 pkt 4 k.p.c. stanowi: „Nieważność postępowania zachodzi (...) jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy”. W wyroku z 21 marca 2018 r., sygn. akt V CSK 256/17 (Lex nr 2511528), Sąd Najwyższy stwierdził, że ustalenie, iż sędzia nie uzyskał delegacji do wydania wyroku w terminie publikacyjnym, jest wystarczające do stwierdzenia przyczyny nieważności postępowania z art. 379 pkt 4 k.p.c. W wyroku z 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt VI ACa 1796/15 (Lex nr 2445218), Sąd Apelacyjny w Warszawie orzekł, że protokółant – mimo iż jest obecny na rozprawie i protokołuje przebieg posiedzenia, zaś jego nazwisko musi być uwidocznione w wyroku zgodnie z art. 325 k.p.c. – nie wchodzi w skład sądu ani nie podpisuje wyroku. Do nieważności postępowania doszłoby więc, gdyby protokółant rozpoznał sprawę zamiast sędziego bądź podpisał sentencję wyroku, który został ogłoszony, zamiast lub oprócz sędziego rozpoznającego sprawę. Obecność protokółanta w czasie narady nie wywołuje co do zasady żadnych skutków procesowych, protokółant nie bierze bowiem czynnego udziału w naradzie, głosowaniu i podpisywaniu sentencji wyroku. Udział protokółanta ma więc charakter bierny i czysto techniczny. W wyroku z 30 września 2016 r., sygn. akt I CSK 595/15 (Lex nr 2155202), Sąd Najwyższy wskazał, że ograniczenia wynikające z zakresu delegacji nie dotyczą sporządzenia (napisania i podpisania) uzasadnienia wyroku, gdyż są to czynności podejmowane *ex post*, stanowiące tylko powtórzenie uzasadnienia uzgodnionego i przyjętego wcześniej, przed wydaniem i ogłoszeniem wyroku. Uzasadnienie orzeczenia, jako intelektualne i prawne podłoże decyzji sądowej, istnieje już w chwili jej podejmowania, a następnie przez wygłoszenie i spisanie, podlega ujawnieniu i formalnoprawnej materializacji. W takiej sytuacji sporządzenie i podpisanie uzasadnienia po upływie delegacji nie jest wyłączone i nie prowadzi do naruszenia przepisów o składzie sądu.

Zgodnie z art. 83 § 1 ustawy o SN, jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów będących podstawą ich orzekania, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego może, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w składzie 7 sędziów lub innym odpowiednim składzie. Podejmowanie przez SN uchwał, mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości albo których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, jest instytucją o utrwalonym rodowodzie, obecną również we wcześniejszych ustawach o SN

(z 1962 r., z 1984 r. oraz z 2002 r.). Obecnie została jednak poszerzona o dodatkowe kryteria. Ograniczeniem do podjęcia uchwały jest bowiem to, aby rozbieżność w orzecznictwie dotyczyła przepisów stanowiących podstawę orzekania przez sądy, a wymóg zaistnienia takich rozbieżności podlega restrykcyjnej wykładni.

4. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z wzorcami kontroli.

4.1. Cztery jednostki redakcyjne uchwały SN, stanowiące całość treści przedmiotu kontroli, wprowadzają i regulują nowość normatywną (nieznaną innym aktem prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności Konstytucji), polegającą na tym, że sądy powszechne, wojskowe i Sąd Najwyższy mogą kontrolować i ograniczać prawo sędziego do orzekania wyłącznie w oparciu o fakt powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS, której członkowie będący sędziami zostali wybrani przez Sejm, a nie przez gremia sędziowskie. Całość regulacji uchwały odnosi się do szczegółów procedury odsuwania takiego sędziego od orzekania oraz stwierdzania nieważności lub uchylania orzeczenia wydanego z jego udziałem wyłącznie w oparciu o tę przyczynę.

Zarówno określone przepisy Konstytucji, jak i wzorce kontroli stanowiące część prawa międzynarodowego, w tym prawa Unii Europejskiej, wskazane we wniosku, nie pozwalają na taką regulację w akcie prawnym prawa wewnętrznego, zwłaszcza w formie uchwały SN mającej moc zasady prawnej. Uzasadnia to ocenę zaskarżonej uchwały SN jako sprzecznej ze wskazanymi w sentencji wyroku wzorcami kontroli.

Kwestionowana uchwała SN jest niezgodna z art. 179 Konstytucji, ponieważ podważa charakter tego przepisu jako samodzielnej podstawy skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS, a więc jako samodzielnej, zupełnej i wystarczającej regulacji prawnej umożliwiającej wykonywanie przez Prezydenta wskazanej w tym przepisie kompetencji. Akt powołania sędziego oznacza bowiem jego upoważnienie do wydawania orzeczeń w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (zob. wyroki TK o sygn. K 18/09 i sygn. K 3/17). Nie ma w tym wypadku znaczenia, czy akt podstawowy wprost stwierdza, że sędzia danej kategorii w ogóle nie może orzekać, czy też nie może orzekać w generalnie określonych wypadkach, co znacznie ogranicza skutek przewidziany w art. 179 Konstytucji, niwecząc jego istotę jako przepisu podlegającego bezpośredniemu stosowaniu przez Prezydenta (por. wyrok o sygn. K 3/17). Z art. 179 Konstytucji nie można pogodzić procedury, w której inny, niż Prezydent, organ państwa dokonuje weryfikacji powołania sędziego na podstawie normy podkonstytucyjnej, a także dokonuje łączenia stwierdzonych uchybień procesu kreacyjnego z możliwością zakwestionowania orzeczeń wydanych przez sędziego. To Prezydent, na podstawie art. 179 Konstytucji, posiada wyłączną kompetencję do oceny, czy kandydat objęty wnioskiem KRS spełnia ustawowe kryteria powołania na urząd sędziego. Konstytucja nie przewiduje udziału innych organów w procedurze powoływania sędziów. Tym bardziej nie sposób pogodzić z Konstytucją dokonywanego przez inny organ procesu oceny konstytucyjności aktu powołania sędziego lub odmowy jego powołania. Wprowadzenie takiej procedury w akcie podstawowym stanowi w istocie uregulowanie procesu dokonywania oceny wykonywania przez Prezydenta kompetencji konstytucyjnej, rażąco naruszając istotę art. 179 Konstytucji. „Powoływanie sędziów ma charakter kompetencji zakotwiczonej bezpośrednio w art. 179 Konstytucji, dla którego interpretacji istotne znaczenie ma kwalifikacja jej jako prerogatywy, oraz w art. 126 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim stanowi, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” (wyrok TK o sygn. K 3/17, zob. także postanowienie TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97). Dokonywanie oceny procesu powołania sędziego przez Prezydenta,

w świetle treści art. 179 Konstytucji, mogłoby zostać wprowadzone jedynie decyzją ustrojodawcy w przepisie rangi konstytucyjnej. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w sferze spraw o charakterze ustrojowym uregulowanych konstytucyjnie, kognicja sądów dopuszczalna jest tylko w wypadkach wyraźnie wskazanych w Konstytucji. „To ustrojodawca przesądza o tym, czy akt organu należącego do danego segmentu władzy publicznej może podlegać weryfikacji przez organ innego segmentu władzy” (wyrok TK z 11 września 2017 r., sygn. K 10/17, OTK ZU A/2017, poz. 64).

Zaskarżona uchwała SN jest niezgodna z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, ponieważ nie można jej pogodzić z istotą prerogatywy Prezydenta do powoływania sędziów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Prerogatywa Prezydenta nie podlega kontroli w żadnym trybie. Tym bardziej więc nie może stanowić przedmiotu ograniczenia czy jakiegokolwiek zawężenia interpretacyjnego dokonanego w treści podstawowego aktu normatywnego. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że prerogatywa jest rodzajem uprawnienia Prezydenta, które nie wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, ponoszącego odpowiedzialność polityczną przed Sejmem za akty Prezydenta wymagające dla swej ważności kontrasygnaty. Ustrojodawca świadomie wyłączył taką konieczność względem określonych kompetencji głowy państwa, aby zapewnić Prezydentowi wykonywanie zadań, wskazanych przede wszystkim w art. 126 Konstytucji (por. wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32 oraz 11 września 2017 r., sygn. K 10/17). Akty wydawane w ramach prerogatyw Prezydenta mają charakter władczy, a rolą Prezydenta wydającego akty realizujące prerogatywy nie jest potwierdzenie decyzji podejmowanej gdzie indziej, tylko dokonanie samodzielnego rozstrzygnięcia, które nie podlega kontroli przez inne organy państwa. Taka kompetencja jest uprawnieniem osobistym Prezydenta, a zarazem należy do sfery jego wyłącznej odpowiedzialności (por. postanowienie TK o sygn. Kpt 1/08 oraz wyroki TK o sygn. K 10/17, a także o sygn. K 3/17). W procesie realizacji prerogatyw Prezydent pozostaje związany zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji, nad której przestrzeganiem, zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek czuwać. Realizacja przez Prezydenta swych kompetencji może być uregulowana bardziej szczegółowo w ustawach, ale tylko pod warunkiem przestrzegania zasady nadrzędności Konstytucji, wyrażonej w jej art. 8 ust. 1 (zob. wyrok o sygn. K 18/09). Nie jest jednak możliwa modyfikacja tych kompetencji ani wprowadzenie mechanizmu ich weryfikacji w akcie podkonstytucyjnym, a w szczególności w akcie normatywnym położonym poniżej ustawy w strukturze konstytucyjnego systemu źródeł prawa.

Zaskarżona uchwała SN wprowadza nowość normatywną, sprzeczną z wzorcami kontroli sprecyzowanymi powyżej. Akt prawa wewnętrznego, w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji, kwestionuje konstytucyjną prerogatywę Prezydenta (art. 179 oraz art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji). Sprzeczność z przepisami Konstytucji aktu prawnego stanowiącego narzędzie nadzoru judykacyjnego SN nad sądami powszechnymi i wojskowymi wypacza istotę nadzoru w zakresie orzekania, prowadząc do powstania nieusuwalnej sprzeczności między związaniem sędziego przepisami Konstytucji a jednoczesnym związaniem wszystkich składów orzekających SN aktem prawa wewnętrznego sprzecznym z Konstytucją. Wyjątkowa kompetencja prawodawcza SN, wykonywana w ramach narzędzi nadzoru judykacyjnego, wynikająca z art. 183 ust. 1 Konstytucji, wyklucza wydawanie uchwał abstrakcyjnych nierespektujących hierarchicznej zgodności konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Do celów takiego nadzoru należy, co oczywiste, usuwanie sprzeczności w sądowej wykładni prawa, ale przede wszystkim służy on przestrzeganiu prawa przez wszystkie sądy podlegające nadzorowi SN w zakresie orzekania. Podważanie konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta przez akt prawny służący nadzorowi judykacyjnemu obraża zatem art. 183 ust. 1 Konstytucji w samej jego istocie, świadcząc również

o przekroczeniu przez SN kompetencji przyznanej w Konstytucji. W aspekcie materialnym, zaskarżona uchwała SN nie jest w związku z powyższym aktem nadzoru judykacyjnego SN nad sądami powszechnymi i wojskowymi, tylko wydanym poza konstytucyjnymi kompetencjami SN podstawowym aktem prawa wewnętrznego.

Kwestionowana uchwała SN narusza art. 183 ust. 1 Konstytucji, ponieważ jej treść nadaje nadzorowi judykacyjnemu SN inne znaczenie niż wynikające z wykładni wskazanego konstytucyjnego wzorca kontroli. Efektem aktu, stanowiącego w swej zewnętrznej formie akt prawa wewnętrznego będący – od strony formalnej – dopuszczalną, co do zasady, postacią aktywności prawotwórczej SN służącej nadzorowi judykacyjnemu, jest, jak już stwierdzono, wykluczenie z orzekania wszystkich sędziów SN powołanych na wniosek KRS ukształtowanej w oparciu o przepisy ustawy nowelizującej, wykluczenie z orzekania – pod pewnymi warunkami – sędziów sądów powszechnych i sądów wojskowych powołanych na powyższych zasadach oraz uznanie wszystkich orzeczeń wydanych przez Izbę Dyscyplinarną SN za *de facto* nieistniejące. Zagadnienia uregulowane w uchwale SN należą zatem do materii w dużej mierze unormowanej w Konstytucji, a w pozostałym zakresie zastrzeżonej do regulacji ustawowej. Co za tym idzie, uchwała SN poszerza, wbrew normie konstytucyjnej, pojęcie nadzoru judykacyjnego SN o kompetencję do modyfikacji regulacji konstytucyjnej i ustawowej przez uchwałę SN, w sytuacji w której – w ocenie SN – jest to uzasadnione interpretacją Konstytucji i prawa Unii Europejskiej, popartą – zdaniem tego sądu – interpretacją wyroku TSUE. Takiego stanu rzeczy nie można pogodzić z konstytucyjnym zakresem kompetencji określonej w art. 183 ust. 1 Konstytucji jako sprawowanie przez SN nadzoru nad sądami powszechnymi i wojskowymi w zakresie orzekania.

W tym kontekście TK przypomina, że każdy przepis Konstytucji, zwłaszcza będący podstawą dla rekonstrukcji normy kompetencyjnej, tak jak w wypadku art. 183 ust. 1 Konstytucji, musi podlegać wykładni systemowej uwzględniającej zasadę najwyższej mocy prawnej Konstytucji (art. 8 ust. 1). Szczególny obowiązek przestrzegania reguł wykładni Konstytucji, wynikających z jej art. 8 ust. 1, spoczywa, co oczywiste, na SN. Wykładnia systemowa art. 183 ust. 1 Konstytucji, respektująca zasadę jej najwyższej mocy prawnej, wyklucza nadawanie pojęciom konstytucyjnym w aktach prawnych rangi podstawowej znaczenia sprzecznego z ukształtowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pojęcia konstytucyjne, w tym występujący w jej art. 183 ust. 1 termin „nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania”, mają znaczenie niezależne od przepisów rangi podstawowej. Zasada najwyższej mocy prawnej Konstytucji zakazuje bowiem wydawania przepisów sprzecznych z jej treścią oraz nakazuje rozwijanie treści Konstytucji w innych aktach systemu prawnego bez dokonywania w nich modyfikacji znaczenia pojęć konstytucyjnych. Z powyższych powodów zaskarżona uchwała SN jest sprzeczna z art. 183 ust. 1 Konstytucji, szczególnie gdy przepis ten jest postrzegany przez pryzmat wykładni systemowej, dostrzegającej treść art. 8 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Wnioskodawca wśród wzorców kontroli wskazał również przepisy umiejscowione w prawie pierwotnym Unii Europejskiej. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w niniejszej sprawie kontroli podlega zgodność przepisu prawa krajowego z przepisami prawa pierwotnego Unii Europejskiej, a ściślej rzecz biorąc Traktatu o Unii Europejskiej, który w świetle Konstytucji należy do ratyfikowanych umów międzynarodowych. Kontrola zaskarżonej uchwały SN nie dotyczy natomiast zgodności prawa Unii Europejskiej z Konstytucją. Całościowy kontekst rozpatrywanej sprawy wymaga jednak przypomnienia, że art. 8 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie gwarantuje postanowieniom Konstytucji status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”, także w zestawieniu z przepisami prawa Unii Europejskiej (zob. wyroki TK z: 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42; 11 maja

2005 r., sygn. K 18/04; 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09). Zasada ta, zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji, wiąże wszystkich sędziów w Rzeczypospolitej Polskiej. Nadrzędności Konstytucji wynikającej z art. 8 Konstytucji towarzyszy nakaz respektowania właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego, w tym aktów – tworzącego niewątpliwie swoisty system – prawa Unii Europejskiej. Ustrojodawca wprowadził do katalogu zasad naczelnych Konstytucji, i to w bezpośrednim sąsiedztwie art. 8 ust. 1, zasadę wyrażoną w jej art. 9. Zgodnie z tym przepisem „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. W świetle art. 9 Konstytucji, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oprócz prawa stanowionego przez krajowego legislatora, obowiązują regulacje kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca świadomie przyjął, że system prawa obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej ma złożoną, wieloskładnikową, strukturę. Oprócz aktów prawnych stanowionych przez krajowe organy prawodawcze obowiązują i są stosowane także akty prawa międzynarodowego. Prawo Unii Europejskiej nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe, powstaje ono przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie (w tym: Rzeczpospolitą Polską). W części zaś stanowiącej europejskie prawo stanowione (pochodne), kreowane jest ono z udziałem przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim. Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów (tak w wyroku TK o sygn. K 18/04). Także w wyroku o sygn. K 32/09, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że istnieje ścisły związek zasady nadrzędności Konstytucji z suwerennością RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, normy Konstytucji stanowią wyraz suwerennej woli narodu i dlatego nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami, czyli aktami prawa pierwotnego Unii Europejskiej a Konstytucją (podobnie w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04), a zachowanie pierwszeństwa Konstytucji w warunkach integracji europejskiej musi być uznane za równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa. W postanowieniu z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05 (OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez TK obejmujące interpretację przepisów prawa pierwotnego Unii Europejskiej bez uwzględnienia standardów interpretacyjnych przyjętych w odniesieniu do wszystkich krajów UE przez orzecznictwo TSUE prowadziłyby zasadniczo do naruszenia art. 9 i art. 91 ust. 1 Konstytucji, chyba że dyrektywy wynikające z art. 8 ust. 1 Konstytucji usprawiedliwiłyby wyjątkowo potrzebę podkreślenia najwyższej mocy prawnej Konstytucji, w tym jej nadrzędności – na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – także nad umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi po uzyskaniu zgody wyrażonej w trybie określonym w art. 90 Konstytucji, w tym wypadku nad prawem pierwotnym Unii Europejskiej. Jednak stan prawny, w którym w odniesieniu do takich samych sytuacji prawnych uznana byłaby właściwość zarówno TSUE, jak i TK, rodziłby zagrożenie dwutorowości w zakresie orzekania o treści tych samych przepisów prawa. Niewątpliwie istotne znaczenie w tej materii ma okoliczność, że TSUE stoi na straży prawa Unii Europejskiej i w swych rozstrzygnięciach nie musi brać pod uwagę standardów wynikających z ładu prawnego poszczególnych państw, w tym też miejsca konstytucji w systemie źródeł prawa wewnętrznego państw członkowskich. Inaczej TK, który ma strzec Konstytucji, będącej, wedle jej art. 8 ust. 1, najwyższym prawem

Rzeczypospolitej Polskiej. Na tym tle może dojść do kolizji pomiędzy rozstrzygnięciami TSUE i TK. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze konstytucyjnoustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa”. Zasadniczo jednak, jeśli nie zachodzi konieczność usprawiedliwiona przepisami Konstytucji, TSUE i TK nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące. Chodzi nie tylko o wyeliminowanie zjawiska dublowania się obu trybunałów czy dwutorowości w zakresie orzekania o tych samych problemach prawnych, ale i dysfunkcjonalności w relacjach wewnątrz Unii Europejskiej oraz wewnątrz krajowego ładu prawnego. Istotne jest wskazanie na odmienną rolę obu trybunałów (por. postanowienie TK o sygn. P 37/05). Jeśli jednak nie zachodzi rozbieżność interpretacji przepisu prawa pierwotnego Unii Europejskiej między poglądem TK a stanowiskiem TSUE, zwłaszcza wtedy gdy TSUE zabrał już w sprawie głos, przepis uplasowany na poziomie prawa pierwotnego Unii Europejskiej (z perspektywy polskiej Konstytucji umiejscowiony w umowie międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w specjalnym trybie) może stanowić kryterium kontroli aktu podustawowego bez tworzenia sytuacji kolizyjnej. Zławsza, gdy w treści aktu podustawowego stanowiącego przedmiot kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny przyjęto – w ocenie TK – interpretację przepisu europejskiego prawa pierwotnego sprzeczną z jego literą i duchem, której nie można pogodzić również z orzecznictwem TSUE. W takiej sytuacji znajduje również zastosowanie zasada, że sąd krajowy zwraca się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym tylko wtedy, gdy jest to niezbędne. „Jak wynika z samego brzmienia art. 267 TFUE, orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi być «niezbędne», aby umożliwić sądowi odsyłającemu «wydanie wyroku» w zawisłej przed nim sprawie (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, pkt 35). (...) W ramach takiej procedury konieczne jest zatem zaistnienie między owym sporem a przepisami prawa Unii, o których wykładnię się zwrócono, łącznika przejawiającego się w tym, że owa wykładnia jest obiektywnie niezbędna z punktu widzenia orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający (zob. podobnie postanowienie z dnia 25 maja 1998 r., Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo)” (wyrok TSUE z 26 marca 2020 r., w połączonych sprawach C-558/18 i C-563/18, pkt 45 i 48, Lex nr 2859536). W oparciu o wskazaną argumentację, ale także podkreślając odmienną rolę statusu prawnego Trybunału Konstytucyjnego i sądów oraz stosując zasadę najwyższej mocy prawej Konstytucji (art. 8), Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził istnienia podstaw prawnych do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE w rozpatrzanej sprawie, przed wydaniem wyroku o sygn. U 2/20.

4.3. Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały SN ze wskazanymi wzorcami, należy zważyć, że w świetle art. 188 pkt 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny jest umocowany do orzekania w sprawach zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe nie tylko z Konstytucją i ustawami, ale również z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Do tych ostatnich należą przepisy prawa pierwotnego Unii Europejskiej, w tym stanowiące wzorzec kontroli w niniejszej sprawie art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE. Przepisy TUE są częścią porządku prawnego obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej i każdy akt prawa wewnętrznego, w rozumieniu art. 93 Konstytucji, nie wyłączając uchwały SN, musi pozostawać z nimi w zgodzie. Również w tym zakresie kontrola hierarchicznej zgodności aktów prawnych tworzących konstytucyjny system źródeł prawa stanowi wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego. W wypadku odwołania w treści aktu prawa wewnętrznego (w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji) do treści aktu prawa Unii Europejskiej, to Trybunał Konstytucyjny pozostaje sądem „ostatniego słowa” w sprawie zachowania hierarchicznej spójności konstytucyjnego

systemu źródeł prawa, stojąc nie tylko na straży Konstytucji, ale również na straży traktatów konstytuujących Unię Europejską, do czego podstawę daje wyraźna dyspozycja konstytucyjna w art. 188 Konstytucji.

Analiza złożonych relacji zachodzących pomiędzy poszczególnymi częściami składowymi konstytucyjnego systemu źródeł prawa prowadzi natomiast do wniosku, że z art. 8 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, wynika nie tylko nadrzędność i w konsekwencji pierwszeństwo Konstytucji nad prawem Unii Europejskiej, zwłaszcza w sytuacjach wyjątkowych, związanych z koniecznością ochrony suwerenności państwa (wskazanych w postanowieniu TK o sygn. P 37/05), ale również obowiązek ciążący na wszystkich organach państwa, polegający na poszukiwaniu możliwości bezkonfliktowej kooperacji Konstytucji i prawa Unii Europejskiej. W większości wypadków to właśnie wskazana reguła jest praktycznym wyrazem zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji, która przewiduje przeciw członkostwo RP w organizacji międzynarodowej scharakteryzowanej w art. 90 Konstytucji, przede wszystkim więc członkostwo w Unii Europejskiej. Z tak postrzeżanym aspektem zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji zbieżna jest istotna treść art. 4 ust. 3 TUE („Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”). Z zasady tej wynika przede wszystkim obowiązek poszukiwania przez organy krajowe rozwiązań prawnych, które umożliwiają bezkonfliktowe funkcjonowanie regulacji ukształtowanych przez różne ośrodki prawodawcze w ramach charakterystycznego dla Unii Europejskiej multicyntycznego systemu prawnego. W oparciu o tę zasadę, w wyroku z 19 listopada 2019 r. (w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18) TSUE nakazał wzięcie pod uwagę wszystkich istotnych informacji w procesie oceny charakteru prawnego Izby Dyscyplinarnej. Zaskarżona uchwała SN, abstrahując od informacji kluczowej – w postaci konstytucyjnej regulacji procesu powoływania sędziów w Rzeczypospolitej Polskiej, o której, *nota bene*, wprost napisano w uzasadnieniu wskazanego wyroku TSUE – narusza zasadę lojalnej współpracy zarówno w postaci wprost wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE jak i w regułach wyprowadzonych z tego przepisu w przytoczonym wyroku TSUE. Niedopełniając powyższego obowiązku, SN ukształtował treść zaskarżonego aktu normatywnego w sposób naruszający art. 8 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 TUE. SN *de facto* proklamuje w akcie podustawowym nieuprawnioną i sprzeczną z prawem „sztuczną” konfrontację obydwu zasad, abstrahującą od zbieżnych rezultatów ich prawidłowej wykładni.

Przechodząc do analizy kolejnego wzorca kontroli, Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji – jest tożsama treściowo z zasadami państwa prawnego i demokratycznego, ustanowionymi – jako wartości wspólne Państw Członkowskich – w art. 2 TUE. Zasada demokratycznego państwa prawnego niewątpliwie należy bowiem do wspólnego dorobku konstytucyjnego Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*acquis constitutionnel*). Treść art. 2 TUE, wywodząc się z treści konstytucji państw narodowych, czerpie w znacznym stopniu z treści i wykładni art. 2 Konstytucji RP jako jednego z największych państw członkowskich Unii Europejskiej, mającego przeszło tysiącletnią kulturę prawną. Z zasadami tymi nie sposób pogodzić aktu prawnego o charakterze podustawowym podważającego prawo sędziego do orzekania, pomimo jego powołania zgodnego z konstytucyjną procedurą i kompetencjami.

Wprowadzenie w drodze kwestionowanej uchwały SN instytucji sędziego w stanie spoczynku *ab initio* narusza zasadę państwa prawnego poprzez uregulowanie statusu sędziego w drodze aktu podustawowego i poprzez wprowadzenie stanu niepewności realizacji konstytucyjnego i traktatowego prawa do sądu, które stanowi immanentny element zasady państwa prawnego. Instytucja ta narusza przede wszystkim zasadę demokracji – stanowiącą część *acquis constitutionnel* oraz fundamentalny element konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Decyzja ustrojodawcy w postaci procedury powoływania sędziów przez Prezydenta na wniosek KRS oraz prawidłowe skonkretyzowanie realizacji tej procedury w ustawie zostały bowiem podważone przez sprzeczną z Konstytucją i TUE uchwałę mającą charakter aktu podustawowego.

Częścią zasady demokratycznego państwa prawnego pozostaje, wprost wyrażona w art. 7 Konstytucji i zbieżna z formalnym aspektem tożsamej zasady wskazanej w art. 2 TUE, zasada praworządności formalnej. Wyklucza ona: 1) działanie organu władzy publicznej bez kompetencji wyraźnie określonej w przepisie prawa, 2) wykładnię rozszerzającą przepisu kompetencyjnego oraz 3) podejmowanie aktywności przez organ w oparciu o domniemanie kompetencji. Wydanie aktu normatywnego bez podstawy prawnej, a także ukształtowanie jego treści w sprzeczności z konstytucyjnymi kompetencjami innych organów władzy publicznej w Polsce (wynikającymi z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji) stanowi rażące naruszenie wskazanych konstytucyjnych i traktatowych wzorców kontroli. Tym bardziej z zasady tej wynika zakaz wydawania aktów prawa wewnętrznego sprzecznych z wyraźną dyspozycją konstytucyjną.

Również w sferze niezawisłości sędziów i niezależności sądów konsekwencje zasady demokratycznego państwa prawnego są tożsame z treścią wprost regulujących prawo do sądu art. 6 ust. 1 Konwencji, art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 Karty. Przepisy te, umiejscowione w różnych aktach prawnych, są powtórzeniem konsekwencji wykładni art. 2 Konstytucji i art. 2 TUE, stanowiących ważny element standardu demokratycznego państwa prawnego. Wynika z nich jednolity poziom ochrony prawa do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. W orzecznictwie TSUE wskazuje się, że w art. 52 ust. 3 Karty uściślono, iż w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez Konwencję (zob. wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18, C-625/18). Natomiast, jak wynika z wyjaśnień dotyczących art. 47 Karty, które na mocy art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i art. 52 ust. 7 Karty, podlegają uwzględnieniu przy dokonywaniu jej wykładni, akapity pierwszy i drugi art. 47 Karty odpowiadają art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji (zob. wyrok TSUE z 30 czerwca 2016 r. w sprawie C-205/15, pkt 40, Lex nr 2062826). TSUE podkreśla nawet w scharakteryzowanym kontekście, że jest zobligowany do tego, aby dokonywana przez niego wykładnia art. 47 akapit drugi Karty zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego przez art. 6 Konwencji, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez ETPC (zob. wyrok TSUE z 29 lipca 2019 r. w sprawie C-38/18, pkt 39, Lex nr 2701701). Tożsamy treściowo standard znajduje również wyraz w wykładni art. 2 TSUE (zob. wyroki TSUE z: 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18, Lex nr 2683590; 19 listopada 2019 r., w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18, C-625/18) i art. 2 Konstytucji. Podstawą i wyjściową przesłanką niezawisłości sędziego i bezstronności sądu – wynikającą ze wszystkich wskazanych przepisów – jest na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej powołanie sędziego zgodnie z przepisami Konstytucji i przestrzeganie konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego. Konstytucyjne i traktatowe prawo do sądu wyklucza zatem zmianę statusu sędziego przez akt podustawowy, w szczególności modyfikację jego statusu konstytucyjnego skutkującą powstaniem instytucji sędziego w stanie spoczynku *ab initio*. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność kwestionowanej uchwały SN z dwoma

wskazanymi przepisami, uplasowanymi w aktach prawnych ustanowionych przez różne centra prawodawcze (znajdujących się w Konstytucji – art. 45 ust. 1 i w Konwencji – art. 6 ust. 1). Standard ochrony wynikający z tych przepisów jest bowiem tożsamy.

W szczególności zaskarżona uchwała SN jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji z powodu naruszenia w jej treści standardu niezależności sądu i niezawisłości sędziiego obejmującej – zgodnie z orzecnictwem TSUE – dwa aspekty. Pierwszy – zewnętrzny – aspekt niezawisłości sędziiego zakłada, że sąd w zakresie orzekania wykonuje swoje zadania całkowicie niezależnie, bez podlegania jakiegokolwiek hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek, oraz nie otrzymuje nakazów lub wskazówek z jakiegokolwiek źródła (zob. wyroki TSUE z: 17 lipca 2014 r. w połączonych sprawach C-58/13 i C-59/13, Lex nr 1483559; 6 października 2015 r. w sprawie C-203/14), dzięki czemu jest chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków (sędziów) podczas rozpatrywania przez nich sporów (zob. wyroki TSUE z: 19 września 2006 r. w sprawie C-506/04, Lex nr 226929; 9 października 2014 r. w sprawie C-222/13, Lex nr 1511432; 6 października 2015 r. w sprawie C-203/14). Z tak nakreślonym standardem, wynikającym ze wszystkich wskazanych wzorców kontroli, nie sposób pogodzić treści zaskarżonej uchwały SN, przyznającej jednym sędziom prawo decydowania o faktycznym orzeczeniu, iż inni sędziowie powoływani przez Prezydenta mają, *de facto*, status sędziów w stanie spoczynku *ab initio*.

Jak wskazuje TSUE, drugi aspekt niezawisłości sędziiego – wewnętrzny – łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu, a także względem ich odpowiednich interesów, w odniesieniu do toczącego się przed sądem sporu. Czynnikiem ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu sędziiego w rozstrzygnięciu sporu, poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (zob. wyroki TSUE w sprawach: C-506/04; C-222/13; C-203/14). Aspekt ten wyklucza procedurę kwestionowania generalnego prawa sędziiego do orzekania dokonywanego przez innych sędziów oraz weryfikowania przez sędziów prawidłowości postępowania poprzedzającego powołanie sędziiego przez Prezydenta, jako podstawę generalnego zakwestionowania prawa takiego sędziiego do orzekania. Jednakowy dystans sędziiego do sporu możliwy jest wyłącznie dzięki oparciu wszelkich wniosków sądu prowadzących do rozstrzygnięcia sprawy na poszanowaniu fundamentu w postaci Konstytucji. Tak nakreślony aspekt niezawisłości sędziiego wyklucza uzależnienie treści wyroku sądowego od konieczności dokonania wyboru między przepisem konstytucyjnym a treścią aktu podstawowego pozostającego w sprzeczności z Konstytucją, który jednak – wskutek regulacji ustawowej – z dużym prawdopodobieństwem mógłby stanowić przyczynę podważenia wyroku sądowego przez sąd wyższej instancji. Treści zaskarżonej uchwały SN nie można również z tego powodu pogodzić z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji.

Wskazany standard jest tożsamy z normami rekonstruowanymi na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji, a ich naruszenia nie sposób pogodzić również z całościowym spojrzeniem na regulację konstytucyjną, w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2), tożsamą z zasadami demokracji i państwa prawnego wyrażonymi w art. 2 TUE. W orzecnictwie TSUE wskazano, że wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądownictwa, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego (zob. wyroki TSUE z: 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18; 19 listopada 2019 r., w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18, C-625/18). Pogląd prawny TSUE znajduje akceptację Trybunału Konstytucyjnego, dostrzegającego pełną zbieżność stanowiska TSUE i zapatrywania TK na efekt wykładni art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji.

5. Umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność lub zbędność wydania orzeczenia.

5.1. Odnosząc się do wątpliwości podniesionych przez Prokuratora Generalnego w zakresie charakteru prawnego Karty, Trybunał Konstytucyjny wskazuje, iż Karta została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2009 r. Nr 203, poz. 1569, na stronach od 15622 do 15634. Całość materii opublikowanej pod wskazanym adresem Dziennika Ustaw poprzedzona jest sformulowaniem: „W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podaje do publicznej wiadomości”. Jest to okolicznością przesądzającą obowiązywanie Karty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie określonym przepisami TUE w brzmieniu ukształtowanym przez Traktat z Lizbony oraz przez Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569). Zgodnie z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień”. Zgodnie z postanowieniami tytułu VII Karty, postanowienia Karty mają zastosowanie do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii (art. 51), w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę Konwencję, ale prawo Unii Europejskiej może przyznawać szerszą ochronę (art. 52 ust. 3), a także iż, w zakresie, w jakim Karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami (art. 52 ust. 4). Odnośnie do tytułu VI Karty („Wymiar sprawiedliwości”), w którym umiejscowiony jest art. 47, znajdują zastosowanie postanowienia art. 2 Protokołu 30, zgodnie z którym, jeżeli dane postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do Polski wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki Polski (art. 2). Przepis ten jest wyjątkiem od zasady, zgodnie z którą Karta nie rozszerza zdolności żadnego sądu i trybunału Polski do uznania, że przepisy ustawowe są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone. Zagwarantowane w art. 47 Karty prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu jest niewątpliwie uznane przez ustawodawstwo i praktykę w Polsce, a także stanowi element polskiej tradycji prawnej. Art. 47 Karty został skonkretyzowany w akcie podustawowym (zaskarżona uchwała SN), a także podlega stosowaniu w orzecznictwie SN (zob. wyrok SN z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18, Lex nr 2746893). Ponadto wyjaśnienia dołączone do Karty wskazują, że treść jej art. 47 akapit drugi odpowiada treści art. 6 ust. 1 Konwencji.

Jednak w świetle art. 188 pkt 3 Konstytucji kryterium kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny może stanowić, poza Konstytucją i ustawą, wyłącznie ratyfikowana umowa międzynarodowa. Pomimo opublikowania Karty w Dzienniku Ustaw wraz z podaniem do publicznej wiadomości treści Traktatu z Lizbony, Karta nie stanowi ratyfikowanej umowy międzynarodowej. Zmiany treści tego aktu normatywnego nie wymagają ponadto przeprowadzenia w państwach członkowskich procedur ratyfikacyjnych. Jakkolwiek w świetle art. 6 ust. 1 TUE Karta ma taką samą moc prawną jak Traktaty, to sformułowanie to należy odnosić raczej do

określenia pozycji Karty w ramach wewnętrznego porządku prawnego UE, a nie w hierarchii systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ma zatem podstaw do traktowania Karty jako ratyfikowanej umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 188 pkt 2 i 3 Konstytucji. W zakresie kontroli zaskarżonej uchwały SN z art. 47 Karty postępowanie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK, ponieważ wydanie orzeczenia w tym zakresie jest niedopuszczalne (por. wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16, OTK ZU A/2016, poz. 101).

5.2. Trybunał postanowił ponadto umorzyć postępowanie w zakresie kontroli zaskarżonej uchwały SN z wzorcami umiejscowionymi w przepisach ustawowych (art. 83 § 1 ustawy o SN, art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., art. 379 pkt 4 k.p.c.) na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 uotpTK. Zgodnie z dotychczasową linią orzeczniczą, w tym ukształtowaną w wyrokach wydanych w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w sytuacji, w której rozstrzyga o sprzeczności przedmiotu kontroli (przepisów) z określonymi wzorcami, analizę zgodności w aspekcie pozostałych wzorców uznać może za bezprzedmiotową, a tym samym postępowanie umorzyć ze względu na zbędność wydania wyroku (zob. wyroki TK w pełnym składzie z: 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 5 października 2017 r., sygn. Kp 4/15, OTK ZU A/2017, poz. 72; 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4; 21 kwietnia 2016 r., sygn. K 2/14, OTK ZU A/2016, poz. 18). Podobnie jak we wcześniejszych sprawach Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nie istnieje żadna gradacja niezgodności przepisów z ilością wzorców kontroli wskazanych w art. 188 Konstytucji, a liczba wzorców, z którymi określona norma prawna jest niezgodna, nie przesądza o różnorodności skutków prawnych wyroku TK. Orzeczenie o zgodności lub niezgodności aktu normatywnego z innymi wzorcami wymienionymi w przepisach określających kognicję TK pozostaje bez wpływu na zasadniczy skutek orzeczenia o niezgodności przepisu z aktami prawnymi wyższego rzędu (niezależnie od liczby wzorców kontroli), którym jest usunięcie tego przepisu z porządku prawnego (por. wyroki TK wydane w pełnym składzie o sygn. K 24/00 oraz z 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41).

Trybunał Konstytucyjny orzekając w niniejszej sprawie, podziela pogląd, że przedstawione uzasadnienie zbędności orzekania nie może zostać ograniczone jedynie do umorzenia postępowania w zakresie wzorców kontroli umiejscowionych w tekście Konstytucji, ale znajduje zastosowanie do wszystkich wzorców wskazanych w art. 188 pkt 3 Konstytucji, jako do wzorców kontroli konstytucyjności *sensu largo* (obejmujących wzorce konstytucyjności *sensu stricto*, czyli zawarte w tekście Konstytucji, oraz wzorce stanowiące kryterium zgodności przedmiotu kontroli z innymi przepisami umiejscowionymi w podkonstytucyjnych aktach prawnych wskazanych w art. 188 Konstytucji jako kryteria kontroli sprawowanej przez TK). Pojęcie „zbędny” nie zostało zdefiniowane ani w odniesieniu do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ani do postępowania cywilnego. Wyraża ocenę i wybór rozstrzygnięcia w kategoriach pragmatycznych (por. wyrok TK o sygn. U 6/00). Dlatego Trybunał Konstytucyjny uznał, że względy pragmatyczne nie uzasadniają konieczności kontynuowania oceny zaskarżonej uchwały SN z dalszymi wskazanymi wzorcami kontroli. Takie stanowisko nawiązuje do przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny linii orzeczniczej, zgodnie z którą dopuszcza się możliwość umorzenia postępowania z uwagi na zbędność wyrokowania w sytuacji, w której TK przesądził o braku zgodności przedmiotu kontroli z innymi wzorcami (zob. wcześniej przytoczone orzecznictwo oraz wyrok TK z 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257).

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

POSTANOWIENIE

z dnia 21 kwietnia 2020 r.

Sygn. akt Kpt 1/20*
(bez opinii odrębnych)

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Mariusz Muszyński
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Stanisław Piotrowicz
Piotr Pszczółkowski
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

protokolant: Grażyna Szałygo, Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 3 i 12 marca oraz 21 kwietnia 2020 r., wniosku Marszałka Sejmu z dnia 22 stycznia 2020 r.:

I. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym.

Rozpoznając ten spór Trybunał Konstytucyjny powinien przesądzić:

czy Sąd Najwyższy jest uprawniony, w tym w drodze uchwały o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.), podejmowanej w związku orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, czy też, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji RP, tego rodzaju uprawnienia pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

II. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym.

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 kwietnia 2020 r. w M. P. poz. 379.

Rozpoznając ten spór Trybunał Konstytucyjny powinien przesądzić:

- czy kompetencja Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Sądowi Najwyższemu lub innemu sądowi nieprzewidzianych Konstytucją RP kompetencji do oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej;
- czy Sąd Najwyższy może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP, a w szczególności czy Sąd ten może określać jakie są warunki skuteczność powołania sędziego.

postanawia:

1. Rozstrzygnąć spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że:

- a) Sąd Najwyższy – również w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego – nie ma kompetencji do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, dokonywanej w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z2019 r. poz. 825 oraz z 2020 r. poz. 190),
- b) na podstawie art. 10, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 oraz art. 187 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dokonywanie zmiany w zakresie określonym w punkcie 1 lit. a należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

2. Rozstrzygnąć spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że:

- a) na podstawie art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którą wykonuje na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji Sądu Najwyższego,
- b) art. 183 Konstytucji nie przewiduje dla Sądu Najwyższego kompetencji do sprawowania przez ten organ nadzoru nad wykonywaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w tym dokonywania wiążącej wykładni przepisów prowadzącej do określenia warunków skuteczności wykonywania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej tej kompetencji.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Wniosek Marszałka Sejmu o rozstrzygnięcie dwóch sporów kompetencyjnych.

1.1. Wnioskiem z 22 stycznia 2020 r., Marszałek Sejmu (dalej także: wnioskodawca lub Marszałek) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie dwóch sporów kompeten-

cyjnych: 1) sporu kompetencyjnego pomiędzy Sejmem a Sądem Najwyższym (dalej także: SN) oraz 2) sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent) a Sądem Najwyższym.

W odniesieniu do pierwszego sporu Marszałek wniósł „o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym” oraz stwierdził, że Trybunał Konstytucyjny powinien przesądzić, „czy Sąd Najwyższy jest uprawniony, w tym w drodze uchwały o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm. [dalej: u.SN]), podejmowanej w związku [z] orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, czy też, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji RP, tego rodzaju uprawnienia pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy”.

Wnioskodawca określił przedmiot sporu kompetencyjnego jako pytanie, czy w kompetencjach SN mieści się podejmowanie uchwał abstrakcyjnych w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego, zmieniających stan normatywny w zakresie ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, czy też dokonywanie zmian w tej materii pozostaje w wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

Wnioskodawca wskazał, że przepisy określające sporną kompetencję to: art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji. Kwestionowanym działaniem jest procedowanie w trybie art. 83 u.SN zmierzające do wydania wskazanej wyżej uchwały abstrakcyjnej.

W odniesieniu do drugiego sporu kompetencyjnego Marszałek zwrócił się do TK „o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym” oraz stwierdził, że Trybunał Konstytucyjny powinien przesądzić, „czy kompetencja Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Sądowi Najwyższemu lub innemu sądowi nieprzewidzianych Konstytucją RP kompetencji do oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sędziowskiej; – czy Sąd Najwyższy może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP, a w szczególności czy Sąd ten może określać, jakie są warunki skuteczności powołania sędziego”.

Marszałek określił przedmiot sporu kompetencyjnego jako pytanie, czy wykonywanie kompetencji powoływania sędziów (art. 179 Konstytucji) i związana z tym kompetencja do interpretacji przepisów Konstytucji w tym zakresie, a także ocena skuteczności dokonanego aktu nominacyjnego może być przedmiotem kontroli Sądu Najwyższego lub innego sądu, czy też jest to osobiste uprawnienie Prezydenta, które nie podlega kontroli władzy sędziowskiej.

Wnioskodawca wskazał, że przepis określający sporną kompetencję to: art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Kwestionowanym działaniem jest interpretacja Konstytucji związana z wykonywaniem konstytucyjnej kompetencji, jaką jest powoływanie sędziów oraz ocena i kontrola skuteczności powołania sędziego.

1.2. Jako motyw wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie dwóch sporów kompetencyjnych wnioskodawca wskazał skierowanie 15 stycznia 2020 r. przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: PPSN), na podstawie art. 83 § 1 u.SN, do SN w składzie Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wniosku o usunięcie rozbieżności w wykładni przepisów karnego i cywilnego prawa procesowego, występujących w orzecznictwie SN.

W przekonaniu wnioskodawcy, przedmiot i sposób uzasadnienia wniosku PPSN jednoznacznie wskazują jednak na to, że rzeczywistym celem procedury zainicjowanej wnioskiem jest rozstrzygnięcie przez SN kwestii dotyczących ustroju sądownictwa, w szczególności zagadnień bezpośrednio wiążących się z kształtem konstytucyjnej instytucji powołania sędziego, stanowiącej uprawnienie Prezydenta wynikające z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. W ocenie Marszałka, SN zmierza do wydania abstrakcyjnej uchwały, pozwalającej ingerować władzy sądowniczej w te kompetencje Prezydenta, co daje podstawy do przyjęcia, iż między tymi organami wystąpił spór kompetencyjny.

1.3. Marszałek wniósł o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Sejmem a SN w taki sposób, że: SN nie jest uprawniony, w tym również w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 u.SN, podejmowanej w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, gdyż zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, tego rodzaju uprawnienia pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

W uzasadnieniu żądanego sposobu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy Sejmem a SN Marszałek Sejmu ocenił, że zagadnienie prawne sformułowane we wniosku PPSN, o następującej treści: „Czy udział w składzie sądu powszechnego, sądu wojskowego lub Sądu Najwyższego osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2018 r., poz. 3 ze zm.), prowadzi do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) lub art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, wskutek czego, zależnie od rodzaju rozpoznawanej sprawy:

- a) w postępowaniu karnym – osoba taka jest nieuprawniona do orzekania (art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k.) albo zachodzi przypadek nienależytej obsady sądu (art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.);
- b) w postępowaniu cywilnym – skład sądu z udziałem tak powołanej osoby jest sprzeczny z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.)?”,

a także uzasadnienie wniosku PPSN, w którym wyraził wątpliwości ustrojowe i konstytucyjne, dotyczące ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) w trybie określonym w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zm.; dalej: u.KRS), wprowadzonym na mocy art. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3; dalej: ustawa nowelizująca z 8 grudnia 2017 r.), zmierzają do wydania przez Sąd Najwyższy uchwały wykładniczej, pozbawiającej art. 9a u.KRS mocy obowiązującej.

Wnioskodawca podniósł, że realne jest stworzenie w drodze prawotwórczej wykładni prawa normy o charakterze derogacyjnym. Podjęcie tego rodzaju uchwały byłoby – w przekonaniu wnioskodawcy – rażącym wkroczeniem w sferę kompetencji ustawodawcy.

1.4. W odniesieniu do sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a SN Marszałek Sejmu wniósł o jego rozstrzygnięcie w taki sposób, że:

1) kompetencja Prezydenta, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, nie może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Sądowi Najwyższemu lub innemu sądowi nieprzewidzianych Konstytucją kompetencji do oceny sku-

teczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej;

2) Sąd Najwyższy nie może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, a w szczególności sąd ten nie może określać, jakie są warunki skuteczność powołania sędziego.

W uzasadnieniu żądanego sposobu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a SN Marszałek Sejmu podniósł, że choć w uzasadnieniu wniosku PPSN podkreślił, że nie chodzi w nim o badanie ważności powołania sędziego przez Prezydenta, to jednak jest oczywiste, że rzeczywistym celem procedowania trzech Izb SN jest odniesienie się do wprowadzenia unormowań (rozumienia przepisów prawa) zezwalających na badanie, czy sędzia powołany w procedurach, które zdaniem organu oceniającego były obciążone wadą, mimo formalnego posiadania statusu sędziego posiada walor niezawisłości, a więc jest sędzią „zdolnym do orzekania”, choć takie pojęcie nie istnieje w polskich warunkach ustrojowych.

Wnioskodawca wyraził przekonanie, że intencją SN może być doprowadzenie – w drodze wydania abstrakcyjnej uchwały wykładniczej – do zmiany interpretacji konstytucyjnej kompetencji Prezydenta do powoływania sędziów i wprowadzenie do polskiego porządku prawnego norm zezwalających na badanie skuteczności realizacji tej prerogatywy Prezydenta. Bezpośrednim skutkiem wprowadzenia tego rozwiązania byłoby pozbawienie Prezydenta materialnej istoty tej właśnie kompetencji. Nie może być bowiem wykonaniem przedmiotowej prerogatywy kreacja sędziego, który mimo formalnego powołania do pełnienia urzędu sędziowskiego nie mógłby być piastunem władzy sądowniczej.

2. Stanowisko Prezydenta w sprawie wniosku Marszałka Sejmu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

2.1. Pismem z 27 stycznia 2020 r. Prezydent zajął stanowisko w sprawie wniosku Marszałka Sejmu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego i stwierdził, że:

1) SN nie jest uprawniony do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 u.SN, podejmowanej w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego. Kompetencje w tym zakresie, zgodnie z art. 95 ust. 1, art. 10, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy;

2) kompetencja Prezydenta, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, wyłącza przyznanie SN lub innemu sądowi nieprzewidzianych Konstytucją kompetencji do oceny skuteczności powołania przez Prezydenta danej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego SN, w szczególności w zakresie oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej;

3) SN, w związku z wykonywaniem przez Prezydenta prerogatywy, o której stanowi art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, nie posiada kompetencji dookreślenia, w tym w formie uchwały, podejmowanej w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, o której mowa w art. 83 § 1 u.SN, warunków skuteczności powołania przez Prezydenta danej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego SN.

2.2. W uzasadnieniu swojego stanowiska Prezydent podniósł, że w kontekście dotychczasowego orzecznictwa TK należy uznać, że próby podważenia prerogatywy Prezydenta do powoły-

wania sędziów, czy to w drodze stworzenia swoistej procedury sądowego usunięcia z powodu rzekomej wadliwości procedury zmierzającej do powołania, czy to w drodze aktu normatywnego rangi podkonstytucyjnej, stanowiłyby naruszenie nie tylko norm dotyczących powołania sędziego, tj. art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, ale także konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego, o której mowa w art. 180 ust. 1 Konstytucji. Normy te współtworzą spójny i kompletny mechanizm gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Także z tego powodu prawodawstwo nie przewiduje mechanizmów „weryfikacji” powołań sędziowskich.

W przekonaniu Prezydenta, art. 179 Konstytucji określa gwarancje niezawisłości sędziowskiej, którą determinuje wynikająca z art. 180 ust. 1 Konstytucji zasada nieusuwalności sędziego. W zakresie odnoszącym się do aktu nominacyjnego art. 179 Konstytucji jest stosowany bezpośrednio jako samoistna podstawa prawna aktu urzędowego Prezydenta. Powoływanie sędziów ma charakter zakotwiczonej bezpośrednio w art. 179 Konstytucji kompetencji, dla której interpretacji istotne znaczenie ma kwalifikacja jako prerogatywy, oraz w art. 126 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej.

Powołując się na stanowiska w doktrynie i orzecznictwo Prezydent jednoznacznie stwierdził, że w polskim porządku prawnym nie ma przepisów prawnych, które przyznawałyby kompetencję jakiegokolwiek organowi władzy publicznej, w tym także SN, do podważania aktu powołania i wynikającej z tego aktu inwestytury do orzekania przez sędziego. Konstytucyjny kształt kompetencji, wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, wyklucza nie tylko możliwość kwestionowania ważności aktu powołania, lecz nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta do pełnienia urzędu sędziego. Przyjęcie odmiennego poglądu pozbawiałoby tę kompetencję Prezydenta jej materialnej istoty, albowiem nie jest wykonaniem tej kompetencji powołanie sędziego, który mimo wydania postanowienia w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego nie mógłby być piastunem władzy sądowniczej.

Ponadto Prezydent podkreślił, że włączenie SN w procedurę powoływania sędziów – poprzez dopuszczenie kontroli prawidłowości wykonywania prerogatywy – wkracza w zakres wyłącznej kompetencji Prezydenta i pozostaje w sprzeczności z art. 10 i art. 179 Konstytucji. W zakresie kompetencji SN nie mieszczą się kwestie dotyczące kontroli wykonywania przez Prezydenta jego prerogatyw, a w szczególności sposobu realizacji i skutków wykonania prerogatywy wynikającej z art. 179 Konstytucji. W zakresie kompetencji SN nie mieści się też uprawnienie do określania, w związku z wykonywaniem przez Prezydenta tej prerogatywy, warunków skuteczności aktu powołania.

2.3. Pełnomocnik Prezydenta w piśmie procesowym z 3 marca 2020 r. uzupełnił argumentację prawną zawartą we wniesionym do TK piśmie Prezydenta z 27 stycznia 2020 r. Podzielając w całości tę argumentację, pełnomocnik przedstawił dodatkową argumentację.

Przede wszystkim pełnomocnik odnotował fakt, że wniosek Marszałka o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego został skierowany do TK 22 stycznia 2020 r., a więc jeszcze przed podjęciem przez SN 23 stycznia 2020 r. uchwały składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt BSA I-4110-1/20). Sam fakt podjęcia uchwały przez SN 23 stycznia 2020 r. oraz treść znacznie później opublikowanego jej uzasadnienia wymagają analizy prawnej. Treść tej uchwały faktycznie materializuje zaistnienie sporu kompetencyjnego. Do niej odnoszą się stanowiska wszystkich uczestników postępowania zawisłego przed Trybunałem, w tym bezpośrednich uczestników sporu: SN, Prezydenta i Sejmu. Zatem TK także powinien uwzględnić tę uchwałę w procedurze rozstrzygania zawisłych sporów kompetencyjnych.

Istota sentencji uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. „sprowadza się do zakwestionowania prawa do orzekania osób powołanych na urząd sędziego Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa «ukształtowanej w trybie» określonym przepisami ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2017 r.” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 2).

Skutek w postaci zanegowania skuteczności powołania przez Prezydenta na wniosek KRS poszczególnych osób na urząd sędziowski „następować ma w trzech różnych sekwencjach czasowych, uzależnionych od rangi sędziego oraz typu sprawy sądowej poddanej jego orzecznictwu:

- 1) w odniesieniu do wszystkich sędziów powołanych do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – *ex tunc*, tzn. uchwała SN ma mieć zastosowanie do wszystkich orzeczeń wydanych z udziałem tych sędziów, bez względu na datę wydania orzeczeń (przed oraz po zapadnięciu uchwały SN);
- 2) w odniesieniu do sędziów powołanych do innych Izb Sądu Najwyższego – *ex nunc*, tzn. uchwała nie ma mieć zastosowania do orzeczeń wydanych przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się jeszcze w tym dniu przed danym składem sądu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego;
- 3) w odniesieniu do wszystkich sędziów powołanych na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym, jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi w konkretnych okolicznościach do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 Karty Praw Podstawowych UE i art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – *ex nunc*, tzn. uchwała nie ma mieć zastosowania do orzeczeń wydanych przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie k.p.k. przed danym składem sądu” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 3).

Ponadto pełnomocnik Prezydenta podkreślił, że „[z]różnicowanie skutków analizowanej uchwały SN polega nie tylko na wyeliminowaniu z obrotu prawnego wszelkich orzeczeń Izby Dyscyplinarnej SN oraz na zaaprobowaniu uprzednio zapadłych orzeczeń w sprawach karnych i na czasowym «przyzwoleniu» na dokończenie prowadzenia takich spraw, ale też na wykreowaniu swoistego mechanizmu weryfikacyjnego. Mianowicie, Sąd Najwyższy z jednej strony przyjmuje *implicitie* założenie, że wszyscy nowi sędziowie SN zostali powołani «wadliwie», z drugiej zaś, w odniesieniu do osób powołanych na urząd sędziego w sądach powszechnych i wojskowych wyklucza ich prawo do sądenia warunkowo: «jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności» w rozumieniu wskazanych przepisów Konstytucji i prawa międzynarodowego.

Sentencja uchwały Sądu Najwyższego nie wyjaśnia przy tym nader doniosłej kwestii: kto, kiedy, na jakiej podstawie prawnej i w jaki sposób miałby weryfikować «wadliwość» owego procesu a zarazem decydować o skuteczności lub bezskuteczności powołania poszczególnych sędziów” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 3).

Kolizję kompetencji związaną z personalnymi konsekwencjami uchwały SN zaakcentował pełnomocnik, stwierdzając, że „[p]omimo werbalnych zaprzeczeń w stanowisku Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2020 r., uchwała trzech Izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. w sprawie BSA I-4110-1/20, jakkolwiek została podjęta *in abstracto*, czyli dla rozstrzygnięcia «rozbieżności w wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego» – wywołuje ewidentne (choć bliżej niesprecyzowane przez sam Sąd Najwyższy w sentencji uchwały) skutki *in concreto*.

Mianowicie, jej skutki w sferze personalnej dotyczą możliwych do łatwego zidentyfikowania osób, powołanych przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz sądów wojskowych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej

w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw w okresie lat 2018-2020” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 6-7).

Z argumentacji SN w związku z podjętą 23 stycznia 2020 r. uchwałą – zdaniem pełnomocnika – można wyprowadzić wniosek, że „uwzględnienie przez Prezydenta wniosku KRS i powołanie danej osoby do pełnienia urzędu sędziego miałyby w konkretnych (a bliżej niesprecyzowanych) okolicznościach prowadzić do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności, a w rezultacie do generalnej i nieusuwalnej sprzeczności z przepisami prawa składu sądu orzekającego, wyznaczonego z udziałem takiego sędziego” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 8).

Zatem uzasadnione jest stwierdzenie, że „Sąd Najwyższy podejmując przedmiotową uchwałę z 23 stycznia 2020 r. wszedł w realny spór kompetencyjny z Prezydentem, polegający na pozbawionym podstawy prawnej «współwykonywaniu» prerogatywnej kompetencji powoływania sędziów w tym znaczeniu, iż uznał on za prawnie dopuszczalne i konieczne «weryfikowanie» *ex post* skuteczności aktu powołania, przez generalną odmowę (przez sam Sąd Najwyższy) albo odmowę w drodze indywidualnej weryfikacji (przez niewskazany podmiot, potencjalnie przez co najmniej sam Sąd Najwyższy, a także przez inne sądy) uprawnień orzeczniczych konkretnych osób powołanych na urząd sędziego. W tym właśnie sensie zaistniał «pozytywny spór kompetencyjny», podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 8).

W odniesieniu do strony formalnoprawnej uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. pełnomocnik Prezydenta sformułował szereg krytycznych uwag. Przede wszystkim podkreślił problem prawidłowości ukształtowania składu SN wyznaczonego do jego rozpoznania, a następnie problem prawidłowości samego sformułowania zagadnienia prawnego.

Wniosek PPSN z 15 stycznia 2020 r. został skierowany do trzech (a nie wszystkich pięciu) połączonych Izb SN: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. W kontekście treści uzasadnienia uchwały z 23 stycznia 2020 r. (cały pkt 33 uchwały poświęcony jest zaskłóściom faktycznym i prawnym, związanym z osobą imiennie wskazanej PPSN Małgorzaty Gersdorf, s. 42-43), a także sposobu, w jaki zostali wyłączeni wszyscy sędziowie SN orzekający w Izbie Dyscyplinarnej, Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz siedmiu sędziów Izby Cywilnej, zachodzi istotna wątpliwość, czy przewodnicząca posiedzeniu SN 23 stycznia 2020 r. Pierwsza Prezes SN nie orzekała z naruszeniem klasycznej reguły *nemo iudex in causa sua*.

Pełnomocnik Prezydenta zwrócił uwagę, że „wszystkich sędziów nowej Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN niejako *a priori* «wyłączyła» Pierwsza Prezes SN, z następczą aprobatą ograniczonego składu trzech Izb SN, a siedmiu nowo powołanych sędziów Izby Cywilnej SN zostało wyłączonych indywidualnie, już po złożeniu przedmiotowego wniosku o wyjaśnienie zagadnienia prawnego” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 13-14).

Ponadto pełnomocnik Prezydenta wyraził pogląd, że „w kwestii wyłączenia siedmiu sędziów nie powinna być stosowana ani procedura cywilna, ani karna, albowiem przedmiotowa uchwała zapadła nie w procesie tego rodzaju, ale w zupełnie specyficznym, odrębnym postępowaniu «wykładniczym», jakie prowadzi Sąd Najwyższy” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 14). Natomiast – zdaniem pełnomocnika – w „pozostałym” składzie SN podejmującym analizowaną uchwałę co najmniej w jednym wypadku mogły zachodzić realne podstawy do „wyłączenia” sędziego SN z uwagi na fakt pozostawiania przez niego w bliskich relacjach zawodowych (a być może i osobistych) z kilkoma nowo powołanymi sędziami tego sądu, w postaci wieloletniego zatrudnienia tych osób w ramach tego samego wydziału prawa jednego z polskich uniwersytetów (por. pismo z 3 marca 2020 r., s. 14).

Jako istotny mankament sposobu procedowania przez SN pełnomocnik Prezydenta wskazał to, że eliminacja części sędziów SN z udziału w rozpatrywaniu zagadnienia prawnego, świadczy

o tym, że PPSN, a następnie sędziowie trzech połączonych Izb SN „ewidentnie antycypowali kierunek swego rozstrzygnięcia, negatywnie oceniającego status nowo powołanych sędziów SN. Inaczej mówiąc: z góry uznali, iż sędziowie ci uzyskali swój urząd sędziowski w wyniku wadliwego postępowania, prowadzonego na podstawie wadliwej ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), co wprawdzie skutkowało formalnym uzyskaniem statusu sędziego, ale tylko pozornie, gdyż zarazem decydować miało o pierwotnym a zarazem trwałym i nienaprawialnym obciążeniu tych osób wadą *iudex inhabilis*, zarówno w tym, jak i w innych postępowaniach przed Sądem Najwyższym.

Jest to podejście zgoła niezwykle, także w kontekście braku uprzedniego stwierdzenia przez wyłączny kompetentny organ, czyli Trybunał Konstytucyjny, iżby ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. była (przynajmniej w najistotniejszej dla przedmiotu uchwały części) nie jakkolwiek «wadliwa», ale wadliwa w najwyższym stopniu, czyli niezgodna z Konstytucją RP. Ponownie należy podkreślić, że pominięcie milczeniem w całej treści obszernego uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego zarówno faktu zapadnięcia, jak i istoty rozstrzygnięcia, zawartego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18 (OTK ZU 2019/A/17), w którym Trybunał uznał art. 9a znowelizowanej ustawy o KRS za zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 Konstytucji – stanowić może samoistną przyczynę dla dezaprobaty analizowanej uchwały. Mianowicie, z powodu ewidentnej sprzeczności tego podejścia z wymogami art. 190 ust. 1 Konstytucji RP” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 14).

W dalszej części pisma pełnomocnik Prezydenta zwraca uwagę na popadanie przez SN w wewnętrzną sprzeczność w swym stanowisku. SN stwierdza bowiem, że „przyjęta przezeń wykładnia «nie prowadzi do usunięcia z urzędu osób powołanych na urząd sędziów Sądu Najwyższego ani nie powoduje ich zawieszenia w urzędowaniu w rozumieniu art. 180 Konstytucji RP», bo interpretowane przepisy nawet «nie odnoszą się do formalnych kompetencji osób powołanych na ten urząd ani nie zawierają generalnych zakazów lub ograniczeń odnoszących się do wykonywania funkcji jurysdykcyjnych. Nie dotyczą zatem ich statusu i powołania, o których mowa w art. 179 Konstytucji RP». Ale zarazem «w perspektywie procesowej nie jest jednak wykluczone, że określone okoliczności, które wystąpiły w procedurze powołania na urząd sędziego lub zaistniały później, będą prowadzić w sposób trwały do braku warunków postrzegania danego składu Sądu Najwyższego z udziałem określonego sędziego, jako sądu bezstronnego i niezawisłego»” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 19).

Analiza szczegółowych wywodów SN w uzasadnieniu uchwały z 23 stycznia 2020 r. dotyczących sędziów sądów powszechnych i wojskowych, ich odmiennych funkcji konstytucyjnych, czy większego zróżnicowania skali wadliwości procedur konkursowych oraz różnych uwarunkowań prawnych w postępowaniach cywilnych i karnych, a wreszcie znaczenia „szczególnych okoliczności dotyczących samego sędziego” potwierdza – zdaniem pełnomocnika Prezydenta – „wniosek, że uchwała Sądu Najwyższego została podjęta nie *in abstracto*, ale w celu wywołania bezpośrednich i realnych skutków prawnych i faktycznych dla statusu nowo powołanych sędziów. (...) Podsumowując, jeśli zatem według Sądu Najwyższego, uwzględnienie przez Prezydenta wniosku KRS i powołanie danej osoby do pełnienia urzędu sędziego miałyby w konkretnych okolicznościach prowadzić do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności, a w rezultacie do generalnej i nieusuwalnej sprzeczności z przepisami prawa składu sądu orzekającego, wyznaczonego z udziałem takiego sędziego – to ewidentnym jest tego skutek realny w praktyce orzeczniczej. Polega on na wykluczeniu konkretnych osób od udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, czyli pozbawienia ich tzw. *votum*, czyli w istocie pozbawienie skuteczności prawnej postanowień Prezydenta RP o powołaniu tych osób do peł-

nienia urzędu sędziego w Sądzie Najwyższym oraz w sądach powszechnych i wojskowych” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 19–20).

Zarówno przedstawione wyżej, jak i inne problemy zanalizowane w piśmie pełnomocnika Prezydenta znalazły wyraz w następujących konkluzjach:

„1) Sąd Najwyższy podejmując uchwałę z 23 stycznia 2020 r. w sprawie BSAI-4110-1/20 wykreował realny spór kompetencyjny z Prezydentem RP, polegający na pozbawionym podstawy prawnej «współwykonywaniu» prerogatywnej kompetencji powoływania sędziów. Uznał on bowiem za dopuszczalne i konieczne negatywne weryfikowanie *ex post* skuteczności aktów powołania, polegające na generalnej odmowie (przez sam Sąd Najwyższy) albo odmowie w drodze indywidualnej decyzji (przez niewskazany w sentencji podmiot, co najmniej przez sam Sąd Najwyższy, a także przez inne sądy) uprawnień orzeczniczych konkretnych osób, powołanych przez Prezydenta na urząd sędziego.

2) Legitymacja Marszałka Sejmu RP do zainicjowania wnioskiem z 22 stycznia 2020 r. postępowania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kpt 1/20 w części, która dotyczy sporu kompetencyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem RP, w sytuacji następnej aprobaty w piśmie z 27 stycznia 2020 r. żądania rozstrzygnięcia tego sporu przez posiadającego (na podstawie art. 192 Konstytucji) własną legitymację Prezydenta Rzeczypospolitej – nie może być skutecznie kwestionowana.

3) Treść pisemnego uzasadnienia uchwały Sąd[u] Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. w sprawie BSA I-4110-1/20 – wbrew werbalnym oświadczeniom sądu zawartym w tym dokumencie – dowodnie potwierdza zaistnienie realnego i aktualnego sporu kompetencyjnego pomiędzy tym sądem a Prezydentem RP, polegającego na uznaniu tego i innych sądów za kompetentne do weryfikowania skuteczności prawnej i faktycznej aktów powołania przez Prezydenta na urząd sędziego.

4) Przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu oświadczenia Sądu Najwyższego zawarte w piśmie z 27 stycznia 2020 r., iż w ww. uchwale «Sąd Najwyższy ani nie przyznał sobie kompetencji do uczestniczenia w procedurze powoływania sędziów, ani nie ocenił ważności, czy skuteczności powołania sędziego przez Prezydenta RP» oraz że Sąd Najwyższy «nie uznał siebie za właściwy do uczestniczenia w procedurze powoływania sędziów», ani też «nie odmówił Prezydentowi RP kompetencji do skorzystania z prerogatywy powoływania sędziów» – nie mogą zatem być uznane za rzetelne i zgodne z prawdą.

5) W rzeczywistości bowiem Sąd Najwyższy nie tylko podważa wykonywanie konstytucyjnych kompetencji Prezydenta, ale także *de facto* uznaje za niewiążące go (i inne sądy) przepisy ustawy, stanowiące podstawę prawną działalności Krajowej Rady Sądownictwa «ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.», pomijając przy tym fakt zapadnięcia oraz skutki prawne wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r. (sygn. K 12/18), uznającego zgodność z Konstytucją znowelizowanej ustawy o KRS.

6) Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały nie tylko z naruszeniem art. 190 ust. 1 Konstytucji zignorował wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. K 12/18, mający moc powszechnie obowiązującą, ale też sam dokonał kilkuaspektowej oceny rzekomej niezgodności unormowania znowelizowanej ustawy o KRS i jego zastosowania w praktyce, zarówno z prawem europejskim, jak i z polską Konstytucją, w tym ostatnim zakresie Sąd Najwyższy nie posiada jednak kompetencji prawnych.

7) Stanowisko Sądu Najwyższego oraz jego akceptacja w praktyce orzeczniczej tego i innych sądów oznaczałyby niedopuszczalne podważanie wykonywania kompetencji Prezydenta unormowanej w art. 179 Konstytucji RP i stanowiącej prerogatywę głowy państwa, mogące prowadzić w konsekwencji do niespotykanego chaosu w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, z naruszeniem zasad demokratycznego państwa prawa, ochrony praw człowieka, legalizmu,

podziału, równowagi i współdziałania władz oraz istoty funkcji Sądu Najwyższego (art. art. 2, 5, 7, 10, 175 ust. 1 i 183 ust. 1 Konstytucji RP).

8) O ile w dalszej perspektywie Sąd Najwyższy sugeruje możliwą kwalifikację niezgodności polskiej Konstytucji z przepisem Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, stanowiłoby to podważenie najwyższej mocy prawnej Konstytucji (art. 8 ust. 1) oraz zaprzeczenie hierarchii źródeł prawa przyjętej w naszej Konstytucji (art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 2 i art. 188 pkt 1), a nadto pozostawałoby w kolizji z istotą niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1).

9) Sąd Najwyższy nie jest powołany w pierwszym rzędzie do wykonywania wyroków czy stosowania wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale – na równi ze wszystkimi innymi organami Państwa Polskiego, w tym z organami będącymi w niniejszym sporze kompetencyjnym zawisłym przed Trybunałem Konstytucyjnym – do przestrzegania i stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będącej jej prawem najwyższym i stosowanym bezpośrednio (art. 8 ust. 1 i 2).

10) Podobnie jak niezawisłość i bezstronność każdego sędziego nie są elementami komfortu zawodowego profesji będącej «koroną» zawodów prawniczych, ale nieodzownym atrybutem prawa do sądu, stanowiącego najważniejszy środek prawny ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, tak i wymiar sprawiedliwości nie stanowi przedsięwzięcia powierzonego stanowi sędziowskiemu, ale bezcenny element państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli, będących suwerenem i podmiotem władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 i art. 4 Konstytucji)” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 22-24).

3. Stanowisko Sądu Najwyższego.

3.1. PPSN w piśmie z 27 stycznia 2020 r. zajął stanowisko, że „postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu przed TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia”.

Zdaniem PPSN „wniosek został złożony w złej wierze, nie tyle w celu rozstrzygnięcia rzeczywistego sporu kompetencyjnego, ile w celu uniemożliwienia Sądowi Najwyższemu uprawnień, jakie przyznał mu sam ustawodawca na mocy art. 1 pkt 1 lit b ustawy o SN”.

PPSN podniósł, że rozbieżna ocena dotycząca wykonywania własnych uprawnień lub dopuszczalnego oddziaływania jednego podmiotu wynikającego z realizowanych przezeń kompetencji na sytuację prawną drugiego nie uzasadnia tezy o istnieniu pomiędzy nimi sporu kompetencyjnego.

3.2. W ocenie PPSN, nie ma żadnego realnego sporu kompetencyjnego pomiędzy Sejmem a Sądem Najwyższym, lecz został on jedynie „wykreowany” wnioskiem Marszałka Sejmu. Zdaniem PPSN, okoliczności złożenia wniosku wskazują, że „w istocie mamy do czynienia z nadużyciem kompetencji (...). Wskazuje na to choćby pobieżna analiza przepisów, które – zdaniem wnioskodawcy – określają sporną kompetencję”.

Uzasadniając swoją tezę o niezaistnieniu sporu kompetencyjnego, PPSN wskazał na brak tożsamości sprawy w rozumieniu art. 85 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK). Jego zdaniem, na żadnym etapie działania SN w sprawie zainicjowanej wnioskiem PPSN z 15 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, nie doszło do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydania rozstrzygnięcia zarówno przez SN, jak i Sejm.

W przekonaniu PPSN, SN korzystał ze swoich kompetencji w odniesieniu do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez podejmowanie uchwał. Sejm nie sprawuje zaś wymiaru sprawiedliwości, zatem nie sposób uznać, że te dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznały

się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy. „Sprawą” w rozumieniu art. 85 pkt 1 u.o.t.p.TK, którą rozstrzygał Sejm, jest wydanie ustawy, a więc aktu normatywnego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Tymczasem sprawa, w której procedował SN, dotyczyła skutków procesowych udziału w składzie orzekającym osoby powołanej na urząd sędziego SN na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2017 r. Nie jest to kwestia z zakresu „organizacji i ustroju sądownictwa”, lecz zagadnienie z zakresu wykładni przepisów prawa.

PPSN wyraził stanowisko, że zarówno Sejm, jak i SN działały każdy w zakresie swojej kompetencji, na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z art. 7 Konstytucji.

Ponadto PPSN stwierdził, że „[d]o rangi absurdu urasta twierdzenie, że podjęcie przez Sąd Najwyższy «uchwały wykładniczej (...) pozbawiłoby (...) mocy obowiązującej» art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (...). W wyniku podjętej uchwały nie dochodzi bowiem do derogacji, zaś wspomniany przepis nie przestaje być częścią polskiego porządku prawnego. Trudno też uznać, że uchwała tworzy normy generalne i abstrakcyjne. Należy bowiem podkreślić, że stan związania dokonaną przez Sąd Najwyższy w składzie połączonych izb wykładnią odnosi się jedynie do składów orzekających Sądu Najwyższego (...) sądy powszechne nie są związane uchwałą Sądu Najwyższego, niemniej jednak stosowanie poglądu w niej wyrażonego wynika z autorytetu Sądu Najwyższego”.

W przekonaniu PPSN, „wniosek Marszałka Sejmu zmierza jedynie do zakwestionowania sposobu wykonywania przez Sąd Najwyższy jego konstytucyjnej kompetencji w zakresie sprawowania nadzoru judykacyjnego nad działalnością sądów powszechnych w ramach rozpoznawania nadzwyczajnych środków odwoławczych od orzeczeń sądów powszechnych (...) do zakwestionowania możliwości podejmowania uchwał przez Sąd Najwyższy”.

3.3. PPSN wyraził także pogląd o braku sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a SN, zarzucając Marszałkowi brak legitymacji do wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie takiego sporu oraz nadużycie kompetencji i zmierzanie wyłącznie do uruchomienia mechanizmu prawnego określonego w art. 86 ust. 1 u.o.t.p.TK, a mianowicie zawieszenia postępowania toczącego się przed SN na skutek wniosku PPSN z 15 stycznia 2020 r.

W przekonaniu PPSN oba centralne konstytucyjne organy państwa: Prezydent i SN, nigdy nie uznawały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy. Przy powoływaniu sędziów Prezydent korzysta ze swej kompetencji określonej w art. 179 Konstytucji, a SN korzysta ze swoich kompetencji w odniesieniu do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez wydawanie orzeczeń.

Konkludując, PPSN stwierdził, że „nie ma żadnego realnego sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a Sądem Najwyższym. Nie mamy do czynienia ani ze sporem kompetencyjnym pozytywnym, ponieważ SN nie uznał siebie za właściwy do uczestnictwa w procedurze powołania sędziego, ani tym bardziej ze sporem kompetencyjnym negatywnym. Sąd Najwyższy nie odmówił też Prezydentowi RP kompetencji do skorzystania z prerogatywy powoływania sędziów”.

3.4. PPSN w piśmie z 28 lutego 2020 r. w imieniu SN:

1) oświadczył, że z uwagi na podniesione przez SN okoliczności, które – zdaniem SN – świadczą o tym, że w składzie wyznaczonym do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, TK utracił możliwość rzetelnego wykonywania funkcji powierzonych mu przez ustrojodawcę, SN nie weźmie udziału w rozprawie wyznaczonej na 3 marca 2020 r. Wspomniane okoliczności to – zdaniem SN – wątpliwości natury prawnej i faktycznej, odnoszące się zarówno do kwestii skuteczności powołania części członków składu orzekającego, wyznaczonego do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, jak i co do ich bezstronności;

2) przedstawił dodatkową argumentację, która – zdaniem SN – ma poprzeć tezę o instrumentalnym charakterze wniosku inicjującego postępowanie toczące się pod sygn. Kpt 1/20. Przedstawiona w tym punkcie argumentacja SN ma świadczyć o tym, że – jak utrzymuje SN – spór kompetencyjny, którego rozstrzygnięcia żąda Marszałek Sejmu, ma charakter pozorny, a wniosek Marszałka Sejmu został złożony w złej wierze, nie tyle w celu rozstrzygnięcia rzeczywistego sporu kompetencyjnego, ile w celu uniemożliwienia SN uprawnień, jakie przyznał mu sam ustawodawca na mocy art. 1 pkt 1 lit. b u.SN.

Ponadto SN przedstawił dodatkową argumentację wskazującą – zdaniem SN – na bezzasadność stanowiska Sejmu, Prezydenta i Prokuratora Generalnego.

4. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

4.1. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 27 stycznia 2020 r. zajął stanowisko, że:

1) SN nie jest uprawniony, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 u.SN, podejmowanej w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, gdyż zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, tego rodzaju uprawnienia pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy;

2) kompetencja Prezydenta, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, nie może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie SN lub innemu sądowi nieprzewidzianych Konstytucją kompetencji do oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej;

3) SN nie może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji, a w szczególności SN nie może określać, jakie są warunki skuteczności powołania sędziego.

4.2. PG stwierdził, że przedstawiony przez wnioskodawcę problem spełnia kryteria sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa i podlega rozpoznaniu przez TK.

Odnosząc się do sporu w niniejszej sprawie, PG stwierdził, że treść przepisów Konstytucji „stoi na przeszkodzie uznania, że w kompetencjach Sądu Najwyższego znajduje się, wyinterpretowane z ustaw zwykłych (przepisów k.p.k. lub k.p.c.), uprawnienie do wtórnej oceny materialnych wymagań co do możliwości ubiegania się o urząd sędziego, oceny przepisów dotyczących procedury nominacyjnej i warunków sprawowania urzędu, czy wreszcie do podważania oceny dokonanej przez Prezydenta znajdującej odzwierciedlenie w akcie powołania sędziego, a także kontestowanie i relatywizowanie skutków tego aktu. Ustrojodawca jest w tym zakresie precyzyjny, zachowując systemową spójność i jasny podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi rodzajami władz i organami w obrębie tych władz”.

PG podkreślił, że do władzy ustawodawczej należy określenie wymagań wobec kandydatów na urząd sędziego, a także określenie procedury wyłonienia kandydatów przez KRS, jak również warunki sprawowania urzędu i orzekania, w zgodzie ze standardami konstytucyjnymi.

Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo TK, PG wyraził pogląd, że wykonanie prerogatywy przez Prezydenta w zakresie powołania sędziego, nie tylko sanuje uchybienia popełnione w konkretnej procedurze powołaniowej, ale także niekonstytucyjność regulacji ustawowej, która się odnosi do tej procedury. Jednocześnie PG podkreślił z całą mocą, że okoliczność niekonstytucyjności nie zachodzi w warunkach leżących u podstaw wszczęcia przedmiotowego sporu kompetencyjnego. Wątpliwości, co do konstytucyjności udziału w procedurze nominacyjnej

sędziów KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2017 r. zostały usunięte przez wyrok TK o sygn. K 12/18.

Zdaniem PG, „jeśli ustawodawca, w danym miejscu systemu prawnego, odwołuje się do prawidłowości ukształtowania sądu (tu: obsady sądu lub składu sądu) i pozwala władzy sądowniczej na dokonywanie ocen w tym zakresie, to rozumie przez to wykreowanie uprawnienia do oceny konkretnych okoliczności faktycznych z punktu widzenia reguł przewidzianych w ustawie, a nie kreację kompetencji do abstrakcyjnej, wertykalnej kontroli norm ustawowych, a następnie derogacji stworzonych przez niego norm. Odczytywanie w ten sposób przepisu kompetencyjnego (w tym wypadku art. 83 ustawy o SN) oznaczałoby, że ustawodawca scedował istotę legislatywy na organy stosujące prawo, co w polski[ch] warunkach ustrojowych jest zabiegiem niedopuszczalnym”. Nie zmienia tego w żaden sposób obowiązywanie w Polsce prawa unijnego, także w jego interpretacji dokonanej wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z 19 listopada 2019 r. (sprawa C-585/18, C-624/18 i C-625/18). Zdaniem Prokuratora Generalnego „[o]dmienne ujęcie oznaczałoby wyposażenie unijnego Trybunału w kompetencje do decydowania o sprawach, które nie należą do materii przekazanej organowi międzynarodowemu, w taki sposób, że organ ten kształtowałby treść norm ustawowych dotyczących ustroju konstytucyjnych organów władzy publicznej państwa członkowskiego. Z ustrojowego punktu widzenia, pozycja Krajowej Rady Sądownictwa pozostaje pod taką samą ochroną ze strony ustrojodawcy jak pozycja innych organów konstytucyjnych. (...) Błędne jest zatem wywodzenie z omawianego wyroku TSUE takiej[iej] interpretacji prawa Unii, która modyfikowałaby konstytucyjne unormowania ze spectrum trójpodziału władzy, w tym uprawniałaby Sąd Najwyższy do samookreślenia swojej kompetencji, kosztem władzy ustawodawczej”.

W odniesieniu do sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a SN, PG podkreślił, że to Prezydent jest wyłącznie uprawniony do powoływania kandydata na urząd sędziego, a wolą ustrojodawcy, kompetencja ta limitowana jest jedynie uzyskaniem wniosku KRS. Prezydent jest także wyłącznie uprawniony do oceny, czy kandydat przedstawiony przez KRS spełnił ustawowe warunki powołania na urząd.

Zdaniem PG, „[p]owyższej oceny nie zmienia proponowany przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego koncept abstrakcyjnej oceny sędziów (składów ukształtowanych z ich udziałem) niejako w oderwaniu od ich statusu, wynikającego ze skuteczności powołania przez Prezydenta RP”. W ten koncept abstrakcyjnej oceny sędziów wplecione jest założenie, że Prezydent może swoją prerogatywę wykonać wadliwie i powołać sędziego, któremu nie przysługują atrybuty, w które wyposaża go zarówno Konstytucja, jak i ustawy zwykłe. W szczególności sędzia taki byłby wyjęty spod konstytucyjnej ochrony wynikającej z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, „skoro może go na stałe zawiesić w urzędowaniu decyzja innego konstytucyjnego organu – Sądu Najwyższego w oparciu o przepisy ustawy, które tego nie przewidują”.

Konstytucyjny zakaz dokonywania oceny wykonania prerogatywy przez Prezydenta implikuje nie tylko „wyłączenie możliwości kwestionowania skuteczności powołania na urząd sędziego, ale także relatywizowanie skutków powołania, sprowadzającego się do tworzenia kategorii sędziów ułomnych w zdolności do orzekania. Ustrojodawca przewiduje tylko jeden rodzaj takich sędziów – sędziów w stanie spoczynku”.

5. Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

5.1. Sejm w piśmie z 28 stycznia 2020 r. wniósł o orzeczenie, że:

1) SN nie jest uprawniony, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 u.SN, podejmowanej w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian

stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, gdyż zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, tego rodzaju uprawnienia pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy;

2) kompetencja Prezydenta, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, nie może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie SN lub innemu sądowi nieprzewidzianych Konstytucją kompetencji do oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sędziowskiej;

3) SN nie może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji, a w szczególności SN nie może określać, jakie są warunki skuteczności powołania sędziego.

5.2. Zdaniem Sejmu, podjęcie przez SN procedowania w materii wskazanej we wniosku PPSN z 15 stycznia 2020 r. stanowi wkroczenie w kompetencje Sejmu, wynikające z art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, a ponadto narusza kompetencję Prezydenta wynikającą z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Takie działanie SN nie znajduje oparcia w prawie Unii Europejskiej (dalej: UE), w szczególności nie może ono zostać uznane za uprawnione w świetle wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. (sprawa C-585/18, C-624/18 i C-625/18).

5.3. W odniesieniu do sporu kompetencyjnego pomiędzy Sejmem a SN Sejm wskazał na (zapadłą z naruszeniem art. 86 ust. 1 u.o.t.p.TK) uchwałę SN z 23 stycznia 2020 r., która wprawdzie nie jest źródłem prawa w znaczeniu konstytucyjnym, ale jednak istotnie modyfikuje obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej porządek normatywny. „Owe «nowości» normatywne prowadzą się nie tylko do zanegowania – wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego – zgodności z ustawą zasadniczą trybu powołania Krajowej Rady Sądownictwa, lecz do stworzenia mechanizmu weryfikacji skutków prezydenckiego aktu powołania sędziego. Podejmując tę uchwałę Sąd Najwyższy wkroczył więc w uprawnienia ustawodawcy i ustrojodawcy”.

5.4. W odniesieniu do sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a SN Sejm stwierdził, że chociaż uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. formalnie nie daje podstaw do badania ważności powołania sędziego przez Prezydenta, to „rzeczywistym efektem procedowania trzech Izb Sądu Najwyższego jest stworzenie mechanizmu badania, czy sędzia powołany w procedurach, które zdaniem organu oceniającego były obciążone wadą, mimo formalnego posiadania statusu sędziego posiada walor niezawisłości, a więc jest sędzią «zdolnym do orzekania», choć takie pojęcie nie istnieje w polskich warunkach ustrojowych. W drodze wydania abstrakcyjnej uchwały wykładniczej Sąd Najwyższy dokonał więc zmiany powszechnie przyjętej i dotychczas niekwestionowanej interpretacji charakteru konstytucyjnej kompetencji Prezydenta RP do powoływania sędziów i wprowadził do polskiego porządku prawnego normy zezwalające na badanie skuteczności realizacji tej prerogatywy Prezydenta. Przyjęcie dopuszczalności wywołania skutków prawnych prowadziłoby do pozbawienia Prezydenta materialnej istoty tej właśnie kompetencji. Nie można bowiem przyjąć, że zgodne z Konstytucją byłoby takie rozumienie charakteru aktu powołania sędziego, które prowadziłoby do kreacji sędziego, który mimo formalnego powołania go do pełnienia urzędu sędziowskiego nie mógłby być piastunem władzy sędziowskiej”.

6. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

6.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) pismem z 17 lutego 2020 r. (znak: VII.510.35.2020.KŁ), działając na podstawie art. 63 ust. 2 u.o.t.p.TK oraz art. 16 ust. 2 pkt 3

ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179, ze zm.) zgłosił udział w niniejszym postępowaniu przed TK oraz przedstawił następujące stanowisko:

„Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wszczętej wnioskiem Marszałka Sejmu RP z dnia 22 stycznia 2020 r. (sygn. akt Kpt 1/20), na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia”.

6.2. W piśmie procesowym nadesłanym do TK 28 lutego 2020 r. RPO przedstawił uzasadnienie swojego stanowiska.

W odniesieniu do kwestii sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Sejmem, RPO podniósł, że w niniejszej sprawie nie może być mowy o tożsamości kompetencji SN i Sejmu. Zdaniem RPO, nie sposób stwierdzić, by Sejm i SN uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcia. Konstytucja wyraźnie precyzuje kompetencje Sejmu w zakresie sprawowania władzy ustawodawczej poprzez uchwalanie aktów normatywnych o generalnym i abstrakcyjnym charakterze. SN zaś sprawuje wymiar sprawiedliwości oraz sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Oba te centralne organy konstytucyjne działają przy tym na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) i oba w swoich działaniach opierają się na Konstytucji i dokonują wykładni jej przepisów.

Zdaniem RPO, SN działa na podstawie i w granicach prawa, czyli treść jego aktów jest wyznaczona przez normy prawa materialnego uchwalone przez ustawodawcę. Zatem działalność SN będzie się nieuchronnie merytorycznie odnosić do takich samych zagadnień, jakie uregulował wcześniej ustawodawca. Na tej oczywistej w systemie prawa prawidłowości – jak twierdzi RPO – Marszałek próbuje zbudować pozory sporu kompetencyjnego.

RPO uważa, że uchwała SN, o którą wystąpił PPSN, jednoznacznie mieści się w wykonywaniu funkcji orzeczniczej, której Sejm nie wykonuje. Brak jest zatem podstaw do uznania istnienia sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 189 Konstytucji.

6.3. W odniesieniu do kwestii sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Prezydentem, RPO podniósł, że sytuacja jest analogiczna, czyli nie istnieje realny spór kompetencyjny pomiędzy tymi organami.

RPO uważa, że kompetencja do powoływania sędziów nie może być utożsamiana z kompetencjami, jakimi dysponują sądy w zakresie prawidłowego kształtowania składów orzekających. W ocenie RPO, brak jest podstaw do uznania istnienia sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 189 Konstytucji w niniejszej sprawie.

6.4. RPO wyraził stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu także z powodu pozorności rzekomego sporu kompetencyjnego, który został w istocie „wykreowany” wnioskiem Marszałka.

6.5. RPO zarzucił brak przesłanki interesu prawnego wnioskodawcy w rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego między Prezydentem a SN. Zdaniem RPO wnioskodawca powinien wykazać interes prawny w uruchomieniu procedury rozstrzygania sporu kompetencyjnego przez TK.

W opinii RPO, Marszałek Sejmu w swoim wniosku z 22 stycznia 2020 r. nie przedstawiła przekonujących argumentów za istnieniem interesu prawnego w rozpoznaniu wniosku przez TK. Powstaje zatem istotna wątpliwość, czy Marszałek jest podmiotem legitymowanym do żądania rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między Prezydentem a SN.

6.6. Ponadto RPO podkreślił związek niniejszej sprawy z prawem unijnym oraz wskazał na konieczność wykonania wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. Zdaniem RPO, wykładnia prawa UE ustanowiona w tym wyroku jest wiążąca dla organów władzy publicznej w Polsce. SN w wyrokach z 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt III PO 7/18) oraz z 15 stycznia 2020 r. (sygn. akt III PO 8/18, III PO 9/18) bezpośrednio wykonywał wyrok TSUE, do czego był nie tylko uprawniony, ale prawnie zobowiązany.

Zdaniem RPO, uchwała SN, podjęta 23 stycznia 2020 r., nie stworzyła nowych norm ustawowych ani nie derogowała wcześniej istniejących. Wskazała natomiast sposób interpretacji istniejących przepisów ustawowych w związku z pojawieniem się wątpliwości w tym zakresie, ujawnionych w odmiennych stanowiskach składów orzekających SN.

RPO uważa, że wniosek PPSN oraz sama uchwała SN nie ingerują w akt powołania osoby na urząd sędziego, który istotnie jest konstytucyjną prerogatywą głowy państwa, ale wskazują elementy wykładni przepisów dotyczących oceny niezależności, niezawisłości i bezstronności składu orzekającego. Wniosek PPSN oraz uchwała SN dotyczą innej sfery (ocena niezależności sądu jako organu) niż prerogatywa Prezydenta (akt powołania sędziego jako osoby).

RPO stwierdził, że wniosek Marszałka do TK należy wiązać z działaniami podjętymi na rzecz uniemożliwienia wykonania wiążącego wyroku TSUE. Zdaniem RPO, wniosek Marszałka jest próbą zablokowania implementacji wyroku TSUE przez sądy polskie. RPO podkreślił, że TK nie posiada kompetencji do oceny wyroków TSUE, ani nie może zanegować kompetencji sądów polskich do kierowania się tymi wyrokami. Gdyby tak uczynił, naruszyłby zasadę jednolitości i zasadę skuteczności prawa UE – podstawowe zasady unijnego porządku prawnego, i w konsekwencji – w sposób niemający oparcia w prawie – wkroczył w sferę autonomii prawa UE.

6.7. Konkludując, RPO wyraził stanowisko, że wniosek Marszałka nie ma podstaw faktycznych ani prawnych. Jest wnioskiem o rozstrzygnięcie nieistniejącego, pozornego sporu kompetencyjnego. Ma na celu uniemożliwienie SN wykonywanie jego konstytucyjnej i ustawowej roli, a także implementację wyroku TSUE. Jednoznacznie nie spełnia także innych konstytucyjnych i ustawowych przesłanek.

7. 28 lutego 2020 r. PPSN w imieniu SN oraz RPO zgłosili łącznie jedenaście wniosków o wyłączenie sędziów TK. Wszystkie wnioski zostały rozpoznane i oddalone.

II

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wniosek Marszałka Sejmu (dalej: wnioskodawca lub Marszałek) z 22 stycznia 2020 r. o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych dotyczył dwóch sporów – pomiędzy Sądem Najwyższym (dalej również: SN) a Sejmem oraz pomiędzy SN a Prezydentem.

Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: PPSN) z 15 stycznia 2020 r. zgłoszony na podstawie art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.; dalej: u.SN lub ustawa o Sądzie Najwyższym) do składu SN – Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, skutkowało rozpoczęciem procedury podjęcia przez SN uchwały wykładniczej mającej rozstrzygnąć zagadnienie prawne przedstawione we wniosku.

Ze sformułowań zagadnienia prawnego zawartych we wniosku PPSN z 15 stycznia 2020 r. wynika, iż PPSN oparł je na uprzednim, subiektywnym założeniu wadliwości wniosków o powołanie na urząd sędziego przez Prezydenta, kierowanych do Prezydenta przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: KRS), ukształtowaną w trybie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 8 grudnia 2017 r.), uznaną przez PPSN, także subiektywnie, za naruszającą prawo obywatela do niezawisłego sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1; dalej: Karta) i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30; dalej: TUE).

PPSN, konsekwentnie z tymi założeniami i zgodnie z ich logiką ułożonymi pytaniami prawnymi, oczekiwał od SN potwierdzenia jego poglądu w uchwale wykładniczej i sformułowania w niej odpowiednio nowego rozumienia ustawowych przesłanek uznawania za wadliwe prawnie składów sądów w postępowaniach karnym i cywilnym z powodu zasiadania w nich osób powołanych na urząd sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS ukształtowanej ustawą nowelizującą z 8 grudnia 2017 r.

Wniosek PPSN z 15 stycznia 2020 r. oraz podjęta w jego konsekwencji 23 stycznia 2020 r. uchwała SN, która kończyła rozpoczętą wnioskiem PPSN procedurę podjętą na podstawie art. 83 § 1 u.SN rozstrzygnięcia przez SN sformułowanego w tym wniosku zagadnienia prawnego – stanowiły jedno, rozłożone na dwa etapy działanie, zmierzające do tego samego celu, tj. do wykształcenia, do wyinterpretowania nowych rozumień, nowych powodów, nowych przesłanek „nienależytej obsady sądu” w świetle art. 439 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.; dalej: k.p.k.) oraz „sprzeczności obsady sądu z przepisami prawa” w rozumieniu art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.).

22 stycznia 2020 r. Marszałek złożył do TK wniosek o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między Sejmem a SN oraz między Prezydentem a SN.

Mimo zawieszenia z mocy art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK) postępowania zmierzającego do wykonania wniosku PPSN i wydania przez SN uchwały wykładniczej w związku ze złożeniem 22 stycznia 2020 r. przez Marszałka wniosku do TK o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych – SN 23 stycznia 2020 r., zgodnie z sugestiami PPSN jednak uchwałę podjął. W jej uzasadnieniu szeroko też rozwinął argumentację zawartą w uzasadnieniu wniosku PPSN z 15 stycznia 2020 r.

Procedura rozstrzygania sporu kompetencyjnego przez TK rządzi się inną metodologią i konstrukcją niż procedura oceny hierarchicznej zgodności prawa z Konstytucją. Sporu kompetencyjnego nie dotyczy w pełni zasada związania zakresem wniosku. W rozpatrywaniu sporów kompetencyjnych – ze względu na specyfikę sprawy – nie ma zastosowania wzorzec konstytucyjny brany pod uwagę przy kontroli zgodności hierarchicznej przepisów prawa.

Rozstrzygając spór kompetencyjny, TK ocenia działania w sferze faktyczności (spór ma być aktualny i realny) konstytucyjnych centralnych organów państwa, będących w sporze. Kryterium tej oceny stanowią przepisy prawne określające zakres kompetencji będących w sporze organów. TK bada, czy konkretne działania będących w sporze organów mieszczą się w zakresie ich kompetencji określonych w przepisach prawnych (i konstytucyjnych, i ustawowych), a także czy

sposób wykonania kompetencji jest prawidłowy i czy nie prowadzi do naruszenia kompetencji drugiego organu państwa.

Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wprost nakazuje szeroką ocenę całokształtu kontekstu prawnego, statusu i pozycji ustrojowej organów, których spór dotyczy. Wybór problemów koniecznych do zbadania sporu kompetencyjnego należy do TK.

Odrębna specyfika każdego ze sporów kompetencyjnych wymaga osobnego ich omówienia. W dalszej części, w pierwszej kolejności omówiony został spór kompetencyjny pomiędzy SN a Sejmem, w drugiej – spór pomiędzy SN a Prezydentem.

2. Spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem.

2.1. Legitymacja Marszałka Sejmu do wystąpienia z wnioskiem w sprawie sporu kompetencyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem.

Zgodnie z art. 189 Konstytucji, TK rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

Na podstawie art. 192 Konstytucji, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 189, do TK wystąpić mogą: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Nie znajduje konstytucyjnej ani ustawowej podstawy pogląd wyrażony przez SN w piśmie z 27 stycznia 2020 r., iż dla wystąpienia z wnioskiem do TK w sprawie sporu kompetencyjnego na podstawie art. 189 i art. 192 Konstytucji konieczne jest „uprawdopodobnienie” posiadania własnego interesu prawnego, ani też wymóg, aby spór taki zaistniał w obrębie tych samych władz.

SN przyznaje, że są to jedynie wymogi prezentowane przez niektórych twórców doktryny. Ani art. 189, ani art. 192 Konstytucji nie przewidują jednak innych elementów ograniczających poza przekazaniem rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa do właściwości TK oraz enumeratywnym wskazaniem organów legitymowanych do wystąpienia z wnioskiem w takich sprawach. Odmienny pogląd wyrażony przez TK w postanowieniu z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78), nie znajduje oparcia konstytucyjnego.

Marszałek reprezentujący organ o najszerzej demokratycznej legitymacji wniósł do TK o rozstrzygnięcie, czy SN, wykonując swe zadania władzy sądowniczej stosującej prawo, może w ramach tych działań kreować nowe elementy systemu prawnego o charakterze abstrakcyjnym, powszechnie obowiązującym. Funkcja prawodawcza należy bowiem do wyłącznej kompetencji Sejmu i Senatu.

Wniosek Marszałka do TK w sprawie sporu kompetencyjnego między SN a Sejmem jest konstytucyjnie legitymowany i uzasadniony obowiązkiem troski o Rzeczpospolitą Polską będącą dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji). Należy zauważyć, iż art. 192 Konstytucji nie określa przedmiotu ani rodzaju sporu, z jakim do TK może wystąpić każdy z wymienionych w tym przepisie organów.

Marszałek reprezentujący Sejm, czyli najwyższy organ przedstawicielski w demokratycznym państwie, jest tym samym przedstawicielem władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 Konstytucji). Już to samo w najwyższym stopniu wzmacnia legitymację Marszałka w sprawach troski o właściwe i zgodne z prawem funkcjonowanie władz i organów państwa.

Wniosek Marszałka do TK o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Sejmem złożony został zgodnie również z wymogami art. 50 u.o.t.p.TK, tj. zawiera przepisy Konstytucji i ustawy określające sporną kompetencję oraz wskazuje kwestionowane działania wraz z uzasadnieniem.

2.2. Istota sporu kompetencyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem.

Przepisy konstytucyjne nie definiują instytucji sporu kompetencyjnego. Art. 189 Konstytucji przekazuje rozstrzyganie takich spraw do właściwości TK, zaś art. 192 Konstytucji wymienia podmioty legitymowane do występowania z wnioskiem o ich rozstrzygnięcie.

Według art. 197 Konstytucji sprawy organizacji TK oraz tryb postępowania przed nim określa ustawa. Postępowanie w sprawach sporów kompetencyjnych przed TK reguluje szersza ustawa o organizacji TK. Zgodnie z art. 33 ust. 5 u.o.t.p.TK: „Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”.

Z kolei art. 85 u.o.t.p.TK wskazuje na dwa przypadki zaistnienia sporu kompetencyjnego, gdy: 1) co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcia; oraz 2) co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy.

Art. 85 u.o.t.p.TK przewiduje więc dwa typy sporów kompetencyjnych – pozytywny i negatywny. Praktyka pokazuje, że między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa możliwe są jednak też pewne odmiany tych dwóch zasadniczych typów sporów.

W literaturze podnosi się możliwość sporu w obszarze kompetencji tzw. dzielonych, dotyczących sytuacji, gdy co najmniej dwa organy państwa posiadają w tej samej sprawie kompetencje na tyle ogólnie określone, że ich realizacja może spory kompetencyjne wywoływać. Możliwy jest też spór w razie, gdy jeden organ, szeroko i samodzielnie interpretując własne kompetencje, prowadzi do nieuprawnionego oddziaływania na kompetencje lub sytuację prawną innego organu w danej materii, niemającego samodzielnie podjąć określonych działań (por. np. A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 189, [w:] *Konstytucja RP, Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1171).

TK zajął stanowisko, że pomiędzy SN a Sejmem zaistniał pozytywny spór kompetencyjny. SN uznał się bowiem za właściwy do modyfikacji ustawowych przesłanek wadliwości obsady sądu w postępowaniach cywilnym i karnym przez kreowanie uchwałą wykładniczą, na podstawie art. 83 § 1 u.SN, nowych, rodzajowo istotnych, dodatkowych znaczeń i rozumień wadliwości składu sądu, o których mowa w art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. i art. 379 pkt 4 k.p.c. Te nowe rozumienia mocą abstrakcyjnie sformułowanej uchwały oraz mocą autorytetu SN miałyby wiązać nie tylko składy SN, ale także sądy powszechne i wojskowe, a następnie wchodziłyby do powszechnego obrotu prawnego, wpływając też (ograniczając) pozaustawowo na prawo obywateli do bezstronnego, niezawisłego, niezależnego, właściwego sądu w indywidualnych sprawach, o którym to prawie mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Nowe rodzajowo znaczenia treści art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c., mające przy tym źródło w arbitralnej ocenie przez SN trybu ukształtowania KRS ustawą nowelizującą z 8 grudnia 2017 r., mają cechy przesłanek o pozaprawnym charakterze („wątpliwości co do niezależności KRS”).

W praktyce powstałaby sytuacja, w której w powszechnym obrocie prawnym obowiązywać miałyby art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. i art. 379 pkt 4 k.p.c., czyli przepisy ustawowe ustanowione przez uprawnioną konstytucyjnie władzę prawodawczą – Sejm i Senat, dopełnione uznaniowo niejasnymi przyczynami wadliwości prawnej postępowań cywilnych i karnych. Nowe, choć pozaustawowe, rozumienia wadliwości obsady sądu miałyby w praktyce faktyczny skutek ustawy, nie wynikając ze źródła prawa powszechnie obowiązującego.

Takie wkroczenie przez SN w ustrojową właściwość władzy ustawodawczej byłoby konstytucyjnie niedopuszczalne i anarchizujące system prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucyjny system źródeł prawa nie przewiduje bowiem wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego – w art. 87 Konstytucji – uchwały SN.

Kompetencyjny spór pozytywny ma miejsce nie tylko wtedy, gdy dwa organy powołują się na te same przepisy, gdy ich kompetencje przecinają się w tej samej sprawie. Pozytywny konflikt kompetencji może powstać także wtedy, gdy organy realizują swe kompetencje wynikające z różnych przepisów prawa określających ich zakresy właściwości, ale jeden z organów szeroko, dowolnie wychodząc poza ramy dotyczących go przepisów, intencjonalnymi interpretacjami tych przepisów prowadzi do wkroczenia swymi działaniami w kompetencje innego organu, w wyłączny zakres jego właściwości.

SN uchwałą z 23 stycznia 2020 r. drogą nadużycia art. 83 § 1 u.SN dla rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, kreując nowe, powszechnie obowiązujące rozumienia przesłanki wadliwości składu sądu w postępowaniu cywilnym i karnym – wkroczył w kompetencje ustawodawcy. Uchwała wykładnicza może stanowić wprawdzie postać aktu normatywnego (por. wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20), ale – będąc aktem prawa wewnętrznego – nie może wkraczać w materie ustawowe.

Analizowany spór pomiędzy SN a Sejmem nie dotyczy więc powoływania się przez SN i Sejm na te same przepisy, ale dotyczy jednak „rozstrzygnięcia tej samej sprawy”. „Tą samą sprawą” jest wkroczenie przez SN w drodze jego uchwały prawotwórczej z 23 stycznia 2020 r. w wyłączną kompetencję Sejmu w obszarze ustawodawstwa, w obszarze tworzenia prawa. Także w sprawach modyfikacji ustawowych przepisów procesowych z zakresu postępowania karnego i cywilnego SN swą uchwałą wkroczył więc w „rozstrzygnięcie tej samej sprawy”, która to „sprawa” tworzenia prawa należy do wyłączności prawodawcy.

Drogą nieuprawnionej, szerokiej interpretacji przepisów określających zadania i kompetencje SN, sąd ten, nadużywając ich, podjął uchwałę 23 stycznia 2020 r. o charakterze powszechnie obowiązującym, czyli zdecydował w obszarze, w „sprawie” należącej do wyłącznej właściwości ustawodawcy.

Pojęcie „tożsamości sprawy” nie może być na gruncie sporów kompetencyjnych między centralnymi organami i władzami państwa, o których mowa w art. 189 i art. 192 Konstytucji, rozumiane w sposób przyjęty dla rozumienia sporów różnych organów w konkretnych sprawach indywidualnych na poziomie ustawowym. Taka bowiem sytuacja, zwłaszcza między Sejmem a SN, czy np. Najwyższą Izbą Kontroli (dalej: NIK), w praktyce nie zachodzi. Takie ustawowe rozumienie „sporu kompetencyjnego” jako sporu dotyczącego sprawy indywidualnej – nie jest adekwatne do sporów między centralnymi organami państwa, biorąc pod uwagę charakter zadań, które te organy i władze wykonują.

Takie nieadekwatne odnośnienie wyrażenia „rozstrzygnięcie tej samej sprawy” do sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa czyniłoby przepisy konstytucyjne w sprawie tych sporów w zasadzie tylko teoretycznymi. Sądy bowiem nie uchwalają ustaw, Sejm nie wydaje wyroków, NIK nie wykonuje wymiaru sprawiedliwości itd.

Ustawowe rozumienie „rozstrzygnięcia tej samej sprawy” przekreślałoby możliwość stosowania art. 189 i art. 192 Konstytucji do sporów, które przede wszystkim pojawiać się mogą przy okazji „rozstrzygnięcia” przez jeden organ „sprawy” z zakresu wyłączności i właściwości konstytucyjnej innej władzy lub organu. Takie rozumienie „rozstrzygnięcia tej samej sprawy” TK przyjął w postanowieniu z 20 maja 2009 r. o sygn. Kpt 2/08.

Pojęcie „rozstrzygnięcia tej samej sprawy” w rozumieniu konstytucyjnego sporu kompetencyjnego oznacza co innego niż rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego w sprawie indywidualnej powstałej na tle stosowania ustawy.

W odniesieniu do sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa wkroczenie w „rozstrzygnięcie tej samej sprawy” oznacza sytuację konkretnego wkroczenia przez jeden z centralnych konstytucyjnych organów państwa w wyłączne kompetencje, w obszar właściwości innego centralnego konstytucyjnego organu państwa.

TK uznał więc, że w niniejszej sprawie zaistniał spór kompetencyjny pomiędzy dwoma centralnymi konstytucyjnymi organami państwa – SN i Sejmem. SN „rozstrzygnął tę samą sprawę”, która należy do konstytucyjnej prawotwórczej kompetencji Sejmu, należy do „sprawy” władzy ustawodawczej. SN „rozstrzygnął” w sprawie z zakresu kompetencji tej władzy w ten sposób, że wykraczając poza ramy art. 83 § 1 u.SN, podjął abstrakcyjną uchwałę wykładniczą, która w swej treści wykreowała nowe generalne okoliczności uznawania postępowania cywilnego i karnego za wadliwe. Nadała przesłankom z art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. i art. 379 pkt 4 k.p.c. dodatkowe znaczenia, nieprzewidziane w obowiązującym systemie prawa.

Generalna uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. prawotwórczą wykładnią abstrakcyjną wkroczyła w konstytucyjną właściwość Sejmu. SN „rozstrzygnął sprawę” modyfikacji normatywnej k.p.c. i k.p.k., wkroczył w „sprawę” właściwą dla prawodawcy.

Wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przez TK musi dotyczyć, co oczywiste, sporu realnie i aktualnie istniejącego, a nie będącego skutkiem założeń tylko hipotetycznych lub apriorycznych obaw. Rzeczywistym i aktualnym sporem będzie też sytuacja, w której zachodzi wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia w niedługim czasie konfliktu między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa co do określonej kompetencji (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1171).

W badanej sprawie wniosek Marszałka złożony został 22 stycznia 2020 r. w następstwie pisma PPSN z 15 stycznia 2020 r. kierującego do składu SN wniosek o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa, występującej w orzecznictwie SN. Ze sformułowań pytań zagadnienia prawnego w piśmie PPSN z 15 stycznia 2020 r. wynikał sugerowany przez PPSN kierunek wykładni poparty szczegółowym uzasadnieniem. Z pytań i uzasadnienia tego pisma wynikała jednoznaczna presja na podjęcie przez skład SN uchwały o charakterze radykalnie wykraczającym poza upoważnienie zawarte w art. 83 § 1 u.SN. Projektowana uchwała miała wprowadzić do orzecznictwa nowe rozumienie wadliwości postępowań cywilnego i karnego ze względu na wadliwość obsady sądu w danej sprawie. „Nienależytą” obsadą składu orzekającego miała być okoliczność zasiadania w nim osoby powołanej przez Prezydenta na urząd sędziego na wniosek KRS ukształtowanej w trybie ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2017 r., która w subiektywnej ocenie PPSN nie zapewniała niezawisłości od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a zatem dostępu obywatelom do właściwego sądu. Osoby wskazane we wnioskach tak ukształtowanej KRS do powołania na urząd sędziego Prezydentowi, także – w ocenie PPSN – nie spełniają standardu niezawisłości sędziego i niezależności sądu.

Kierując się obawami związanymi z rozpoczęciem przez PPSN pismem z 15 stycznia 2020 r. procedury przyjęcia przez SN w najbliższym czasie uchwały prawotwórczej wkraczającej w kompetencje Sejmu, Marszałek złożył 22 stycznia 2020 r. wniosek do TK o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego z SN, formalnie już zainicjowanego pismem PPSN, czekającego już proceduralnie na końcową materializację w formie uchwały wykładniczej SN.

Mimo iż złożenie wniosku do TK zawiesza z mocy ustawy (art. 86 ust. 1 u.o.t.p.TK) prowadzenie dalszego postępowania w sprawie wydania uchwały przez SN – SN 23 stycznia 2020 r., tj. już następnego dnia po złożeniu do TK wniosku przez Marszałka, uchwałę wykładniczą, w kształcie proponowanym przez PPSN, jednak podjął.

Wniosek Marszałka w sprawie sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Sejmem dotyczy więc sporu realnie istniejącego i aktualnego, a złożony został w trakcie już trwającej procedury zmierzającej do podjęcia przez SN uchwały wykładniczej.

Pismo PPSN z 15 stycznia 2020 r. oraz podjęta na jego wniosek 23 stycznia 2020 r. przez SN uchwała stanowiły jedno, dwuetapowe działanie SN, zakończone podjęciem uchwały naruszającej kompetencje organu ustawodawczego.

W tym miejscu TK zauważa, że spór pomiędzy SN a Sejmem w sprawie, której dotyczy wniosek Marszałka, tj. wkroczenia przez działania SN w sprawę należącą do właściwości ustawodawcy, do rozstrzygnięcia przez ustawodawcę – w rzeczywistości trwa od 2018 r., a podjęta przez SN 23 stycznia 2020 r. uchwała jest jedynie jego etapowym zwieńczeniem.

Należy zauważyć, że chociaż niniejszy spór kompetencyjny, o rozstrzygnięcie którego wystąpił z wnioskiem do TK Marszałek 22 stycznia 2020 r., dotyczy procedury rozpoczętej przez PPSN pismem do SN z 15 stycznia 2020 r., i wbrew prawu dopełnionej (zakończony) podjęciem przez SN uchwały z 23 stycznia 2020 r., to w rzeczywistości został on zainicjowany w 2018 r. pytaniami prejudycjalnymi kierowanymi przez SN do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), podważającymi w ich treści konstytucyjność składu KRS oraz status sędziów powoływanych przez Prezydenta na wniosek KRS ukształtowanej w trybie ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2017 r. Przedstawiciel Prezydenta taki pogląd również zaprezentował podczas rozprawy przed TK 12 marca 2020 r.

W arbitralnej ocenie SN, ustawa nowelizująca z 8 grudnia 2017 r. „wywołuje zasadnicze wątpliwości ustrojowe i konstytucyjne”. Wprowadzony tą ustawą tryb wybierania sędziowskiej części składu KRS jest konsekwentnie przez SN ignorowany i jako element obowiązującego polskiego systemu prawnego – pomijany, co również należy uznać za wczesny etap tego samego, który obecnie został zbadany, sporu między SN a Sejmem, trwającego *de facto* od dwóch lat. Przeanalizowany obecnie przez TK spór jest tylko jego punktem kulminacyjnym, kolejnym etapem.

W działaniach swych, SN od 2018 r. przypisuje sobie prawo „rozstrzygania” o „sprawach” z obszaru właściwości polskiego ustawodawcy, prawo do uznawania lub pomijania ustaw, ich „niezauważania” lub arbitralnego modyfikowania znaczeń (rozumień) przepisów umiejscowionych w aktach powszechnie obowiązujących.

SN zwrócił się już w 2018 r. do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi: postanowieniami z 30 sierpnia 2018 r. (sygn. akt III PO 7/18, Lex nr 2542293) i z 19 września 2018 r. (sygn. akt III PO 8/18, Lex nr 2549397 oraz sygn. akt III PO 9/18, Lex nr 2615150), które wpłynęły do TSUE odpowiednio 20 września 2018 r. (sprawa C-585/18) i 3 października 2018 r. (sprawy C-624/18 i C-625/18).

Podważanie kompetencji Sejmu i prerogatywy Prezydenta przez SN znalazło swe odzwierciedlenie w sformułowaniach pytań prejudycjalnych do TSUE:

W postanowieniu SN o sygn. akt III PO 7/18 pytania prejudycjalne zostały sformułowane następująco:

„1) Czy art. 267 [akapit trzeci] TFUE (...) w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy odwołującego się sędziego sądu krajowego – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów (Krajowa Rada Sądownictwa), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękąmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?

2) W przypadku odpowiedzi negatywnej na pierwsze pytanie, czy art. 267 akapit [trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?”.

W postanowieniach SN o sygn. akt III PO 8/18 i sygn. akt III PO 9/18 pytania prejudycjalne zostały sformułowane w następujący sposób:

„1) Czy art. 47 Karty Praw Podstawowych w związku z art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (...) należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia do sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego środka prawnego (pozwu) opartego na zarzucie naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek wobec sędziego tego sądu wraz z wnioskiem [o] udzielenie zabezpieczenia zgłoszonego roszczenia, sąd ten – w celu udzielenia ochrony uprawnieniom wynikającym z prawa unijnego przez zastosowanie środka tymczasowego przewidzianego w prawie krajowym – ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość w sprawie, w której wniesiono środek zaskarżenia, dla komórki organizacyjnej tego sądu, która nie działa ze względu na niepowołanie orzekających w niej sędziów?

2) W przypadku powołania sędziów do orzekania w komórce organizacyjnej właściwej w świetle prawa krajowego do rozpoznania wniesionego środka prawnego, czy art. 267 [akapit trzeci] TFUE (...) w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy sędziego sądu krajowego w pierwszej i drugiej instancji – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów (Krajowa Rada Sądownictwa), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękami niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?

3) W przypadku odpowiedzi negatywnej na drugie pytanie, czy art. 267 akapit [trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?”.

Konkludując, TK stwierdził, że niniejszy spór kompetencyjny jest realny i aktualny oraz dotyczy centralnych konstytucyjnych organów państwa – SN i Sejmu.

2.3. Kompetencje Sejmu i Sądu Najwyższego w przedmiocie dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

2.3.1. Zakres kompetencji Sejmu w obszarze regulacji ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości.

Zakres kompetencji Sejmu jako przedstawiciela Narodu sprawującego w Rzeczypospolitej Polskiej władzę zwierzchnią (art. 4 Konstytucji), w obszarze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, Konstytucja określa w kilku przepisach.

Zgodnie z ogólnymi postanowieniami art. 10 ust. 2 Konstytucji oraz zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji: „Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat”. Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji: „Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”. Według art. 178 ust. 1 Konstytucji: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Wedle postanowień art. 183 ust. 2 Konstytucji: „Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach”. Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji: „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.

Z postanowień Konstytucji wynika wyłączność ustawodawcza Sejmu w obszarze spraw ustroju, organizacji, właściwości sądów i postępowania przed nimi. Kompetencja Sejmu w zakresie dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości w najogólniejszy sposób określona jest w art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji, sytuujących Sejm, w ramach zasady trójpodziału władzy, jako dzierzyciela władzy ustawodawczej.

TK podkreślał już, że „[p]odział władz, o którym mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji, oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty” (wyrok z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29).

TK wielokrotnie wypowiadał się na temat kompetencji władzy ustawodawczej oraz granic swobody ustawodawcy. Niewątpliwie „[p]oza dyskusją pozostaje okoliczność, że w demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na podziale władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Granice swobody ustawodawczej określają normy konstytucyjne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażany był pogląd, że «ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym»” (wyrok z 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4). Ustawodawca legitymowany demokratycznie stanowi prawo zgodnie z zasadą swobodnej kompetencji prawodawczej oraz zasadą wyłączności ustawy. Konstytucyjne granice swobody władzy ustawodawczej w aspekcie negatywnym oznaczają zakaz stanowienia norm niezgodnych z Konstytucją, natomiast w aspekcie pozytywnym oznaczają nakaz stanowienia norm konkretyzujących postanowienia Konstytucji. W szczególności Konstytucja w wielu przepisach odsyła do ustawy. Kompetencją i obowiązkiem ustawodawcy jest dookreślić w ustawach kwestie wskazane przez ustrojodawcę. Odesłania takie zawierają m.in. art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 oraz art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Kompetencja Sejmu w zakresie dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości wynika wprost z art. 176 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym: „Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”. Określenie tej kompetencji zostało dopełnione w art. 183 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym: „Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach”.

Położenie nacisku na rolę ustawy w zakresie regulacji ustroju i właściwości sądów jest istotne „nie tylko z perspektywy pozycji prawnej jednostki, w szczególności zaś realizacji prawa do sądu, lecz także z punktu widzenia konstytucyjnej zasady podziału władz (art. 10) oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173). Nakaz głębokiej i precyzyjnej regulacji ustawowej pozwala bowiem złagodzić ryzyko zbyt daleko idącej ingerencji władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej i podkreśla organizacyjną odrębność tych segmentów władzy. Akcent na ustawę jako narzędzie regulacji spraw sądownictwa oznacza zarazem, że to władza ustawodawcza ponosi główną odpowiedzialność za taki kształt postępowań sądowych oraz taką organizację sądownictwa, która pozwala sprawnie realizować funkcje nałożone postanowieniami Konstytucji RP na sądy i sędziów” (P. Grzegorzcyk, komentarz do art. 176, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, ak. 21).

W odniesieniu do normy wyrażonej w art. 176 ust. 2 Konstytucji, TK podtrzymuje, że „art. 176 ust. 2 Konstytucji powierza ustawodawcy zwykłym określenie ustroju sądów, ich właściwości oraz postępowania przed sądami. Dotychczas w doktrynie wyrażany był pogląd, że nakaz ustawowej regulacji, o którym mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji, oznacza, że

ustawodawca powinien określić wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej, zachowując jednak możliwość odesłania spraw szczegółowych do uregulowania w drodze rozporządzenia (zob. w szczególności L. Garlicki, uwaga do art. 176, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 10). Takie rozumienie zasady wyłączności ustawy wynikającej z art. 176 ust. 2 Konstytucji przyjął również Trybunał w wyrokach: z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56 oraz z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3. W tym ostatnim wyroku (wydanym w pełnym składzie) Trybunał stwierdził: «formuła odesłania zastosowana w art. 176 ust. 2 jest szersza, niż ma to miejsce w wypadku trybunałów (art. 197 i art. 201) i jest w nauce prawa prezentowana jako typowa dla podsumowania konstytucyjnej regulacji dotyczącej poszczególnych organów lub kategorii organów państwowych (nawiązująca do tradycyjnej zasady wyłączności ustawy). To znaczy, że na poziomie ustawy muszą być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej. Nie wyklucza to jednak odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia (por. wyrok z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56)» (wyrok o sygn. K 27/12).

Z kolei art. 183 ust. 2 Konstytucji „mający charakter przepisu kompetencyjnego, odnosi się do powierzenia innych czynności, a nie innej działalności. Oznacza to, że zakres dodatkowych kompetencji związany powinien być z funkcją organu, którego dotyczy, a zatem z funkcją rozstrzygania. (...) art. 183 ust. 2 Konstytucji RP, stwierdzający, że Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności, w istotny sposób wpływa na określenie pozycji ustrojowej Sądu w systemie organów demokratycznego państwa prawa. Jednakże wbrew pozorom przepis ten odgrywa niezwykle istotną rolę. Stanowi podstawę prawną do przyznawania kolejnych kompetencji Sądowi Najwyższemu. Ma, w powiązaniu z art. 175 ust. 1 oraz art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, fundamentalne znaczenie dla kształtu przepisów ustaw, przyznających Sądowi Najwyższemu owe dodatkowe uprawnienia” (P. Wiliński, P. Karlik, komentarz do art. 183, [w:] *Konstytucja...*, ak. 13–16).

Z treści art. 183 ust. 2 Konstytucji wprost wynika, że jedynie Konstytucja i ustawy mogą określać dodatkowe kompetencje SN, z czego *a contrario* wynika, że dodatkowe kompetencje SN nie mogą pochodzić z innych źródeł, np. z wyroku TSUE. Z zasady nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji) i zasad przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej (art. 90 ust. 1 Konstytucji) wynika, że nie jest możliwe wprowadzenie do polskiego systemu ustrojowego, w jakikolwiek sposób – tym bardziej w drodze abstrakcyjnych uchwał SN – norm przyznających SN uprawnienia do rekonstrukcji obowiązujących unormowań w zakresie ustroju i organizacji sądownictwa, a także norm dopuszczających ocenę sposobu realizacji prerogatyw prezydenckich czy dokonywania wiążącej wykładni przepisów Konstytucji, na podstawie upoważnienia wyprowadzanego z orzeczenia międzynarodowego organu sądowego. Na marginesie, TK przypomina, że zgodnie z paremią *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*, TSUE nie mógł przekazać polskiemu SN kompetencji, których sam traktatowo nie posiada.

Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji: „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Kierując się tą dyrektywą ustrojodawcy, Sejm uchwalił ustawę nowelizującą z 8 grudnia 2017 r. Na mocy art. 1 tej ustawy określona została procedura wyboru sędziów-członków KRS za pomocą art. 9a i art. 11a–11e wprowadzonych do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zm.; dalej: u.KRS). Istotną zmianą w stosunku do poprzedniego ustawowego uregulowania tej kwestii było wprowadzenie zasady wyboru sędziów-członków KRS przez Sejm, a nie przez samych sędziów. Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 nie wskazuje podmiotu, który miałby dokonywać wyboru piętnastu członków wybranych spośród sędziów.

Kwestie nieuregulowane w Konstytucji, zgodnie z dyrektywą z art. 187 ust. 4 Konstytucji muszą być unormowane w ustawie.

TK w wyroku z 25 marca 2019 r. (sygn. K 12/18, OTK ZU A/2019, poz. 17) badał zgodność z Konstytucją art. 9a u.KRS, orzekając, że przepis ten jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku TK przypomniał, że „[a]rt. 187 ust. 1 pkt 2 był wzorcem kontroli konstytucyjności przepisów ustawy o KRS w sprawach zakończonych wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2007 r. (sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/007, poz. 80) oraz z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. K 5/17).

W uzasadnieniu pierwszego z nich Trybunał uznał, że «Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie» (K 25/07).

Z kolei w uzasadnieniu drugiego z wyroków Trybunał odszedł od powyższego poglądu, wyraźnie stwierdzając, że «nie zgadza się ze stanowiskiem zajęтым w wyroku o sygn. K 25/07, że Konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów. Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi jedynie, że osoby te są wybierane spośród sędziów. Ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać tych sędziów. Zatem z Konstytucji wynika, kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sędziów do KRS wybierali sędziowie. Jednak nie można się zgodzić z twierdzeniem, że piastunem czynnego prawa wyborczego muszą tu być wyłącznie gremia sędziowskie.

O ile art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że do KRS posłowie wybierani są przez Sejm, a senatorowie przez Senat, o tyle w stosunku do sędziów członków KRS nie ma w tym zakresie żadnych wytycznych konstytucyjnych. To znaczy, że Konstytucja nie przesądza tego, kto może wybierać w skład KRS sędziów. Z tego względu należy stwierdzić, że w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana» (K 5/17). Skład orzekający w sprawie aktualnie rozpatrywanej podziela pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 5/17. Stwierdzenie, że art. 187 ust. 1 pkt 2 «wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów» nie znajduje podstawy w treści przytaczanego przepisu. Odmienna interpretacja wykracza zarówno poza literalne brzmienie przepisu, jak i przekonanie o racjonalności prawodawcy. Skoro ustrojodawca w art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji wskazuje dokładnie, komu przysługuje czynne prawo wyboru członków KRS, to fakt, że nie robi tego w odniesieniu do przedstawicieli sądów, pozwala stwierdzić, że nie uregulował tej kwestii świadomie i oddał ją w ręce ustawodawcy.

Taki wniosek wysnuć można również z dyskusji prowadzonej w trakcie obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad projektem Konstytucji, gdzie dyskutowano, czy KRS w ogóle powinna być ciałem konstytucyjnym, zastanawiano się nad tym, pod czym przewodnictwem ma działać, kto wchodzić będzie w jej skład. Wówczas skupiano się jednak na tym, że powinni przeważać w niej przedstawiciele środowiska sędziowskiego, bo to miałyby zagwarantować jej, z jednej strony, niezawisłość, z drugiej, sprawne i efektywne działanie (Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XXIV, Warszawa 1996, s. 20 i n.)”.

Wobec powyższego, TK stwierdził, że domniemanie konstytucyjności art. 9a i art. 11a–11e u.KRS nie zostało obalone, a zgodność art. 9a u.KRS z Konstytucją została potwierdzona wyrokiem TK o sygn. K 12/18. Trybunał przypomniał, że Konstytucja powierza kompetencję do badania konstytucyjności ustaw wyłącznie TK. Wobec tego, że zgodnie z art. 190 ust. 1

Konstytucji: „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”, SN winien uwzględnić orzecznictwo TK w swojej praktyce orzeczniczej, w tym w szczególności w uchwale wykładniczej z 23 stycznia 2020 r.

2.3.2. Kompetencje Sądu Najwyższego w przedmiocie dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 183 Konstytucji: „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania” (ust. 1). „Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach” (ust. 2).

Sformułowanie „inne czynności” nie oznaczają jednak wykonywania przez SN kompetencji z obszaru działania konstytucyjnej właściwości innych władz – ustawodawczej albo wykonawczej. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 Konstytucji: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Każda z władz ma konstytucyjnie określony własny zakres zadań i kompetencji.

SN może wykonywać inne – niż sprawowanie nadzoru nad sądami powszechnymi i wojskowymi w zakresie orzekania – czynności wskazane w Konstytucji i ustawach. Wśród „innych czynności” Konstytucja przewiduje dla SN rozpatrywanie protestów wyborczych i stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu (art. 101 Konstytucji), stwierdzanie ważności wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 1 Konstytucji), stwierdzanie ważności referendum ogólnokrajowego oraz referendum, o którym mowa w art. 235 ust. 6 Konstytucji (art. 125 ust. 4 Konstytucji).

Zadania dla SN jako organu władzy sądowniczej określa też ustawa o Sądzie Najwyższym w art. 1. Są to:

1) sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez: a) zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, b) kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych;

2) rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych w zakresie określonym w ustawie;

3) rozpoznawanie protestów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu, wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz rozpoznawanie protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności referendum;

4) opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego;

5) wykonywanie innych czynności określonych w ustawach.

Żadna z przyzanych SN „innych” – niż sprawowanie nadzoru nad orzecznictwem sądów – „czynności” nie przewiduje dla niego kompetencji prawotwórczych do kreowania aktów prawa powszechnie obowiązującego, ani bezpośrednio, ani w drodze wykładni prawa dokonywanej przez SN.

Art. 1 pkt 1 lit. a u.SN precyzuje, iż SN wykonuje „wymiar sprawiedliwości” poprzez m.in. „zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów (...) oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne”.

Ten obszar działalności SN reguluje bliżej art. 83 u.SN. Według § 1 tego przepisu: „Jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego może, w celu zapewnienia jednolitości orzecz-

nictwa, przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w składzie 7 sędziów lub innym odpowiednim składzie”.

Ustawodawca art. 83 u.SN zezwala SN na „zapewnienie jednolitości orzecznictwa” poprzez wykładnię prawa w jego uchwale wykładniczej. Oznacza to obowiązek wyjaśnienia wątpliwości powstałych podczas stosowania prawa przez sądy. Wykładnia prawa winna być dokonywana w zgodzie z obowiązującym prawem, a nie *contra legem*, sprzecznie z powszechnymi zasadami wykładni prawa. Wykładnia prawa nie może się przekształcić z działania interpretacyjnego w działanie prawotwórcze. Nie może się przekształcić w kreację nowych norm prawnych stosowanych w orzecznictwie ani w kreację nowości normatywnej o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Korzystanie z art. 83 § 1 u.SN jako podstawy do osiągnięcia celu prawotwórczego oznaczałoby jego nadużycie sprzeczne z jego funkcją. Wykreowanie przez abstrakcyjną uchwałę SN z 23 stycznia 2020 r., podjętą na podstawie art. 83 § 1 u.SN, nowego generalnego rozumienia określonych w art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. i art. 379 pkt 4 k.p.c. przesłanek wadliwości obsady składu orzekającego oznacza wkroczenie przez SN w kompetencje, w „sprawy” zastrzeżone dla ustawodawcy.

Uchwały wykładnicze, abstrakcyjne SN, podejmowane na podstawie art. 83 § 1 u.SN, ujednolicające rozbieżności orzecznictwa sądów wiążą SN oraz w praktyce „mocą autorytetu” SN – także sądy powszechne i wojskowe. Stosowanie w praktyce orzeczniczej wykładni ustalonej przez SN sprawia, iż sposoby rozumienia, interpretacje prawa przyjęte przez SN stają się wiążące także w powszechnym obrocie prawnym, wpływając na prawa i wolności obywateli, w tym na ich prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uchwały wykładnicze SN podjęte na podstawie art. 83 § 1 u.SN nie mogą jednak wkraçać w obszar zastrzeżony dla ustawodawcy. Nie mogą być one źródłem prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ w art. 87 Konstytucja takiego źródła prawa nie wymienia.

Z zestawienia konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Sejmu i SN wynika, iż art. 83 § 1 u.SN nie jest podstawą prawną do wydawania przez SN uchwał wykładniczych o charakterze prawotwórczym, powszechnie obowiązującym.

Wyłączna kompetencja prawodawcza w obszarze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości należy do Sejmu i Senatu na mocy wskazanych przepisów konstytucyjnych.

2.4. Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2020 r.

15 stycznia 2020 r. PPSN skierował, na podstawie art. 83 § 1 u.SN, do SN w składzie Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wniosek o usunięcie rozbieżności wykładni przepisów karnego i cywilnego prawa procesowego, występujących w orzecznictwie SN w zakresie dotyczącym następującego zagadnienia prawnego:

„Czy udział w składzie sądu powszechnego, sądu wojskowego lub Sądu Najwyższego osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (...), prowadzi do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (...) lub art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, wskutek czego, zależnie od rodzaju rozpoznawanej sprawy:

a) w postępowaniu karnym – osoba taka jest nieuprawniona do orzekania (art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k.) albo zachodzi przypadek nienależytej obsady sądu (art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.);

b) w postępowaniu cywilnym – skład sądu z udziałem tak powołanej osoby jest sprzeczny z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.)?”.

Uzasadniając wniosek, PPSN stwierdził, że „[s]formułowane w *petitum* wniosku zagadnienie prawne pojawiło się na tle rozbieżności w wykładni przepisów określających gwarancje niezawisłości i bezstronności sądów określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w kontekście udziału w składzie sądu powszechnego, sądu wojskowego lub Sądu Najwyższego osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (...). Przeciwnastawne stanowiska ujawniły się zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych”.

W uzasadnieniu wniosku jako bezpośrednią przyczynę zaistnienia rozbieżności orzecznictwa wskazano „regulacje prawne wprowadzone ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., które w zakresie dotyczącym ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa wywołują zasadnicze wątpliwości ustrojowe i konstytucyjne”.

Ponadto PPSN stwierdził, że „[p]roblemy ze stosowaniem przedmiotowych unormowań, rozpatrywane w kontekście innych zmian normatywnych dotyczących funkcjonowania sądownictwa, w tym Sądu Najwyższego, doprowadziły do wydania przez (...) «TSUE» (...) wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C585/18 *AK przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* oraz C624/18 *CP* i C625/18 *DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, przy udziale Prokuratora Generalnego, zastępowanego przez Prokuraturę Krajową, EU:C:2019:982 (dalej jako «wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r.»).

W pkt. 2 sentencji tego wyroku Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że «artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, 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, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego. W razie gdyby tak było, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezależności i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie»”.

Podnosząc kwestię rozbieżności w orzecznictwie SN, PPSN wskazał na wyrok SN z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18, Lex nr 2746893 (wydany w związku z odpowiedzią na pytanie prejudycjalne SN udzieloną przez TSUE w wyroku z 19 listopada 2019 r., w połą-

czonych sprawach: C-585/18, C-624/18 i C-625/18, Lex nr 2741129). W wyroku tym SN stwierdził wprost, że KRS, ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2017 r., nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów oraz że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, jako utworzona od podstaw z szeroką autonomią i kompetencjami, a nadto obsadzona wyłącznie osobami wyłonionymi przez taki organ jak KRS, która nie działa w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, nie jest sądem w rozumieniu art. 47 Karty oraz art. 6 Konwencji i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z drugiej strony, PPSN wskazał na uchwałę składu siedmiu sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 8 stycznia 2020 r., sygn. akt I NOZP 3/19 (Lex nr 2760443), której nadano moc zasady prawnej. W uchwale tej SN, odnosząc się do wykładni art. 47 Karty w kontekście gwarancji niezawisłości i bezstronności sądów, stwierdził, że obowiązek zbadania, czy KRS jest organem niezależnym w świetle kryteriów określonych w pkt 139–144 wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., spoczywa wyłącznie na SN rozpoznającym odwołanie od uchwały KRS o przedstawieniu Prezydentowi kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. W kwestii uchylenia zaskarżonej uchwały KRS stwierdzono natomiast, że to na odwołującym spoczywa ciężar wykazania, że brak niezależności KRS miał wpływ na treść zaskarżonej uchwały. Nadto zaakcentowano istnienie ograniczeń uchylenia uchwały KRS z innych przyczyn określonych w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. ze względu na konstytucyjny zakaz badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku prawnego.

W omawianej uchwale przyjęto także, że KRS jest z mocy Konstytucji strukturalnie powiązana ze wszystkimi trzema władzami, jednak nie może to prowadzić do powstawania zależności, które oznaczałyby instrumentalizację KRS celem realizacji partykularnych interesów ze szkodą dla dobra wspólnego. To, zdaniem składu orzekającego sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, sprawia, że w świetle wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. prawnie relewantna może być jedynie taka zależność KRS od władzy wykonawczej i ustawodawczej, która ma naturę faktyczną. Zdaniem składu orzekającego, w sprawie o sygn. akt I NOZP 3/19 taka zależność nie występuje, jeżeli konkurs na urząd sędziego wygrała osoba o obiektywnie najwyższych kwalifikacjach etycznych i merytorycznych, dająca rękojmię należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Ponadto PPSN wskazał także inne wypadki rozbieżności orzecznictwa, które uzasadniały wystąpienie z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego z 15 stycznia 2020 r.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, sposób uzasadniania przez PPSN obszaru problematyki objętej tym zagadnieniem prawnym jednoznacznie wskazuje na tendencję do jego rozszerzania i nadinterpretowania wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. Mianowicie PPSN zaprezentował następujący wywód: „należy zatem przyjąć, że zarówno Konstytucja RP, prawo Unii Europejskiej, jak i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wyrażają tożsame w normatywnej treści prawo do niezależnego sądu, z którego wynika nie tylko nakaz poddania sposobu powoływania sędziów określonym regułom prawa, ale i ich przestrzegania.

Odnosząc powyższe uwagi do powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisko sędziowskie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r., należy więc przyjąć, że wynikający z wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/19, C-624/18, C-625/18 obowiązek badania, czy Krajowa Rada Sądownictwa jest organem niezależnym w świetle kryteriów określonych w tymże wyroku, w pkt. 139–145, nie może być ograniczony wyłącznie do spraw zainicjowanych odwołaniem od uchwały Krajowej Rady

Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Istota i gwarancyjny charakter prawa do niezależnego sądu wymaga każdorazowej oceny w kontekście zapewnienia prawa do niezależnego i niezawisłego sądu w każdym postępowaniu, w tym zwłaszcza w ramach kontroli odwoławczej.

Ze względu na zbieżność standardu unijnego z wymaganiami określonymi w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz ze standardem konwencyjnym wywodzonym z art. 6 Konwencji, obowiązku zapewnienia skutecznej kontroli sądowej nie można także ograniczyć jedynie do spraw, w których występuje związek z prawem Unii Europejskiej. Na gruncie konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji RP) nie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w której w odniesieniu do praw i wolności wynikających z prawa Unii Europejskiej skład sądu, o którym mowa w *petitum* pytania wywołuje wątpliwości odnośnie do niezależności od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, a w odniesieniu do praw i wolności wynikających z prawa krajowego, wątpliwości takie byłyby pozbawione znaczenia”.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, powyższy wywód potwierdza słuszność argumentu podniesionego przez Marszałka, który we wniosku do TK z 22 stycznia 2020 r. zwrócił uwagę, że przedmiot i sposób uzasadnienia wniosku PPSN jednoznacznie wskazują na to, że rzeczywistym celem procedury zainicjowanej wnioskiem jest rozstrzygnięcie przez SN uchwałą abstrakcyjną kwestii dotyczących ustroju, organizacji, właściwości postępowania przed sądami, w szczególności zagadnień bezpośrednio wiążących się z kształtem konstytucyjnej instytucji powołania sędziego, stanowiącej uprawnienie Prezydenta wynikające z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. W ocenie Marszałka, SN zmierza do wydania abstrakcyjnej uchwały, pozwalającej ingerować władzy sądowniczej w kompetencje Prezydenta i Sejmu.

PPSN w konkluzji uzasadnienia stwierdził, że konieczność wystąpienia na podstawie art. 83 § 1 u.SN z abstrakcyjnym pytaniem prawnym uzasadniają racje związane z pewnością i stabilnością funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, włącznie z ryzykiem powstania chaosu prawnego, który mógłby wiązać się z nierozstrzygnięciem przedstawionych rozbieżności. Jednocześnie PPSN podkreślił, że wniosek nie dotyczy kwestii samego powoływania na stanowisko sędziego przez Prezydenta, lecz ma na celu zabezpieczenie prawidłowego biegu procesu sądowego i ważności orzeczeń wydawanych przez sądy powszechne, wojskowe oraz przez SN.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że treść zagadnienia prawnego sprowadza się do arbitralnego określenia przez PPSN na gruncie przepisów o postępowaniu karnym i cywilnym skutków prawnych sytuacji, w której w składzie sądu powszechnego, sądu wojskowego lub SN uczestniczy osoba powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS, ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2017 r. Sąd Najwyższy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – bezpodstawnie uznaje KRS za organ powołany i funkcjonujący w sposób wadliwy.

2.5. Poprawność wniosku PPSN z 15 stycznia 2020 r. w świetle art. 83 § 1 u.SN.

Skierowanie przez PPSN wniosku z 15 stycznia 2020 r. do SN o podjęcie uchwały mającej ujednoczyć rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, jeśli rozbieżności takie ujawnią się w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub SN, PPSN uzasadniła spełnieniem się przesłanek określonych w art. 83 § 1 u.SN. Należało więc dokonać analizy poprawności tego zabiegu.

W polskim porządku prawnym nie ma żadnych przepisów, które powierzałyby SN kompetencję do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju, organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz właściwości i postępowania przed sądami.

Konstytucja w art. 183 ust. 1 określa kompetencję SN do sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. W ramach tej kompetencji SN na mocy art. 83 § 1 u.SN rozstrzyga zagadnienia prawne, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub SN ujawnią się rozbieżności „w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania”.

W tym miejscu należy wyjaśnić znaczenie wyrażenia „przepisy prawa będące podstawą ich orzekania”. TK stoi na stanowisku, iż pojęcie to należy rozumieć w sensie ścisłym, jako tylko te przepisy prawa, które były podstawą orzekania w konkretnej sprawie.

Podobne stanowisko przedstawione jest w doktrynie przez K. Szczuckiego, który w komentarzu do art. 83 u.SN zauważa, iż art. 83 § 1 u.SN jest odpowiednikiem art. 60 § 1 uchylonej ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254). Przepis ten brzmiał następująco: „Jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może przedstawić wniosek o ich rozstrzygnięcie Sądowi Najwyższemu w składzie siedmiu sędziów lub innym odpowiednim składzie”. Ustawodawca wprowadził do obecnej regulacji w art. 83 § 1 u.SN dodatkowe, nowe kryterium dopuszczalności wydawania przez SN uchwał wykładniczych. Tym nowym kryterium jest warunek, by przepisy rozbieżnie interpretowane w orzecznictwie sądów były „podstawą ich orzekania” w indywidualnej sprawie. W opinii K. Szczuckiego: „Rozbieżności w wykładni, zgodnie z nowym brzmieniem [art. 83 § 1 u.SN], mogą dotyczyć jedynie przepisów będących podstawą orzekania sądów, w których orzecznictwie powstała rozbieżność. Oznacza to, że wniosek, i w konsekwencji także uchwała Sądu Najwyższego, mogą dotyczyć tylko wykładni tych przepisów, które stanowiły podstawę do wydania orzeczenia, nie zaś przepisów służących do rozstrzygnięcia spraw wпадkowych czy też przepisów procesowych, które nie stanowiły podstawy do wydania orzeczenia” (K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 83, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587773122/570562>).

Pytania przedstawione przez PPSN do składu SN w celu podjęcia uchwały wykładniczej dotyczyły rozumienia art. 439 § 1 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. – które nie były „podstawą orzekania” przez sądy w indywidualnych sprawach. To znaczy, że skierowanie przez PPSN na podstawie art. 83 § 1 u.SN wniosku do SN o podjęcie uchwały interpretacyjnej było nieuprawnione. Tym samym nieuprawnione było podjęcie następnie przez SN uchwały wykładniczej w tej sprawie 23 stycznia 2020 r.

Skorzystanie przez PPSN z art. 83 § 1 u.SN dla podjęcia przez SN uchwały mającej ujedlinić rozbieżne orzecznictwo sądowe budzi też inne wątpliwości.

Wskazywane przez PPSN w uzasadnieniu wniosku z 15 stycznia 2020 r. przykłady „orzeczniczych rozbieżności” nie uzasadniają przesłanek art. 83 § 1 u.SN, gdyż większość przykładów dotyczy nie „rozbieżnego orzecznictwa” sądów, które same nie orzekały, lecz sytuacji, gdy sądy, nie podejmując same żadnej wykładni przepisów k.p.c. i k.p.k. w konkretnej sprawie, zwracały się do SN z postanowieniami o przedstawieniu zagadnienia prawnego. Zwracanie się przez niektóre z sądów z pytaniem prawnym do SN nie jest tożsame z samodzielną wykładnią przepisu prawa i nie tworzy zjawiska „rozbieżności w orzecznictwie”, które uzasadniałoby podejmowanie abstrakcyjnej uchwały wykładniczej przez SN.

Pewna rozbieżność orzecznictwa pojawiła się, gdy SN w swym wyroku z 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt III PO 7/18) wydanym „w związku” z odpowiedzią napytanie prejudycjalne tego sądu udzieloną przez TSUE w wyroku z 19 listopada 2019 r. PPSN we wniosku z 15 stycznia 2020 r. stwierdził, że „Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r., nie daje wystarczającej gwarancji niezależności

od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów oraz, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jako stworzona od podstaw z szeroką autonomią i kompetencjami, a nadto obsadzona wyłącznie osobami wyłonionymi przez taki organ jak Krajowa Rada Sądownictwa, która nie działa w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, nie jest sądem w rozumieniu art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz art. 6 Konwencji i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”.

Odmienne stanowisko w sprawie interpretacji wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. zajęła następnie w uchwale składu siedmiu sędziów Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN z 8 stycznia 2020 r. (sygn. akt I NOZP 3/19), której nadano moc zasady prawnej. Izba ta wykluczyła istnienie obowiązku badania w każdej sprawie z urzędu, przez wszystkie sądy w Polsce, w tym SN, standardu niezawisłości i bezstronności sądu wynikającego z art. 47 Karty, rozumianego w sposób określony w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r.

W uchwale Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN podkreślono też konstytucyjny zakaz badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku prawnego. Izba ta uznała też w uchwale z 8 stycznia 2020 r. prawomocność wniosku KRS do Prezydenta o powołanie na urząd sędziego i podkreśliła, iż korzystanie przez Prezydenta z powołania na urząd sędziego nie podlega jakiegokolwiek procedurze badania jego skuteczności. Izba uznała też, że „faktyczna zależność KRS od władzy wykonawczej i ustawodawczej nie istnieje”.

Warto zauważyć, iż zarówno wyrok SN z 5 grudnia 2019 r., jak i uchwała składu siedmiu sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN z 8 stycznia 2020 r. dotyczyły wykładni dyrektyw wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., lecz nie dotyczyły wykładni art. 439 § 1 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. Orzeczenia te, podjęte przez różne Izby SN, nie mogły być powoływane jako uzasadnienie zaistnienia rozbieżności wykładni przepisów proceduralnych k.p.k. i k.p.c.

PPSN w uzasadnieniu swego wniosku z 15 stycznia 2020 r. o wydanie przez SN na podstawie art. 83 § 1 u.SN uchwały wykładniczej te dwa odmienne poglądy w obrębie SN, tj. wyrażony w wyroku SN z 5 grudnia 2019 r. i w uchwale Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 8 stycznia 2020 r. uznała za pojawienie się „istotnej rozbieżności w wykładni i stosowaniu art. 47 Karty Praw Podstawowych, art. 19 ust. 1 TUE, art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji”.

Zdaniem PPSN, rozbieżność ta wynikała w szczególności z wcześniejszej uchwały pełnego składu Izby Dyscyplinarnej SN z 10 kwietnia 2019 r. (sygn. akt II DSJ 54/18, Lex nr 2671023). W uchwale tej stwierdzono, że „udział w składzie sądu osoby, która została powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego (...) na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej (...) w trybie określonym przepisami ustawy z 8 grudnia 2017 r. (...) nie narusza wynikającego z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, wskutek czego osoba taka nie jest osobą nieuprawnioną do orzekania w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k., a skład orzekający sądu, w którym zasiada taka osoba nie jest sądem nienależycie obsadzonym w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.”.

Zdaniem PPSN, wyrażonym w uzasadnieniu wniosku z 15 stycznia 2020 r., „nie można zaakceptować tezy o obowiązywaniu innego standardu prawa do sądu przy rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym bądź (...) w sprawie karnej (...) [niż] zagwarantowane przez prawo Unii Europejskiej”. PPSN uznała, iż uchwała pełnego składu Izby Dyscyplinarnej SN z 10 kwietnia 2019 r. oparta została na odmiennej wykładni przepisów określających gwarancje niezawisłości i bezstronności sędziów niż w stanowisku SN w wyroku z 5 grudnia 2019 r.

PPSN przytoczył w uzasadnieniu wniosku z 15 stycznia 2020 r. kilka postanowień SN przedstawiających SN w składzie siedmiu sędziów zagadnienia prawne dotyczące prawomocności powołania przez Prezydenta na urząd sędziego na wniosek nowej KRS, której sposób powołania budził w ocenie SN wątpliwości.

Przytoczone w punkcie 7 uzasadnienia wniosku PPSN z 15 stycznia 2020 r. przykłady „analogicznych wątpliwości interpretacyjnych w praktyce sądów powszechnych” nie są jednak dowodami na istnienie „rozbieżności orzecznictwa” sądów, nie spełniają bowiem wymogu art. 83 § 1 u.SN, tj. istnienia tego orzecznictwa sądów, i to „rozbieżnego”, w „wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania” w indywidualnej sprawie. Trzy sądy apelacyjne przesłały bowiem do SN postanowienia z pytaniami prawnymi dotyczącymi wątpliwości związanych ze statusem KRS i sędziów powołanych na jej wniosek. Wszystkie trzy postanowienia miały jednakową datę ich wydania – 11 grudnia 2019 r. Podobnie sześć sądów okręgowych przesłało do SN postanowienia z pytaniami prawnymi w tych samych sprawach – wszystkie z jednakową datą ich wydania – 7 stycznia 2020 r.

Cechą wspólną tych działań sądów okręgowych i apelacyjnych była okoliczność, że sądy te same nie dokonywały wcześniej żadnej własnej wykładni swych wątpliwości, nie wydały żadnych orzeczeń, tym bardziej rozbieżnych, lecz zwróciły się do SN z pytaniami o sposób traktowania osób powołanych na urząd sędziego przez Prezydenta na wniosek obecnej KRS ukształtowanej na podstawie ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2017 r.

Stan faktyczny w badanej sprawie pokazuje, iż PPSN zastosował art. 83 § 1 u.SN w celu sprzecznym z jego funkcją. Nie zaistniały bowiem wcześniej wymagane przez przepis przesłanki, tj. uprzednie „rozbieżne orzecznictwo” sądów.

Pytania prawne kierowane do SN przed wydaniem orzeczenia w sprawie nie spełniają wymogu wcześniejszego „ujawnienia się” rozbieżności orzekania w postaci wyroków w konkretnych sprawach. Kierowane do SN zapytania prawne nie dotyczyły także „przepisów prawa będących podstawą (...) orzekania” w indywidualnych sprawach, lecz chodziło o wątpliwości sądów związanych ze zmianami przepisów ustrojowych o organizacji i działaniu organów wymiaru sprawiedliwości, a szczególnie ze sposobem powołania składu KRS ukształtowanym na podstawie ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2017 r., prawomocnością jego działań, skutecznością powołania przez Prezydenta sędziów na wniosek KRS, jak też statusu takich osób i wpływu ich statusu na poprawność składu sądu w postępowaniu cywilnym i karnym.

W związku z powyższym należy uznać, iż PPSN użył art. 83 § 1 u.SN do uporządkowania rozbieżnych, pozaprawnych poglądów wśród sędziów sądów powszechnych i sędziów SN na temat wprowadzonych w Polsce reform wymiaru sprawiedliwości.

Art. 83 § 1 u.SN został przez PPSN nadużyty w taki sposób, iż wywołał skutek w postaci wkroczenia przez SN uchwałą z 23 stycznia 2020 r. w kompetencję ustawodawcy oraz wyłączną prerogatywę Prezydenta do powoływania na urząd sędziego.

2.6. Podstawa podjęcia przez SN uchwały z 23 stycznia 2020 r. w świetle jej uzasadnienia.

Treść uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. została szczegółowo wyjaśniona w obszernym jej uzasadnieniu. Zarys tego uzasadnienia znalazł się już wcześniej w uzasadnieniu wniosku PPSN z 15 stycznia 2020 r. o podjęcie przez SN uchwały wykładniczej.

W argumentacji pisma PPSN wskazano, iż „bezpośrednią” przyczyną rozbieżności orzecznictwa są „regulacje prawne wprowadzone ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., które w zakresie dotyczącym ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa wywołują zasadnicze wątpliwości ustrojowe i konstytucyjne”.

PPSN nie zwrócił się jednak z tymi wątpliwościami do TK. Przeciwnie, „pomijając” Trybunał Konstytucyjny, kierował pytania prejudycjalne w fundamentalnych sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości bezpośrednio do TSUE.

TSUE, w odpowiedzi na pytania prejudycjalne SN w połączonych sprawach: C-585/18, C-624/18 i C-625/18 wydał 19 listopada 2019 r. wyrok, w którym sformułował tzw. unijny standard niezawisłego i bezstronnego sądu, i wezwał sąd odsyłający, to jest SN, do jego wdrażania w konkretnych sprawach.

TSUE uznał między innymi, iż sam fakt powołania członków Izby Dyscyplinarnej przez Prezydenta „nie może powodować zależności owych członków od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeśli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków” (pkt 133 wyroku).

W dalszej części TSUE stwierdził jednak, iż konieczne jest „upewnienie się”, że materialne warunki i zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu tych członków są sformułowane „w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności” (pkt 134 wyroku).

W punkcie 139 wyroku TSUE stwierdził, że „[s]topień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe (...) może mieć (...) znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 karty praw podstawowych”.

Sąd odsyłający ma – zgodnie z tezą punktu 140 wyroku – sam ustalić, „czy KRS daje wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej”. W szczególności – zgodnie z tezą punktu 153 wyroku – „do sądu odsyłającego będzie należało przeprowadzenie oceny, z uwzględnieniem w razie potrzeby konkretnych powodów lub celów, które będą podnoszone przed tym sądem w celu uzasadnienia niektórych ze spornych środków, czy zbieg czynników wymienionych w pkt 143-151 niniejszego wyroku i wszystkich innych należyście wykazanych istotnych okoliczności, o których sąd ten poweźmie wiadomość, może wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności Izby Dyscyplinarnej od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jej neutralności względem ścierających się przed nią interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezależności lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym”.

Gdyby sąd odsyłający podzielił te wątpliwości jednostki, oznaczałoby to, że organ taki „nie spełniałby wymogów (...) art. 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78, (...) w rozumieniu pierwszego z tych przepisów” (pkt 154 wyroku).

TSUE w punkcie 155 wyroku z 19 listopada 2019 r. wezwał sąd odsyłający, tj. SN, by w razie zaistnienia w danej sytuacji wątpliwości co do spełniania wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu, sąd ten dążył „do ustalenia, czy zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na niego obowiązek odmowy zastosowania przepisów krajowych, które zastrzegają dla wspomnianego organu właściwość w sprawach, w których toczą się postępowania główne”.

TSUE stanowczo też przypomniał w odpowiedzi na pytania prejudycjalne, że prawo UE „pochodzi z niezależnego źródła jakie stanowią traktaty, że ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich oraz że wiele przepisów mających zastosowanie do obywateli państw członkowskich i do samych tych państw jest bezpośrednio skutecznych” (pkt 156, zob. też pkt 157 wyroku).

Zasada pierwszeństwa prawa UE nakłada zaś na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa UE (pkt 158 wyroku).

W punkcie 160 wyroku z 19 listopada 2019 r. TSUE dalej instruował sąd odsyłający i wzywał, by „w razie niemożności dokonania wykładni uregulowania krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie Unii, sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną ich skuteczność, w razie potrzeby nie stosując, z własnej inicjatywy, wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez konieczności żądania uprzedniego uchylenia tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym, ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylene”.

W tym względzie „każdy sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji ma (...) jako organ państwa członkowskiego obowiązek odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego, sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii w ramach toczącego się przed tym sądem sporu” (pkt 161 wyroku).

Sąd krajowy „powinien, w ramach swoich kompetencji, zapewnić ochronę prawną przysługującą jednostkom na podstawie art. 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 oraz zagwarantować pełną skuteczność tych artykułów, w razie konieczności poprzez odstąpienie od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, które stoją z nimi w sprzeczności” (pkt 164 wyroku).

W treści uzasadnienia wniosku PPSN z 15 stycznia 2020 r. oraz uzasadnienia uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. wprost oświadczone, że działania SN na podstawie art. 83 § 1 u.SN podjęte zostały w celu wykonania wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. i jego wdrożenia do polskiego systemu prawnego.

SN zignorował jednak główną tezę wyroku TSUE, która mówi wyraźnie, iż wskazane przez TSUE wzorce i standardy powinny być oceniane odrębnie w indywidualnych toczących się sporach, i to na wniosek strony tego sporu. SN potraktował jednak wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. jako nakaz podjęcia wdrażającej wyrok TSUE uchwały wykładniczej o abstrakcyjnym, generalnym charakterze, której skutek ma być wiążący powszechnie w orzecznictwie sądów mocą autorytetu SN, w każdej sprawie, z urzędu.

Uzasadnienie wniosku PPSN, jak też konsekwentnie uzasadnienie uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. wprowadzającej wyrok TSUE do polskiego obrotu prawnego – wprost postępują się kolejnymi tezami tego wyroku, uzasadniając nimi treść podjętej przez SN uchwały. SN arbitralnie – według zaleceń TSUE – pomija postanowienia polskiej Konstytucji lub samodzielnie pronunijnie interpretuje ich treść, zgodnie z nakazami TSUE.

SN uznał się na podstawie wyroku TSUE za uprawniony do samodzielnej, powszechnie wiążącej modyfikacji w drodze swojej uchwały wykładniczej przepisów k.p.c. i k.p.k., w celu generalnego otworzenia sądom możliwości własnej oceny spełniania unijnego standardu niezależności i bezstronności sądu w konkretnych sprawach. Taki zabieg stanowił formę nadużycia czy też wykorzystania przez SN wyroku TSUE do wkroczenia w prawotwórcze kompetencje Sejmu oraz innych konstytucyjnych organów państwa, tj. Prezydenta RP i TK.

PPSN w swym wniosku z 15 stycznia 2020 uznał, że „dokonana przez TSUE wykładnia prawa Unii Europejskiej o charakterze abstrakcyjnym i generalnym wiąże wszystkie Państwa Członkowskie, a w nich wszystkie sądy i inne organy państwowe”.

W uzasadnieniu wniosku PPSN do SN z 15 stycznia 2020 r. dodano też, że „[k]onieczność podjęcia uchwały w sprawie przedstawionego zagadnienia uzasadnia także wynikająca z art. 4 ust. 3 TUE zasada lojalnej współpracy Państw Członkowskich i wynikająca z niej zasada efektywności prawa Unii Europejskiej”.

W uzasadnieniu uchwały SN podjętej 23 stycznia 2020 r. na wniosek PPSN w całości przyjęto, zaakceptowano, uszczegółowiono i przeniesiono na grunt polskiego systemu prawnego tezy wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. dotyczące tak zwanego unijnego standardu niezawisłości i niezależności sądów, co znalazło swój wyraz w treści przyjętej uchwały.

SN zignorował postanowienia Konstytucji oraz wiążące orzecznictwo TK, przyjmując treści oczywiście z nimi sprzeczne.

W punkcie 4 uzasadnienia uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. wprost stwierdzono, że „[p]odejmując uchwałę (...) Sąd Najwyższy wykonuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. (...) przez wyjaśnienie praktycznych procesowych konsekwencji, jakie łączą się z zasiadaniem w składzie orzekającym sądu przez sędziego, który został powołany na urząd w postępowaniu prowadzonym przez Krajową Radę Sądownictwa, co do której test niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej ma wynik negatywny, a samo postępowanie przed nią i ewentualnie także wcześniejsze lub kolejne etapy postępowania zmierzającego do uzyskania przez konkretną osobę powołania na urząd sędziego dotknięte są jeszcze innymi uchybieniami”.

SN oświadczył następnie, iż „zobligowany jest [przez TSUE] do pominięcia wszelkich regulacji krajowych, które stanowiłyby potencjalnie przeszkodę dla podjęcia przez niego uchwały zmierzającej do natychmiastowego zastosowania prawa Unii zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. (...) i ujednolicenia praktyki stosowania tego orzeczenia przez sądy powszechne”.

Następnie, w uzasadnieniu uchwały z 23 stycznia 2020 r. stwierdzono, iż SN przy rozstrzygnięciu wniosku PPSN z 15 stycznia 2020 r. działa „jako organ państwa członkowskiego związany wykładnią prawa unijnego przyjętą w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r.”. W tej sytuacji „Sąd Najwyższy nie tylko miał prawo ale wręcz obowiązek nie uwzględnić treści art. 86 ust. 1 ustawy org. tr. pr. TK, jako przepisu sprzecznego z prawem unijnym, w zakresie, w jakim wniosek Marszałek Sejmu (...) inicjujący rzekomy spór kompetencyjny, miałby (...) uniemożliwić Sądowi Najwyższemu wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE”.

SN kilkakrotnie w uzasadnieniu uchwały powołuje się na swój „obowiązek zignorowania” wszelkich polskich regulacji konstytucyjnych i ustawowych.

Według SN, związanie tego sądu poglądami wyrażonymi przez TSUE w wyroku z 19 listopada 2019 r. „wynika wprost z konstytucyjnego usytuowania Sądu Najwyższego jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji”, oraz „bezpośrednio z roli, jaką pełni Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości Unii Europejskiej (...). Z obowiązku tego Sąd Najwyższy nie może być zwolniony decyzjami władzy wykonawczej czy ustawodawczej”.

W uzasadnieniu swej uchwały SN głośno przekonuje, iż unijne standardy niezawisłości i bezstronności sądu wskazane w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. – nie są w Rzeczypospolitej Polskiej realizowane, a procedury wyłaniania kandydatów na urząd sędziego obarczone są fundamentalnymi wadami konstytucyjnoustrojowymi, co narusza prawo obywateli do bezstronnego i właściwego sądu.

Uzasadnienie uchwały z 23 stycznia 2020 r. zawiera liczne argumenty o charakterze pozaprawnym, np.: „Obecna niestabilność w polskim wymiarze sprawiedliwości ma swoje źródło w dokonywanych w ostatnich latach zmianach ustroju sądów, naruszających zarówno standard konstytucyjny, jak i wynikający z Traktatu o UE, Karty Praw Podstawowych oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”.

Zdaniem SN „[d]ominującym motywem tych zmian było podporządkowanie sędziów i sądów władzy politycznej”. Uzasadnienie przekonuje o „upolitycznieniu sądów i podporządkowaniu ich

większości parlamentarnej”, oraz wzywa ustawodawcę do „przywrócenia zgodnie z Konstytucją RP i prawem unijnym regulacji dotyczących wymiaru sprawiedliwości”.

Teżą wiodącą uzasadnienia uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. jest założenie o całkowitym pierwszeństwie prawa unijnego przed polskim oraz o odmowie stosowania przy podejmowaniu uchwały z 23 stycznia 2020 r. wszelkiego prawa polskiego uniemożliwiającego wdrożenie do polskiego systemu prawa tzw. unijnego standardu bezstronności i niezawisłości sądów. SN odpowiednio „pomijał” i „ignorował” więc przepisy Konstytucji oraz orzecznictwo TK (zob. wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108), wprowadzając wprost do polskiego systemu prawnego tezy i sugestie TSUE oczywiście sprzeczne z polskim porządkiem konstytucyjnym.

W uchwale z 23 stycznia 2020 r. SN zignorował art. 8 ust. 1 Konstytucji, który mówi, iż: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”.

Art. 91 Konstytucji, na który powołuje się w uzasadnieniu SN, mówi o pierwszeństwie stosowania w Rzeczypospolitej Polskiej przed ustawą „prawa stanowionego przez organizację międzynarodową”. Jednak wyroki TSUE nie są „prawem” w rozumieniu traktatowym. Artykuł 288 zdanie pierwsze Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: TfUE) mówi że: „[w] celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie”. Wśród „aktów prawnych Unii” nie są wymienione wyroki TSUE. Wyroki TSUE nie są w świetle traktatów unijnych „prawem”.

Odpowiednio więc, powoływanie się przez SN na art. 91 Konstytucji jako podstawę konstytucyjną bezpośredniego stosowania wyroków TSUE przez polskie sądy jest nieuprawnione.

Poza tym, SN, wkraczając w prawotwórcze kompetencje ustawodawcy oraz prerogatywę Prezydenta, wszedł z nimi w spór nie na poziomie ustawowym, lecz na poziomie regulacji konstytucyjnych, które – zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji – są w Rzeczypospolitej najwyższym prawem.

SN, powołując się w swej uchwale z 23 stycznia 2020 r. bezpośrednio na wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., arbitralnie zakwestionował prawotwórcze kompetencje Sejmu, właściwość TK, konstytucyjną prerogatywę Prezydenta i inne ustrojowe zasady Rzeczypospolitej Polskiej.

SN błędnie przypisał TSUE prawo do wiążącego wypowiedzania się w sprawach organizacji ustroju i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim, do czego posłużył się instytucją pytań prejudycjalnych, nadużywając jej do spraw, w których TSUE traktatowo kompetencji nie posiada.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze TUE: „Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania”. Według zaś art. 4 ust. 1 TUE „(...) wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”.

Ani TUE, ani TfUE nie przewidują dla UE żadnych kompetencji w zakresie organizacji, ustroju i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego. Ten obszar spraw pozostaje w wyłącznej, suwerennej kompetencji państwa członkowskiego.

SN w uzasadnieniu uchwały z 23 stycznia 2020 r. błędnie powołuje się też na art. 19 ust. 1 TUE, jako podstawę dla TSUE do zajmowania się wymienionymi sprawami. Artykuł 19 ust. 1 TUE mówi bowiem, że TSUE „[z]apewnia (...) poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”. Państwa członkowskie zaś „ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

Jak TK przypomniał wyżej, sprawy ustroju, organizacji, funkcjonowania i sprawy proceduralne dotyczące wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego – nie są objęte traktatową właściwością UE i pozostają w wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego.

Podobnie inny, wskazywany błędnie przez SN przepis art. 267 TfUE, jako podstawa wiążących państwa członkowskie wyroków TSUE w sprawach ustroju, organizacji i spraw proceduralnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości nie może mieć zastosowania.

Art. 267 TfUE określa bowiem kompetencje TSUE i mówi, iż jest on „właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym a) o wykładni Traktatów; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii”.

TSUE orzeka więc tylko w sprawach dotyczących prawa unijnego.

Zgodnie z art. 267 TfUE, TSUE nie ma też odpowiednio kompetencji do rozpatrywania pytań prejudycjalnych w sprawach, które nie zostały traktatowo przyznane przez państwa członkowskie do kompetencji Unii, w tym w sprawach ustroju, organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, które to sprawy pozostają w zakresie właściwości państw członkowskich UE.

SN, wykorzystując traktatową instytucję pytań prejudycjalnych, działał z naruszeniem i nadużyciem tej instytucji. W efekcie, wadliwym prawnie było też powołanie się w uzasadnieniu uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. na obowiązek SN bezpośredniego wykonania wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. z „pominięciem” polskiego porządku konstytucyjnego. Skutkowało to wkroczeniem przez SN w konstytucyjne kompetencje polskiego ustawodawcy oraz Prezydenta.

SN, podkreślając w uzasadnieniu swej uchwały „konieczność lojalności wobec UE”, zignorował swój pierwszorzędny, konstytucyjny obowiązek wierności Rzeczypospolitej wynikający dla każdego obywatela z art. 82 Konstytucji i obowiązek „podlegania Konstytucji” wynikający dla sędziów z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

SN swą uchwałą zignorował także to, iż sędziowie w Rzeczypospolitej Polskiej wydają wyroki jako polscy sędziowie w imieniu Rzeczypospolitej i z jej symbolem na piersi, to jest wizerunkiem polskiego orła, a nie jako „sędziowie unijni” oznaczeni emblematami Unii Europejskiej.

Błędne jest również podstawowe przeświadczenie SN o władzości wyroków TSUE w sprawach, które nie zostały UE traktatowo przekazane przez państwo członkowskie. Konsekwentnie, tezy wyroku TSUE dotyczące materii nienależącej do kompetencji Unii, a więc i do kompetencji TSUE, nie mogą nakładać na sąd odsyłający, tj. SN, „obowiązku” podejmowania przez ten sąd działań prawotwórczych w wykonaniu wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., który pomija polski porządek prawny i wprost jest z nim sprzeczny.

Wyrok TSUE, który nie posiada traktatowych kompetencji w zakresie spraw ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, nie może być traktowany przez SN jako podstawa władczych działań w obszarach należących do wyłącznej, konstytucyjnej kompetencji innych niż SN organów, to jest Sejmu i Prezydenta.

Wyroki TSUE wykraczające poza jego traktatowe kompetencje – określone w TUE i TfUE – nie mają mocy wiążącej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2.7. Uchwała Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r.

15 stycznia 2020 r., na podstawie art. 83 § 1 u.SN, PPSN złożył wniosek do SN o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego. 22 stycznia 2020 r. Marszałek złożył do TK wniosek o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych pomiędzy Sejmem a Sądem Najwyższym oraz pomiędzy Prezydentem a Sądem Najwyższym.

Mimo iż wszczęcie postępowania przed Trybunałem powoduje z mocy prawa zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny (art. 86 ust. 1 u.o.t.p.TK), 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy uchwałą podjął.

Do składu SN wskazanego do podjęcia uchwały PPSN wnioskiem z 15 stycznia 2020 r. wyznaczył tylko skład połączonych Izb SN – Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, choć rozpatrywane zagadnienie dotyczyło wątpliwości o charakte-

rze ustrojowym dla wymiaru sprawiedliwości. Ponadto bardzo istotną kwestią jest, co podczas rozprawy przed TK podnosił również przedstawiciel PG, że SN nie zastosował nawet przepisów ustawy o SN, orzekając w składzie bez udziału Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Jak trafnie argumentował przedstawiciel PG: „Niedopuszczalność badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego zostały już bowiem poprzednio potwierdzone uchwałą Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. I NOZP 3/19, której nadano moc zasady prawnej. Nie można też pominąć, że w kwestii prawidłowości składu, w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania karnego, obsadzonego sędziami powołanymi na podstawie wniosków Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, wypowiedział się cały skład Izby Dyscyplinarnej w mającej moc zasady prawnej uchwale z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II DSI 54/18. Procedura odstąpienia od zasady prawnej uprzednio przyjętej przez jedną z izb Sądu Najwyższego, przewidziana w art. 88 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, nie zezwala natomiast na odstąpienie od takiej zasady prawnej bez udziału tych izb, a więc udział wskazanych wyżej dwóch izb był po prostu konieczny” (protokół rozprawy z 3 marca 2020 r.).

Ponadto postanowieniem SN z 17 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20) z udziału w podejmowaniu uchwały zostało wyłączonych siedmiu sędziów Izby Cywilnej SN. Sędziów Izby Dyscyplinarnej, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz siedmiu sędziów Izby Cywilnej wyłączono jako „sędziów we własnej sprawie”, gdyż uchwała miała się odnosić do prawidłowości powołania przez Prezydenta na urząd sędziego na wniosek KRS ukształtowanej ustawą nowelizującą z 8 grudnia 2017 r. także tych wyłączonych sędziów.

TK zwraca uwagę na kwestię prawidłowości ukształtowania przez PPSN składu SN wyznaczonego do rozpoznania przedłożonego wnioskiem z 15 stycznia 2020 r. zagadnienia prawnego z punktu widzenia zasady *nemo iudex in causa sua*. Mianowicie działanie w sprzeczności z tą zasadą można zasadnie zarzucić PPSN, co trafnie podnosił przedstawiciel Prezydenta w piśmie procesowym z 3 marca 2020 r. Ponieważ przedmiotem uchwały było określenie, kto nie może być sędzią SN, to konsekwentnie można także zarzucić wszystkim podejmującym uchwałę sędziom SN działanie w sprzeczności z zasadą *nemo iudex in causa sua*.

Ponadto TK wyraża pogląd, że w kontekście rozstrzyganych sporów kompetencyjnych bardzo istotne znaczenie ma fakt, że poprzez dokonanie opisanych wyłączeń sędziów Izby Dyscyplinarnej, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz siedmiu sędziów Izby Cywilnej – PPSN antycypował sposób rozstrzygnięcia przedłożonego 15 stycznia 2020 r. zagadnienia prawnego.

TK uznaje za trafny pogląd przedstawiciela Prezydenta, który stwierdził, że „[e]liminując część sędziów SN od udziału w rozpatrywaniu zagadnienia prawnego, I Prezes a następnie sędziowie trzech połączonych Izb SN ewidentnie antycypowali kierunek swego rozstrzygnięcia, negatywnie oceniającego status nowo powołanych sędziów SN. Inaczej mówiąc: z góry uznali, iż sędziowie ci uzyskali swój urząd sędziowski w wyniku wadliwego postępowania, prowadzonego na podstawie wadliwej ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), co wprawdzie skutkowało formalnym uzyskaniem statusu sędziego, ale tylko pozornie, gdyż zarazem decydować miało o pierwotnym a zarazem trwałym i nienaprawialnym obciążeniu tych osób wadą *iudex inhabilis*, zarówno w tym, jak i w innych postępowaniach przed Sądem Najwyższym” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 14).

23 stycznia 2020 r. SN podjął uchwałę o następującej treści:

„1. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3).

2. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

3. Wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. przyjęta w punktach 1 i 2 niniejszej uchwały nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem sądu.

4. Punkt 1 niniejszej uchwały ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5, ze zm.) bez względu na datę wydania tych orzeczeń”.

Podjmując cytowaną uchwałę, SN naruszył art. 86 ust. 1 u.o.t.p.TK, mimo wcześniejszego respektowania przepisów w tym zakresie, czego przykładem jest postanowienie z 25 lipca 2018 r., sygn. akt II KK 313/16 (Lex nr 2521762), kiedy to SN stwierdził: „Treść art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie pozostawia jakichkolwiek wątpliwości, że określona w tym przepisie przeszkoda ma charakter formalny i tylko w takim zakresie podlegała badaniu przez Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie. Powodem zawieszenia postępowań przed organami, których dotyczy wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie jest zaistnienie rzeczywistego sporu kompetencyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, lecz sam fakt wszczęcia przed Trybunałem postępowania w tym przedmiocie”.

W uzasadnieniu uchwały z 23 stycznia 2020 r. SN wyjaśnił, że zawiadomienie Prezesa TK z 22 stycznia 2020 r. o zarejestrowaniu wniosku Marszałka o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie było przeszkodą do podjęcia uchwały przez skład połączonych Izb SN, „gdyż Sąd ten nie stwierdził, żeby podejmując uchwałę działał w warunkach sporu kompetencyjnego z Sejmem RP lub Prezydentem RP co do tego, który z tych organów może dokonać – zmierzającej do ujednoczenia praktyki sądowej i wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. (...) – wykładni art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. i art. 379 pkt 4 k.p.c. w kontekście art. 6 ust. 1 EKOPCz (...)”.

Uzasadniając w piśmie do TK z 27 stycznia 2020 r. pogląd o braku sporu kompetencyjnego, SN argumentował, że wskazane przez Marszałka przepisy konstytucyjne (spór Sejmu z SN: art. 10 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji; spór Prezydenta z SN: art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji) jako źródło określające kompetencje tych organów nie przyznają tym organom kompetencji do ustalania wykładni przepisów prawa procesowego, stosowanego przez sądy powszechne podczas rozpo-

znawania spraw cywilnych i karnych. Zdaniem zaś SN wyrażonym w uzasadnieniu uchwały z 23 stycznia 2020 r. „nie istnieje zatem płaszczyzna, na której mógłby powstać spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym, zmierzającym do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego. (...) Sąd Najwyższy nie stwierdził zatem, żeby w związku z wykonywaniem własnych zadań i przyznanych mu w tym celu kompetencji pozostawał z Sejmem RP lub z Prezydentem RP w sporze kompetencyjnym”.

TK zwrócił uwagę na nieprawidłowości działań SN wpisujące się w zjawisko nadużycia kompetencji. Zagadnienie nadużycia kompetencji wiąże się z od dawna rozpoznany paradoksem, gdy nawet proceduralnie poprawne działanie uprawnionego podmiotu jest powszechnie uznawane za niewłaściwe czy też niemoralne (zob. M. Matczak, *Nadużycie kompetencji. Zarys problemu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/2007, s. 17–31). „[K]ompetencja jest sytuacją prawną podmiotu oznaczonego przez regułę kompetencyjną jako ten, który, wykonując określony ciąg czynności psychofizycznych lub konwencjonalnych niższego rzędu, wykonuje czynność konwencjonalną doniosłą prawnie, a przez to: ustanawia, zmienia lub uchyla normę (regułę), aktualizuje cudzy obowiązek lub realizuje element proceduralny w procedurach ustanawiania, zmieniania lub uchylania norm (reguł) czy w procedurze aktualizowania cudzego obowiązku (a więc swoistą kompetencję do aktualizowania/uruchamiania cudzej kompetencji)” (tamże, s. 20).

Nadużycie kompetencji jest rodzajem nieprawidłowego wykonania (użycia) kompetencji, które charakteryzuje się tym, że z powodu spełnienia wszystkich wymogów formalnych oraz niektórych wymogów materialnych ustanowionych w regule kompetencyjnej *prima facie* wydaje się ono prawidłowe. Dla oceny prawidłowości wykonania kompetencji istotny jest wymóg szczerości, który oznacza intencję wywołania skutków przewidzianych dla dokonywanej przez podmiot kompetentny czynności konwencjonalnej, a nie skutków przewidzianych dla czynności innej (choćby były podobne lub nawet identyczne). Ponadto decydującym kryterium oceny prawidłowości wykonania kompetencji jest zgodność efektów wykonania kompetencji z zasadami ogólnymi. Wykonanie kompetencji w wypadku zaistnienia nieprawidłowości wykonania kompetencji w zakresie efektów jego działania (tj. skutki wykonania kompetencji są niezgodne z innymi normami) jest najczęściej prawidłowe w zakresie proceduralnym (por. tamże, *passim*).

Zatem nadużycie kompetencji jest nieprawidłowym użyciem kompetencji – naruszającym prawo aktem, który jednak pozornie wydaje się prawidłowy. Aby rzeczywiście zbadać, czy kompetencja została wykonana prawidłowo, należy ocenić także prawidłowość elementów poza-proceduralnych. Decydujące znaczenie ma ocena: 1) szczerości (dobrej wiary) podmiotu podejmującego działania w wykonaniu kompetencji; 2) zgodności efektów wykonania kompetencji z wymogami zasad zakazujących osiągnięcia określonych stanów rzeczy (por. tamże, *passim*).

Odnosząc powyższe do działań SN, TK stwierdził, że SN nadużył kompetencji określonej w art. 83 § 1 u.SN zarówno w zakresie szczerości intencji podejmowanych działań, jak i w zakresie zgodności efektów wykonania kompetencji z wymogami zasad zakazujących osiągnięcie określonych stanów rzeczy.

Deklarowanym w uzasadnieniu wniosku z 15 stycznia 2020 r. PPSN celem jest ochrona pewności i stabilności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz zapobieżenie ryzyku powstania chaosu prawnego, który mógłby wiązać się z nierozstrzygnięciem przedstawionych rozbieżności. Ponadto deklarowanym celem jest zabezpieczenie prawidłowego biegu procesu sądowego i ważności orzeczeń wydawanych przez sądy powszechne, wojskowe oraz przez SN. Natomiast treść uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. powoduje niepewność i niestabilność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a także potęguje ryzyko powstania chaosu prawnego. TK uznał, że deklarowany cel mógłby zostać osiągnięty przez SN, jeśli rozstrzygając zagad-

nienie prawne, nie naruszałby polskiego porządku konstytucyjnego. Naruszając ten porządek, SN ewidentnie w sposób instrumentalny wykorzystał swoją kompetencję określoną w art. 83 § 1 u.SN, aby *de facto* osiągnąć inny cel, niż deklarowany.

TK zwrócił szczególną uwagę na drugi element, a mianowicie kwestię zgodności efektów wykonania kompetencji z wymogami zasad zakazujących osiągania określonych stanów rzeczy. O ile bowiem badanie szczerości działającego podmiotu obciążone jest ryzykiem niepewności związanej z kategorią o cenności, o tyle badanie, czy efekty wykonania kompetencji są zgodne z zasadami zakazującymi osiąganie określonych stanów rzeczy, w tym przede wszystkim z przepisami konstytucyjnymi określającymi kompetencje innych podmiotów, takim ryzykiem nie jest obciążone i bezpośrednio jest związane z niniejszym sporem kompetencyjnym. Należało zatem przez pryzmat wskazanego kryterium oceny prawidłowości wykonania kompetencji przez SN ocenić, czy działania SN nie skutkują osiągnięciem sprzecznych z normami konstytucyjnymi stanów rzeczy, które jednocześnie stanowią niedozwoloną ingerencję w zakres kompetencji Sejmu i Prezydenta.

Zgodnie z art. 83 § 1 u.SN: „Jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego może, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w składzie 7 sędziów lub innym odpowiednim składzie”.

Ze względu na wagę przedmiotu zagadnienia prawnego, „odpowiednim składem” był pełny skład sędziów SN. Bezpodstawnie zostali wyłączeni sędziowie Izby Dyscyplinarnej, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz siedmiu sędziów Izby Cywilnej. Zatem już od samego początku procedura rozstrzygania przedstawionego przez PPSN zagadnienia prawnego była wadliwa, obliczona na osiągnięcie celu innego niż cel, dla którego został ustanowiony art. 83 § 1 u.SN. Przepis ten został wykorzystany instrumentalnie. PPSN z góry arbitralnie założył, że niektóre Izby Sądu Najwyższego nie są sądem, a także niektórzy sędziowie Izby Cywilnej podlegają wyłączeniu, pomimo że żaden z tych wyłączonych sędziów nie był stroną ani uczestnikiem postępowań sądowych we własnej sprawie. Skutkiem działania PPSN, inicjującego procedurę rozstrzygania zagadnienia prawnego, jest – poprzez treść uchwały z 23 stycznia 2020 r. – nadużycie kompetencji przez SN. Nadużycie to wynika ze sprzeczności treści tej uchwały z przepisami konstytucyjnymi określającymi kompetencje Sejmu do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości.

Przede wszystkim SN w swej uchwale w sposób nieuprawniony dokonał oceny procesu powoływania sędziów przez Prezydenta na wniosek KRS, której skład został ukształtowany w trybie „określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3)”, stwierdzając, że gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana w ten sposób, zachodzi „[n]ienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.”.

Ustanowiona uchwałą SN z 23 stycznia 2020 r. wykładnia przepisów procedury karnej i cywilnej ma charakter niedozwolonej wykładni prawotwórczej. TK przypomina, że należy odróżnić dopuszczalną wyjątkowo wykładnię twórczą, która jest wykładnią *secundum legem*, od niedopuszczalnej w krajach *civil law* wykładni prawotwórczej, która jest zawsze wykładnią *contra legem*.

Jak przekonuje L. Morawski, „ukształtowany w kręgu naszej kultury prawnej kanon wykładni przepisów prawa dopuszcza w pewnych sytuacjach akty twórczej wykładni przepisów prawnych i nie uważa takich aktów za złamanie zasady zakazu wykładni prawotwórczej. (...) nie każda

wykładnia twórcza jest tym samym wykładnią *contra legem*” (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 21). Akceptowany w zachodniej kulturze paradygmat wykładni w wielu sytuacjach zezwala, by interpretator np. odstąpił od jednoznacznego sensu językowego przepisu, jeśli wykładnia językowa prowadzi do absurdalnych konsekwencji (zakaz wykładni *ad absurdum*), jest rażąco sprzeczna z Konstytucją czy powszechnie akceptowanymi zasadami sprawiedliwości. Ponadto akceptowany w zachodniej kulturze paradygmat wykładni w wielu sytuacjach toleruje wykładnię rozszerzającą oraz analogię, mimo iż prowadzą one do kreacji nowych norm.

Jednakże, jak podkreśla L. Morawski, „byłoby fatalnym błędem powiedzieć, że prawo czy przyjęty paradygmat jego interpretacji zawsze dopuszcza wykładnię twórczą i toleruje każdy jej rodzaj. Jak sądzę, nasze sądy powszechnie uznają, iż wykładnia twórcza jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych sytuacjach i to w sytuacjach określonych przez same dyrektywy wykładni, tzw. dyrektywy odstępowania od sensu językowego przepisu (...). W każdym innym przypadku, a więc w przypadku, gdy wykładnia twórcza przepisów prawnych nie znajduje legitymacji w akceptowanych dyrektywach wykładni, stanowi ona niedopuszczalną wykładnię *contra legem*, a tym samym – złamanie zakazu prawotwórstwa przez sądy (...) na przykład zastosowanie wykładni rozszerzającej, czy analogii na niekorzyść oskarżonego lub podatnika w prawie karnym lub podatkowym, czy w stosunku do przepisów kompetencyjnych. Skrajnym przypadkiem wykładni *contra legem* byłaby na przykład taka wykładnia przepisów prawa karnego, która prowadzi do stworzenia nowych kategorii czynów zabronionych. (...) W sytuacji gdy wykładnia twórcza jest niedopuszczalna, decyzja co do ewentualnej korekty prawa powinna zostać pozostawiona legislatorowi” (tamże, s. 22).

Zrekonstruowane przez SN z art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. normy zawierają nowość normatywną, niemożliwą do zaakceptowania z perspektywy racjonalnego prawodawcy. Ponadto SN zignorował podstawową zasadę, która zabrania dokonywania wykładni prowadzącej do sprzeczności. Zakładając spójność systemu prawnego, racjonalny prawodawca nie mógłby zakodować w art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. normy, według której sąd obsadzony z udziałem sędziów powołanych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa byłby nienależycie obsadzony. Analogicznie racjonalny prawodawca nie mógłby zakodować w art. 379 pkt 4 k.p.c. normy, według której sąd obsadzony z udziałem sędziów powołanych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa byłby dotknięty sprzecznością składu sądu z przepisami prawa. W tym drugim wypadku wniosek z argumentacji SN prowadzi wprost do absurdu.

Takie działanie SN, polegające na dokonaniu prawotwórczej wykładni art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. i zrekonstruowaniu z tych przepisów norm, których racjonalny prawodawca w nich nie zakodował, powoduje niespójność systemową, jest nieracjonalne i przez to narusza zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie neguje kompetencji SN do wydawania uchwał interpretacyjnych oraz ich statusu (por. uzasadnienie wyroku TK o sygn. U 2/20). TK uznaje za akceptowalne w polskim porządku prawnym jedynie uchwały twórcze w ramach prawa, zgodne z prawem (*secundum legem*). Nie są jednak akceptowalne uchwały prawotwórcze, wkraczające w kompetencje władzy ustawodawczej. Art. 83 § 1 u.SN daje podstawę wyłącznie do podejmowania uchwał wykładniczych w celu ujednoczenia rozbieżności orzecznictwa.

Dokonując niedozwolonej wykładni prawotwórczej, SN wprost naruszył kompetencje Sejmu w zakresie dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości.

2.8. Z dotychczasowych ustaleń TK jednoznacznie wynika, że SN poprzez swoje nieuprawnione działania doprowadził do zaistnienia sporu kompetencyjnego między SN a Sejmem.

Spór ten ma charakter sporu pozytywnego, ze względu na to, że SN uzurpował sobie prawo do wprowadzania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości. Nawet wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., którego postanowienia – jak twierdzi SN – realizował w drodze uchwały z 23 stycznia 2020 r., nie dawał podstawy do wkroczenia w kompetencje zastrzeżone konstytucyjnie dla prawodawcy. SN dokonał prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, do czego nie miał kompetencji.

Na podstawie art. 10, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 oraz art. 187 ust. 4 Konstytucji, dokonywanie zmian w tym zakresie należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

3. Spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem.

Jeśli chodzi o spór kompetencyjny pomiędzy SN a Prezydentem, poczynione wcześniej ustalenia TK w odniesieniu do poprawności wniosku PPSN z 15 stycznia 2020 r., jak również uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. zachowują aktualność i nie będą powtarzane w tej części rozważań.

3.1. Legitymacja Marszałka Sejmu do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem.

Wobec tego, że PPSN zarzucił brak legitymacji Marszałka do wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Prezydentem, TK szczegółowo rozważył tę kwestię.

TK uznaje, że nie jest wykluczone, by z wnioskiem na podstawie art. 189 Konstytucji występował inny organ niż pozostający w sporze. Przyjęcie odmiennego stanowiska powodowałoby, że możliwość rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego byłaby ograniczona do sporów występujących pomiędzy podmiotami określonymi w art. 192 Konstytucji. Tymczasem dyspozycja art. 189 mówi o rozstrzygnięciu sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, a to znaczy, że wobec każdego z tych organów pozostających w sporze można zainicjować postępowanie przed TK.

TK zwraca uwagę na konieczność uwzględnienia domniemania racjonalności ustrojodawcy, który wskazując w art. 192 Konstytucji podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 189 Konstytucji, nie określił wymogu posiadania przez te podmioty interesu prawnego. Kierując się domniemaniem racjonalności ustrojodawcy, TK stwierdza, że gdyby ustrojodawca chciał ograniczyć legitymację podmiotów wymienionych w art. 192 Konstytucji, to *expressis verbis* wprowadziłby wymóg posiadania przez nie interesu prawnego.

Wobec tego, że ustrojodawca nie ograniczył legitymacji wskazanych w art. 192 Konstytucji podmiotów poprzez wymóg posiadania przez te podmioty interesu prawnego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uwzględniając dyrektywę wykładni językowej *lege non distingue nec nostrum est distinguere*, należy przyjąć, że wszystkie wymienione w tym przepisie podmioty są legitymowane do wnoszenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

Ponadto uznanie konieczności wykazania interesu prawnego przez podmiot uprawniony konstytucyjnie do inicjowania postępowania przed TK w trybie art. 189 Konstytucji czyniłoby instytucję sporu kompetencyjnego i procedurę jego rozpatrywania iluzoryczną i dysfunkcyjną.

Wyrażony przez TK powyższy pogląd znajduje poparcie w doktrynie, w której stwierdzono, że „[n]ie wydaje się konieczne, aby warunkiem dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku było istnienie po stronie podmiotu wszczynającego postępowanie własnego interesu

prawnego lub ustrojowego związku z organem pozostającym w sporze, albo związku konkretnego sporu z zadaniami lub kompetencjami wnioskodawcy (...). Nie ma tym samym formalnych przeszkód, aby np. Marszałek Sejmu lub Senatu występował o rozstrzygnięcie sporu między organami egzekutywy lub judykatury. Należy podkreślić, że każdy organ wymieniony w art. 192 Konstytucji RP jest legitymowany do wystąpienia z wnioskiem, o ile dostrzeże istniejący spór, zagrażający prawidłowemu realizowaniu zadań lub naruszający zasady podziału i równowagi władz. Ma on konstytucyjny obowiązek podjęcia czynności zmierzających do jego rozwiązania, a w ostatecznym rozrachunku – także wystąpienia z wnioskiem do TK” (A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 192, [w:] *Konstytucja...*, ak. 11).

Powyższe ustalenia przyczyniły się do tego, że TK uznał, iż Marszałek jest uprawniony, na podstawie art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji, do wystąpienia do TK z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Prezydentem.

3.2. Typ i istota sporu kompetencyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem.

Poczynione wyżej ustalenia TK, dotyczące istoty sporu kompetencyjnego określonego w art. 189 Konstytucji oraz określonego na poziomie ustawowym, zachowują tutaj aktualność i nie ma potrzeby ich powtarzania.

Warto też podkreślić, że w tym wypadku rozstrzygnięcie tej samej sprawy oznacza, iż SN, dokonał arbitralnej politycznej oceny poprawności wyboru KRS oraz uznał, że wnioski KRS do Prezydenta o powołanie na urząd sędziego stanowią przyczynę wadliwości tego powołania. Prowadzi to w efekcie do obalenia konstytucyjnej kompetencji Prezydenta dotyczącej powołania na urząd sędziego kandydatów wyłonionych przez KRS. Zatem SN, nie negując wprost prawa Prezydenta w tym względzie, odebrał osobom przez niego powołanym na urząd sędziego prawo do sądenia, przyznane przez Prezydenta samodzielnie i nieodwołalnie w ramach prerogatywy.

Spór kompetencyjny pomiędzy SN a Prezydentem dotyczy określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do skutecznego powołania sędziego oraz posiada związaną z tym kompetencję do interpretacji przepisów Konstytucji w tym zakresie, a także który uprawniony jest do określania warunków skuteczności powołania sędziego, a w szczególności oceny skuteczności nadania sędziemu prawa do wykonywania władzy sądowniczej.

Wnioskodawca zwrócił się o przesądzenie: 1) czy kompetencja Prezydenta, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Sądowi Najwyższemu lub innemu sądowi nieprzewidzianych Konstytucją kompetencji do oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej; 2) czy Sąd Najwyższy może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji, a w szczególności czy sąd ten może określać, jakie są warunki skuteczności powołania sędziego.

Zdaniem wnioskodawcy, przedmiotem sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Prezydentem jest to, czy wykonywanie kompetencji powoływania sędziów (art. 179 Konstytucji) i związana z tym kompetencja do interpretacji przepisów Konstytucji w tym zakresie, a także ocena skuteczności dokonanego aktu nominacyjnego mogą być przedmiotem kontroli SN lub innego sądu, czy też są to osobiste uprawnienia Prezydenta, które nie podlegają kontroli władzy sądowniczej.

TK stwierdził, że wbrew stanowisku PPSN, „rozbieżna ocena dotycząca wykonywania własnych uprawnień lub dopuszczalnego oddziaływania jednego podmiotu wynikającego z realizowanych przezeń kompetencji na sytuację prawną drugiego” uzasadnia tezę o istnieniu pomiędzy nimi sporu kompetencyjnego.

Do sporu kompetencyjnego może dojść w wypadku przekroczenia (rozszerzenia) własnych kompetencji przez dany podmiot kosztem naruszenia (ograniczenia) kompetencji innego podmiotu. Istotę sporu kompetencyjnego stanowi bowiem „specyficzna rozbieżność poglądów co do zakresu kompetencji organów, (...) «rozbieżność ta może wynikać z przeświadczenia dwóch lub więcej organów, że przysługuje im kompetencja do rozstrzygnięcia określonej sprawy (wydania określonego aktu lub decyzji) bądź z przeświadczenia, że kompetencji takiej nie posiadają»” (D. Dudek, *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym – konflikt w prawie czy prawo do konfliktu*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 478).

TK podkreśla możliwą do zaistnienia okoliczność, w której dany podmiot oficjalnie prezentuje budzącą kontrowersje ocenę dotyczącą wykonywania własnych kompetencji, a faktycznie nadużywa kompetencji w taki sposób, że wkracza w zakres kompetencji drugiego podmiotu. Powstały na tym tle spór kompetencyjny należy zakwalifikować jako spór pozytywny. Wynika to z faktycznego przypisywania sobie przez podmiot nadużywający kompetencji uprawnienia do osiągnięcia przez wykonanie czynności konwencjonalnych określonych stanów rzeczy, które są niedopuszczalne z perspektywy zasad konstytucyjnych, a w szczególności przepisów określających kompetencje innych podmiotów. Podmiot nadużywający kompetencji swą rozszerzającą ich wykładnią w istocie uzurpuje sobie nienależące do niego kompetencje prawne innego podmiotu.

Tożsamość sprawy należy w tym wypadku odnosić do tożsamości sytuacji podmiotów zależnych od wyniku wykonania kompetencji. Tożsamość sprawy, której dotyczy spór kompetencyjny, nie musi oznaczać działania na podstawie tego samego przepisu prawa, ani dotyczyć takiej samej, tak samo sformułowanej kompetencji. Wkraczać w kompetencję innego organu można bowiem również na podstawie szeroko i dowolnie interpretowanych własnych kompetencji, a więc wykraczając poza nie. Czyli „tożsamość sprawy” można osiągnąć przez nieuprawniony sposób wykładni swych własnych kompetencji i, wykraczając poza nie, wkroczyć w zakres kompetencji innego organu.

TK wyraża pogląd, że spory kompetencyjne w rozumieniu art. 189 Konstytucji nie muszą być sporami w obrębie tych samych władz. Za takim poglądem przemawia ogólne sformułowanie art. 189 Konstytucji nieprzewidujące tego typu ograniczeń. Co więcej, „najbardziej ustrojowo doniosłe mogą być spory powstające na styku wykonywania kompetencji przez organy należące do różnych segmentów władzy publicznej lub w sytuacji, gdy działanie jednej władzy oddziałuje na status lub pozycję ustrojową innej władzy. Najogólniej mówiąc, do sporu kompetencyjnego może dojść, gdy co najmniej dwa podmioty mają rozbieżną ocenę dotyczącą wykonywania własnych uprawnień lub dopuszczalnego oddziaływania (zachowania) jednego podmiotu wynikającego z realizowanych przezeń kompetencji na sytuację prawną drugiego” (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 189, *op. cit.*, s. 1171; zob. także L. Garlicki, uwaga 5, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3).

TK rozstrzyga spory o charakterze rzeczywistym, a nie hipotetycznym czy potencjalnym. Sporem rzeczywistym jest taki spór, „w którym występują niedające się równolegle zastosować, rozbieżne interpretacje przepisu kompetencyjnego powstałe na tle konkretnej sytuacji. Nie chodzi bynajmniej tylko o sytuację, w której organy rozstrzygnęły (załatwiły) sprawę, uznały się za właściwe do danego działania przez podjęcie określonych czynności faktycznych lub zajęły formalne stanowisko o niewykonywaniu kompetencji. Sporem rzeczywistym będzie również sytuacja, w której zachodzi wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia – w nieodległym czasie – konfliktu między tymi organami co do określonej kompetencji” (A. Mączyński, J. Podkowik, *op. cit.*, s. 1172).

W niniejszej sprawie prawdopodobieństwo zaistnienia konfliktu zmaterializowało się następnego dnia po złożeniu wniosku z 22 stycznia 2020 r. przez Marszałka do TK, poprzez podjęcie

uchwały wykładniczej przez SN 23 stycznia 2020 r., w wykonaniu wniosku PPSN z 15 stycznia 2020 r. Przyjęcie przez SN uchwały z 23 stycznia 2020 r. urealniło zaistnienie analizowanego sporu kompetencyjnego. Obawa Marszałka sformułowana we wniosku do TK z 22 stycznia 2020 r., dotycząca wkraczania przez SN w spór kompetencyjny, spełniła się w dzień po złożeniu tego wniosku.

Również przedstawiciel Prezydenta wyraził w tej kwestii godny aprobaty pogląd, zgodnie z którym „Sąd Najwyższy podejmując uchwałę z 23 stycznia 2020 r. w sprawie BSA I-4110-1/20 wykreował realny spór kompetencyjny z Prezydentem RP, polegający na pozbawionym podstawy prawnej «współwytwarzaniu» prerogatywnej kompetencji powoływania sędziów. Uznał on bowiem za dopuszczalne i konieczne negatywne weryfikowanie *ex post* skuteczności aktów powołania, polegające na generalnej odmowie (przez sam Sąd Najwyższy) albo odmowie w drodze indywidualnej decyzji (przez niewskazany w sentencji podmiot, co najmniej przez sam Sąd Najwyższy, a także przez inne sądy) uprawnień orzeczniczych konkretnych osób, powołanych przez Prezydenta na urząd sędziego” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 22).

Odnosząc powyższe rozważania do wniosku Marszałka, TK stwierdził, że przedmiotem niniejszej sprawy jest pozytywny spór kompetencyjny, wywołany wnioskiem PPSN z 15 stycznia 2020 r. skierowanym do trzech połączonych Izb SN, noszącym znamiona nadużycia kompetencji, wkraczającym w kompetencje Prezydenta.

TK zwraca jednak uwagę, iż spór między SN a Prezydentem *de facto* również ma swe źródło w treści wcześniejszych pytań prejudycjalnych kierowanych przez SN do TSUE w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

TK zwraca uwagę, że również w wypadku sporu: SN – Prezydent, treść pytań prejudycjalnych SN podważała prerogatywę Prezydenta dotyczącą powołania na urząd sędziego. Zasadne jest zatem twierdzenie o wkraczaniu SN w spór kompetencyjny z Prezydentem już na tym etapie działań zmierzających ostatecznie do zanegowania polskiego porządku prawnego w zakresie ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości.

TSUE w odpowiedzi na wnioski złożone przez SN (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) wydał 19 listopada 2019 r. wyrok łączny. W postanowieniach odsyłających w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, SN stwierdził, że zważywszy w szczególności na okoliczności, w jakich miałyby dojść do powołania nowych sędziów Izby Dyscyplinarnej, rodzą się poważne wątpliwości co do tego, czy ta izba i jej członkowie będą zapewniać wystarczające gwarancje niezawisłości i bezstronności. SN powołał się na szereg czynników, które jego zdaniem mogą wzbudzać wątpliwości co do niezależności KRS. Jak podkreśla TSUE w wyroku z 19 listopada 2019 r., „wśród czynników wymienionych przez sąd odsyłający istotne do celów takiej całościowej oceny mogą okazać się następujące okoliczności: po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu; po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez grupę 2000 obywateli lub 25 sędziów, co 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; a także, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie – nieprawidłowości, o których wspomina sąd odsyłający i których weryfikacji sąd ten będzie zobowiązany dokonać, jeśli zajdzie tego potrzeba” (pkt 143 wyroku).

TSUE wskazał, że „o ile pojedynczo każdy z wyróżnionych w ten sposób przez ten sąd czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres

kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie” (pkt 142 wyroku). W związku z tym TSUE stwierdził, że „do sądu odsyłającego będzie należało przeprowadzenie oceny, z uwzględnieniem w razie potrzeby konkretnych powodów lub celów, które będą podnoszone przed tym sądem w celu uzasadnienia niektórych ze spornych środków, czy zbieg czynników wymienionych w pkt 143-151 niniejszego wyroku i wszystkich innych należycie wykazanych istotnych okoliczności, o których sąd ten poweźmie wiadomość, może wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności Izby Dyscyplinarnej od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jej neutralności względem ścierających się przed nią interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezależności lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym” (pkt 153 wyroku).

Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., według uzasadnienia uchwały SN z 23 stycznia 2020 r., stał się dla SN podstawą wydania wyroku z 5 grudnia 2019 r. o sygn. akt III PO 7/18, w którym SN już wówczas bezpośrednio zastosował wykładnię prawa przedstawioną przez TSUE w tym wyroku. Można więc uznać, że wspomniane pytania prejudycjalne SN i wdrożenie przez SN już 5 grudnia 2019 r. ustaleń wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. były formą wkroczenia przez SN w kompetencje Prezydenta dotyczące powołania sędziów, o którym mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Trzeba przypomnieć przy tym, że istotą wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. było wskazanie tzw. standardu niezawisłości sędziów, którego sugerowany w wyroku TSUE sposób wdrożenia przez sąd odsyłający, czyli SN, oznaczał podważenie prerogatywy Prezydenta.

TK stwierdził zatem, że powstanie sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Prezydentem zapoczątkowały już pytania prejudycjalne SN z 2018 r. oraz wyrok SN z 5 grudnia 2019 r. pomijające uregulowania ustrojowe polskiej Konstytucji. Wniosek PPSN z 15 stycznia 2020 r. był kontynuacją procesu wkraczania SN w kompetencje Prezydenta. Proces ten dopełniony został uchwałą SN z 23 stycznia 2020 r.

Konkludując, TK stwierdził, że niniejszy spór kompetencyjny jest rzeczywisty i aktualny, dotyczy dwóch konstytucyjnych centralnych organów państwa, tj. SN oraz Prezydenta. Jest to spór o charakterze pozytywnym.

3.3. Prerogatywa Prezydenta do powoływania sędziów.

Konstytucja w art. 144 ust. 3 pkt 17 określa prerogatywę Prezydenta – jego osobiste uprawnienie do powoływania sędziów. A art. 179 Konstytucji stanowi, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony.

TK podtrzymuje wyrażone wcześniej stanowisko, że „sędziowie, zgodnie z art. 179 Konstytucji, są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony. Konstytucja wskazuje zatem dwa podmioty biorące udział w procedurze nominacyjnej sędziów – Prezydenta i KRS. Procedura nominacji sędziowskiej w Konstytucji zakłada więc współpracę dwóch organów, z których jeden ma bezpośredni mandat społeczny, a drugi – z uwagi na udział między innymi posłów i senatorów – dysponuje mandatem pośrednim (...), choć należy zwrócić uwagę, że posłów i senatorów w dwudziestopięciuosobowej KRS jest tylko sześciu (czterech posłów i dwóch senatorów). Na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja w zakresie powoływania sędziów należy do tych aktów urzędowych Prezydenta, które dla swej ważności

nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów (tak zwana prerogatywa). (...) Konstytucja, powierzając kompetencje w zakresie powołania sędziów Prezydentowi, przyjmuje zatem system nominacyjny sędziów, ale o ograniczonym charakterze. Akty nominacji sędziowskich nie wymagają wprawdzie kontrasygnaty, jednakże konstytucyjny wymóg wniosku KRS stanowi znaczące zawężenie swobody działania Prezydenta w tej sytuacji. Prezydent nie może bowiem powołać dowolnej osoby spełniającej wymagania stawiane kandydatom na sędziów, lecz wyłącznie osobę, której kandydatura została rozpatrzona i wskazana przez KRS. (...) W świetle przeważających poglądów przedstawicieli doktryny nie ulega wątpliwości, że co prawda swoboda działania Prezydenta ogranicza się do zajęcia stanowiska wobec kandydata zaproponowanego przez KRS, jednakże ujęcie kompetencji w zakresie powoływania sędziów w formę prerogatywy podkreśla, że Prezydent nie ma prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku KRS, przy czym odmowa powinna mieć miejsce tylko w sytuacji nadzwyczajnej i musiałoby ją poprzedzać przedstawienie KRS zastrzeżeń przez zasiadającego w niej przedstawiciela Prezydenta. (...) kompetencja w zakresie powoływania sędziów jest na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji prerogatywą Prezydenta, to znaczy jego osobistym uprawnieniem, które dla swej ważności nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. Jako takie pozostaje w sferze wyłącznej gestii i odpowiedzialności Prezydenta, aczkolwiek nie znaczy to, że może on działać całkowicie dowolnie – wiąże go zasady i wartości wyrażone w Konstytucji, nad której przestrzeganiem, zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek czuwać. Uszczegółowienie prerogatywy w zakresie powoływania sędziów znajduje się w art. 179 Konstytucji. Przepis ten, stanowiąc, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek KRS, na czas nieoznaczony, precyzyjnie określa kompetencje zarówno Prezydenta, jak i KRS. Do KRS należy złożenie wniosku o powołanie sędziów (wskazanie kandydatów na określone stanowiska sędziowskie).

Prezydent zaś dopiero po złożeniu wniosku może podjąć działania mające na celu powołanie sędziów. Art. 179 Konstytucji jest zatem normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej. Oczywiście przy tym jest, że przepis ten nie opisuje szczegółowo całej procedury i w tym sensie niema charakteru samowystarczalnego. W tym zakresie realizacja przez Prezydenta jego kompetencji może być dookreślona w ustawach, jednakże pod warunkiem zachowania wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasady nadrzędności Konstytucji. Ustrojodawca wyznaczył bowiem dla ustawodawcy w art. 179 Konstytucji nieprzekraczalne ramy, jeśli chodzi o ustawową regulację procedury powoływania sędziów przez Prezydenta. Regulacje ustawowe nie mogą w szczególności naruszać istoty prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów” (wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63).

Przyjęta w Konstytucji konstrukcja powołania na urząd sędziego prowadzi do nadania mu prawa jurysdykcji, implikuje konieczność przypisania sędziemu w akcie powołania określonego stanowiska i miejsca służbowego. Bez wskazania tych elementów sprawowanie urzędu sędziowskiego jest niemożliwe. W dotychczasowym orzecznictwie TK wskazywał, że „powołanie danej osoby przez Prezydenta na stanowisko sędziego stanowi nie tylko mianowanie jej sędzią w ogóle, ale też powołanie na sędziego jedynie określonego sądu, a nie wszystkich sądów polskich. Przez akt powołania osoba ta staje się sędzią, czyli jest uprawniona do orzekania. Może jednak orzekać tylko w sądzie macierzystym. Sędzia może i powinien wykonywać władzę sądowniczą w sądzie, w którym ma miejsce służbowe. Prezydent w akcie powołania wyznacza miejsce służbowe (siedzibę) sędziego (...). Miejsce służbowe to konkretny sąd (obszar jurysdykcyjny) należący do właściwości sądu (...), w którym sędzia może sprawować wymiar sprawiedliwości” (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

Innymi słowy, akt powołania jest aktem kształtującym status sędziego – osoba powołana przez Prezydenta jest bowiem co do zasady uprawniona do orzekania wyłącznie w sądzie określonym w akcie powołania. Zatem równocześnie z nadaniem sędziemu inwestytury dochodzi do określenia zarówno obszaru wykonywania jurysdykcji jak i zakresu rzeczowego rozpoznawanych spraw. W konsekwencji akt powołania determinuje zakres obowiązków sędziego (zob. wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48).

Realizacja prerogatywy Prezydenta, w szczególności jeśli przy jej wykonywaniu Konstytucja przewiduje działanie innego podmiotu, a mianowicie KRS, nie może sprowadzać pozycji Prezydenta tylko do roli „notariusza” potwierdzającego podejmowane gdzie indziej decyzje (zob. postanowienie TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97; L. Garlicki, komentarz do art. 179, *op. cit.*, t. 4). „Kompetencja ta traktowana jest jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta RP (a zarazem sfera jego wyłącznej odpowiedzialności). Ma to związek z tym, że Prezydent RP jest «najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej» (art. 126 ust. 1 Konstytucji)” (wyrok TK z 11 września 2017 r., sygn. K 10/17, OTK ZU A/2017, poz. 64).

3.4. Kompetencja Sądu Najwyższego w zakresie oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej, a także jeśli chodzi o określenie warunków skuteczności powołania przez Prezydenta do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego.

W polskim porządku prawnym nie ma żadnych przepisów, które powierzałyby SN kompetencję w zakresie oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej, a także jeśli chodzi o określenie warunków skuteczności powołania przez Prezydenta do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego SN.

W polskim porządku prawnym nie ma przepisów prawnych, które przyznawałyby kompetencję do podważania aktu powołania i wynikającej z tego aktu inwestytury do orzekania przez sędziego jakimkolwiek organowi władzy publicznej, w tym także SN. Konstytucyjny kształt kompetencji, wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, wyklucza nie tylko możliwość kwestionowania ważności aktu powołania, lecz nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta do pełnienia urzędu sędziego. Przyjęcie odmiennego poglądu pozbawiałoby tę kompetencję Prezydenta jej materialnej istoty, albowiem nie jest wykonaniem tej kompetencji powołanie sędziego, który mimo wydania postanowienia w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego nie mógłby być piastunem władzy sądowniczej.

Zakres konstytucyjnych i ustawowych kompetencji SN nie obejmuje kontroli wykonywania przez Prezydenta jego prerogatyw, a szczególności sposobu realizacji i skutków wykonania prerogatywy wynikającej z art. 144 ust. 3 pkt 17 w związku z art. 179 Konstytucji. Kompetencja SN nie obejmuje też uprawnień do określania, w związku z wykonywaniem przez Prezydenta tej prerogatywy, warunków skuteczności aktu powołania sędziego. Ze względu na charakter kompetencji Prezydenta, przyznanie takich uprawnień jakimkolwiek organowi władzy publicznej mogłoby nastąpić jedynie na mocy normy konstytucyjnej. Tym bardziej więc przedstawione wyżej kwestie nie mogą być przedmiotem abstrakcyjnej (generalnej) uchwały SN, podjętej w oparciu o art. 83 u.SN.

SN dotychczas również analogicznie pojmował te kwestie. Mianowicie w uchwale z 28 września 2000 r., sygn. akt III ZP 21/00 (Lex nr 42995), stwierdził, że „[n]ie przewiduje się przeciez

w ustawach o ustroju sądów takich sytuacji, w których sędzia, nie tracąc swojego statusu i nie będąc zawieszonym w pełnieniu funkcji, nie może wykonywać obowiązków służbowych. Wymagałoby to wprowadzenia zmian już nie tylko w ustawach regulujących urząd sędziowski, lecz przede wszystkim w Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 179 i 180 Konstytucji sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony i są nieusuwalni. Wyjątek od zasady nieusuwalności sędziowskiej, określony w Konstytucji pod formułą złożenia z urzędu występuje wyłącznie wtedy, gdy na mocy wyroku sądu dyscyplinarnego sędzia zostaje wydalony ze służby, lub też, gdy prawomocnym wyrokiem skazującym zostaną wobec sędziego orzeczone środki karne w postaci pozbawienia praw publicznych lub zakazu zajmowania stanowiska sędziego”.

3.5. Wpływ uchwały Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. na skuteczność wykonania prerogatywy Prezydenta do powołania na urząd sędziego.

Podjęta 23 stycznia 2020 r. uchwała wykładnicza SN, niezależnie od podkreślania w jej uzasadnieniu, że dotyczy sądu, a nie sędziów, prowadzi *de facto* do zaprzeczenia konstytucyjnie zagwarantowanego statusu sędziego. Stworzenie przez SN kategorii sędziów niezdolnych do orzekania, nieznaną w polskim porządku prawnym, niweczy skuteczność aktu powołania tych sędziów przez Prezydenta, co jednocześnie stanowi wkroczenie w zakres jego kompetencji. Takie działanie SN jednoznacznie wskazuje na nadużycie przez SN kompetencji, poprzez doprowadzenie w efekcie wykonania kompetencji (podjęcia uchwały) do stanu rzeczy pozostającego w rażącej sprzeczności z wieloma zasadami konstytucyjnymi oraz przepisami określającymi kompetencje Prezydenta.

Niemożliwy do zaakceptowania na gruncie wartości konstytucyjnych, negatywny wpływ uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. na skuteczność wykonania prerogatywy Prezydenta do powołania na urząd sędziego zaznaczył się już na etapie decyzji PPSN o skierowaniu wniosku z 15 stycznia 2020 r. do połączonych trzech izb SN, z czego jeszcze wyłączono siedmiu sędziów Izby Cywilnej. Przez taką decyzję PPSN *a priori* zanegował status sędziów z Izby Dyscyplinarnej, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a także siedmiu wyłączonych sędziów Izby Cywilnej. Już na tym etapie PPSN *a priori* podważył skuteczność prerogatywy Prezydenta w przedmiocie powołania na urząd sędziego wyłączonych od orzekania sędziów SN.

Treść uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. została sformułowana, zgodnie z jej uzasadnieniem, wprost na podstawie wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. SN całkowicie pominął przy tym konstytucyjne kompetencje Prezydenta, próbując – niezgodnie z logicznie wynikającym, rzeczywistym skutkiem swej uchwały – usprawiedliwić swoje niedopuszczalne na gruncie konstytucyjnych zasad decyzje, że dotyczą sądu, a nie sędziów. Jednak *de facto* treść uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. stanowi zaprzeczenie konstytucyjnie zagwarantowanego statusu sędziów, którzy wraz z powołaniem przez Prezydenta otrzymali prawo do wydawania orzeczeń w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. – której istota sprowadza się do zakwestionowania prawa do orzekania osób powołanych na urząd sędziego SN, sądów powszechnych i wojskowych na wniosek KRS „ukształtowanej w trybie” określonym przepisami ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2017 r. – ma charakter abstrakcyjny i generalny. Jej treść, ukształtowana w drodze prawotwórczej wykładni przepisów procedury karnej i cywilnej, jest sprzeczna z obowiązującymi w polskim porządku prawnym przepisami ustawy o KRS. Przede wszystkim SN poprzez treść swej uchwały z 23 stycznia 2020 r. *de facto* zanegował bezpodstawnie skuteczność wykonania przez Prezydenta jego prerogatywy do powołania na urząd sędziego.

TK podkreśla, że każde konkretne postanowienie Prezydenta o powołaniu sędziego, wydane na podstawie art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, na wniosek KRS, skutek

prawny wywiera nie tylko *inter partes*, w relacji pomiędzy powoływanym sędzią a Prezydentem, ale również *erga omnes*, w relacji sędziego i Prezydenta, ale również wobec sądu, do którego został powołany, a także w stosunku do organów postępowania sądowego, do wszystkich podmiotów podlegających wymiarowi sprawiedliwości (stron postępowania), a nawet organów pozasądowych. Zatem akt powołania sędziego przez Prezydenta, na wniosek KRS, ma szeroki zakres skutków prawnych. Status sędziego wymaga honorowania przez wszystkie podmioty prawne, w tym wszystkie organy władzy państwowej, od samych sądów poczynając, na co słusznie zwrócił też uwagę przedstawiciel Prezydenta (zob. pismo z 12 marca 2020 r., s. 2–3).

SN w sentencji swej uchwały unika stwierdzenia *expressis verbis*, iż powołanie przez Prezydenta, w uwzględnieniu wniosku KRS, poszczególnych osób na urząd sędziowski nie wywołuje skutków prawnych. Jednak SN poprzez treść swej uchwały zmierza wprost do osiągnięcia takiego rezultatu. Skutek taki – jak zasadnie podnosi przedstawiciel Prezydenta – „następować ma w trzech różnych sekwencjach czasowych, uzależnionych od rangi sędziego oraz typu sprawy sądowej poddanej jego orzecznictwu:

1) w odniesieniu do wszystkich sędziów powołanych do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – *ex tunc*, tzn. uchwała SN ma mieć zastosowanie do wszystkich orzeczeń wydanych z udziałem tych sędziów, bez względu na datę wydania orzeczeń (przed oraz po zapadnięciu uchwały SN);

2) w odniesieniu do sędziów powołanych do innych Izb Sądu Najwyższego – *ex nunc*, tzn. uchwała nie ma mieć zastosowania do orzeczeń wydanych przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się jeszcze w tym dniu przed danym składem sądu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego;

3) w odniesieniu do wszystkich sędziów powołanych na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym, jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi w konkretnych okolicznościach do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 Karty Praw Podstawowych UE i art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – *ex nunc*, tzn. uchwała nie ma mieć zastosowania do orzeczeń wydanych przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie k.p.k. przed danym składem sądu” (pismo z 3 marca 2020 r., s. 3).

W rezultacie wydanej uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. zamierzony przez SN skutek ma być taki, że osoby powołane do SN na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym w ustawie nowelizującej z 8 grudnia 2017 r. wprawdzie „uzyskują status sędziego, z tego atrybutami i gwarancjami, w tym zwłaszcza niezawisłością, immunitetem, czy nieusuwalnością, ale bez prawa do orzekania. (...) Ostatecznym efektem uchwały Sądu Najwyższego jest zatem nadanie tym sędziom statusu sędziów *de facto* w stanie spoczynku, wbrew jakimkolwiek podstawom, zasadom i regułom prawnym, konstytucyjnym czy ustawowym, a to w drodze i formie uchwały Sądu Najwyższego, mającej jakoby tylko wyjaśniać wątpliwości prawne samego Sądu Najwyższego.

Okoliczność ta ewidentnie dowodzi zasadności twierdzeń Wnioskodawcy niniejszego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, iż Sąd Najwyższy pod pozorem wykładni prawa, usiłuje dokonać zmiany «stanu normatywnego», czyli niezgodnie z Konstytucją RP i obowiązującym ustawodawstwem ingerować w personalny aspekt ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz nie tylko określać warunki i oceniać skuteczności powołania sędziego, ale wprost podważać skutki prawne odnośnych postanowień Prezydenta RP” (pismo z 12 marca 2020 r., s. 3).

3.6. Dotychczasowe ustalenia TK, odnoszące się do sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Prezydentem, prowadzą do wniosku, że SN wykroczył poza swe konstytucyjne kompetencje i wkroczył w kompetencje Prezydenta.

Jeśli konstytucyjna kompetencja Prezydenta do powołania na urząd sędziego nie może być ograniczana nawet w ramach działalności ustawodawczej, to tym bardziej nie może być ograniczana na etapie stosowania prawa przez sądy. Również SN, podejmując uchwałę wykładniczą o charakterze abstrakcyjnym, nie ma kompetencji poprzez wykładnię prawotwórczą *de facto* zmierzać do weryfikacji skuteczności wykonania przez Prezydenta jego kompetencji do powołania na urząd sędziego.

TK jednoznacznie stwierdził, że na podstawie art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta, którą wykonuje, na wniosek KRS, osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji SN.

Ponadto TK stwierdził, że art. 183 Konstytucji nie przewiduje dla SN kompetencji do sprawowania przez ten organ nadzoru nad wykonywaniem przez Prezydenta kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w tym w zakresie dokonywania wiążącej wykładni przepisów prowadzącej do określenia warunków skuteczności wykonywania przez Prezydenta tej kompetencji.

Z powyżej wskazanych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Rozdział 8

Polskie regulacje dyscyplinarne dotyczące sędziów przed TSUE – sprawa C-791/19 (Izba Dyscyplinarna SN) oraz postępowanie wszczęte przez Komisję Europejską w sprawie tzw. ustawy kagańcowej

8.1. Wstęp

Sprawy stanowiące przedmiot analizy niniejszego rozdziału, tj. sprawa C-791/19 oraz sprawa tzw. ustawy kagańcowej, dotyczą systemu środków dyscyplinarnych wprowadzonych w ostatnich kilku latach w sądownictwie w odniesieniu do sędziów. Pierwsza z tych spraw ma przede wszystkim wymiar instytucjonalny – dotyczy bowiem dopuszczalności funkcjonowania, w kontekście standardów prawa Unii Europejskiej, takiej instytucji jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego. Druga omawiana sprawa dotyczy natomiast środków prawnych skonkretyzowanych w tzw. ustawie kagańcowej, które mogą być wykorzystywane w odniesieniu do sędziów. Obie sprawy należy postrzegać w szerszym kontekście polskich problemów z praworządnością, a w szczególności w kontekście polskich spraw dotyczących rządów prawa¹, które stały na wokandzie Trybunału Sprawiedliwości w ciągu ostatnich trzech lat.

Nie są to też pierwsze polskie sprawy, w których znaczenie ma kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – już w sprawie C-216/18 PPU (tzw. wyrok Celmer I), dotyczącej wykonania europejskiego nakazu aresztowania, Trybunał podkreślił, że wymóg niezawisłości sędziowskiej zakłada również, że system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych². Podkreślić bowiem należy, że „[z]łamanie zakazu uznania za delikt dyscyplinarny treści wydanego przez sędziego orzeczenia prowadzi do naruszenia niezależności sądu i niezawisłości sędziego.

¹ Zob. J. Barcz, A. Zawidzka-Lojek (red. nauk.), *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, Warszawa 2018.

² Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r. ECLI:EU:C:2018:586 pkt 67; zob. S. Biernat, P. Filipek, *The Assessment of Judicial Independence Following the CJEU Ruling in C-216/18 LM*, w: A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski, M. Schmidt (red.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, 2021. X, 474 Seiten. Geb., s. 403–430.

W konsekwencji prowadzi do naruszenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu”³. Trybunał Sprawiedliwości zwrócił uwagę, że w tym kontekście należy wskazać, że normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 Karty Praw Podstawowych UE (KPP), w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezawisłości władzy sędziowskiej⁴.

W 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał z kolei orzeczenie w połączonych sprawach C-558/18 i C-563/18 Miasto Łowicz i Prokuratura Okręgowa w Płocku⁵. Co prawda Trybunał uznał, że w sprawach tych brakło wystarczającego łącznika z prawem UE, by odpowiedzieć na pytania prejudycjalne polskich sądów, jednakże zdołał on udzielić kilku ważnych wskazówek⁶. Po pierwsze Trybunał podkreślił, że nie są dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym⁷. Już sama bowiem wizja wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia lub zdecydowania się na późniejsze podtrzymanie go może negatywnie wpłynąć na niezawisłe podejmowanie decyzji w tym względzie. Zapewnienie, by sędziowie ci nie byli narażeni na postępowania lub sankcje dyscyplinarne z racji skorzystania z takiego uprawnienia do zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości, która to decyzja leży wyłącznie w ich gestii, stanowi ponadto gwarancję nierozłącznie związaną z ich niezawisłością, która ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE⁸.

Istotne znaczenie dla oceny mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec sędziów należy jednak przypisać także wyrokowi Trybunału Sprawiedliwości w sprawie A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), który został wydany w dniu 19 listopada 2019 r.⁹. W wyroku tym Trybunał Sprawiedliwości przedstawił sądowi odsyłającemu wskazówki, w jaki sposób powinien ocenić organ taki jak Izba Dyscyplinarna SN pod kątem jego niezawisłości oraz bezstronności w kontekście okoliczności jego utworzenia i powołania jego członków. Zdaniem Trybunału, uzasadnione wątpliwości

³ P. Tuleja, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za wydane orzeczenie jako instrument naruszania sędziowskiej niezawisłości*, w: A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 345.

⁴ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r. ECLI:EU:C:2018:586 pkt 67.

⁵ Wyrok TS z dnia 26 marca 2020 r. ECLI:EU:C:2020:234; zob. M. Wróblewski, *Polski system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w świetle standardów prawa Unii Europejskiej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2020/4(56), s. 183–200.

⁶ Wyrok TS z dnia 26 marca 2020 r. pkt 58 i 59.

⁷ Podobnie postanowienie prezesa TS z dnia 1 października 2018 r., Miasto Łowicz i Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 i C-563/18, niepubl., ECLI:EU:C:2018:923, pkt 2.

⁸ Podobnie postanowienie TS z dnia 12 lutego 2019 r., RH, C-8/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:110, pkt 47.

⁹ Wyrok TS w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982; zob. A. Grzelak, A. Sakowicz, *Wymóg niezależności sądu krajowego jako element skutecznej ochrony sądowej (uwagi na tle wyroku TS z 19.11.2019 r. dla polskiego wymiaru sprawiedliwości)*, Państwo i Prawo 5/2020, s. 59–77.

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, prowadzące do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, może podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Taka ocena organu, który sprawuje orzecznictwo dyscyplinarne w Polsce względem sędziów, powoduje, że jego funkcjonowanie w takim kształcie i okolicznościach nie spełnia, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, wymogów wynikających z prawa Unii.

W powołanych wyżej sprawach ważnym problemem prawnym było zatem ustalenie i ocena związku pomiędzy nowymi regulacjami dyscyplinarnymi dotyczącymi sędziów a zasadą niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. Właściwe ukształtowanie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej, procedur określających egzekwowanie tej odpowiedzialności oraz struktur instytucjonalnych wykonujących przepisy dyscyplinarne, ma fundamentalne znaczenie dla zasady niezawisłości sędziowskiej. Przepisy dyscyplinarne służą bowiem zapewnieniu realizacji prawa każdego do niezależnego sądu, pełnią także funkcje ochronne i gwarancyjne w odniesieniu do sędziów, mając na celu zapewnienie prawidłowego i niezakłóconego wykonywania ich zadań w sposób niezależny¹⁰. Założeniem demokratycznego systemu opartego na rządach prawa jest właśnie zapewnienie skutecznej ochrony praw jednostki, której ostatecznym gwarantem są niezależne sądy, wolne od politycznej ingerencji i nacisków, w tym także od wykorzystywania mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej do wywierania na sędziów presji, która może osłabić ich niezawisłość.

Warto zwrócić uwagę, że kwestia oceny polskiego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów stanęła także na wokandzie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Sprawy rozstrzygnięte przez Trybunał Sprawiedliwości, tj. wyrok w sprawie A.K. przeciwko KRS, miały wpływ na wykładnię art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dokonaną w wyroku Wielkiej Izby ETPC w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii¹¹. ETPC rozpatruje także sprawy wniesione przez polskich obywateli, gdzie kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów ma niebagatelne znaczenie. W szczególności należy wskazać na sprawę Igor Tuleya przeciwko Polsce¹². Jak wiadomo, Izba Dyscyplinarna SN w II instancji uchyliła w grudniu 2020 r. immunitet sędziemu I. Tuleyi¹³, pozwalając tym samym na prowadzenie wobec niego postępowania karnego związanego z zarzutem ujawnienia tajemnicy podczas ogłaszania orzeczenia sądu. Z tego względu oceny polskiego ustawodawstwa dyscyplinarnego i jego funkcjonowania dokonywane przez trybunały luksemburski i strasburski są ze sobą powiązane, co niewątpliwie mieć będzie znaczenie dla sposobu rozstrzygnięcia spraw zawisłych na wokandach obu organów, bądź też spraw, które przyjdzie im rozpatrywać w przyszłości.

¹⁰ Na temat związku między dyscyplinowaniem sędziów a zasadą sędziowskiej niezawisłości zob. szerzej P. Kardas, *Dyscyplinowanie sędziów*, Warszawa 2020.

¹¹ Wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r., nr skargi 26374/18, pkt 137 i 138.

¹² Skarga nr 21181/19.

¹³ Sprawa o sygn. akt II DO 74/20.

8.2. Sprawa C-791/19

8.2.1. Wszczęcie postępowania

Sprawa C-791/19 jest trzecim postępowaniem o naruszenie obowiązków państwa członkowskiego UE, wszczętym przez Komisję Europejską w dniu 3 kwietnia 2019 r. na podstawie art. 258 TFUE, związanym ze zmianami w polskim sądownictwie w kontekście poszanowania zasady praworządności przez Polskę. Przy czym zarówno w sprawie C-619/18 Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)¹⁴, jak i w sprawie C-192/18 Komisja przeciwko Polsce (Niezależność sądów powszechnych)¹⁵ Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Polska naruszyła zasadę niezawisłości sędziowskiej gwarantowaną przez prawo UE. Dodać należy, że jednocześnie nasz kraj objęty jest wszczętą przez Komisję procedurą z art. 7 TUE oraz procedurą monitoringową Rady Europy – w obu przypadkach dotyczą one poszanowania zasady praworządności, w tym zwłaszcza zasady niezawisłości sędziów.

Skarga Komisji, złożona przez Komisję Europejską w sprawie C-791/19 w dniu 25 października 2019 r., dotyczy Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz jej wpływu na niezawisłość sędziowską i w tym względzie jest to sprawa całkowicie niemal precedensowa, jednak należy ją postrzegać właśnie w kontekście wcześniejszych spraw o naruszenie przez Polskę obowiązków przestrzegania zasady państwa prawa, wszczętych pytaniami prejudycjalnymi polskich sądów w tym zakresie. Zdaniem Komisji Europejskiej Polska narusza dwie unijne normy.

- Po pierwsze, art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE formułujący zasadę skutecznej ochrony sądowej, poprzez ustanowienie szeregu rozwiązań dyscyplinarnych skierowanych do sędziów a naruszających ich niezawisłość,
- po drugie art. 267 akapit 2 i 3 TFUE, poprzez takie funkcjonowanie systemu środków dyscyplinarnych, które wywołuje co najmniej efekt mrozący w odniesieniu do dialogu prejudycjalnego między polskimi sądami a TS¹⁶.

W zakresie pierwszego zarzutu Komisja podniosła, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 ak. drugi TUE poprzez:

- dopuszczenie, aby treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne, wobec sędziów sądów powszechnych (art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁷ (p.u.s.p.) oraz art. 97 § 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym¹⁸);
- niezapewnienie niezależności i bezstronności IDSN, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych wobec sędziów (art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy o SN w związku z art. 9a ustawy

¹⁴ Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r. ECLI:EU:C:2019:531.

¹⁵ Wyrok z dnia 5 listopada 2019 r. ECLI:EU:C:2019:924.

¹⁶ Zob. A. Łazarska, *Refleksje na temat czynników „mrozących” europejski dialog prejudycjalny*, Europejski Przegląd Sądowy, grudzień 2020, s. 4–10.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 2072.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 154 ze zm.

z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa¹⁹, zmienionej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw²⁰;

- przyznanie Prezesowi IDSN prawa do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych (art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p.), a tym samym brak zapewnienia, aby sprawę dyscyplinarną rozstrzygał sąd „ustanowiony na mocy ustawy”; oraz
- przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości (art. 112b p.u.s.p.), a tym samym brak zapewnienia, aby sprawy dyscyplinarne wobec sędziów sądów powszechnych były rozpoznawane w rozsądnym terminie, a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego (art. 113a p.u.s.p.) oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy (art. 115a § 3 p.u.s.p.), a tym samym brak zapewnienia prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych.

W zakresie drugiego zarzutu Komisja Europejska zarzuciła uchybienie obowiązków członkowskich poprzez dopuszczenie, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Należy przypomnieć, że IDSN została utworzona na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o SN, która weszła w życie dnia 3 kwietnia 2018 r. Od początku jej utworzenia towarzyszyły jej liczne kontrowersje odnośnie do naruszenia Konstytucji RP, prawa międzynarodowego i unijnego poprzez sposób i tryb powołania jej członków (wszyscy sędziowie IDSN zostali powołani przez nowo skompletowaną Krajową Radę Sądownictwa), kompetencje oraz praktykę funkcjonowania w niektórych sprawach.

8.2.2. Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2020 r.

W dniu 23 stycznia 2020 r. Komisja Europejska wniosła o zastosowanie w sprawie C-791/19 środków tymczasowych. W dniu 8 kwietnia 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości zarządził w składzie Wielkiej Izby, na podstawie art. 279 TFUE, środki tymczasowe²¹, polegające na tym, że Polska została zobowiązana, natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie, do:

- zawieszenia stosowania przepisów art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, stanowiących podstawę właściwości Izby

¹⁹ Dz.U. Nr 126 poz. 714.

²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 3.

²¹ Środki te w doktrynie uznane zostały za precedensowe: M. Taborowski, *Ochrona praworządności i środki tymczasowe przed sądami krajowymi*, w: A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 801.

Dyscyplinarnej SN zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów; oraz do

- powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izłą Dyscyplinarną SN do rozpoznania przez skład, 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). Trybunał Sprawiedliwości zdecydował więc o trzech kwestiach:
- zawieszeniu stosowania przepisów ustawy o SN ustanawiających Izłą Dyscyplinarną (art. 3 pkt 5 ustawy o SN),
- o zawieszeniu stosowania przepisów określających właściwość przedmiotową IDSN (art. 27 oraz art. 71 § 1 ustawy),
- o powstrzymaniu się od przekazywania spraw zawisłych przed IDSN do rozpoznania przez skład niespełniający wymogów niezależności.

W pierwszym rzędzie Trybunał podjął pozytywną decyzję w przedmiocie dopuszczalności środków tymczasowych w tej sprawie oraz swojej właściwości orzeczniczej. Trybunał, powołując się na linię orzeczniczą wywodzącą się od wyroku w sprawie sędziów portugalskich²², odpowiedział twierdząco na wątpliwości, podnoszone przede wszystkim przez rząd polski, dotyczące swojej jurysdykcji odnośnie do możliwości zasądzenia środków tymczasowych w niniejszej sprawie. Trybunał stwierdził w szczególności, że jakkolwiek państwa członkowskie posiadają kompetencję do kształtowania własnych systemów sądowniczych, to decyzje o ich organizacji muszą szanować wymagania płynące z prawa UE, w szczególności zaś z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE (pkt 29 postanowienia). Na podstawie tego przepisu państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Do państw członkowskich należy zatem ustanowienie systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach. Relewantność tego przepisu uzasadnia zatem właściwość Trybunału do podjęcia decyzji odnośnie do środków tymczasowych w sprawie wniesionej przez Komisję.

Stosowanie przez państwo członkowskie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE aktualizuje konieczność przestrzegania Karty Praw Podstawowych UE (KPP), zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty. W niniejszej sprawie chodzi o poszanowanie art. 47 KPP, z którego wynika nakaz niezależności organów sądowniczych. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, powołując swój wyrok w sprawie C-216/18 LM, że „zachowanie niezależności takich organów jest rzeczą kluczową, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do niezawisłego sądu” (pkt 33 postanowienia). Z wymogu niezależności Trybunał wywodzi zaś konieczność zapewnienia odpowiedniego standardu postępowań dyscyplinarnych w odniesieniu do sędziów. Jak stwierdził Trybunał, „(...) wymóg niezawisłości sędziowskiej narzuca w szczególności konieczność, by przepisy regulujące system odpowiedzialności

²² Wyrok TS z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117.

dyscyplinarnej osób, którym powierzono zadanie sądzenia, przewidywały niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych” (pkt 34 postanowienia). Rzeczą kluczową zaś w tak odpowiednio ukształtowanym systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej jest, by „orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych wszczynanych wobec sędziów tych sądów podlegały kontroli organu, który sam spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymóg niezależności” (pkt 35 *in fine* postanowienia). W tej konkretnej sprawie oczekiwane takie adresowane jest do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

W wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie A.K. i inni Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w odniesieniu do IDSN, że przepisy prawa UE stoją na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu. Ocenę spełnienia przez IDSN kryteriów takich, jak obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie mogący 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, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym, Trybunał pozostawił pytającemu Sądowi Najwyższemu. SN zastosował kryteria wskazane przez Trybunał najpierw w wyroku z dnia 5 listopada 2019 roku, a następnie w kolejnych orzeczeniach, a wreszcie w uchwale połączonych trzech izb z dnia 23 stycznia 2020 roku²³. We wszystkich tych decyzjach Sądu Najwyższego uznano, że Izba Dyscyplinarna SN nie spełnia określonych w prawie Unii Europejskiej kryteriów niezawisłego organu, a przez to nie jest sądem w rozumieniu art. 47 KPP. Z powołanej wyżej uchwały SN wynika również, że IDSN nie jest niezawisłym sądem również w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W tym właśnie powyższym kontekście należy postrzegać wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości postanowienia zabezpieczającego w sprawie C-791/19. Analiza dotycząca IDSN strukturalnie nie różni się od analizy dokonanej w sprawie A.K. i inni. Trybunał wziął pod uwagę m.in. wpływ upolitycznionej KRS na ukształtowanie składu Izby Dyscyplinarnej, w tym fakt, że wszyscy członkowie tej izby zostali wybrani przez nową Radę, pozycję izby w samym Sądzie Najwyższym oraz zakres jej kompetencji. Trybunał stwierdził, że – w świetle przeprowadzonej analizy oraz wyroku A.K. i inni – nie można *prima facie* wykluczyć, że sporne przepisy prawa polskiego uchylają ciężącemu na Polsce na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązkowi zagwarantowania, by wszystkie orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów

²³ Sprawa BSA I-4110-1/20.

powszechnych podlegały kontroli organu, który spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymóg niezależności.

W konsekwencji, w świetle przedstawionych przez Komisję Europejską okoliczności faktycznych oraz wskazanych wcześniej elementów wykładni, uznano zarzuty jako niepozbawione poważnej podstawy (*fumus boni iuris*) i udzielono środka tymczasowego w zakresie wskazanym na początku niniejszego rozdziału. Za udzieleniem środka przemawiał także, zdaniem Trybunału, pilny charakter sprawy, wiążący się m.in. z powołaniem składu i rozpoczęciem działalności przez Izbę Dyscyplinarną SN oraz groźba poważnej i niepowetowanej szkody związanej z kontynuacją orzekania przez nią w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Zdaniem L. Pecha, znaczący wpływ na decyzję Trybunału o udzieleniu środka tymczasowego na wniosek Komisji miało nieposzanowanie przez Polskę wyroku Trybunału w sprawie A.K. przeciwko Polsce²⁴. Trybunał Sprawiedliwości w tym zakresie zwrócił uwagę na orzecznictwo Sądu Najwyższego w tej sprawie, w tym przede wszystkim na wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz wyroki SN z dnia 15 stycznia 2020 r. (zob. punkty 18–25 postanowienia TS). Kluczową wartością, wymagającą ochrony prawnej, była więc dla Trybunału groźba naruszenia niezawisłości sędziowskiej, prowadząca w konsekwencji do naruszenia praw podstawowych jednostek wywodzonych z prawa Unii Europejskiej. W ocenie Trybunału udzielenie środka tymczasowego było konieczne, sama bowiem ewentualność wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, mogącego prowadzić do rozpoznania sprawy przez organ pozbawiony gwarancji niezależności, może negatywnie wpłynąć na niezawisłość sędziów (pkt 90 postanowienia).

Trybunał Sprawiedliwości w swoim postanowieniu rozważył także kwestię wyważenia interesów (punkty 104–113). Udzielenie środka tymczasowego wiąże się w sposób oczywisty z możliwością wywołania skutków dla ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, dotyczy to zarówno decyzji o udzieleniu, jak i odmowie udzielenia środka²⁵. Dlatego Trybunał musi przeprowadzić odpowiednie „wyważenie ryzyka związanego z każdym z możliwych rozwiązań. W praktyce wiąże się to w szczególności ze zbadaniem, czy interes strony wnoszącej o zastosowanie środków tymczasowych w zawieszeniu wykonania przepisów prawa krajowego przeważa nad interesem jaki stanowi natychmiastowe stosowanie tych przepisów” (punkty 51 i 104 postanowienia). Trybunał, po przeprowadzeniu takiej analizy, orzekł, że „prawidłowe funkcjonowanie porządku prawnego Unii zostałyby naruszone w sposób systemowy, a w zakresie praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, zostałyby wyrządzona nieodwracalna szkoda. Natomiast gdyby Trybunał zarządził te środki, a następnie oddalił skargę o stwierdzenie uchybienia, jedyną konsekwencją tego stanu rzeczy byłoby czasowe zawieszenie działalności Izby Dyscyplinarnej” (pkt 105 postanowienia).

Odnosnie do przeprowadzenia testu ważenia przez Trybunał można mieć pewne wątpliwości. O ile do finalnego rezultatu tego testu nie ma zastrzeżeń („szkoda wynikająca dla danych jednostek z zawieszenia tych spraw byłaby mniejsza niż szkoda,

²⁴ L. Pech, *Protecting Polish judges from Poland's Disciplinary "Star Chamber": Commission v Poland. Case C-791/19 R, Order of the Court (Grand Chamber) of 8 April 2020*, ECLI:EU:C:2020:277, tekst dostępny w Internecie: <https://ssrn.com/abstract=3683683> (dostęp: 4.01.2021), s. 7.

²⁵ Zob. rozdział autorstwa M. Kawczyńskiej w niniejszej publikacji.

jaką poniosłyby one w przypadku rozpatrzenia ich sprawy przez organ, mianowicie Izbę Dyscyplinarną, której braku niezależności i bezstronności nie można *prima facie* wykluczyć” – pkt 111 postanowienia), o tyle warto zwrócić uwagę, że przynajmniej w uzasadnieniu TS nie wskazał na ważne wartości, które powinny być uwzględnione w procesie decyzyjnym dotyczącym udzielenia środka tymczasowego. Art. 108 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych stanowi, że po upływie pięciu lat od chwili popełnienia czynu nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego, natomiast z § 2 tego przepisu wynika, że w razie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przed upływem terminu, o którym mowa w § 1, przedawnienie dyscyplinarne następuje z upływem ośmiu lat od chwili popełnienia czynu. Instytucja przedawnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej powoduje, że zawieszenie funkcjonowania sądu dyscyplinarnego może grozić ryzykiem bezkarności osób, które dopuściły się deliktu dyscyplinarnego. Mieć przy tym należy na uwadze, że Izba Dyscyplinarna SN rozpatruje wiele spraw dotyczących dosyć pospolitych deliktów dyscyplinarnych, które nie budzą wątpliwości z punktu widzenia zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej. Brak rozważenia tego ryzyka należałoby uznać za istotne pominięcie w rozważaniach Trybunału, aczkolwiek dodać trzeba, że wśród argumentów powoływanych przez rząd polski, w tym powtarzanej niczym mantra tezy o braku kompetencji UE do zajmowania się kwestiami sądownictwa krajowego, nie znalazła się kwestia dotycząca ryzyka bezkarności.

Wydaje się, że problem ten powinien być rozpatrzony w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie. Nie wdając się w tym miejscu w szczegółowe rozważania, jedną z możliwości wyeliminowania takiego ryzyka mogło by być ustawowe wydłużenie przedawnienia dyscyplinarnego, tak aby na skutek systemowych wad postępowania dyscyplinarnego w Polsce nie uniknęły odpowiedzialności dyscyplinarnej osoby w sprawach, które nie budzą wątpliwości co do poszanowania sędziowskiej niezawisłości. Warto jedynie przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego problem przedawnienia karalności nie stanowi elementu objętego zasadą *nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege*. TK w wyroku z dnia 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06, stwierdził wprost w odniesieniu do odpowiedzialności karnej, że „[n]ie można w szczególności traktować wydłużenia terminu przedawnienia jako działania wstecz surowszej ustawy karnej”. Tym bardziej więc uzasadnione byłoby wydłużenie przedawnienia dyscyplinarnego jako względniejszej postaci odpowiedzialności penalnej²⁶.

8.2.3. Wykonywanie postanowienia Trybunału Sprawiedliwości

Wykonanie środka tymczasowego zasądzonego przez Trybunał Sprawiedliwości 8 kwietnia 2020 r. okazało się poważnym problemem. Interpretacja postanowienia Trybunału wywołała w szczególności rozbieżności pomiędzy samą Izbą Dyscyplinarną SN (popieraną w tym zakresie przez licznych przedstawicieli polskich władz)

²⁶ Na temat preferowanego, m.in. w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej, pojęcia „odpowiedzialności penalnej” w miejsce często używanego pojęcia „odpowiedzialności represyjnej”, zob. P. Wiliński (red.), *Polski proces karny*, Poznań 2020, s. 29.

oraz Sądem Najwyższym, przede wszystkim odnośnie do zakresu środka. Oś sporu skoncentrowała się wokół tego, czy IDSN może – pomimo orzeczenia środka tymczasowego Trybunału Sprawiedliwości – prowadzić nadal postępowania i orzekać w sprawie zezwolenia na uchylenie immunitetu sędziowskiego i pociągnięcie do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 80 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Kwestia ta jest tym istotniejsza, im dolegliwszy charakter może mieć przypisanie odpowiedzialności karnej, a nie dyscyplinarnej.

Pomimo wydania postanowienia przez Trybunał Sprawiedliwości Izba Dyscyplinarna SN nie zawiesiła w pełni swojej działalności w odniesieniu do orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów – prowadząc nadal postępowania i podejmując decyzje we wskazanych wyżej sprawach immunitetowych²⁷. Tymczasem w opinii wielu prawników oraz RPO Trybunał zawiesił nie tylko przepisy o właściwości IDSN (art. 27 oraz art. 71 § 1 ustawy o SN), ale również przepis ustanawiający tę Izbę w ramach Sądu Najwyższego (art. 3 pkt 5 ustawy o SN), zaś kontynuacja działalności judykacyjnej po zarządzeniu środka tymczasowego stanowi obejście postanowienia Trybunału. Taka systemowa wykładnia postanowienia Trybunału wynika z kompleksowej analizy środka tymczasowego, którego celem jest niedopuszczenie do wyrządzenia poważnej i nieodwracalnej szkody dla niezawisłości sędziowskiej poprzez działania Izby Dyscyplinarnej SN. W konsekwencji uważa się, że jej funkcjonowanie zostało przez Trybunał Sprawiedliwości zawieszony w kwietniu 2020 r. w całości, w odniesieniu do wszystkich spraw sędziów sądów powszechnych oraz sędziów samego SN, do czasu wydania finalnego orzeczenia przez Trybunał²⁸.

Odminną ocenę zaprezentowała sama Izba Dyscyplinarna. W związku z oświadczeniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2020 r.²⁹, w którym zamieszczone zostało wezwanie do natychmiastowego powstrzymania się od jakichkolwiek czynności związanych z rozpoznawaniem spraw określonych w art. 27 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym oraz przekazania wszystkich akt spraw, w tym także zakończonych, do izby Sądu Najwyższego właściwej w związku z zaprzestaniem stosowania art. 27 tej ustawy, dzień później wydane

²⁷ Zob. orzeczenia IDSN dotyczące m.in. sędzi B. Morawiec czy sędziego I. Tuleyi. Zob. też wystąpienia RPO skierowane do Prokuratora Krajowego krytycznie oceniające podejmowanie, po wydaniu postanowienia TS z dnia 8 kwietnia 2020 r., przez IDSN decyzji dotyczących sędzi B. Morawiec z dnia 28 września 2020 r. nr VII.510.118.2020.PF: [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prokuratora%20Krajowego%2C28.09.2020.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prokuratora%20Krajowego%20ws.%20s%C4%99dzi%20Beaty%20Morawiec%2C28.09.2020.pdf) (dostęp 10.01.2021) oraz sędzi I. Majcher z dnia 21 października 2020 nr VII.510.125.2020.PKR: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prokuratora%20Krajowego%2C%2021.10.2020.pdf> (dostęp 10.01.2021).

²⁸ Tak m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich – zob. wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2020 r. nr VII.510.80.2020.PF; sędzia TS prof. Marek Safjan – zob. Marek Safjan, *Sędzia TSUE: Izba Dyscyplinarna nie ma prawa orzekać takich sankcji jak wobec Tulei i Morawiec*, 26.11.2020, <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16303> (dostęp 10.01.2020).

²⁹ Oświadczenie Pierwszego Prezesa SN w związku z postanowieniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 8 kwietnia 2020 r., dostępne na stronie SN: <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=622-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia> (dostęp 10.01.2021).

zostało oświadczenie Prezesa kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej³⁰. W oświadczeniu tym stwierdzono, że „[b]rak jest podstaw do dokonywania rozszerzającej wykładni postanowienia TSUE w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych”, co odniesiono do takich spraw jak rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników, prowadzenie spraw w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury, a także spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych sędziów Sądu Najwyższego i kwestią przejścia ich w stan spoczynku. Z oświadczenia tego, późniejszych komunikatów oraz działalności Izby Dyscyplinarnej (w tym skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w sprawie o sygn. akt P 7/20)³¹ wynika, że uznaje ona w pełni swoje uprawnienie do orzekania w sprawach postrzeganych przez nią jako wychodzące poza zakres postanowienia Trybunału Sprawiedliwości. Warto uzupełnić, że działania i wypowiedzi nowo powołanej I Prezes SN stanowią wsparcie dla przyjętej przez IDSN wykładni środków tymczasowych Trybunał.

Dodać należy, że centralne organy konstytucyjne RP podjęły działania mające na celu bezpośrednio pozbawienie skuteczności środka tymczasowego Trybunału Sprawiedliwości. Władze postanowiły posłużyć się do realizacji tego celu Trybunałem Konstytucyjnym³². I tak, w dniu 20 kwietnia 2020 r. TK wydał wyrok w sprawie o sygn. akt U 2/20, orzekając na wniosek Prezesa Rady Ministrów o niezgodności z Konstytucją, Europejską Konwencją Praw Człowieka oraz traktatami unijnymi uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., w dniu 21 kwietnia 2020 r. wydając z kolei orzeczenie w sprawie o sygn. akt Kpt 1/20 na wniosek Marszałek Sejmu RP. W tym ostatnim orzeczeniu TK rozpoznał spory kompetencyjne zaistniałe w jego ocenie pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem RP oraz między SN a Prezydentem RP. Zauważyć jednak należy, że powołane rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego nie mają wpływu na konieczność przestrzegania prawa UE w sposób wyznaczony w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości³³, zgodnie z którym, sąd krajowy nie powinien uwzględniać oceny sądu wyższej instancji, ani krajowego sądu konstytucyjnego, jeżeli uzna, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii.

Niewykonywanie środków tymczasowych orzeczonych przez Trybunał Sprawiedliwości może się spotkać z reakcją Komisji Europejskiej, która jest uprawniona do

³⁰ Oświadczenie Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, dostępne na stronie SN: <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=625-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia> (dostęp 10.01.2021).

³¹ Postanowienie SN z dnia 9 kwietnia 2020 r. sygn. akt I DO 16/20; IDSN pyta TK czy art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w zw. z art. 279 TFUE w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem państwa członkowskiego Unii Europejskiej polegającym na wykonywaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP.

³² Zob. szerzej: S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wypowiada posłuszeństwo Unii Europejskiej*, w: A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Miroslawa Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 817–834.

³³ Wyrok TS z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10 Jozef Križan i inni przeciwko Slovenská inšpekcia životného prostredia, ECLI:EU:C:2013:8, punkty 69–70.

zwrócenia się do Trybunału o zasądzenie względem Polski kary pieniężnej. Wydaje się jednak, że należy oczekiwać raczej wydania przez Trybunał Sprawiedliwości w 2021 r. ostatecznego wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-791/19.

8.3. Sprawa tzw. ustawy kagańcowej

8.3.1. Uchwalenie ustawy

Krótko po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości postanowienia w sprawie C-791/19 Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce kolejne, już czwarte, postępowanie na podstawie art. 258 TFUE dotyczące praworządności i niezależności sądownictwa³⁴. Tym razem dotyczy ono tzw. ustawy kagańcowej³⁵, która weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r. Ustawa ta została oceniona jako niekonstytucyjna i niezgodna z prawem międzynarodowym oraz unijnym zarówno przez instytucje krajowe, międzynarodowe³⁶, jak i w doktrynie³⁷.

Celem uchwalenia tzw. ustawy kagańcowej, która weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r., było w istocie uniemożliwienie skutecznej implementacji wytycznych, zawartych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, dotyczących badania przestrzegania zasady niezawisłości sędziowskiej w kontekście unijnej zasady skutecznej ochrony prawnej. Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. znowelizowała m.in. art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, obejmując odpowiedzialnością dyscyplinarną zagadnienia, które wprost wiążą się z zastosowaniem testu wskazanego przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku A.K. i inni oraz w postanowieniu o środkach tymczasowych w sprawie C-791/19. Zgodnie z art. 107 Prawa o ustroju sądów powszechnych sędzia nie odpowiada już tylko za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, czy też uchybienie godności urzędu, lecz także za działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organów wymiaru sprawiedliwości, działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu państwa. Dodatkowo, w aspekcie instytucjonalnym ustawa powierzyła wyłączność na rozstrzyganie wszelkich sporów dotyczących tych zagadnień Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Przypomnieć przy tym należy, że sposób powołania sędziów tej nowo utworzonej izby SN także – w świetle uchwały SN z dnia 23 stycznia 2020 r. – rodzi zastrzeżenia, z uwagi m.in. na udział nowo powołanej KRS w procedurze nominacji. W ten

³⁴ “Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to safeguard the independence of judges in Poland”, IP/20/772, 29 kwietnia 2020 r.

³⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190).

³⁶ OSCE-ODHIR, Urgent Interim Opinion on the Bill Amending the Act on the Organisation of Common Courts, the Act on the Supreme Court and Certain Other Acts of Poland (as of 20 December 2019), Opinion Nr: JUD-POL/365/2019 (14 stycznia 2020).

³⁷ P. Marcisz, *Discipline and Punish: New Polish Reforms of the Judiciary*, VerfBlog, 22 grudnia 2019 r., Internet: <<https://verfassungsblog.de/discipline-and-punish>>

więc sposób groźba postępowania dyscyplinarnego została wykorzystana na nadania efektywności ustawowego zakazu podważania prawomocności powołań sędziowskich oraz kwestionowania niezależności sądów. Rację ma więc P. Girdwoyń zwracając uwagę, że wprowadzając przepisy, takie jak zawarte w tzw. ustawie kagańcowej, ustawodawca oderwał istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej od norm moralnych, których przestrzeganie ma ona zabezpieczać i których naruszanie ma sankcjonować³⁸. Odpowiedzialność dyscyplinarna w modelu nadanym tzw. ustawą kagańcową stała się odpowiedzialnością za naruszenie zakazów określonych przez ustawę, ale niemających nic wspólnego z zasadami etycznymi, moralnością czy regułami deontycznymi.

Tzw. ustawa kagańcowa umożliwiła odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów dotyczącą decyzji orzeczniczych, stanowiących wykonywanie konstytucyjnej władzy sądenia. Dlatego należy podkreślić, że pociąganie do odpowiedzialności dyscyplinarnej za podejmowanie decyzji orzeczniczych w ramach sprawowania władzy sądowniczej budzi nie tylko zastrzeżenia na gruncie prawa unijnego, ale i – przede wszystkim – prawa konstytucyjnego z punktu widzenia ochrony sędziowskiej niezawisłości (art. 178 Konstytucji RP)³⁹. W sposób jednoznaczny potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, stwierdzając, że „[...] postępowanie dyscyplinarne nie może służyć jako instrument do wymuszania określonej linii orzeczniczej i łamania niezawisłości sędziowskiej”. Zdaniem P. Tulei, „[n]ie mamy więc do czynienia z jednostkowymi odstępstwami od zakazu pociągania do odpowiedzialności sędziów za wydanie orzeczenia. Odstępstwa te zyskały podstawę ustawową, mają charakter systemowy i są powszechne”⁴⁰.

Należy wreszcie podzielić opinię, że „[s]pór dotyczący tego, czy w toku rozpoznawania sprawy zawisłej przed sądem dopuszczalne jest badanie na potrzeby tej sprawy prawidłowości powołania sędziego z punktu widzenia tego, czy tak obsadzony sąd spełnia elementarne kryteria niezależności, bezstronności i niezawisłości, jest sporem o to, czy w Polsce istnieją instytucjonalne gwarancje ochrony praw człowieka”⁴¹. Stwierdzenie to nawiązuje do tego, że uszczerbek w zasadzie niezależności sądów i niezawisłości sędziów w rzeczywistości stanowi naruszenie praw jednostek, które na gruncie prawa Unii mają słuszne roszczenia do efektywnej ochrony swoich uprawnień wywodzonych z przepisów tego prawa.

³⁸ P. Girdwoyń, *Systemowa kradzież konfliktu*, w: A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 396–410.

³⁹ Zob. P. Tuleja, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za wydane orzeczenie jako instrument naruszania sędziowskiej niezawisłości*, w: A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 341–350.

⁴⁰ P. Tuleja, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 345, powołujący opinię Rzecznika Praw Obywatelskich nr VII.510.176.2019/MAW/PKR/PF/MW/CW dla Marszałka Senatu RP w sprawie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

⁴¹ S. Trociuk, *Powołanie (odmowa powołania) sędziego przez Prezydenta RP a Konstytucja*, w: A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 314.

Tzw. ustawa kagańcowa wprowadziła również obowiązek złożenia przez sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych, wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego oświadczeń o przynależności do wszelkiego rodzaju zrzeszeń. Oświadczenia te są jawne i podlegają publikacji w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej. Na niezgodność tej regulacji z Konstytucją RP oraz standardami międzynarodowymi wskazywali m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich⁴² oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴³. Rzecznik, powziąwszy wątpliwości co do naruszenia przez ustawę nie tylko konstytucyjnie chronionej wolności zrzeszania się sędziów, lecz także ich prawa do prywatności i ochrony danych osobowych zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z żądaniem wszczęcia w tej sprawie stosownego postępowania administracyjnego. Po umorzeniu postępowania przez Prezesa Urzędu Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w tej sprawie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁴⁴. Sprawa rozpatrywana jest pod sygn. akt II SA/Wa 1264/20. Do chwili oddania niniejszego tekstu WSA nie wydał w tej sprawie orzeczenia.

8.3.2. Działania Komisji Europejskiej

W dniu 29 kwietnia 2020 r. Komisja Europejska skierowała do Polski, na podstawie art. 258 TFUE, wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z uchwaleniem i wejściem w życie tzw. ustawy kagańcovej (nr naruszenia 20202182). Zarzuty przedstawione przez Komisję sprowadzają się do pięciu problemów wynikających z ustawy:

- możliwość uznania treści orzeczenia sądowego za przewinienie dyscyplinarne, a w konsekwencji wykorzystywanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów do kontroli politycznej sądownictwa;
- przyznanie Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłącznej kompetencji do orzekania w kwestiach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- znaczące utrudnienie bądź wręcz uniemożliwienie funkcjonowania systemu odsłań prejudycjalnych w sprawach dotyczących niezależności sądów;
- uniemożliwienie sądom kontroli umocowania sędziego do orzekania;
- zobowiązanie sędziów do ujawnienia przynależności do zrzeszeń.

W czerwcu 2020 r. polski rząd pisemnie odrzucił wszelkie zastrzeżenia Komisji Europejskiej, jednak ta podtrzymała je w całości. W dniu 30 października 2020 r.

⁴² Wystąpienie RPO z dnia 20 grudnia 2019 r. do Marszałka Senatu RP nr VII.510.176.2019/MAW/PKR/PF/MW/CW: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20dla%20Marsza%C5%82ka%20Senatu%20ws.%20ustaw%20s%C4%85dowych%20z%2020%20grudnia%202019%20r.%20%2C%208%20stycznia%202020.pdf> (dostęp 11.01.2021).

⁴³ Pismo Prezesa NSA do Marszałka Senatu RP z dnia 2 stycznia 2020 r. nr BO 60.40.2019, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/dokumenty/konsultacje/2019/konsultaje_ustawy/030/030_nsa.pdf (dostęp 11.01.2021).

⁴⁴ Skarga RPO z dnia 22 czerwca 2020 r. nr VII.501.53.2020.CW, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Skarga%20do%20WSA%20na%20decyzj%C4%99%20PUODO%2C%2022.06.2020.pdf> (dostęp: 11.01.2021).

Komisja skierowała do Polski uzasadnioną opinię w sprawie tzw. ustawy kagańcowej. Dnia 3 grudnia 2020 r. Komisja zdecydowała się skierować do polskiego rządu dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia na mocy art. 258 TFUE. Komisja stwierdziła, że Polska narusza prawo UE, zezwalając Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – której niezależność i bezstronność nie jest zagwarantowana – na dalsze podejmowanie decyzji w sprawach, które mają bezpośredni wpływ na sędziów. Dotyczy to spraw takich jak uchylenie immunitetu w celu pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej lub ewentualnie zatrzymania go, a także spraw dotyczących prawa pracy i zabezpieczenia społecznego sędziów Sądu Najwyższego czy przejścia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku⁴⁵.

Do chwili oddania niniejszego tekstu Komisja nie złożyła skargi do Trybunału Sprawiedliwości.

8.4. Podsumowanie

1. Pomimo kilku już wyroków Trybunału Sprawiedliwości, w których rozpatrywał on kwestie nowego kształtu systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce, kluczowe decyzje mogą zapaść, jak się wydaje, w najbliższym czasie, jeszcze w 2021 r. Obok wydania przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku w sprawie C-791/19 należy zapewne spodziewać się skierowania przez Komisję Europejską skargi przeciwnaruszeniowej dotyczącej tzw. ustawy kagańcowej. Zwrócić przy tym należy uwagę na fakt, że Komisja, rozszerzając zarzuty w tej ostatniej sprawie o kwestię postępowań dotyczących zezwalania przez IDSN na uchylanie immunitetów sędziowskich, w istocie zareagowała na wąską wykładnię przyjętą przez tę Izbę w odniesieniu do postanowienia tymczasowego Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 oraz na konkretne decyzje tej Izby o uchyleniu immunitetu w odniesieniu do dwójki sędziów – I. Tuleyi oraz B. Morawiec⁴⁶.

2. Wydanie wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie tzw. ustawy kagańcowej, a wcześniej ewentualne zabezpieczenie możliwe w toku tego postępowania, może więc przesądzić ostatecznie losy Izby Dyscyplinarnej SN we wszystkich jej obszarach działania dotyczących sędziów⁴⁷. Dodać należy, że działania Komisji Europejskiej nie obejmują działalności IDSN dotyczących innych zawodów praw-

⁴⁵ Komunikat KE z dnia 3 grudnia 2020 r., Postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego: główne decyzje podjęte w grudniu, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/INF_20_2142?fbclid=IwAR24HG-dgVFo6g-iZpKiKtg9pYMq1fsYxRc6tqMW1GOyiCTmDI18pdoE-38 (dostęp 12.01.2021).

⁴⁶ O rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących orzekania przez IDSN w sprawach o uchylenie immunitetu zwrócił się także z pytaniami prejudycjalnymi Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie o sygn. akt VIII K 105/17, treść pytań dostępna: <https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2020/11/tsue-pytania.pdf> (dostęp 12.01.2021).

⁴⁷ Tak też M. Taborowski, który mówi o „zablokowaniu Izby Dyscyplinarnej, która nie będzie mogła orzekać praktycznie w żadnej sprawie” – cyt. za: M. Pankowska, *Komisja Europejska chce ostatecznie rozprawić się z nielegalną Izbą Dyscyplinarną SN. Przedstawia nowe zarzuty*, *Okno.press* 3 grudnia 2020 r., <https://okno.press/komisja-europejska-chce-ostatecznie-rozprawic-sie-z-zba-dyscyplinarna-sn/> (dostęp 12.01.2021).

nicznych. Przy czym na wątpliwości dotyczące kwestii bezstronności i niezawisłości Izby Dyscyplinarnej SN zwróciły już uwagę organy polskiej palestry. W dniu 24 stycznia 2020 r. Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie skierował pytania prejudycjalne dotyczące właśnie tych wątpliwości do TS (sprawa C-55/20)⁴⁸.

3. Należy mieć również na względzie, że niezależnie od forum unijnego batalie sądowe dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów toczą się nie tylko w Luksemburgu, ale również w Strasburgu. Europejski Trybunał Praw Człowieka, rozpatrując skargę sędziego I. Tuleyi, będzie musiał odnieść się do możliwości zachowania niezawisłości sędziowskiej w kontekście funkcjonowania kwestionowanego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej na czele z Izbą Dyscyplinarną SN.

4. Niezależnie od tego należy przypomnieć, że w dniu 20 lipca 2020 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję wzywającą Komisję Europejską do wszczęcia kolejnych postępowań o naruszenie obowiązków członkowskich przez Polskę związanych z przestrzeganiem zasady rządów prawa⁴⁹, tj. w sprawie niezależności Trybunału Konstytucyjnego (pkt 15 rezolucji), Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN (pkt 23) oraz Krajowej Rady Sądownictwa (pkt 27). Wyroki Trybunału Sprawiedliwości oraz ETPC w przedmiocie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wpłyną zapewne, nawet jeśli nie bezpośrednio, to poprzez kształtowanie standardu orzeczniczego i w szczególności rozwoju wykładni art. 19 TUE oraz art. 47 KPP, na decyzje Komisji Europejskiej odnośnie do wszczęcia ewentualnych kolejnych postępowań przeciwnaruszeniowych w sprawach dotyczących poszanowania praworządności.

⁴⁸ Postanowienie Sądu Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w sprawie sygn. akt DZ 101/19.

⁴⁹ Interim report on the proposal for a Council decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law, COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE).

Komisja Europejska – Komunikat prasowy IP/19/1957

Praworzędność: Komisja Europejska wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby chronić sędziów w Polsce przed kontrolą polityczną

Komisja wszczyna dzisiaj postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wystosowując do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczącego nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów. Rząd polski ma 2 miesiące na udzielenie odpowiedzi.

Nowy system środków dyscyplinarnych podważa niezawisłość polskich sędziów, nie zapewniając niezbędnych gwarancji pozwalających chronić ich przed polityczną kontrolą, wymaganych zgodnie zorzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Po pierwsze, Komisja jest zdania, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które ustanawiają prawo do skutecznego środka prawnego przed niezależnym i bezstronnym sądem.

Polska ustawa umożliwia objęcie sędziów sądów powszechnych dyscyplinarnymi czynnościami wyjaśniającymi i procedurami, a także, ostatecznie, nakładanie na sędziów kar z uwagi na treść wydanych przez nich orzeczeń sądowych. Nowy system środków dyscyplinarnych nie zapewnia także niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, która kontroluje decyzje podjęte w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom. W skład Izby Dyscyplinarnej wchodzi wyłącznie sędziowie wybrani przez Krajową Radę Sądowictwa, której sędziów-członków mianuje teraz Sejm.

Nowy system środków dyscyplinarnych nie gwarantuje ponadto, że w sprawie dyscyplinarnej dotyczącej sędziego sądu powszechnego w pierwszej instancji orzekał będzie „sąd ustanowiony na mocy ustawy”, gdyż system ten uprawnia Prezesa Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego do wyznaczenia – *ad hoc* i z niemal nieograniczoną swobodą – sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji właściwego do osądzenia danej sprawy. Nowy system środków dyscyplinarnych wobec sędziów ogranicza również prawa procesowe sędziów obwinionych w postępowaniu dyscyplinarnym. Nowy system nie gwarantuje już, że sprawy będą rozpatrywane w rozsądnym terminie, poprzez umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości i Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej ciągłego podtrzymywania zarzutów przeciwko sędziom sądów powszechnych przez powoływanie rzeczników dyscyplinarnych. Nowy system wpływa także na prawo sędziów do obrony.

Komisja uważa wreszcie, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), ustanawiającego prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Ze zmian okoliczności faktycznych, jakie zachodzą w Polsce, wynika, że nowy system środków

dyscyplinarnych umożliwiają objęcie sędziów postępowaniem dyscyplinarnym ze względu na treść wydanych przez nich orzeczeń. Dotyczy to również decyzji o wystąpieniu z pytaniami do Trybunału Sprawiedliwości. Sędziowie nie są chronieni przed sankcjami dyscyplinarnymi za skorzystanie z tego prawa przewidzianego w art. 267 TFUE, co wywołuje efekt mrozący, zniechęcając ich do korzystania z tego mechanizmu. Funkcjonowanie odesłania prejudycjalnego – będącego podstawą unijnego porządku prawnego – wymaga, by sąd krajowy miał swobodę zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne i to na każdym etapie postępowania.

Rząd polski ma teraz 2 miesiące na udzielenie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia.

Przebieg procedury

Praworządność jest jedną ze wspólnych wartości, na których opiera się Unia Europejska i za którymi opowiadają się wszystkie państwa członkowskie. Została ona zapisana w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Dla funkcjonowania UE jako całości ważna jest również, na przykład w odniesieniu do rynku wewnętrznego, współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz zapewnienie, aby sędziowie w poszczególnych państwach, którzy są także „sędziami UE”, wypełniali swoje zadania polegające na zapewnieniu stosowania prawa Unii i aby odpowiednio kontaktowali się z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kontekście postępowania prejudycjalnego. Na mocy traktatów Komisja Europejska wraz innymi instytucjami i państwami członkowskimi odpowiadają za zagwarantowanie praworządności jako fundamentalnej wartości Unii, jak również za zapewnienie przestrzegania prawa, wartości i zasad UE.

W odpowiedzi na zdarzenia w Polsce, w styczniu 2016 r. Komisja Europejska rozpoczęła dialog z rządem polskim na podstawie ram na rzecz praworządności. Proces ten polega na stałym dialogu między Komisją a danym państwem członkowskim. Komisja informuje na bieżąco Parlament Europejski i Radę o przebiegu tego procesu.

Ze względu na brak postępów w zakresie ram na rzecz praworządności, w dniu 20 grudnia 2017 r. Komisja po raz pierwszy uruchomiła procedurę na podstawie art. 7 ust. 1, przedkładając uzasadniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie określenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia praworządności przez Polskę. Przeprowadzono już szereg dyskusji (26 maja i 16 października) i trzy wysłuchania Polski przez państwa członkowskie w Radzie do Spraw Ogólnych na temat praworządności w Polsce (26 czerwca, 18 września i 11 grudnia).

Ponadto w dniu 2 lipca 2018 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące polskiej ustawy o Sądzie Najwyższym, ze względu na zawarte w niej przepisy emerytalne i ich wpływ na niezależność Sądu Najwyższego. W dniu 24 września 2018 r. Komisja skierowała sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE. W dniu 17 grudnia 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał ostateczne orzeczenie nakładające środki tymczasowe mające na celu wstrzymanie wdrażania polskiej ustawy o Sądzie Najwyższym.

W dniu 29 lipca 2017 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące polskiej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ze względu na zawarte w niej przepisy emerytalne i ich wpływ na niezawisłość władzy sądowniczej. W dniu 20 grudnia 2017 r. Komisja skierowała sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Komisja Europejska – Komunikat prasowy IP/19/6033

Dziś Komisja Europejska postanowiła skierować skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów w Polsce oraz zwrócić się przy tym o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym.

3 kwietnia 2019 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ponieważ nowy system środków dyscyplinarnych podważa niezawisłość sędziów w Polsce i nie zapewnia koniecznych gwarancji chroniących sędziów przed kontrolą polityczną, jak wymaga tego Trybunał Sprawiedliwości UE.

Polskie prawo umożliwia objęcie sędziów sądów powszechnych czynnościami i procedurami dyscyplinarnymi oraz nakładanie na nich kar dyscyplinarnych z uwagi na treść wydanych przez nich orzeczeń, w tym w związku z przysługującym im na mocy art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) prawem do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości UE z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego. 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. Nie zapewnia też, aby sąd „ustanowiony na mocy ustawy” decydował w pierwszej instancji w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów powszechnych. Zamiast tego uprawnia Prezesa Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego do określenia, ad hoc i prawie bez ograniczeń, który sąd dyscyplinarny pierwszej instancji zajmie się osądzeniem danej sprawy w postępowaniu wszczętym przeciwko sędziemu sądu powszechnego. Nowy system nie gwarantuje, że sprawy będą rozpatrywane w rozsądnym czasie, co umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości – za pośrednictwem mianowanych przez siebie rzeczników dyscyplinarnych – doprowadzenie do sytuacji, w której przeciwko sędziom sądów powszechnych będą toczyć się długotrwałe postępowania dyscyplinarne. Nowy system ma również wpływ na prawo sędziów sądów powszechnych do obrony. Sędziom nie zapewnia się zatem ochrony przed kontrolą polityczną, co podważa zasadę niezawisłości sędziów.

3 kwietnia 2019 r. Komisja wystosowała do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia. Po dogłębnej analizie otrzymanej odpowiedzi Komisja uznała, że wątpliwości prawne nie zostały rozwiane, i podjęła kolejny krok w tej procedurze, przesyłając w dniu 17 lipca 2019 r. uzasadnioną opinię. W swojej ostatniej odpowiedzi władze polskie nie przedstawiły argumentów, które rozwiąłyby obawy Komisji.

W związku z tym Komisja postanowiła skierować sprawę przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości UE. Biorąc pod uwagę potencjalny wpływ systemu środków dyscyplinarnych na niezawisłość sędziów, uzasadniony jest wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym, aby prawomocny wyrok został wydany jak najszybciej. Byłoby to również zgodne z komunikatem Komisji z dnia 17 lipca 2019 r. zatytułowanym „Umocnienie praworządności w Unii – plan działania”. Komisja podkreśla w nim, że w oparciu o dotychczasowe podejście

do egzekwowania prawa oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE będzie stosować strategiczne podejście do postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związanych z praworządnością, a w razie potrzeby zwróci się o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym oraz o zastosowanie środków tymczasowych.

Kontekst

Praworządność jest jedną ze wspólnych wartości, na których opiera się Unia Europejska i które są wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Zapisana jest w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Praworządność jest niezbędna do funkcjonowania UE jako całości, na przykład w odniesieniu do rynku wewnętrznego czy współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, oraz do zapewnienia, aby sędziowie krajowi, którzy są również sędziami UE, mogli wypełniać swoją rolę zapewniania stosowania prawa UE i mogli odpowiednio kontaktować się z Trybunałem Sprawiedliwości UE w kontekście postępowań prejudycjalnych. Komunikaty Komisji z dnia 3 kwietnia i 17 lipca 2019 r. dotyczące praworządności opisują istniejące instrumenty służące egzekwowaniu praworządności, a także działania i wnioski Komisji mające na celu wzmocnienie tych narzędzi.

Komisja Europejska wraz z innymi instytucjami Unii Europejskiej i państwami członkowskimi jest odpowiedzialna na mocy Traktatów za zagwarantowanie praworządności jako podstawowej wartości Unii i za zapewnienie poszanowania prawa, wartości i zasad UE.

Wydarzenia w Polsce skłoniły Komisję Europejską do podjęcia w styczniu 2016 r. dialogu z polskim rządem na mocy ram UE na rzecz umocnienia praworządności, a następnie do uruchomienia 20 grudnia 2017 r. procedury, o której mowa w art. 7 ust. 1 TUE. Proces ten opiera się na ciągłym dialogu między Komisją i państwem członkowskim. Komisja regularnie informuje Parlament Europejski i Radę o jego przebiegu.

Dodatkowo 2 lipca 2018 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z polską ustawą o Sądzie Najwyższym z uwagi na jej przepisy dotyczące przechodzenia sędziów na emeryturę i wpływ tych przepisów na niezależność Sądu Najwyższego. 24 września 2018 r. Komisja zdecydowała o skierowaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE, który wydał prawomocny wyrok 24 czerwca 2019 r. Trybunał uznał, że obniżenie wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego jest sprzeczne z prawem UE i narusza zasadę nieusuwalności sędziów, a tym samym zasadę niezawisłości sędziowskiej.

29 lipca 2017 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z polską ustawą o ustroju sądów powszechnych z uwagi na przepisy dotyczące przechodzenia sędziów na emeryturę i wpływ tych przepisów na niezależność sądów. 20 grudnia 2017 r. Komisja zdecydowała skierować tę sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE.

USTAWA

z dnia 20 grudnia 2019 r.

o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw¹⁾

W poczuciu odpowiedzialności za wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, podkreślając znaczenie, iż Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli i to do Narodu, należy władza zwierzchnia;

Uznając konieczność poszanowania trójpodziału i równoważenia władz wynikającą z art. 10 Konstytucji RP; W poszanowaniu wartości demokratycznego państwa prawnego oraz niezależności i apolityczności sądów;

Realizując prawo obywateli do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd;

Szanując konieczność zagwarantowania przez Rzeczpospolitą Polską wolności i praw człowieka i obywatela gwarantowanych w konstytucji i innych aktach normatywnych oraz znaczenie wynikającego wprost z konstytucji zakazu prowadzenia przez sędziów działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;

Uznając znaczenie zasady bezpieczeństwa prawnego dla obywateli, w szczególności zasadę zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa oraz konieczność zagwarantowania pewności w zakresie powołania przez Prezydenta RP sędziów, którzy orzekają w ich sprawach;

Szanując dążenie do zapewnienia jednolitości orzecznictwa w Polsce i podwyższenia standardów prawa zarówno stanowionego jak i stosowanego;

Podkreślając ustrojową rolę Trybunału Konstytucyjnego jako organu powołanego do orzekania o zgodności z Konstytucją ustaw i umów międzynarodowych;

Uznając, że każdemu powołanemu przez Prezydenta RP sędziemu należy zapewnić warunki godnego wykonywania zawodu sędziego, w szczególności zapewnić skuteczne procedury nie pozwalające na nieuzasadnione prawnie podważanie statusu sędziego przez jakiegokolwiek organ władzy wykonawczej, ustawodawczej, sądowniczej, a także przez jakiegokolwiek osoby, instytucje, w tym innych sędziów, a tym samym dążąc do zapewnienia obywatelom poczucia bezpieczeństwa i stabilności w zakresie wydawanych przez sądy orzeczeń;

Uchwala się niniejszą ustawę.

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze.

Art. 1. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 52, 55, 60, 125, 1465 i 1495) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 w § 2 pkt 1–3 otrzymują brzmienie:

- „1) zgromadzenie ogólne sędziów sądu apelacyjnego;
- 2) zgromadzenie ogólne sędziów sądu okręgowego;
- 3) zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego.”;

2) w art. 9a § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2, sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 oraz, w zakresie nadzoru nad prowadzeniem ksiąg wieczystych, rejestru zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego, referendarze sądowi delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości na podstawie art. 151a § 5.”;

3) po art. 9b dodaje się art. 9c i art. 9d w brzmieniu:

„Art. 9c. Ilekroć przepis ustawy przewiduje zasięgnięcie opinii kolegium albo zgromadzenia ogólnego bez wskazania terminu, w razie niewyrażenia opinii w dniu, na który zostało zwołane posiedzenie w celu jej wydania, uważa się, że opinia jest pozytywna.

Art. 9d. Przedmiotem obrad kolegium i samorządu sędziowskiego nie mogą być sprawy polityczne, w szczególności zabronione jest podejmowanie uchwał podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów.”;

4) w art. 22a w § 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Prezes sądu apelacyjnego w sądzie apelacyjnym po zasięgnięciu opinii kolegium sądu apelacyjnego, prezes sądu okręgowego w sądzie okręgowym po zasięgnięciu opinii kolegium sądu okręgowego a prezes sądu rejonowego w sądzie rejonowym po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu okręgowego ustalają podział czynności, który określa.”;

5) w art. 23 w § 1 wyrazy „zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji” zastępuje się wyrazami „zgromadzeniu ogólnemu sędziów sądu apelacyjnego”;

6) w art. 24 w § 1 wyrazy „zgromadzeniu ogólnemu sędziów okręgu” zastępuje się wyrazami „zgromadzeniu ogólnemu sędziów sądu okręgowego”;

7) w art. 25 w § 1 wyrazy „zebraniu sędziów danego” zastępuje się wyrazami „zgromadzeniu sędziów”;

8) art. 28 otrzymuje brzmienie:

„Art. 28. § 1. Kolegium sądu apelacyjnego składa się z:

- 1) prezesa sądu apelacyjnego;
- 2) prezesów sądów okręgowych z obszaru właściwości sądu apelacyjnego.

§ 2. Członek kolegium może upoważnić do udziału w posiedzeniu kolegium sędziego sądu, którego jest prezesem.

§ 3. Przewodniczącym kolegium sądu apelacyjnego jest prezes tego sądu, a w razie jego nieobecności – najstarszy służbą członek kolegium.

§ 4. Uchwały zapadają większością głosów. Do podjęcia uchwały jest wymagana obecność co najmniej połowy wszystkich członków kolegium sądu apelacyjnego. Prezes sądu nie bierze udziału w podejmowaniu uchwał w przypadku wyrażania przez kolegium opinii w sprawach, w których decyzje należą do jego kompetencji. W przypadku równej

liczby głosów, przesądza głos przewodniczącego, a jeżeli prezes sądu apelacyjnego nie bierze udziału w głosowaniu przesądza głos najstarszego sędzią członka kolegium.

§ 5. Głosowanie jest tajne, jeżeli żądanie takie zgłosi chociażby jeden z obecnych członków kolegium sądu apelacyjnego.

§ 6. W uzasadnionych przypadkach przewodniczący kolegium może zarządzić przeprowadzenie głosowania w trybie obiegowym. Głosowanie jest wówczas jawne. Głosowanie w trybie obiegowym jest ważne, jeżeli w terminie wyznaczonym na zajęcie stanowiska głos odda co najmniej połowa członków kolegium.

§ 7. W posiedzeniach kolegium zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu apelacyjnego mogą uczestniczyć, z prawem udziału w głosowaniu wyłącznie w tych sprawach, delegaci zgromadzenia ogólnego sędziów sądu apelacyjnego.

§ 8. Kolegium sądu apelacyjnego zbiera się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Posiedzenia kolegium zwołuje prezes sądu apelacyjnego z własnej inicjatywy lub na wniosek jednej trzeciej liczby członków kolegium.

§ 9. W posiedzeniu kolegium sądu apelacyjnego, na którym ma być wyrażona opinia o projekcie planu finansowego, o którym mowa w art. 178 § 1, uczestniczy dyrektor sądu apelacyjnego”;

9) w art. 29 w § 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) opiniuje kandydatów na stanowiska sędziów sądu apelacyjnego;”;

10) art. 30 otrzymuje brzmienie:

„Art. 30. § 1. Kolegium sądu okręgowego składa się z:

- 1) prezesa sądu okręgowego;
- 2) prezesów sądów rejonowych z obszaru właściwości sądu okręgowego.

§ 2. Do kolegium sądu okręgowego stosuje się odpowiednio przepisy art. 28 § 2–6, 8 i 9.

§ 3. W posiedzeniach kolegium zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu okręgowego mogą uczestniczyć, z prawem udziału w głosowaniu wyłącznie w tych sprawach, delegaci zgromadzenia ogólnego sędziów sądu okręgowego.

§ 4. W posiedzeniach kolegium zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu rejonowego mogą uczestniczyć, z prawem udziału w głosowaniu wyłącznie w tych sprawach, delegaci zgromadzeń ogólnych sądów rejonowych z okręgu sądowego.”;

11) w art. 31:

a) w § 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) opiniuje kandydatów na stanowiska sędziów sądu okręgowego i sędziów sądów rejonowych;”;

b) w § 2 wyrazy „zebraniu sędziów” zastępuje się wyrazami „zgromadzeniu ogólnym sędziów tego sądu”;

12) w art. 31a w § 3 wyrazy „zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji” zastępuje się wyrazami „zgromadzenia ogólnego sędziów sądu apelacyjnego”;

13) art. 33 otrzymuje brzmienie:

„Art. 33. § 1. Zgromadzenie ogólne sędziów sądu apelacyjnego składa się z sędziów tego sądu. Mogą w nim uczestniczyć sędziowie delegowani do pełnienia obowiązków sędziego w tym sądzie, bez prawa udziału w głosowaniu.

§ 2. Przewodniczącym zgromadzenia ogólnego sędziów sądu apelacyjnego jest prezes sądu apelacyjnego. W razie nieobecności prezesa sądu obowiązki przewodniczącego pełni najstarszy służbą wiceprezes sądu apelacyjnego.

§ 3. Udział w posiedzeniu zgromadzenia ogólnego sędziów sądu apelacyjnego jest obowiązkowy, o ile zarządzi tak prezes sądu apelacyjnego.

§ 4. Sędziowie niebędący członkami zgromadzenia ogólnego sędziów sądu apelacyjnego mogą brać udział w posiedzeniach zgromadzenia, bez prawa udziału w głosowaniu.

§ 5. Uchwały zgromadzenia ogólnego sędziów sądu apelacyjnego zapadają zwykłą większością głosów obecnych członków zgromadzenia. Głosowanie jest imienne. Lista oddanych głosów jest jawna i stanowi załącznik do uchwały.

§ 6. Zgromadzenie ogólne sędziów sądu apelacyjnego zbiera się co najmniej raz w roku; posiedzenia zgromadzenia zwołuje prezes sądu apelacyjnego z własnej inicjatywy lub na wniosek kolegium sądu apelacyjnego, kolegium sądu okręgowego, jednej piątej liczby członków zgromadzenia albo na wniosek Ministra Sprawiedliwości. O terminie zgromadzenia prezes sądu apelacyjnego zawiadamia z co najmniej dwutygodniowym wyprzedzeniem, przedstawiając planowany porządek obrad.”;

14) art. 34 otrzymuje brzmienie:

„Art. 34. § 1. Zgromadzenie ogólne sędziów sądu apelacyjnego realizuje zadania określone w ustawach, a w szczególności:

- 1) wysłuchuje informacji prezesa sądu apelacyjnego o sytuacji w sądzie;
- 2) może dokonać wyboru delegatów do udziału w posiedzeniach kolegium sądu zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu apelacyjnego;
- 3) może wyrazić opinię o rocznym sprawozdaniu, o którym mowa w art. 31a § 2.

§ 2. Wyboru delegatów, o których mowa w § 1 pkt 2, w liczbie równej liczbie członków kolegium sądu apelacyjnego, dokonuje się w głosowaniu tajnym. Oddanie głosu następuje przez wskazanie jednego kandydata na liście wszystkich zgłoszonych. Delegatami zostają kandydaci, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli dwóch lub więcej uzyskało równą liczbę głosów, w wyniku czego nie jest możliwe wybranie kandydatów w liczbie równej liczbie członków kolegium sądu apelacyjnego, przeprowadza się ponowne głosowanie z udziałem tylko tych kandydatów.

§ 3. Wybór delegatów następuje na okres roku.

§ 4. W przypadku wygaśnięcia kadencji delegata w wyniku złożenia rezygnacji, rozwiązania albo wygaśnięcia jego stosunku służbowego, przejścia lub przeniesienia go w stan spoczynku lub przeniesienia na inne miejsce służbowe albo powołania na inne stanowisko, delegatem zostaje sędzia, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów, o których mowa w § 2.”;

15) art. 35–36a otrzymują brzmienie:

„Art. 35. § 1. Zgromadzenie ogólne sędziów sądu okręgowego składa się z wszystkich sędziów tego sądu. Mogą w nim uczestniczyć sędziowie delegowani do pełnienia obowiązków sędziego w tym sądzie, bez prawa udziału w głosowaniu.

§ 2. Przewodniczącym zgromadzenia ogólnego sędziów sądu okręgowego jest prezes sądu okręgowego. W razie nieobecności prezesa obowiązki przewodniczącego pełni najstarszy służbą wiceprezes sądu okręgowego.

§ 3. Udział w posiedzeniu zgromadzenia ogólnego sędziów sądu okręgowego jest obowiązkowy, o ile zarządzi tak prezes sądu okręgowego.

§ 4. Sędziowie niebędący członkami zgromadzenia ogólnego sędziów sądu okręgowego mogą brać udział w posiedzeniach zgromadzenia, bez prawa udziału w głosowaniu.

§ 5. Uchwały zgromadzenia ogólnego sędziów sądu okręgowego zapadają zwykłą większością głosów obecnych członków zgromadzenia. Głosowanie jest imienne. Lista oddanych głosów jest jawna i stanowi załącznik do uchwały.

§ 6. Zgromadzenie ogólne sędziów sądu okręgowego zbiera się co najmniej raz w roku; posiedzenia zgromadzenia zwołuje prezes sądu okręgowego z własnej inicjatywy lub na wniosek prezesa sądu apelacyjnego, kolegium sądu okręgowego, jednej piątej liczby członków zgromadzenia albo na wniosek Ministra Sprawiedliwości. O terminie zgromadzenia prezes sądu okręgowego zawiadamia z co najmniej dwutygodniowym wyprzedzeniem, przedstawiając planowany porządek obrad.

Art. 36. § 1. Zgromadzenie ogólne sędziów sądu okręgowego realizuje zadania określone w ustawach, a w szczególności:

- 1) wysłuchuje informacji prezesa sądu okręgowego o sytuacji w sądzie;
- 2) może dokonać wyboru delegatów do udziału w posiedzeniach kolegium sądu zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu okręgowego i sędziów sądu rejonowego.

§ 2. Wyboru delegatów, o których mowa w § 1 pkt 2, w liczbie równej liczbie członków kolegium sądu okręgowego, dokonuje się w głosowaniu tajnym. Oddanie głosu następuje przez wskazanie jednego kandydata na liście wszystkich zgłoszonych. Delegatami zostają kandydaci, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli dwóch lub więcej uzyskało równą liczbę głosów, w wyniku czego nie jest możliwe wybranie kandydatów w liczbie równej liczbie członków kolegium sądu apelacyjnego, przeprowadza się ponowne głosowanie z udziałem tylko tych kandydatów.

§ 3. Wybór delegatów następuje na okres roku.

§ 4. W przypadku wygaśnięcia kadencji delegata w wyniku złożenia rezygnacji, rozwiązania albo wygaśnięcia jego stosunku służbowego, przejścia lub przeniesienia go w stan spoczynku lub przeniesienia na inne miejsce służbowe albo powołania na inne stanowisko, delegatem zostaje sędzia, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów, o których mowa w § 2.

Art. 36a. § 1. Zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego składa się z wszystkich sędziów tego sądu. Mogą w nim uczestniczyć sędziowie delegowani do pełnienia obowiązków sędziego w tym sądzie oraz asesorzy sądowi tego sądu, bez prawa udziału w głosowaniu.

§ 2. Zgromadzeniu ogólnemu sędziów sądu rejonowego przewodniczy prezes sądu rejonowego. W razie nieobecności prezesa obowiązki przewodniczącego pełni najstarszy służbą wiceprezes sądu, a jeżeli w sądzie nie został powołany wiceprezes – najstarszy służbą przewodniczący wydziału w tym sądzie.

§ 3. Udział w zgromadzeniu sędziów sądu rejonowego jest obowiązkowy, o ile zarządzi tak prezes sądu.

§ 4. Uchwały zgromadzenia ogólnego sędziów sądu rejonowego zapadają zwykłą większością głosów obecnych członków zgromadzenia. Głosowanie jest tajne wyłącznie w zakresie wyboru delegata, o którym mowa w § 6 pkt 2.

§ 5. Zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego zwołuje prezes sądu z własnej inicjatywy lub na wniosek jednej piątej liczby sędziów tego sądu.

§ 6. Zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego:

- 1) wysłuchuje informacji prezesa sądu o działalności sądu i może wyrazić w tym zakresie opinię;

2) może dokonać wyboru delegata do udziału w posiedzeniach kolegium sądu okręgowego zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu rejonowego.

§ 7. Wyboru delegata, o którym mowa w § 6 pkt 2, dokonuje się w głosowaniu tajnym. Oddanie głosu następuje przez wskazanie jednego kandydata na liście wszystkich zgłoszonych. Delegatem zostaje kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów. Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów uzyskało równą liczbę głosów, w wyniku czego nie jest możliwe wybranie jednego delegata, przeprowadza się ponowne głosowanie z udziałem tylko tych kandydatów.

§ 8. Wybór delegata następuje na okres roku.

§ 9. W przypadku wygaśnięcia kadencji delegata w wyniku złożenia rezygnacji, rozwiązania albo wygaśnięcia jego stosunku służbowego, przejścia lub przeniesienia go w stan spoczynku lub przeniesienia na inne miejsce służbowe albo powołania na inne stanowisko, delegatem zostaje sędzia, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów, o których mowa w § 7.”;

16) w art. 37e:

a) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Prezes sądu apelacyjnego, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub nieracjonalności podziału czynności ustalonego przez prezesa sądu okręgowego, wydaje zalecenie zmiany podziału czynności. Jeżeli prezes sądu apelacyjnego nie zmieni podziału czynności zgodnie z zaleceniem, prezes sądu apelacyjnego może zwrócić się o rozstrzygnięcie do Krajowej Rady Sądownictwa, której uchwała jest ostateczna.”;

b) § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Uprawnienia, o których mowa w § 1 i 2, przysługują również prezesowi sądu okręgowego wobec prezesa lub wiceprezesa sądu rejonowego, działającego w okręgu sądowym.”;

17) art. 37h otrzymuje brzmienie:

„Art. 37h. § 1. Prezes sądu apelacyjnego sporządza informację roczną o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych mu zadań, którą przedkłada Ministrowi Sprawiedliwości, nie później niż do końca kwietnia każdego roku.

§ 2. Minister Sprawiedliwości dokonuje oceny informacji rocznej i przyjmuje tę informację albo odmawia jej przyjęcia. Odmowa przyjęcia informacji rocznej wymaga uzasadnienia.

§ 3. Niewykonanie w terminie obowiązku, o którym mowa w § 1, jest równoznaczne z odmową przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości.

§ 4. Prezes sądu apelacyjnego, któremu odmówiono przyjęcia informacji rocznej, może w terminie czternastu dni od dnia poinformowania go o tym złożyć Ministrowi Sprawiedliwości pisemne zastrzeżenie.

§ 5. W przypadku złożenia zastrzeżenia, Minister Sprawiedliwości w terminie miesiąca od dnia złożenia zastrzeżenia przyjmuje informację roczną albo przekazuje sprawę do rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa, zawiadamiając prezesa sądu o sposobie rozpatrzenia zastrzeżenia. W przypadku uwzględnienia zastrzeżenia przez Krajową Radę Sądownictwa w całości Minister Sprawiedliwości przyjmuje informację roczną.

§ 6. Odmowa przyjęcia informacji rocznej przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa sądu apelacyjnego z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1.”;

18) w art. 41 w § 1a wyrazy „zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu albo zebrania sędziów sądu rejonowego” zastępuje się wyrazami

„zgromadzenia ogólnego sędziów sądu apelacyjnego, zgromadzenia ogólnego sędziów sądu okręgowego albo zgromadzenia ogólnego sędziów sądu rejonowego”;

19) po art. 42 dodaje się art. 42a w brzmieniu:

„Art. 42a. § 1. W ramach działalności sądów lub organów sądów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 2. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.”;

20) w art. 55:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Sędzią sądu powszechnego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.”;

b) dodaje się § 4 w brzmieniu:

„§ 4. Sędzia może orzekać we wszystkich sprawach w swoim miejscu służbowym, a w innych sądach w przypadkach określonych w ustawie (jurysdykcja sędziego). Przepisy o przydziale spraw oraz wyznaczaniu i zmianie składu sądu nie ograniczają jurysdykcji sędziego i nie mogą być podstawą stwierdzenia sprzeczności składu sądu z przepisami prawa, nienależytego obsadzenia sądu lub udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia.”;

21) w art. 57aa w § 3 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Prezes właściwego sądu, któremu zgłoszono kandydaturę na wolne stanowisko sędziowskie, zamieszcza w systemie teleinformatycznym w terminie 3 dni roboczych elektroniczne kopie dokumentów innych niż zamieszczone przez kandydata, mających w oryginale postać papierową, wymaganych w tym postępowaniu, opatrując je podpisem elektronicznym nadanym przez ten system.”;

22) w art. 57ab § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Kandydaturę na wolne stanowisko sędziego sądu rejonowego oraz na wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego zgłasza się prezesowi właściwego sądu okręgowego, zaś kandydaturę na wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego – prezesowi sądu apelacyjnego.”;

23) w art. 57ae § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Prezes sądu okręgowego ma dostęp do zgromadzonych w systemie teleinformatycznym dokumentów dotyczących wszystkich postępowań w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim w sądzie okręgowym i w sądach rejonowych danego okręgu. Prezes sądu apelacyjnego ma dostęp do zgromadzonych w systemie teleinformatycznym dokumentów dotyczących wszystkich postępowań w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim w sądzie apelacyjnym.”;

24) w art. 57ah § 5 otrzymuje brzmienie:

„§ 5. Prezes sądu apelacyjnego przedstawia kandydaturę na wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego wraz z oceną kwalifikacji oraz ewentualnymi uwagami kandydata do zaopiniowania kolegium sądu apelacyjnego. Prezes sądu okręgowego przedstawia kandy-

daturę na wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego i sędziego sądu rejonowego wraz z oceną kwalifikacji oraz ewentualnymi uwagami kandydata do zaopiniowania kolegium sądu okręgowego.”;

25) w art. 58:

- a) w § 1 wyraz „zgromadzenia” zastępuje się wyrazem „kolegium”,
- b) uchyla się § 2,
- c) w § 2a skreśla się wyrazy „przez kolegium lub zgromadzenie ogólne” oraz „lub zgromadzenia ogólnego”,
- d) § 4 otrzymuje brzmienie:
„§ 4. Prezes właściwego sądu zamieszcza w systemie teleinformatycznym w terminie 3 dni roboczych ocenę kwalifikacji, opinię właściwego kolegium sądu, informację uzyskaną od komendanta wojewódzkiego Policji albo Komendanta Stołecznego Policji, o której mowa w § 3, jak również inne dokumenty dotyczące danego postępowania w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim.”;

26) w art. 66 dotychczasową treść oznaczają się jako § 1 i dodaje się § 2 w brzmieniu:

„§ 2. Odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziowskiego.”;

27) w art. 77:

- a) w § 9 wyrazy „łączny okres delegowania nie może przekroczyć 14 dni w ciągu roku” zastępuje się wyrazami „przydział spraw delegowanemu sędziemu, jako sędziemu sprawozdawcy, nie może przekroczyć 30 spraw w ciągu roku”,
- b) po § 9 dodaje się § 9a w brzmieniu:
„§ 9a. Prezes sądu okręgowego może delegować sędziego sądu rejonowego, za jego zgodą, do pełnienia dyżurów w innym sądzie rejonowym równocześnie z pełnieniem dyżuru w miejscu służbowym. Sędzia może cofnąć zgodę za trzymiesięcznym uprzedzeniem.”;

28) w art. 87 wyrazy „zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji” zastępuje się wyrazami „zgromadzeniu ogólnemu sędziów sądu apelacyjnego”;

29) po art. 88 dodaje się art. 88a i art. 88b w brzmieniu:

„Art. 88a. § 1. Sędzia jest obowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia o:

- 1) członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu – ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa;
- 2) funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej – ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji;
- 3) członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. – ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa.

§ 2. Oświadczenia, o których mowa w § 1, sędziowie składają prezesowi właściwego sądu apelacyjnego, a prezesi sądów apelacyjnych – Ministrowi Sprawiedliwości.

§ 3. Oświadczenia, o których mowa w § 1, składa się w terminie 30 dni od dnia objęcia urzędu sędziego, a także w terminie 30 dni od powstania lub ustania okoliczności, o których mowa w § 1.

§ 4. Informacje zawarte w oświadczeniach, o których mowa w § 1, są jawne i podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia

- 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, nie później niż 30 dni od dnia złożenia oświadczenia uprawnionemu podmiotowi.
- Art. 88b. § 1. Właściwy prezes sądu ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej informację o pierwszym i kolejnych powołaniach sędziów sądu, którym kieruje.
- § 2. Ogłoszenie, o którym mowa w § 1, zawiera informację o:
- 1) organie powołującym oraz wnioskującym o powołanie;
 - 2) dacie powołania;
 - 3) miejscu służbowym (siedzibie sędziego).”;
- 30) w art. 106xa w § 5 wyrazy „zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu” zastępuje się wyrazami „zgromadzenia ogólnego sędziów sądu okręgowego”;
- 31) art. 106zg otrzymuje brzmienie:
- „Art. 106zg. § 1. Do asesorów sądowych stosuje się odpowiednio przepisy art. 67, art. 75b, art. 82, art. 83a, art. 85–90, art. 95 i art. 97.
- § 2. Ilekroć inne ustawy przewidują podejmowanie czynności urzędowych przez sędziego należy przez sędziego rozumieć także asesora sądowego.”;
- 32) w art. 107 § 1 otrzymuje brzmienie:
- „§ 1. Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:
- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;
 - 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
 - 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
 - 5) uchybienie godności urzędu.”;
- 33) art. 107a otrzymuje brzmienie:
- „Art. 107a. Asesor sądowy odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne) oraz za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli przez nie okazał się niegodny urzędu asesora sądowego, tak jak sędzia. Przepisy art. 108–133a stosuje się odpowiednio.”;
- 34) w art. 109:
- a) w § 1 po pkt 2a dodaje się pkt 2b w brzmieniu:
„2b) kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny;”;
 - b) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:
„§ 1a. Za przewinienie dyscyplinarne określone w art. 107 § 1 pkt 2–4, wymierza się karę, o której mowa w § 1 pkt 4 lub 5, a w przypadku mniejszej wagi – karę, o której mowa w § 1 pkt 2a, 2b lub 3.”;
- 35) w art. 110:
- a) w § 1 w pkt 1 w lit. b po wyrazach „wraz z wytknięciem uchybienia” dodaje się wyrazy „, oraz w sprawach, o których mowa w art. 107 § 1 pkt 3”;

b) § 2 i 2a otrzymują brzmienie:

„§ 2. Sądy dyscyplinarne są ponadto właściwe do orzekania w sprawach, o których mowa w art. 37 § 5, art. 75 § 2 pkt 3, art. 80 i art. 106zd.

§ 2a. Do rozpoznawania spraw, o których mowa w art. 37 § 5 i art. 75 § 2 pkt 3, właściwy miejscowo jest sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem. W sprawach, o których mowa w art. 80 i art. 106zd, orzeka w pierwszej instancji Sąd Najwyższy w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej, a w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej.”

c) po § 2a dodaje się § 2b w brzmieniu:

„§ 2b. W sprawach, w których właściwy jest Sąd Najwyższy, czynności prezesa sądu dyscyplinarnego wykonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej.”;

36) w art. 112:

a) po § 2 dodaje się § 2a w brzmieniu:

„§ 2a. Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych i Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych mogą podjąć i prowadzić czynności w każdej sprawie dotyczącej sędziego.”

b) § 6–9 otrzymują brzmienie:

„§ 6. Zastępcę rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie apelacyjnym powołuje na czteroletnią kadencję spośród sędziów tego sądu lub sędziów sądów okręgowych z obszaru właściwości sądu apelacyjnego Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych.

§ 7. Zastępcę rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie okręgowym powołuje na czteroletnią kadencję spośród sędziów tego sądu lub sędziów sądów rejonowych z obszaru właściwości sądu okręgowego Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych.

§ 8. Kadencja zastępcy rzecznika dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym lub przy sądzie okręgowym wygasa przed jej upływem w przypadku:

- 1) rozwiązania albo wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego;
- 2) przejścia albo przeniesienia sędziego w stan spoczynku;
- 3) przeniesienia sędziego na inne stanowisko sędziowskie poza obszarem właściwości odpowiednio sądu apelacyjnego lub okręgowego lub delegowania go poza ten obszar na podstawie art. 77;
- 4) przyjęcia przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych złożonej przez sędziego rezygnacji z funkcji zastępcy rzecznika.

§ 9. Zastępca rzecznika pełni obowiązki po upływie kadencji do czasu powołania zastępcy rzecznika na następną kadencję.”

c) uchyla się § 10–13;

37) po art. 114 dodaje się art. 114a w brzmieniu:

„Art. 114a. § 1. Na świadka, który bez należytego usprawiedliwienia nie stawił się na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego albo bez jego zezwolenia wydalil się z miejsca czynności przed jej zakończeniem można nałożyć karę pieniężną w wysokości do 3 000 zł. Nałożenie kary pieniężnej nie wyłącza odpowiedzialności dyscyplinarnej.

§ 2. O nałożeniu kary pieniężnej, o której mowa w § 1, rozstrzyga na wniosek rzecznika dyscyplinarnego sąd dyscyplinarny przy sądzie apelacyjnym, w którego okręgu prowadzi się czynności.

§ 3. Na postanowienie sądu dyscyplinarnego w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej.”;

38) art. 128 otrzymuje brzmienie:

„Art. 128. W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się odpowiednio przepisy części ogólnej Kodeksu karnego oraz przepisy Kodeksu postępowania karnego, z wyłączeniem art. 344a i art. 396a, z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 13 otrzymuje brzmienie:

„Art. 13. § 1. Każdy sędzia Sądu Najwyższego ma prawo zgłosić jednego kandydata na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

§ 2. Zgłoszenia kandydata dokonuje się przewodniczącemu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego dokonującemu wyboru, o którym mowa w art. 12 § 2, niezwłocznie po jego rozpoczęciu.

§ 3. Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego dokonującemu wyboru, o którym mowa w art. 12 § 2, przewodniczy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a w przypadku, gdy nie jest to możliwe lub gdy zgłoszono jego kandydaturę – Sędzia Sądu Najwyższego, którego kandydatura nie została zgłoszona, wyznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 4. Do dokonania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, wymagana jest obecność co najmniej 84 członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. Jeżeli wyboru nie dokonano ze względu na brak wymaganego kworum, do dokonania wyboru na kolejnym posiedzeniu wymagana jest obecność co najmniej 75 członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. Jeżeli także na tym posiedzeniu wyboru nie dokonano ze względu na brak wymaganego kworum, wybór może zostać dokonany na kolejnym posiedzeniu w przypadku obecności co najmniej 32 członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. Posiedzenia, o których mowa w zdaniu drugim i trzecim, zwołuje się na dzień przypadający nie później niż w terminie 5 dni od daty odbycia poprzedniego posiedzenia.

§ 5. Każdy sędzia uczestniczący w głosowaniu może oddać tylko jeden głos. Głosowanie jest tajne.

§ 6. Kandydatami na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wybranymi przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego są kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów. Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego uzyskało równą liczbę głosów, w wyniku czego nie jest możliwe wybranie pięciu kandydatów, przeprowadza się ponowne głosowanie z udziałem tylko tych kandydatów. Przepis § 5 stosuje się.

§ 7. Niezwłocznie po wybraniu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego albo inna osoba wskazana przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego przekazuje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej listę kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wybranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, wraz z protokołem głosowania.

§ 8. Po przekazaniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej listy kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wybranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, wraz z protokołem głosowania, nie jest dopuszczalne zwołanie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w celu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.”;

- 2) po art. 13 dodaje się art. 13a w brzmieniu:

„Art. 13a. § 1. Jeżeli kandydaci na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie zostali wybrani zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie powierza wykonywanie obowiązków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego.

§ 2. W terminie tygodnia od dnia powierzenia wykonywania obowiązków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego sędzia, któremu obowiązki te powierzono, zwołuje Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, któremu przewodniczy, w celu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

§ 3. Do dokonania wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wymagana jest obecność co najmniej 32 członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. Przepisy art. 13 § 1, 2 i 5–7 stosuje się.”;

- 3) w art. 17:

a) w § 2 wyrazy „art. 13 § 1 i” zastępuje się wyrazami „art. 13 § 3, art. 13a § 2 oraz”;

b) po § 2 dodaje się § 2a w brzmieniu:

„§ 2a. O terminie i porządku posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zawiadamia sędziów Sądu Najwyższego najpóźniej 7 dni przed dniem posiedzenia, z uwzględnieniem art. 13 § 4 zdanie czwarte i art. 13a § 2.”;

- 4) w art. 26 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2–6 w brzmieniu:

„§ 2. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przekazanie wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania.

§ 3. Wniosek, o którym mowa w § 2, pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

§ 4. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie.

§ 5. Do postępowania w sprawach, o których mowa w § 4, stosuje się odpowiednie przepisy o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń, a w sprawach karnych przepisy o wznowieniu postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem.

Nie jest konieczne uprawdopodobnienie ani wyrządzenie szkody, spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy.

§ 6. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w § 4, można wnieść do Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, z pominięciem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, a także w razie nieskorzystania przez stronę z przysługujących jej środków prawnych, w tym skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego.”;

5) w art. 27:

a) w § 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury;”;

b) w § 3 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) Sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury dotyczące:

a) przewinień dyscyplinarnych, rozpoznawane w pierwszej instancji przez Sąd Najwyższy,

b) zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie.”;

c) w § 4 w pkt 1 wyrazy „sędziów i prokuratorów” zastępuje się wyrazami „sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury”;

6) art. 29 otrzymuje brzmienie:

„Art. 29. § 1. Sędzią Sądu Najwyższego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 2. W ramach działalności Sądu Najwyższego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 3. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez Sąd Najwyższy lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.”;

7) w art. 45 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Oświadczenie, o którym mowa w art. 88a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędzia Sądu Najwyższego składa Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, zaś Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – Krajowej Radzie Sądownictwa.”;

8) w art. 72 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;

2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;

3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;

4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;

5) uchybienie godności urzędu.”;

- 9) w art. 75:
- a) w § 1 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:
„3a) kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek, o którym mowa w art. 48 § 7;”;
 - b) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:
„§ 1a. Za przewinienie dyscyplinarne określone w art. 72 § 1 pkt 2–4, wymierza się karę, o której mowa w § 1 pkt 5, a w przypadku mniejszej wagi – karę, o której mowa w § 1 pkt 3, 3a lub 4.”;
- 10) w art. 82 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 oraz dodaje się § 2–5 w brzmieniu:
- „§ 2. Sąd Najwyższy, rozpoznając sprawę, w której występuje zagadnienie prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu, odracza jej rozpoznanie i przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.
- § 3. Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając wniosek, o którym mowa w art. 26 § 2, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa mających być podstawą orzeczenia, może odroczyć rozpoznanie wniosku i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.
- § 4. Podejmując uchwałę, o której mowa w § 2 lub 3, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest związana uchwałą innego składu Sądu Najwyższego, choćby uzyskała ona moc zasady prawnej.
- § 5. Uchwała składu całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego podjęta na podstawie § 2 lub 3 wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego. Odstąpienie od uchwały mającej moc zasady prawnej wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały przez pełny skład Sądu Najwyższego, do podjęcia której wymagana jest obecność co najmniej 2/3 liczby sędziów każdej z izb. Przepisu art. 88 nie stosuje się.”.
- Art. 3.** W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2216) wprowadza się następujące zmiany:
- 1) w art. 23 § 1 otrzymuje brzmienie:
„§ 1. Sędzią sądu wojskowego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.”;
 - 2) po art. 23 dodaje się art. 23a w brzmieniu:
„Art. 23a. § 1. W ramach działalności sądu wojskowego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.
§ 2. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd wojskowy lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.”;
 - 3) w art. 37 § 2 otrzymuje brzmienie:
„§ 2. Przewinieniem dyscyplinarnym w rozumieniu ustawy jest naruszenie obowiązków sędziego, w tym:

- 1) oczywista i rażąca obraza przepisów prawa;
 - 2) działanie lub zaniechanie mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
 - 3) działanie kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
 - 5) uchybienie godności urzędu;
 - 6) naruszenie dyscypliny wojskowej oraz zasad honoru i godności żołnierskiej.”;
- 4) w art. 39:
- a) w § 1 po pkt 2a dodaje się pkt 2b w brzmieniu:
„2b) kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny;”;
 - b) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:
„§ 1a. Za przewinienie dyscyplinarne określone w art. 37 § 2 pkt 2–4, wymierza się karę, o której mowa w § 1 pkt 4 lub 5, a w przypadku mniejszej wagi – karę, o której mowa w § 1 pkt 2a, 2b lub 3.”;
- 5) w art. 39a:
- a) w § 1 w pkt 1 w lit. b po wyrazach „wraz z wytknięciem uchybienia” dodaje się wyrazy „, oraz w sprawach, o których mowa w art. 37 § 2 pkt 3”;
 - b) po § 2 dodaje się § 2a i 2b w brzmieniu:
„§ 2a. W sprawach, o których mowa w art. 30, orzeka w pierwszej instancji Sąd Najwyższy w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej, a w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej.
§ 2b. W sprawach, w których właściwy jest Sąd Najwyższy, czynności prezesa sądu dyscyplinarnego wykonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej.”;
- 6) w art. 70 w § 1 we wprowadzeniu do wyliczenia:
- a) po wyrazach „art. 8,” dodaje się wyrazy „art. 9c, art. 9d,”;
 - b) wyrazy „art. 89, art. 90” zastępuje się wyrazami „art. 88a–90”.

Art. 4. W ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 5:
 - a) § 1 otrzymuje brzmienie:
„§ 1. Sędzią sądu administracyjnego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.”;
 - b) po § 1 dodaje się § 1a i 1b w brzmieniu:
„§ 1a. W ramach działalności sądu administracyjnego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 1b. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd administracyjny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.”;

2) w art. 8 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 w brzmieniu:

„§ 2. Oświadczenie, o którym mowa w art. 88a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędziowie wojewódzkiego sądu administracyjnego składają właściwemu prezesowi wojewódzkiego sądu administracyjnego, a prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego i sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego – Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaś Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego – Krajowej Radzie Sądownictwa.”;

3) w art. 24 w § 4 uchyla się pkt 2;

4) w art. 25 w § 1 uchyla się pkt 2;

5) w art. 29 w § 1 w pkt 4 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) do zgłaszania kandydatur na wolne stanowisko sędziego przewidziane do objęcia w wojewódzkim sądzie administracyjnym stosuje się odpowiednio art. 31 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825 oraz z 2020 r. poz. 190), z tym że o wolnych stanowiskach sędziowskich obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.”;

6) uchyla się art. 33;

7) art. 43 otrzymuje brzmienie:

„Art. 43. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, określi, w drodze rozporządzenia, regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym ustali liczbę stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie mniejszą niż 120, w tym liczbę wiceprezesów tego Sądu oraz liczbę sędziów w poszczególnych izbach, wewnętrzną organizację Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz zasady wewnętrznego postępowania, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, jego izb i organów, specyfikę postępowań prowadzonych przed Naczelnym Sądem oraz liczbę i rodzaj rozpoznawanych spraw.”;

8) w art. 46 w § 2 uchyla się pkt 2;

9) w art. 47 w § 1 uchyla się pkt 2;

10) w art. 48 dodaje się § 5 w brzmieniu:

„§ 5. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyznaczyć z grona sędziów sądów administracyjnych Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy dyscyplinarnej sędziego sądu administracyjnego lub asesora sądowego. Wyznaczenie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego jest równoznaczne z żądaniem podjęcia czynności wyjaśniających. Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny może wszcząć postępowanie dyscyplinarne albo wstąpić do toczącego się postępowania. Wyznaczenie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego wyłącza Rzecznika Dyscyplinarnego Naczelnego Sądu Administracyjnego lub jego zastępcę od podejmowania czynności w sprawie. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności śmierci lub przedłużającej się przeszkody w pełnieniu funkcji Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego, Prezydent Rzeczypo-

spolitej Polskiej wyznacza w miejsce tej osoby innego sędziego sądu administracyjnego. Do czynności podejmowanych przez Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące czynności podejmowanych przez Rzecznika Dyscyplinarnego Naczelnego Sądu Administracyjnego lub jego zastępcę. Funkcja Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne.”;

11) art. 49 otrzymuje brzmienie:

„Art. 49. § 1. W sprawach nieuregulowanych w ustawie, do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego, a w zakresie w nich nieuregulowanym – przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Określone w tych przepisach uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przysługują Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego.

§ 2. Do zgłaszania kandydatur na wolne stanowisko sędziego przewidziane do objęcia w Naczelnym Sądzie Administracyjnym stosuje się odpowiednio art. 31 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, 609, 730 i 914) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 44:

a) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Wszystkie odwołania wniesione przez uczestników tego samego postępowania podlegają łącznemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu w toku jednego postępowania przed Sądem Najwyższym.”,

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. W sprawach dotyczących uchwał w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego Sąd Najwyższy dokonuje doręczeń za pośrednictwem Rady, która następnie dokonuje doręczenia w sposób określony w art. 32 ust. 1a.”;

2) po art. 45 dodaje się art. 45a–45c w brzmieniu:

„Art. 45a. Ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej uchwały zawierającej wniosek do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego lub wniosek o mianowanie na stanowisko asesora sądowego w sądzie powszechnym jest niedopuszczalne w razie powołania jednej z osób wskazanych w uchwale w zakresie, w jakim dotyczy powołania na to stanowisko. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 45, w zakresie, w jakim dotyczy powołania na to stanowisko, pozostawia się bez rozpoznania.

Art. 45b. W razie powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego postępowanie w sprawie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na tym stanowisku, w zakresie dotyczącym uchwały zawierającej wniosek o powołanie na tym stanowisku, umarza się z mocy prawa. W pozostałym zakresie w razie uwzględnienia przez sąd odwołania osoby, która była uczestnikiem postępowania w sprawie dotyczącej kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, osoba ta może ubiegać się o urząd w kolejnym postępowaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w tym samym

lub równorzędnym sędzie, zaś Rada obowiązana jest uwzględnić w tym postępowaniu okoliczności, określone w orzeczeniu sądu.

Art. 45c. Wznowienie postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa lub wzruszenie uchwały zawierającej wniosek o powołanie do pełnienia urzędu sędziego nie jest dopuszczalne, jeżeli osoba przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej spełnia w dniu podjęcia uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa warunki formalne wymagane do pełnienia urzędu, określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”.

Art. 6. W ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) po art. 103 dodaje się art. 103a w brzmieniu:

„Art. 103a. § 1. Prokurator jest obowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia o:

- 1) członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu – ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa;
- 2) funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej – ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji;
- 3) członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko prokuratora, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. – ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa.

§ 2. Oświadczenia, o których mowa w § 1, prokuratorzy składają odpowiednio właściwemu prokuratorowi regionalnemu, prokuratorowi okręgowemu, naczelnikowi oddziałowej komisji lub naczelnikowi oddziałowego biura lustracyjnego.

§ 3. Prokuratorzy Prokuratury Krajowej, prokuratorzy Głównej Komisji, prokuratorzy Biura Lustracyjnego, prokuratorzy regionalni, prokuratorzy Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, prokuratorzy okręgowi oraz naczelnicy oddziałowych komisji i naczelnicy oddziałowych biur lustracyjnych oświadczenia, o których mowa w § 1, składają Prokuratorowi Krajowemu, a Zastępcy Prokuratora Generalnego – Prokuratorowi Generalnemu.

§ 4. Oświadczenia, o których mowa w § 1, składa się w terminie 30 dni od dnia objęcia urzędu prokuratora, a także w terminie 30 dni od powstania lub ustania okoliczności, o których mowa w § 1.

§ 5. Informacje zawarte w oświadczeniach, o których mowa w § 1, są jawne i podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, nie później niż 30 dni od dnia złożenia oświadczenia uprawnionemu podmiotowi.”;

- 2) w art. 127 po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Przeniesienie prokuratora w stan spoczynku z powodu choroby lub utraty sił następuje z dniem uprawomocnienia się orzeczenia wydanego przez lekarza orzecznika lub komisję lekarską Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stwierdzającego trwałą niezdolność do pełnienia obowiązków prokuratora.”;

- 3) w art. 137 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Prokurator odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości lub prokuratury;

- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub prokuratora, skuteczność powołania sędziego, lub prokuratora, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadą niezależności prokuratora;
- 5) uchybienie godności urzędu.”; 4) w art. 142:
 - a) w § 1 po pkt 2 dodaje się pkt 2a i 2b w brzmieniu:

„2a) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego o 5%–50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat;

2b) kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący prokuratorowi dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny;”;
 - b) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Za przewinienie dyscyplinarne określone w art. 137 § 1 pkt 2–4, wymierza się karę, o której mowa w § 1 pkt 4 lub 5, a w przypadku mniejszej wagi – karę, o której mowa w § 1 pkt 2a, 2b lub 3. Przepisu § 5 nie stosuje się.”;
- 5) w art. 145:
 - a) w § 1 w pkt 1 w lit. b po wyrazach „wniosek złożył Sąd Najwyższy” dodaje się wyrazy „, , oraz w sprawach, o których mowa w art. 137 § 1 pkt 3”;
 - b) po § 1 dodaje się § 1a i 1b w brzmieniu:

„§ 1a. W sprawach, o których mowa w art. 135, orzeka w pierwszej instancji Sąd Najwyższy w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej, a w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej.

§ 1b. W sprawach, w których właściwy jest Sąd Najwyższy, czynności przewodniczącego sądu dyscyplinarnego wykonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej.”;
- 6) w art. 147 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. W razie nieobecności przewodniczącego lub zastępcy przewodniczącego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym jego obowiązki pełni najstarszy służbą sędzią tego sądu.”;
- 7) w art. 155:
 - a) po § 2 dodaje się § 2a w brzmieniu:

„§ 2a. Sąd dyscyplinarny wzywa obwinionego do przedstawienia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, wyjaśnień na piśmie oraz wskazania obrońcy, jeżeli go ustanowił. Niezłożenie wyjaśnień w tym terminie nie wstrzymuje dalszego postępowania.”;
 - b) dodaje się § 4 w brzmieniu:

„§ 4. Sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania dyscyplinarnego.”;
- 8) po art. 157 dodaje się art. 157a w brzmieniu:

„Art. 157a. W sprawach uregulowanych w niniejszym rozdziale nie stosuje się przepisu art. 117 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, chyba że ustawa nakazuje zawiadomienie uczestnika o terminie czynności procesowej, a brak jest dowodu, że został on o nim powiadomiony.”;

9) w art. 171 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy części ogólnej ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny oraz przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, z wyłączeniem art. 344a i art. 396a, z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego;”.

Art. 7. Sędzią Sądu Najwyższego, sądu powszechnego, sądu administracyjnego oraz sądu wojskowego, w tym sędzią w stanie spoczynku, jest także osoba powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim przez organ uprawniony do powołania na podstawie przepisów obowiązujących w dacie powołania, której stosunek służbowy na tym stanowisku nie wygasł ani nie został rozwiązany do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 8. Przepis art. 55 § 4 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się także do spraw wszczętych lub zakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 9. 1. Oświadczenie, o którym mowa w art. 88a ustawy zmienianej w art. 1 oraz w art. 103a § 1 ustawy zmienianej w art. 6, sędzia Sądu Najwyższego, sądu administracyjnego, sądu powszechnego albo sądu wojskowego lub prokurator składa po raz pierwszy w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Właściwy organ ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej informację, o której mowa w art. 88b ustawy zmienianej w art. 1, w terminie trzydziestu dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 10. 1. Przepisy ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się także do spraw, które podlegają rozpoznaniu przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, wszczętych i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem, w tym uchwałą, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Sąd rozpoznający sprawę, o której mowa w ust. 1, niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przekazuje sprawę Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która może znieść dotychczasowe czynności, o ile uniemożliwiają dalsze rozpoznanie sprawy zgodnie z ustawą.

3. Czynności sądowe i czynności stron lub uczestników postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 1, podjęte po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z uchybieniem przepisowi ust. 2, nie wywołują skutków procesowych.

Art. 11. 1. Postępowania w sprawie opiniowania kandydatów na stanowiska sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przedstawiania kandydatów Krajowej Radzie Sądownictwa przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi i Naczelnym Sądem Administracyjnym wszczęte przed wejściem w życie niniejszej ustawy podlegają umorzeniu z mocy prawa.

2. Dokumenty dotyczące kandydatów, o których mowa w ust. 1, w tym akta osobowe, właściwy prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego lub Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, Krajowej Radzie Sądownictwa w celu nadania dalszego biegu sprawie i rozpatrzenia przez Krajową Radę Sądownictwa zgodnie z przepisami ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 12. 1. Przepis art. 45c ustawy zmienianej w art. 5 stosuje się także do postępowań oraz do uchwał podjętych przez Krajową Radę Sądownictwa przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia wydane przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu z odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, nie wywołuje żadnych skutków prawnych i nie wpływa na skuteczność powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, choćby powołanie nastąpiło przed dniem wejścia w życie ustawy.

3. Postępowanie w sprawie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, prowadzone z naruszeniem art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. poz. 914), jest nieważne.

4. Czynności sądowe podjęte przed dniem wejścia w życie ustawy bez udziału osoby, której dotyczy, w związku z rozpoznaniem odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, nie wywołują skutków prawnych. Dotyczy to także czynności sądowych podjętych po umorzeniu postępowania z mocy prawa na podstawie art. 3 ustawy, o której mowa w ust. 1.

Art. 13. Z dniem wejścia w życie ustawy tracą moc przepisy regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie dotyczącym wyborów kandydatów na stanowisko sędziego tego sądu. W pozostałym zakresie do czasu ustalenia nowego regulaminu zachowuje moc regulamin ustalony na podstawie przepisów dotychczasowych.

Art. 14. Do czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 15. Z dniem wejścia w życie ustawy ustają kadencje dotychczasowych kolegiów sądów powszechnych oraz kolegiów wojskowych sądów okręgowych.

Art. 16. Zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądach apelacyjnych i zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądach okręgowych powołani na podstawie ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym pełnią swoje funkcje do zakończenia kadencji, na którą zostali powołani.

Art. 17. Ustawa wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, z tym że przepisy art. 4 pkt 6 i 7 wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej: *A. Duda*

Komisja Europejska – Komunikat prasowy IP/20/772

Praworządność: Komisja Europejska wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezawisłości sędziów w Polsce

Komisja Europejska skierowała dziś do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z nową ustawą o sądownictwie z dnia 20 grudnia 2019 r., która weszła w życie 14 lutego 2020 r. Tym samym wszczęła postępowanie przeciwko Polsce w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Nowa ustawa o sądownictwie podważa niezawisłość sędziów w Polsce i jest niezgodna z zasadą pierwszeństwa prawa Unii. Ponadto nowe przepisy uniemożliwiają polskim sądom bezpośrednie stosowanie niektórych przepisów prawa UE chroniących niezawisłość sędziów, a także zwracanie się w takich sprawach do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Po przeanalizowaniu odnośnych przepisów Komisja stwierdziła, że szereg elementów nowej ustawy stanowi naruszenie prawa UE:

Po pierwsze Komisja zwraca uwagę, że nowa ustawa rozszerza pojęcie przewinienia dyscyplinarnego i tym samym zwiększa liczbę przypadków, w których **treść orzeczenia sądowego może być uznana za przewinienie dyscyplinarne**. W rezultacie system środków dyscyplinarnych może być wykorzystywany jako system kontroli politycznej nad treścią orzeczeń sądowych. Nowa ustawa narusza art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które ustanawiają prawo do skutecznego środka prawnego przed niezależnym i bezstronnym sądem. Jest to niezgodne z wymogami dotyczącymi niezależności sądów, ustanowionymi przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Po drugie Komisja zwraca uwagę, że ustawa przyznaje nowo utworzonej Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wyłączną kompetencję do orzekania w kwestiach dotyczących niezależności sądów. **Uniemożliwia to polskim sądom wywiązanie się z obowiązku zastosowania prawa UE lub wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**. Nowa ustawa jest niezgodna z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, z funkcjonowaniem mechanizmu odesłania prejudycjalnego oraz z wymogami dotyczącymi niezależności sądów.

Po trzecie Komisja zwraca uwagę, że ustawa **uniemożliwia polskim sądom ocenę, w kontekście zawisłej przed nimi sprawy, umocowania innych sędziów do orzekania**. Zaburza to skuteczne stosowanie prawa UE i jest niezgodne z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, z funkcjonowaniem mechanizmu odesłania prejudycjalnego oraz z wymogami dotyczącymi niezależności sądów.

W ostatnim punkcie Komisja zwraca uwagę, że nową ustawą wprowadzono przepisy **zobowiązujące sędziów do ujawniania szczegółowych informacji na temat ich działalności niezawo-**

dowej. Jest to niezgodne z prawem do poszanowania życia prywatnego i prawem do ochrony danych osobowych – zagwarantowanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych.

Kolejny etap

Rząd polski ma teraz dwa miesiące, aby udzielić odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia.

Kontekst

Praworządność jest jedną z podstawowych zasad i wartości, na których opiera się Unia Europejska, zapisaną w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Praworządność ma również zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania Unii jako całości, na przykład dla jej rynku wewnętrznego oraz dla współpracy w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, która opiera się na wzajemnej pomocy oraz uznawaniu orzeczeń sądowych, decyzji i dokumentów administracyjnych. Praworządność gwarantuje również sędziom krajowym, którzy są jednocześnie „sędziami unijnymi”, możliwość wywiązania się z obowiązków, jeśli chodzi o zapewnienie stosowania prawa unijnego oraz możliwość właściwej współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości w ramach postępowań prejudycjalnych. Na mocy traktatów Komisja Europejska, wraz z innymi instytucjami i państwami członkowskimi, odpowiada za zagwarantowanie praworządności jako podstawowej wartości Unii, jak również za zapewnienie przestrzegania prawa, wartości i zasad UE.

Wydarzenia w Polsce skłoniły Komisję do podjęcia dialogu z polskim rządem w styczniu 2016 r. zgodnie z ramami UE na rzecz praworządności. Ciągły dialog między Komisją a państwem członkowskim jest podstawą tego procesu. Komisja regularnie informuje Parlament Europejski i Radę o jego przebiegu.

Z uwagi na brak postępów w realizacji ram UE na rzecz praworządności 20 grudnia 2017 r. Komisja po raz pierwszy uruchomiła procedurę z art. 7 ust. 1, przedkładając uzasadniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie określenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia praworządności przez Polskę. W Radzie do Spraw Ogólnych odbyło się już kilka debat oraz trzy wysłuchania na temat praworządności w Polsce.

29 lipca 2017 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z polską ustawą o ustroju sądów powszechnych z uwagi na przepisy dotyczące przechodzenia sędziów na emeryturę i wpływ tych przepisów na niezależność sądów. 20 grudnia 2017 r. Komisja skierowała tę sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE. 5 listopada 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok kończący postępowanie w sprawie, potwierdzając w pełni stanowisko Komisji.

Dodatkowo 2 lipca 2018 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z polską ustawą o Sądzie Najwyższym z uwagi na jej przepisy dotyczące przechodzenia sędziów na emeryturę i wpływ tych przepisów na niezależność Sądu Najwyższego. 24 września 2018 r. Komisja skierowała tę sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE. 17 grudnia 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał prawomocne postanowienie o zastosowaniu środków tymczasowych zobowiązujących do zawieszenia stosowania nowej ustawy o Sądzie Najwyższym. 24 czerwca 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok kończący postępowanie w sprawie, potwierdzając w pełni stanowisko Komisji.

3 kwietnia 2019 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z uwagi na to, że nowy system środków dyscyplinarnych podważa niezawisłość sędziów w Polsce i nie zapewnia koniecznych gwarancji chroniących sędziów przed kontrolą polityczną, jakich wymaga Trybunał Sprawiedliwości UE. 10 października 2019 r. Komisja skierowała tę sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE. 14 stycznia 2020 r. Komisja postanowiła zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o zastosowanie wobec Polski środków tymczasowych nakazujących zawieszenie funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. 8 kwietnia 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Polska musi niezwłocznie zawiesić stosowanie przepisów krajowych dotyczących uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych sędziów, potwierdzając w pełni stanowisko Komisji. Postanowienie to ma zastosowanie do czasu wydania przez Trybunał wyroku kończącego postępowanie w sprawie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego.

14 lutego 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. zmieniająca szereg aktów ustawodawczych regulujących funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Komisja wystosowała dziś do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia w związku ze wspomnianą nową ustawą o sądownictwie.

**Komunikat Komisji Europejskiej
z dnia 3 grudnia 2020 roku
o podjęciu działań następczych w związku z postępowaniem
w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego
w celu ochrony niezawisłości polskich sędziów**

Komisja podjęła dziś decyzję o skierowaniu do Polski dodatkowego wezwania do usunięcia uchybienia w związku z dalszym funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Wezwaniem tym dodano nowy zarzut do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętego przeciwko Polsce 29 kwietnia 2020 r. w związku ze zmianami legislacyjnymi dotyczącymi sądownictwa. Nie zastępuje on zarzutów zawartych już w uzasadnionej opinii, którą Komisja przesłała Polsce 30 października 2020 r.

W dodatkowym wezwaniu do usunięcia uchybienia Komisja stwierdza, że Polska narusza prawo UE, zezwalając Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – której niezależność i bezstronność nie jest zagwarantowana – na dalsze podejmowanie decyzji w sprawach, które mają bezpośredni wpływ na sędziów. Dotyczy to spraw takich jak uchylenie immunitetu w celu pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej lub ewentualnie zatrzymania go, a także spraw dotyczących prawa pracy i zabezpieczenia społecznego sędziów Sądu Najwyższego czy przejścia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku.

Przyznając Izbie Dyscyplinarnej uprawnienia, które mają bezpośredni wpływ na status sędziów i wykonywanie przez nich działalności orzeczniczej, ustawodawstwo polskie zagraża zdolności odpowiednich sądów do zapewniania skutecznego środka ochrony prawnej zgodnie z wymogami art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Sama możliwość prowadzenia postępowań przeciwko sędziom przez organ, którego niezależność nie jest zagwarantowana, może mieć wpływ na ich niezawisłość. Od dnia dzisiejszego rząd polski ma miesiąc na udzielenie odpowiedzi na dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia.

Rozdział 9

Środki tymczasowe stosowane w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości ze szczególnym uwzględnieniem środków podjętych w sprawach dotyczących Polski*

9.1. Cele i zakres stosowania środków tymczasowych w sprawach unijnych

Środki tymczasowe (ang. *interim measures*, fr. *mesures provisoires*) są stosowane w ramach rozstrzygnięć o charakterze incydentalnym, zapewniając ochronę uprawnień stron wynikających z prawa unijnego, w postępowaniach toczących się przed sądami unijnymi oraz krajowymi. Mają one na względzie zapobieżenie negatywnym skutkom, które mogłyby powstać w czasie oczekiwania na wyrok sądu kończący postępowanie w sprawie. Celem omawianych środków prawnych jest przede wszystkim zabezpieczenie interesów stron postępowania przed powstaniem nieodwracalnej szkody oraz zapewnienie pełnej efektywności rozstrzygnięcia wydanego co do istoty sprawy¹. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, brak możliwości zarządzenia środków tymczasowych byłby nie do pogodzenia z ogólną zasadą prawa unijnego, która przyznaje jednostkom prawo do pełnej i skutecznej ochrony sądowej. Powyższa zasada wymaga, aby ochrona tymczasowa była dostępna w celu zagwarantowania pełnej skuteczności przyszłego (ostatecznego) orzeczenia sądowego, aby zapobiec istnieniu luk w ramach ochrony sądowej zapewnianej przez sądy unijne². Omawiane środki prawne stanowią zatem element skutecznej ochrony sądowej, jako zasady ogólnej prawa Unii Europejskiej wynikającej ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, która znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 47 KPP.

* Publikacja powstała w wyniku realizacji projektu badawczego o nr 2020/04/X/HS5/00778 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki

¹ Opinia rzecznika generalnego Tesouro w dniu 17 maja 1990 r. w sprawie C-213/89 *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame i inni*, ECLI:EU:C:1990:216, pkt 18–19.

² Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 3 maja 1996 r. w sprawie C-399/95 R *Niemcy p. Komisji*, ECLI:EU:C:1996:193, pkt 46; Postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie C-773/19 P(R) *BASF p. Komisji*, ECLI:EU:C:2020:113, pkt 12. postanowienie prezesa Sądu z dnia 29 października 2020 r. w sprawie T-452/20 R *Facebook Ireland p. Komisji*, ECLI:EU:T:2020:516, pkt 70.

W tym zakresie można wyróżnić trzy odrębne kategorie środków tymczasowych³:

- 1) w postępowaniach toczących się przed Trybunałem, w szczególności w sprawach skarg bezpośrednich, w tym przeciwko państwom członkowskim o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z traktatów⁴. Podstawę zarządzenia środków tymczasowych stanowią art. 278 TFUE i art. 279 TFUE. Zastosowanie środków tymczasowych jest oparte na jednolitych i autonomicznych przesłankach wynikających z prawa unijnego.
- 2) w postępowaniach przed sądami krajowymi w sprawach dotyczących aktów prawa krajowego wydanych na podstawie aktów prawa unijnego, których ważność jednostka kwestionuje⁵. W takim przypadku uznaje się, że uprawnienie sądów krajowych do stosowania środków tymczasowych jest odpowiednikiem kompetencji zastrzeżonej dla Trybunału na podstawie art. 278 TFUE w ramach postępowania o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE. Tymczasowa ochrona prawna powinna opierać się na jednakowych przesłankach niezależnie od tego, czy jednostka kwestionuje zgodność krajowych aktów prawnych z prawem UE, czy też ważność wtórnego prawa UE. Zastosowanie środków tymczasowych, mimo że odbywa się w postępowaniach krajowych, jest oparte na jednolitych i autonomicznych przesłankach wynikających z prawa unijnego.
- 3) w postępowaniach przed sądami krajowymi w sprawach dotyczących niezgodności aktów prawa krajowego z prawem unijnym⁶. Zastosowanie środków tymczasowych, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, odbywa się na podstawie prawa krajowego. Przepisy te nie mogą być jednak mniej korzystne niż te, które odnoszą się do podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) ani też w praktyce uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać wykonywania praw wynikających z prawa unijnego (zasada skuteczności). W sytuacji, w której prawo krajowe nie przewiduje stosownej podstawy prawnej, sąd krajowy jest zobowiązany do stworzenia adekwatnego środka prawnego w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa unijnego. Na państwach członkowskich ciąży bowiem obowiązek ustanowienia systemu środków prawnych i procedur, który zapewni poszanowanie prawa jednostki do

³ Środki tymczasowe są również stosowane przez Komisję Europejską oraz krajowe organy ochrony konkurencji w przypadkach, które są nagłe ze względu na zaistnienie ryzyka poważnej i nieodwracalnej szkody dla konkurencji. Środki te pozostają poza zakresem niniejszego opracowania.

⁴ Zob. postanowienie prezesa Trybunału z dnia 18 kwietnia 2007 r. w sprawie C-193/07 R, *Komisja p. Polsce* (budowa obwodnicy Augustowa), ECLI:EU:C:2007:218; postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie C-441/17 R *Komisja p. Polsce* (Puszcza Białowiecka), ECLI:EU:C:2017:877; postanowienie Trybunału z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie C-619/18 R *Komisja p. Polsce* (wiek emerytalny sędziów SN), ECLI:EU:C:2018:1021; postanowienie Trybunału z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R *Komisja p. Polsce* (Izba Dyscyplinarna SN), ECLI:EU:C:2020:277.

⁵ Zob. wyrok Trybunału z dnia 21 lutego 1991 r. w sprawach połączonych C-143/88 oraz C-92/89 *Zuckerfabrik Süderdithmarschen i in.*, ECLI:EU:C:1991:65; wyrok Trybunału z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie C-465/93 *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in.*, ECLI:EU:C:1995:369.

⁶ Wyrok Trybunału z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89, *the Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in.*, ECLI:EU:C:1990:257; wyrok Trybunału z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 *Unibet i in.*, ECLI:EU:C:2007:163; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. III UZP 4/18 (wiek emerytalny sędziów SN), OSNAPIUS 2018 nr 12, poz. 165, str. 103.

skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii (art. 19 ust. 1 zdanie 2 TUE).

Przedmiotem niniejszego opracowania są środki tymczasowe stosowane w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem środków stosowanych w ramach postępowań wszczętych w latach 2017–2020 przez Komisję Europejską przeciwko Polsce w trybie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z traktatów. Postanowienia wydane przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 279 TFUE w „głośnych” sprawach dotyczących ochrony obszaru Natura 2000⁷, a także niezależności polskiego systemu sądownictwa, wywarły istotny wpływ na rozwój orzecznictwa w zakresie ochrony tymczasowej stosowanej na poziomie unijnym. Ze względu na kontekst ich wydania i przyjęcie rozszerzającej wykładni dotyczącej zakresu stosowanych środków tymczasowych, można przyjąć, że były to najbardziej istotne rozstrzygnięcia w tej kwestii wydane w ostatnich latach.

9.2. Środki tymczasowe stosowane w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości

Zgodnie z art. 278 TFUE, skargi wniesione do Trybunału Sprawiedliwości nie mają skutku zawieszającego⁸. Jednakże Trybunał może, jeśli uzna, że okoliczności tego wymagają, zarządzić „zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu”. Z kolei na podstawie art. 279 TFUE w sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości może zarządzić „niezbędne środki tymczasowe”. W porównaniu do art. 278 TFUE zakres możliwych środków tymczasowych, które może zarządzić Trybunał na podstawie art. 279 TFUE w celu zapewnienia efektywnej ochrony sądowej, nie jest zatem określony. Brzmienie powołanych przepisów sugeruje, że środki tymczasowe mogą być stosowane, we wszystkich sprawach rozpatrywanych przed sądami unijnymi łącznie z postępowaniami, w których Trybunał orzeka na mocy klauzuli arbitrażowej zgodnie z art. 272 TFUE⁹. Możliwość stosowania danego rodzaju środków tymczasowych zależy jednak od specyfiki poszczególnych postępowań, a także zasad dotyczących podziału kompetencji pomiędzy sądy unijne, a sądy krajowe.

Zgodnie z art. 160 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem¹⁰ i art. 156 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem¹¹, wnioski o zawieszenie wykonania

⁷ Zob. rozdział 2 autorstwa M. Porzeżyńskiej.

⁸ W piśmiennictwie wskazuje się, że art. 278 TFUE nawiązuje do znanej z prawa francuskiego zasady trwałości decyzji administracyjnych, por. D. Sinaniotis, *The Interim Protection of Individuals Before the European and National Courts*, Kluwer 2006, s. 9; B.W. Wegener, *Komentarz do art. 279 TFUE*, w: C. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar*, 5. Auflage, München 2016, pkt 2.

⁹ Postanowienie prezesa Sądu z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie T-358/20 R *Net Technologies Finland p. Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych*, ECLI:EU:T:2020:369; Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie T-48/16 R *Sigma Orionis p. Komisji*, ECLI:EU:T:2017:585.

¹⁰ Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. (Dz.U. L 265 z 29.09.2012, ze zm.).

¹¹ Regulamin Postępowania przed Sądem z dnia 4 marca 2015 r. (Dz.U. 2015, L 105, s. 1).

aktu wydanego przez instytucję na podstawie art. 278 TFUE jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy wnioskodawca zaskarżył ten akt przed Sądem lub Trybunałem. Analiza orzecznictwa Trybunału wskazuje, że strony najczęściej wnoszą o zastosowanie środków tymczasowych w ramach skargi o stwierdzenie nieważności. W orzecznictwie podkreśla się, że skargi wnoszone do Trybunału Sprawiedliwości nie mają skutku zawieszającego, gdyż akty przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają z domniemania zgodności z prawem. Z tych względów, tylko w wyjątkowych przypadkach sędzia rozpatrujący wniosek może zarządzić zawieszenie wykonania danego aktu lub inne środki tymczasowe¹². Środki tymczasowe w postaci zawieszenia wykonania zaskarżonego aktu, o których mowa w art. 278 TFUE, stosuje się w sprawach, w których skarżący kwestionuje akty nadające się do wykonania. W tym kontekście uznaje się, że zawieszeniu nie podlegają akty o charakterze negatywnym, np. decyzje odmawiające podjęcia żądanego działania. W wydanych dotychczas orzeczeniach wielokrotnie stwierdzano, że wniosek o zawieszenie wykonania decyzji odmownej nie podlega uwzględnieniu, gdyż środek tymczasowy wywarłby wówczas niedopuszczalny skutek w postaci zmiany sytuacji prawnej skarżącego¹³. W takim przypadku sądy unijne wkroczyłyby w zakres kompetencji wykonawczych należących do sfery działania innych instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, naruszając zasadę równowagi instytucjonalnej (art. 13 ust. 2 TUE). Taka sytuacja byłaby dopuszczalna jedynie w przypadku bezwzględnej potrzeby zapewnienia prawa do skutecznego środka prawnego przewidzianego w art. 47 KPP.¹⁴

Wniosek dotyczący innego środka tymczasowego, o którym mowa w art. 279 TFUE, jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy wnioskodawcą jest strona w postępowaniu toczącym się przed Sądem lub Trybunałem i gdy wniosek odnosi się do tego postępowania (art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem i art. 156 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem). W tym kontekście wniosek o zastosowanie środków tymczasowych jest dopuszczalny również w innych postępowaniach wszczętych przed Trybunałem Sprawiedliwości, a także w postępowaniu odwoławczym m.in. w postaci zawieszenia wykonania zaskarżonego wyroku Sądu do czasu rozstrzygnięcia odwołania¹⁵.

Stosowanie środków tymczasowych jest dopuszczalne również w ramach skargi na bezczynność (art. 265 TFUE)¹⁶, ale ze względu na charakter omawianej skargi

¹² Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 1 września 2015 r. w sprawie T-368/15 R, *Alcimos Consulting p. EBC*, ECLI:EU:T:2015:584, pkt 18, postanowienie Prezesa Sądu z 11 października 2020 r. w sprawie T-389/12 R, *Électricité de France p. Komisji*, ECLI:EU:T:2012:542, pkt 9.

¹³ Postanowienie Sędziego z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie T-215/07 R *Beniamino Donnici p. Parlamentowi*, ECLI:EU:T:2007:344, pkt 33; postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 17 września 2015 r. w sprawie C-386/15 P(R) *Alcogroup i in. p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:623, pkt 38.

¹⁴ Postanowienie prezesa Sądu z dnia 4 maja 2018 r. w sprawie T-230/18 R *Ryszard Czarnecki p. Parlamentowi*, ECLI:EU:T:2018:262, pkt 33.

¹⁵ Postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie C-389/19 PR *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2019:1007.

¹⁶ Wyrok Trybunału z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-319/97 *Antoine Kortas*, ECLI:EU:C:1999:272, pkt 37; Pogląd przeciwny wyrażają D. Sinaniotis, *The Interim Protection of Individuals Before the European and National Courts*, Kluwer 2006, s. 14.

szanse powodzenia wniosku są nikłe. Istnieje obawa, że przyznanie ochrony tymczasowej mogłoby wywołać analogiczny skutek jak uwzględnienie żądania skarżącego w sprawie głównej. Należy również zaznaczyć, że w ramach skargi na bezczynność sąd unijny nie może nakazać instytucji podjęcia określonego działania, a zatem środek tymczasowy zmierzający do wywołania takiego skutku byłby niedopuszczalny¹⁷. Niewykluczone jest jednak, że ochrona tymczasowa w ramach skargi przewidzianej w art. 265 TFUE może dotyczyć gwarancji przestrzegania praw podstawowych i odnosić się do osoby samego skarżącego¹⁸.

Możliwość zastosowania środków tymczasowych w sprawie, w której jednostka dochodzi odszkodowania w związku z działaniem instytucji Unii lub jej funkcjonariuszy (art. 340 akapit 2 TFUE), budzi wątpliwości w piśmiennictwie¹⁹. W przypadku skargi, w której skarżący domaga się zasądzenia odszkodowania pieniężnego, niezwykle trudno jest wykazać, że szkoda o charakterze materialnym ma charakter „nieodwracalny”. Szkoda materialna nie może, poza wyjątkowymi okolicznościami, być postrzegana jako nieodwracalna lub trudna do naprawienia, jeżeli może ona stanowić przedmiot odszkodowania. Analiza orzecznictwa wskazuje jednak, że zdarzały się sytuacje, w których sądy unijne przyznawały środki tymczasowe w postępowaniach, gdy skarżący oprócz odszkodowania żądał również unieważnienia aktu prawa unijnego²⁰. W niektórych przypadkach, w szczególności w sprawach pracowniczych, sądy unijne przyznawały środki tymczasowe również gdy skarżący domagał się wyłącznie odszkodowania²¹. W postanowieniu w sprawie *Antonissen* Trybunał wskazał, że bezwzględny zakaz przyznawania środków tymczasowych w sytuacji, gdy skarżący dochodzi odszkodowania, nie dałby się pogodzić z prawem jednostki do pełnej i skutecznej ochrony sądowej²².

Trybunał Sprawiedliwości może zarządzić niezbędne środki tymczasowe na mocy art. 279 TFUE w ramach skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258–260 TFUE. Okoliczność, że wyrok stwierdzający uchybienie zobowiązaniom ma charakter deklaracyjny, nie stoi na przeszkodzie zarządzeniu środków tymczasowych²³. Wątpliwości budzi jednak fakt, że nawet w wyroku wydanym w sprawie głównej Trybunał nie mógłby nakazać państwu członkowskiemu określonego działania bądź zaniechania, co ma miejsce w kontekście środków tymczasowych. W orzecznictwie wskazuje się, że jeżeli kwestionowane

¹⁷ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 27 kwietnia 2005 r. w sprawie T-34/05 R *Makhteshim Agan Holding* p. Komisji, ECLI:EU:T:2005:147.

¹⁸ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie T-61/10 R *Fernando Marcelino Victoria Sánchez* p. Parlamentowi i Komisji, ECLI:EU:T:2010:265.

¹⁹ M. Hoskins, *The Relationship between the Action for Damages and the Award of Interim Measures*, w: T. Heukels, A. McDonnell (red.), *The Action for Damages in Community Law*, The Hague–London–Boston 1997, s. 267.

²⁰ 207 Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 10 czerwca 1988 r. w sprawie C-152/88 R *Sofrimport* p. Komisji, ECLI:EU:C:1988:296.

²¹ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie T-203/95 R *Bernard Connolly* p. Komisji, ECLI:EU:T:1995:208, pkt 20–23.

²² Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 29 stycznia 1997 r. Sprawa C-393/96 P(R) *J. Antonissen* p. Komisji, ECLI:ECLI:EU:C:1997:42, pkt 6.

²³ K. Lenaerts, K. Gutman, I. Maselis, *EU Procedural Law*, Oxford 2014, s. 571.

uchybiecie państwa członkowskiego grozi wyrządzeniem nieodwracalnej szkody, sędzia rozpatrujący skargę powinien mieć możliwość zarządzenia niezbędnych środków tymczasowych w celu zapewnienia pełnej skuteczności wyroku wydanego w sprawie głównej²⁴. Analiza orzecznictwa wskazuje, że do kwietnia 2021 r. wnioski w sprawie ochrony tymczasowej składano w trybie postępowania przewidzianych w art. 258 i 259 TFUE. W 25 przypadkach wnioskodawcą była Komisja w sprawach przeciwko: Włochom (5), Polsce (5), Francji (3), Wielkiej Brytanii (3), Belgii (2), Irlandii (2), Niemcom (2), Malcie (1), Austrii (1), Grecji (1). W jednej sprawie dotyczącej uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa UE wnioskodawcą środków przewidzianych w art. 279 TFUE było państwo członkowskie²⁵. Środki tymczasowe miały najczęściej postać nakazu dotyczącego zawieszenia, w całości lub w części, krajowych aktów prawnych lub nakazu powstrzymania się przez państwo członkowskie od określonych działań faktycznych naruszających prawo Unii. Trybunał Sprawiedliwości nie uwzględnił wniosku tylko w 6 sprawach co oznacza, że skuteczność ochrony tymczasowej stosowanej w sprawach, wszczętych w trybie art. 258 TFUE wynosi ponad 75%.

Środków tymczasowych przewidzianych w art. 278 i 279 TFUE nie można stosować w postępowaniach niespornych, w szczególności w sprawach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zainicjowanych przez sąd krajowy (art. 267 TFUE). W postanowieniu w sprawie *Dory*²⁶, Trybunał wyjaśnił, że przepisy dotyczące środków tymczasowych nie mają zastosowania do procedury pytań prejudycjalnych, która opiera się na jasnym podziale kompetencji między sądy krajowe a Trybunał Sprawiedliwości. Ze względu na zasadniczą różnicę między postępowaniem spornym a postępowaniem przewidzianym w art. 267 TFUE nie jest możliwe, w braku wyraźnego przepisu, rozszerzenie na to postępowanie zasad przewidzianych wyłącznie dla postępowania spornego. W takim przypadku obowiązek zastosowania niezbędnej ochrony tymczasowej, zgodnie z linią orzecniczą zapoczątkowaną w sprawach *Factortame* i *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*, spoczywa na sądach krajowych.

Ze względu na jasny podział kompetencji pomiędzy sądy krajowe a sądy unijne nie jest również możliwe stosowanie środków tymczasowych określonych w art. 278 i 279 TFUE w postępowaniach spornych przed sądami unijnymi na wniosek osób fizycznych lub prawnych, skierowanych przeciwko aktom krajowym lub działaniom państwom członkowskich. Traktaty nie przewidują bowiem żadnego środka prawnego umożliwiającego podmiotom prywatnym wniesienie do sądu unijnego wniosku o zawieszenie wykonania orzeczenia sądów krajowych lub decyzji władz krajowych²⁷. Niedopuszczalne są również wnioski o zastosowanie środków

²⁴ Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie C-76/08 R *Komisja p. Malcie*, ECLI:EU:C:2008:252.

²⁵ Wniosek złożony w dniu 26 lutego 2021 r. w sprawie C-121/21 Republika Czeska p. Polsce (kopalnia Turów).

²⁶ Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 24 października 2001 r. w sprawie C-186/01 R *Alexander Dory*, ECLI:EU:C:2001:56, pkt 8–12.

²⁷ Postanowienie Sądu z dnia 14 grudnia 2006 w sprawie T-150/06 *Smanor i in. p. Komisji*, ECLI:EU:T:2006:402.

tymczasowych przewidzianych w art. 278 i 279 TFUE w postępowaniach toczących się przed sądami krajowymi w sprawach należących do zakresu zastosowania prawa Unii²⁸.

Dokonując analizy orzecznictwa sądów unijnych należy wskazać, że w latach 1957–2020 złożono 1310 wniosków o zastosowanie środków tymczasowych: 443 wnioski w sprawach toczących się przed Trybunałem, 819 w sprawach toczących się przed Sądem oraz 48 przed Sądem ds. Służby Publicznej²⁹. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na niewielką liczbę składanych wniosków, ze względu na trudności w spełnieniu przesłanek merytorycznych warunkujących przyznanie ochrony tymczasowej, a w konsekwencji niskie szanse powodzenia uwzględnienia wniosku³⁰. Biorąc pod uwagę liczbę spraw wnoszonych w analizowanym okresie do sądów unijnych, wnioski na podstawie art. 278 TFUE lub art. 279 TFUE były składane zaledwie w 3% postępowań. Trybunał Sprawiedliwości przyznał skarżącym ochronę tymczasową zaledwie w 163 sprawach, co stanowi około 12% wniosków składanych w tym przedmiocie oraz około 0,4% ogółu spraw wniesionych w tym czasie do sądów unijnych. Należy jednak pamiętać, że podane liczby stanowią uśrednione dane. Przykładowo w 2019 r. w Sądzie rozstrzygnięto 34 wnioski o zastosowanie środków tymczasowych, przy czym 3 postępowania umorzono, a w pozostałych 31 oddalono wnioski³¹. Przedstawiona powyżej analiza postępowań, w których strony wносиły o zastosowanie środków przewidzianych w art. 278 TFUE lub art. 279 TFUE wskazuje, że największa skuteczność w zakresie uwzględnienia wniosku o przyznanie ochrony tymczasowej występuje w sprawach dotyczących stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom przez państw członkowskie (ponad 75%), a w innych sprawach, gdy wniosek składa instytucja lub organ UE³². Podmioty prywatne uzyskują środki tymczasowe znacznie rzadziej i głównie w sprawach, w których udało się wykazać silne domniemanie prawdopodobieństwa uwzględnienia skargi w sprawie głównej lub groźbę wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody zagrażającej istnieniu przedsiębiorstwa wnioskodawcy³³. Duża część wniosków pochodzących od jednostek, mimo przymusu adwokacko-radcowskiego, jest odrzucana przez Trybunał Sprawiedliwości z uwagi na brak spełnienia wymagań formalnych³⁴.

²⁸ Zob. postanowienie NSA z dnia 26 maja 2015 r. sygn. II GSK 253/15; postanowienie NSA z dnia 26 maja 2015 r. sygn. II GSK 193/15.

²⁹ Opracowanie na podstawie spraw opublikowanych na stronie <http://curia.europa.eu> dotyczących wniosków o zastosowaniu środków tymczasowych. Obejmuje ono wszystkie postępowania, również postępowania szczególne i w sprawach pracowniczych, a także odwołania.

³⁰ B.W. Wegener, *Komentarz do art. 279 TFUE*, w: C. Calliess, M. Ruffert, EUV/AEUV, *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, Kommentar, 5. Auflage, München 2016, pkt 1.

³¹ Sprawozdanie roczne z działalności sędziowskiej Trybunału Sprawiedliwości za 2019 r., Luksemburg 2020, s. 302.

³² Postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie C-389/19 PR *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2019:1007.

³³ C. de la Torre, *Interim Measures in Community Courts: Recent Trends*, *Common Market Law Review* 2007, vol. 44, s. 353.

³⁴ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 14 listopada 2008 r. w sprawie T-398/08 R *Stowarzyszenie Autorów ZAiKS p. Komisji*, ECLI:EU:T:2008:500; postanowienie Prezesa Sądu z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie

9.3. Kwestie proceduralne dotyczące stosowania środków tymczasowych

Procedura dotycząca stosowania środków tymczasowych została uregulowana w art. 39 i 60 Statutu Trybunału Sprawiedliwości³⁵, art. 160–166 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości oraz art. 156–161 regulaminu postępowania przed Sądem. Wniosek jest rozpatrywany w ramach procedury doraźnej (ang. *Summary procedure*, franc. *Procédure sommaire*), wykazującej pewne odrębności w odniesieniu do postępowań toczących się w sprawach głównych. Sprawy w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych oznacza się sygnaturą liczbową oraz literą „R” pochodzącą od francuskiego słowa *référé*.

Pierwotnie podmiotem upoważnionym do orzekania w przedmiocie wniosków o zastosowanie środków tymczasowych wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości był Prezes Trybunału. Jednak decyzją z dnia 23 października 2012 r.³⁶, funkcje sędziowskie prezesa określone w art. 39 akapit pierwszy Statutu Trybunału Sprawiedliwości zostały przekazane wiceprezesowi Trybunału Sprawiedliwości, a w jego zastępstwie prezesom izb. Ze względu na znaczenie sprawy, wiceprezes może ją przydzielić wielkiej izbie, zgodnie z art. 60 § 1 regulaminu Trybunału³⁷. Natomiast do orzekania w przedmiocie wniosków o zastosowanie środków tymczasowych przed Sądem uprawniony jest prezes Sądu lub inny wyznaczony w ramach zastępstwa sędziego³⁸.

Wniosek dotyczący zawieszenia wykonania kwestionowanego aktu może złożyć podmiot skarżący ten akt w postępowaniu głównym, zaś innego środka tymczasowego strona w postępowaniu toczącym się przed sądem unijnym, gdy wniosek odnosi się do tego postępowania³⁹. Wnioskodawca powinien określić przedmiot sporu, okoliczności niecierpiące zwłoki, a także uprawdopodobnić z faktycznego i prawnego punktu widzenia konieczność zastosowania środka. Wnioski te obejmują wszystkie dostępne dowody i wnioski dowodowe mające na celu uzasadnienie zastosowania środków tymczasowych. Wniosek składa się w odrębnym piśmie, a następnie doręcza się stronie przeciwnej, której prezes wyznacza krótki termin na przedstawienie uwag na piśmie lub ustnie. W przypadkach niezwykle pilnych prezes może tymczasowo uwzględnić wniosek również przed przedstawieniem takich uwag, tj. rozpoznaje sprawę w ramach

T-288/06 R *Huta Częstochowa p. Komisji*, ECLI:EU:T:2006:394.

³⁵ Protokół (nr 3) w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz. U. 26.10.2012, C 326/210).

³⁶ Decyzja Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 października 2012 r. nr 2012/671/UE w sprawie obowiązków wiceprezesa Trybunału w zakresie orzekania (Dz. UE. z 30.10.2012, L 300 s. 47).

³⁷ Postanowienie Trybunału z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie C-619/18 R, *Komisja p. Polsce*, ECLI:EU:C:2018:1021, pkt 5.

³⁸ Wyznaczenie sędziego zastępującego prezesa Sądu przy rozpatrywaniu wniosków o zastosowanie środków tymczasowych (Dz.U. C 313 z 26.10.2013, str. 5).

³⁹ Dopuszczalność złożenia wniosku o ochronę tymczasową przez interwenienta budzi wątpliwości w piśmiennictwie, ze względu na treść 40 akapit 4 statutu Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którą interwencja ogranicza się do poparcia wniosków już złożonych przez stronę, por. B.W. Wegener, *Komentarz do art. 279 TFUE*, w: C. Calliess, M. Ruffert, EUV/AEUV, *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, Kommentar, 5. Auflage, München 2016, pkt 14.

wniosku *Inaudita altera parte*⁴⁰ (art. 160 regulaminu postępowania przed Trybunałem i art. 156–157 regulaminu postępowania przed Sądem). W takiej sytuacji rozstrzygnięcie kończące postępowanie w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych może zapaść jedynie po zapoznaniu się ze stanowiskiem tej strony przeciwnej⁴¹.

W przedmiocie wniosku orzeka się postanowieniem z uzasadnieniem, które doręcza się natychmiast stronom. Wykonanie postanowienia może zostać uzależnione od złożenia przez wnioskodawcę zabezpieczenia, którego wysokość i rodzaj określa się stosownie do okoliczności (art. 162 regulaminu postępowania przed Trybunałem i art. 158 regulaminu postępowania przed Sądem). Postanowienia dotyczące środków tymczasowych wydane przez Trybunał Sprawiedliwości, w odróżnieniu od postanowień wydanych przez Sąd, nie podlegają zaskarżeniu (art. 162 § 2 regulaminu Trybunału Sprawiedliwości). Jednak na wniosek strony postanowienie może zostać w każdej chwili zmienione lub uchylone ze względu na zmianę okoliczności. Nieuwzględnienie wniosku o zastosowanie środka tymczasowego nie stoi na przeszkodzie wniesieniu przez tę samą stronę ponownego wniosku opartego na nowych okolicznościach (art. 163–164 regulaminu postępowania przed Trybunałem i art. 159–160 regulaminu postępowania przed Sądem).

9.4. Zasady stosowania tymczasowej ochrony prawnej w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości

Jedną z głównych cech wniosków o tymczasową ochronę prawną jest ich pomocniczy (akcesoryjny) charakter w stosunku do sporu rozpatrywanego w sprawie głównej. Mają one na celu zabezpieczenie interesów strony postępowania, w ten sposób, aby wyrok wydany w postępowaniu głównym nie stał się iluzoryczny i pozbawiony skuteczności⁴². Tym samym wnioskodawca nie może formułować wniosków zmierzających do zabezpieczenia roszczenia w postępowaniu incydentalnym w sposób szerszy niż ten, w którym formułuje wnioski w sprawie głównej⁴³. Możliwość zarządzenia środków tymczasowych zależy również od dopuszczalności skargi w sprawie głównej. Powstaje zatem istotna kwestia, w jakim zakresie sędzia orzekający w sprawie incydentalnej może badać dopuszczalność skargi w sprawie głównej. W orzecznictwie sądów unijnych przyjmuje się, że w ramach postępowania dotyczącego zastosowania

⁴⁰ Postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie C-441/17 R, *Komisja p. Polsce*, ECLI:EU:C:2017:622; Postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 19 października 2018 r. w sprawie C-619/18 R *Komisja p. Polsce*, ECLI:EU:C:2018:852.

⁴¹ Pkt 19, Praktyczne instrukcje dla stron dotyczące spraw wnoszonych do trybunału (Dz.U. L 421 z 14.2.2020, s. 1).

⁴² Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie T-6/97 R *Comafrika i in. p. Komisji*, ECLI:EU:T:1997:24, pkt 51; Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 28 czerwca 2000 r. w sprawie T-74/00 R *Artegodan p. Komisji*, ECLI:EU:T:2000:173, pkt 85.

⁴³ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie T-653/16 R *Malta p. Komisji*, ECLI:EU:T:2017:583, pkt 41; postanowienie Prezesa Sądu z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie T-627/19 R *Harry Shindler i in. przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2020:23, pkt 25.

środka tymczasowego, co do zasady, nie należy dokonywać analizy dopuszczalności skargi, by nie przesądzać o wyniku postępowania głównego. Jeżeli jednak strona przeciwna zarzuca oczywistą niedopuszczalność skargi, to już w postępowaniu incydentalnym może okazać się konieczne dokonanie pewnych ustaleń pozwalających uprawdopodobnić dopuszczalność skargi⁴⁴. Analiza orzecznictwa Trybunału prowadzi do wniosku, że sędziowie dokonują oceny skargi w ograniczonym zakresie, badając czy jest ona dopuszczalna *prima facie*. Oddalenie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych ma najczęściej miejsce, gdy środek prawny złożony w postępowaniu głównym jest oczywiście („na pierwszy rzut oka”) niedopuszczalny, np. jednostka kwestionuje odmowę wniesienia skargi przez Komisję w trybie art. 258 TFUE⁴⁵, strona nie wezwała instytucji do działania zgodnie z art. 265 akapit 2 TFUE⁴⁶, jednostka kwestionuje akt prawny o charakterze niewiążącym w trybie skargi o stwierdzenie nieważności⁴⁷, lub wnosi skargę na nieważność przeciwko aktowi przyjętemu przez przedstawicieli rządów państw członkowskich⁴⁸.

Po drugie, środek tymczasowy nie może przesądzać o wyniku sprawy głównej. Zgodnie z art. 39 akapit 4 Statutu Trybunału Sprawiedliwości, art. 162 § 4 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości oraz 158 § 4 regulaminu postępowania przed Sądem, postanowienie ma jedynie charakter tymczasowy i nie przesądza rozstrzygnięcia co do istoty. Z powyższego wynika, że rozstrzygnięcie w sprawie incydentalnej nie może mieć wpływu na ostateczny wyrok i prowadzić do osiągnięcia skutku do którego dąży postępowanie główne, gdyż byłoby ono pozbawione celu⁴⁹. Środki, o zastosowanie których złożono wnioski, nie mogą przesądzać o kwestiach prawnych lub faktycznych sporu, a także nie mogą „neutralizować” skutków orzeczenia, które zostanie następnie wydane w postępowaniu głównym⁵⁰.

Po trzecie, środek tymczasowy charakteryzuje prowizoryczność (tymczasowość). Rozstrzygnięcie w sprawie incydentalnej nie może prowadzić do nieodwracalnych skutków, a w wyniku zmiany okoliczności może w każdym czasie zostać zmienione lub uchylone na wniosek strony. Ponadto, zgodnie z art. 162 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości oraz 158 § 3 regulaminu postępowania przed Sądem, środek tymczasowy wygasa najpóźniej z dniem ogłoszenia wyroku kończącego postępowanie w sprawie.

⁴⁴ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 27 kwietnia 2005 r. w sprawie T-34/05 R *Makhteshim Agan Holding* p. Komisji, ECLI:EU:T:2005:147, pkt 53.

⁴⁵ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawach połączonych T-107/01 R oraz T-175/01 R *Société des mines de Sacilor – Lormines* p. Komisji, ECLI:ECLI:EU:T:2002:192.

⁴⁶ Postanowienie Sądu z dnia 14 grudnia 2006 w sprawie T-150/06 *Smanor i in.* p. Komisji ECLI:EU:T:2006:402.

⁴⁷ Postanowienie Prezesa Sądu z 15 października 2004 r. w sprawie T-193/04 R. *Hans-Martin Tillack* p. Komisji, ECLI:EU:T:2004:311.

⁴⁸ Postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 10 września 2020 r. w sprawie C-424/20 P(R) *Rada Unii Europejskiej* p. *Eleanor Sharpston*, ECLI:EU:C:2020:705, pkt 28.

⁴⁹ Opinia rzecznika generalnego *Capotorti* w opinii przedstawionej w dniu 25 marca 1980 r. w sprawach połączonych 24 oraz 97/80 R *Komisja* p. *Francji*, ECLI:EU:C:1980:95, pkt 3.

⁵⁰ Postanowienie Prezesa Sądu pierwszej instancji z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie T-303/04 R II *European Dynamics* p. Komisji, ECLI:EU:T:2004:373, pkt 30.

9.5. Przesłanki merytoryczne stosowania środków tymczasowych

W odniesieniu do środków zmierzających do zawieszenia kwestionowanego aktu (art. 278 TFUE), jak i innych środków tymczasowych (art. 279 TFUE), w orzecznictwie sądów unijnych ustalono jednolite przesłanki merytoryczne decydujące o uwzględnieniu wniosku:

- 1) zastosowanie środków powinno być *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione (*fumus boni iuris*);
- 2) sprawa musi być pilna, aby zapobiec powstaniu poważnej i nieodwracalnej szkody (*periculum in mora*);
- 3) interes wnioskodawcy w zastosowaniu środka tymczasowego musi przeważać nad innymi interesami innych podmiotów.

Dwie pierwsze przesłanki wynikają z art. 160 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem i 156 § 4 regulaminu postępowania przed Sądem, zgodnie z którymi we wniosku w przedmiocie środka tymczasowego należy wskazać okoliczności świadczące o pilnym charakterze sprawy, a także uprawdopodobnić z faktycznego i prawnego punktu widzenia konieczność zastosowania środka. Trzecia przesłanka została ustalona w orzecznictwie sądów unijnych. Ustanowione w ten sposób przesłanki mają charakter kumulatywny, co oznacza, że wnioski o zastosowanie środka tymczasowego podlegają oddaleniu, gdy którakolwiek z nich nie jest spełniona. Chociaż wszystkie trzy przesłanki muszą być spełnione, to ich waga zależy od okoliczności konkretnej sprawy i skutków, jakie będzie miało postanowienie dotyczące zastosowania środków tymczasowych. W piśmiennictwie wskazuje się, że najistotniejsze znaczenie dla przyznania ochrony tymczasowej ma przesłanka pilności, natomiast pozostałe mają charakter pomocniczy⁵¹. Choć należy zauważyć, że pewnych rodzajach postępowań (np. w dziedzinie zamówień publicznych) przesłanka ta może w niektórych sytuacjach doznawać osłabienia względu na zasadę skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 47 KPP⁵². Należy podkreślić, że sędzia rozpatrujący wniosek o zastosowanie środków tymczasowych dysponuje szerokim zakresem uznania i może swobodnie określić, biorąc pod uwagę szczególnie okoliczności sprawy, sposób i kolejność badania poszczególnych przesłanek⁵³. Ciężar dowodu w postaci wykazania spełnienia poszczególnych przesłanek spoczywa na wnioskodawcy⁵⁴.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przesłanka dotycząca *fumus boni iuris* jest spełniona wówczas, gdy co najmniej jeden z zarzutów w sprawie głównej podniesionych przez stronę wnoszącą o zastosowanie środków tymcaso-

⁵¹ K. Lenaerts, K. Gutman, I. Maselis, *EU Procedural Law*, Oxford 2014, s. 593.

⁵² Postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie C-35/15 P(R) *Komisja p. Vanbreda Risk*, ECLI:EU:C:2015:275, pkt 41; postanowienie prezesa Sądu z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie T-163/20 R i T-163/20 R II *Isopix p. Parlamentowi*, ECLI:EU:T:2020:215, pkt 50.

⁵³ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 21 lipca 2017 r. w sprawie T-130/17 R *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. p. Komisji*, ECLI:EU:T:2017:541, pkt 25.

⁵⁴ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 20 sierpnia 2014 r. T-215/14 R *Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o. p. Komisji*, ECLI:EU:T:2014:733, pkt 28–30.

wych wydaje się *prima facie* uzasadniony⁵⁵. W tym kontekście sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych musi ograniczyć się do oceny zasadności zarzutów w postępowaniu głównym „na pierwszy rzut oka” w celu ustalenia, czy istnieje wystarczająco duże prawdopodobieństwo uwzględnienia skargi w sprawie głównej⁵⁶. Brak podstaw do dokonywania szczegółowej analizy zarzutów wynika z faktu, że rozstrzygnięcia podejmowane w postępowaniu incydentalnym nie mogą przesądzać treści orzeczenia wydanego w sprawie głównej. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że w niektórych sprawach omawiany warunek doznaje pewnego osłabienia, przekształcając się w *fumus non mali iuris*⁵⁷, tj. wnioskodawca musi wykazać, że zarzuty zawarte w skardze głównej nie są w sposób oczywisty bezzasadne. Bez względu na to jaką formułę przyjmując, omawiana przesłanka oznacza, że argumentów wysuniętych przez wnioskodawcę nie można oddalić na tym etapie postępowania bez dokładniejszego ich zbadania⁵⁸. Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych powinien zatem opisać zarzuty podniesione w sporze na tyle dokładnie, aby umożliwić sędziemu rozpoznającemu sprawę ocenę, czy szanse powodzenia w sprawie głównej spełniają wymagania ustalone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Oceniając pilny charakter wniosku o zastosowanie środków tymczasowych należy ustalić, czy w czasie oczekiwania na wydanie ostatecznego wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości, wnioskodawcy grozi „poważna i nieodwracalna szkoda”⁵⁹. Oba wskazane kryteria odnoszące się do cech szkody powinny zostać spełnione. Przy ustalaniu istnienia omawianych kryteriów wnioskodawca nie musi wykazać, że wystąpienie szkody nastąpi z „absolutną pewnością”. Istotne jest, aby jej wystąpienie było „w wystarczającym stopniu prawdopodobieństwa przewidywalne”⁶⁰. Poważną i nieodwracalną szkodą, której prawdopodobieństwo należy wykazać jest zatem szkoda, która wystąpiłaby w przypadku odmowy przyznania ochrony tymczasowej, gdyby skarga w sprawie głównej została uwzględniona zgodnie z żądaniem skarżącego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów unijnych szkoda o charakterze finansowym nie może poza wyjątkowymi okolicznościami zostać uznana za nieodwracalną,

⁵⁵ Postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie C-389/19 PR *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2019:1007, pkt 49.

⁵⁶ Postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-426/13 P(R), *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:2013:848, pkt 41.

⁵⁷ L. M. P. Antunes, *Interim Measures under EC Competition Law—Recent Developments*, Yearbook of European Law, 1993, vol. 13, s. 97; J.L. da Cruz Vilaça, *Interim Measures in Judicial Proceedings as an Instrument of Protection for Individuals in European Community Law*, w: J.L. da Cruz Vilaça, *EU law and Integration: Twenty Years of Judicial Application of EU Law*, Hart 2014, s. 152; D. Sinaniotis, *The Interim Protection of Individuals Before the European and National Courts*, Kluwer 2006, s. 27.

⁵⁸ Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 19 lipca 1995 r. w sprawie C-149/95 P(R) *Komisja p. Atlantic Container Line i in.*, ECLI:EU:C:1995:257, pkt 26. W niektórych sprawach przesłanka *fumus non mali iuris* nie została przyjęta w orzecznictwie sądów unijnych: postanowienie Prezesa Sądu z dnia 26 października 2001 r. w sprawie T-184/01 R *IMS Health p. Komisji*, ECLI:EU:T:2001:259, pkt 58–62.

⁵⁹ Postanowienia prezesa Trybunału: z dnia 24 kwietnia 2008 r., w sprawie C-76/08 R *Komisja p. Malcie*, ECLI:EU:C:2008:252, pkt 31; Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 10 grudnia 2009 r., w sprawie C-573/08 R, *Komisja p. Włochom*, ECLI:EU:C:2009:775, pkt 17.

⁶⁰ Postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 2 lipca 2018 r. w sprawie C-182/18 R *Comune di Milano p. Radzie*, ECLI:EU:C:2018:524, pkt 28.

ponieważ rekompensata pieniężna jest zazwyczaj w stanie przywrócić stan posiadania skarżącego do sytuacji sprzed wystąpienia szkody⁶¹. Uznaje się, że tego rodzaju szkoda może zostać naprawiona w ramach skargi o odszkodowanie wniesionej na podstawie 340 akapit 2 TFUE, ewentualnie w ramach roszczeń odszkodowawczych lub restytucyjnych dochodzonych przed sądem krajowym. Wyjątek stanowi szkoda finansowa, która zagraża istnieniu przedsiębiorstwa, mogąc doprowadzić do upadłości lub likwidacji⁶². Uwzględnieniu podlega również szkoda, która może wywrzeć wpływ na działalność oraz stabilność ekonomiczną i finansową wielu przedsiębiorstw unijnych, w szczególności jeżeli miały to negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego⁶³. Analiza orzecznictwa wskazuje, że przesłanka pilności została spełniona w przypadku możliwości wyrządzenia poważnego i nieodwracalnego uszczerbku dla zdrowia ludzkiego⁶⁴, groźby wyrządzenia poważnych i nieodwracalnych szkód w dziedzictwie faunistycznym, w szczególności w ornitologii⁶⁵, obawy ujawnienia dokumentów o charakterze personalnym zawierających szczególnie chronione dane osobowe⁶⁶, ryzyka naruszenia prawa podstawowego skarżących do ochrony tajemnicy zawodowej (art. 7 KPP) lub skutecznej ochrony sądowej (art. 47 KPP)⁶⁷, a ostatnio również groźby zwolnienia pracowników przedsiębiorstwa w związku z kryzysem gospodarczym spowodowanym pandemią COVID-19⁶⁸. W ramach postępowania o zastosowanie środków tymczasowych wnioskodawca będący podmiotem prywatnym powinien wykazać, że wystąpienie szkody będzie dotyczyć go osobiście⁶⁹. Państwo członkowskie może powoływać się na ryzyko wystąpienia szkody dla ogólnych interesów gospodarczych⁷⁰, czy nawet bezpieczeństwa energetycznego państwa⁷¹. Z kolei Komisja Europejska, która w ramach skargi przewidzianej w art. 258 TFUE występuje jako „strażniczka Traktatów”, może

⁶¹ Postanowienie wiceprezesa Trybunału w sprawie C-278/13 P(R), *Komisja p. Pilkington Group*, ECLI:EU:C:2013:558, pkt 50; postanowienie Prezesa Sądu w sprawie T-4/13 R *Communicaid Group p. Komisji*, ECLI:EU:T:2013:121, pkt 22.

⁶² Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie T-901/16 R *Elche Club de Fútbol p. Komisji*, ECLI:EU:T:2018:268, pkt 118.

⁶³ Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-320/03 R *Komisja p. Austrii*, ECLI:ECLI:EU:C:2003:543, pkt 99.

⁶⁴ Postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie C-389/19 (P)R *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2019:1007, pkt 62.

⁶⁵ Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie C-573/08 R *Komisja p. Wlochom*, ECLI:EU:C:2009:775, pkt 26.

⁶⁶ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 29 października 2020 r. w sprawie T-452/20 R *Facebook Ireland p. Komisji*, ECLI:EU:T:2020:516, pkt 114.

⁶⁷ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie T-73/13 R, *InterMune UK i in. p. Europejskiej Agencji Leków*, ECLI:EU:T:2013:222, pkt 41.

⁶⁸ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie T-163/20 R i T-163/20 R II *Isopix p. Parlamentowi*, ECLI:EU:T:2020:215, pkt 60–64.

⁶⁹ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 21 lipca 2017 r. w sprawie T-130/17 R *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. p. Komisji*, ECLI:EU:T:2017:541, pkt 44.

⁷⁰ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie T-183/07 R. *Polska p. Komisji* (System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych), ECLI:EU:T:2007:338, pkt 40.

⁷¹ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 21 lipca 2017 r. w sprawie Sprawa T-883/16 R *Polska p. Komisji (Gazociąg OPAL)* ECLI:EU:T:2017:542, pkt 28.

wskazywać na groźbę wystąpienia szkody dla interesów Unii Europejskiej⁷², a także obywateli pozwanego lub innego państwa członkowskiego⁷³. Nie może natomiast powoływać się na ochronę interesów państwa trzeciego⁷⁴.

W ramach trzeciej przesłanki, sędzia rozpatrujący sprawę powinien dokonać wyważenia interesów. W szczególności należy ustalić, czy interes wnioskodawcy domagającego się zastosowania ochrony tymczasowej przeważa nad interesem innych podmiotów związanym z natychmiastowym zastosowaniem kwestionowanego aktu lub podjęciem określonych działań⁷⁵. W ramach postępowania w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych bada się interesy o charakterze indywidualnym, a także publicznym, w tym interes Unii Europejskiej jako całości⁷⁶.

9.6. Środki tymczasowe w sprawie dotyczącej wycinki Puszczy Białowieskiej

Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych został złożony przez Komisję w lipcu 2017 r. w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom w związku z podjęciem przez władze polskie działań aktywnej gospodarki leśnej w Nadleśnictwie Białowieża, co miało niekorzystny wpływ na stan ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków dzikiej fauny na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska. Komisja wniosła o ochronę tymczasową na podstawie art. 279 TFUE, żądając aby do czasu rozstrzygnięcia skargi, Polska zaprzestała, z wyjątkiem przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, działań aktywnej gospodarki leśnej na określonych siedliskach oraz w drzewostanach ponadstuletnich, a także aby zaprzestała usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska.⁷⁷

⁷² Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie C-573/08 R *Komisja p. Włochom*, ECLI: ECLI:EU:C:2009:775, pkt 25 i 29, postanowienie prezesa Trybunału z dnia 18 kwietnia 2007 r. w sprawie C-193/07 R *Komisja p. Polsce* (Dolina Rospudy), ECLI:EU:C:2007:218, pkt 6.

⁷³ Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 13 marca 1987 r. w sprawie 45/87 R *Komisja p. Irlandii*, ECLI:EU:C:1987:132, pkt 27, postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 10 października 1989 r. w sprawie C-246/89 R *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu*, ECLI:EU:C:1989:368, pkt 35.

⁷⁴ Postanowienie Trybunału z dnia 29 czerwca 1994 r. w sprawie C-120/94 R *Komisja p. Grecji*, ECLI:EU:C:1994:275, pkt 101.

⁷⁵ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 20 sierpnia 2014 r. T-215/14 R *Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o. p. Komisji*, ECLI:EU:T:2014:733, pkt 60 i n.

⁷⁶ Postanowienie Prezesa Sądu pierwszej instancji z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie T-440/07 R *Huta Buczek sp. z o.o. p. Komisji*, ECLI:EU:T:2008:77, pkt 76.

⁷⁷ Należy zauważyć, że nie była to pierwsza sprawa dotycząca ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, w której Komisja skutecznie domagała się zastosowania środków tymczasowych w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom skierowanej przeciwko Polsce. W 2007 r. Prezes Trybunału uwzględnił wniosek Komisji o ochronę tymczasową mający na celu zawieszenie wykonania projektu zalesienia na obszarze Pojezierze Sejneńskie będącego środkiem kompensacji strat w obszarze specjalnej ochrony Puszcza Augustowska, por. postanowienie prezesa Trybunału z dnia 18 kwietnia 2007 r. w sprawie C-193/07 R, *Komisja p. Polsce* (budowa obwodnicy Augustowa), ECLI:EU:C:2007:218.

W ciągu tygodnia od złożenia skargi Wiceprezes Trybunału tymczasowo uwzględnił wniosek Komisji w ramach postępowania *Inaudita altera parte* do czasu ogłoszenia postanowienia, które zakończy sprawę w przedmiocie środków tymczasowych⁷⁸. Postanowienia przewidziane w art. 160 § 7 regulaminu postępowania przed Trybunałem są wydawane przed przedstawieniem uwag przez stronę przeciwną w przypadkach wyjątkowo pilnych, gdy jest to konieczne do zachowania *status quo* do czasu wydania ostatecznej decyzji w sprawie wniosku. Wiceprezes Trybunału uznał, że ze względu na zasadę ostrożności oraz w interesie prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości należy zastosować wnioskowane środki tymczasowe jeszcze przed przedstawieniem uwag przez władze polskie, ze względu na grożącą poważną i nieodwracalną szkodę dla siedlisk i integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

W listopadzie 2017 r. wielka izba Trybunału wydała postanowienie, w którym uwzględniła wniosek Komisji dotyczący zastosowania żądanych środków tymczasowych⁷⁹. Analizując przesłankę *fumus boni iuris*, Trybunał uznał, że argumenty przywołane przez Komisję nie wydają się *prima facie* pozbawione poważnych podstaw, a tym samym nie można wykluczyć, iż rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej nie spełniają wymogów ochrony wynikających z dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Ponadto uwzględniając zasadę ostrożności, będącą jedną z podstaw polityki Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska mającej na celu wysoki poziom ochrony zgodnie z art. 191 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, skargi w postępowaniu głównym nie można uznać *za prima facie* pozbawioną poważnych podstaw⁸⁰.

Trybunał uwzględnił zarzuty Komisji dotyczące spełnienia w rozpatrywanej sprawie przesłanki pilności, ze względu na fakt, że działania polskich władz groziły wyrządzeniem poważnej i nieodwracalnej szkody na chronionych siedliskach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, a tym samym dla interesów Unii i wspólnego dziedzictwa. W sytuacji, w której skarga Komisji zostałaby uwzględniona, szkoda powstała w wyniku wycinki i usunięcia starodrzewu i posuszu, w tym stojących umierających drzew, miałyby charakter nieodwracalny ze względu na oczywistą niemożliwość przywrócenia zagrożonego obszaru do pierwotnego stanu. Z kolei poważny charakter szkody wynikał z zakresu i intensywności podejmowanych działań, które groziły przekształceniem znacznego obszaru lasu o charakterze naturalnym w las gospodarczy, co mogło prowadzić do utraty siedlisk rzadkich gatunków, w tym wielu chrząszczy zagrożonych wyginięciem i ptaków⁸¹.

Dokonując wyważenia interesów, Trybunał uznał, że interes publiczny w zachowaniu właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków lasów naturalnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska przeważał nad interesem powoływanym przez polskie władze w postaci konieczności zwalczania na tym obszarze kornika

⁷⁸ Postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie C-441/17 R, *Komisja p. Polsce* (Puszcza Białowieska), ECLI:EU:C:2017:622.

⁷⁹ Postanowienie Trybunału z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie C-441/17 R *Komisja p. Polsce* (Puszcza Białowieska), ECLI:EU:C:2017:877.

⁸⁰ Tamże, pkt 38–42.

⁸¹ Tamże, pkt 45–47 i 56–61.

drukarza. Tym bardziej, że jedynym siedliskiem przyrodniczym, które wymagało tego rodzaju ochrony, był grąd subkontynentalny. Również ochrona interesów społeczno-gospodarczych okolicznej ludności nie stanowiła większej wartości niż konieczność zachowania siedlisk i gatunków na obszarze chronionym⁸². Jedyne odstępstwo Trybunał uczynił w odniesieniu do konieczności zapewnienia bezpieczeństwa publicznego osób pod warunkiem, że będzie to bezwzględnie konieczne i proporcjonalne, a z przyczyn obiektywnych przyczyn nie będzie możliwe stosowanie innych, mniej radykalnych środków⁸³.

W opisanym powyżej zakresie sprawa dotycząca ochrony Puszczy Białowieskiej nie odbiegała znacznie od innych spraw dotyczących ochrony środowiska, w których Trybunał uwzględniał wnioski Komisji w sprawie środków tymczasowych⁸⁴. Pojawiła się jednak istotna różnica dotycząca złożonego przez Komisję wniosku uzupełniającego, związanego z zarzutem naruszenia przez Polskę wydanego wcześniej postanowienia zabezpieczającego. Komisja zarzuciła, że działania aktywnej gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej były kontynuowane, mimo nakazu ich zaprzestania zarządzanego postanowieniem Wiceprezesa Trybunału z lipca 2017 r. Z tych powodów Komisja wniosła – na podstawie art. 279 TFUE – o nałożenie na Polskę obowiązku zapłaty kary pieniężnej na wypadek, gdyby nie przestrzegała ona zarządzonych w postanowieniu Trybunału środków tymczasowych.

Wniosek Komisji miał charakter nowatorski, gdyż w dotychczasowej praktyce sądy unijne nie przewidywały możliwości stosowania kar pieniężnych w ramach ochrony tymczasowej ani nie dokonywały rozważań, czy jest to objęte zakresem art. 279 TFUE. W sprawie *Connolly*⁸⁵ Prezes Sądu oddalił wniosek urzędnika dotyczący nakazania Komisji zapłaty kary pieniężnej w wysokości 100 000 franków belgijskich za każde ujawnienie dotyczących go informacji. Ze względu na brak dowodów, że Komisja nie wykona zarządzonych nakazów, nie podjęto jednak rozważań, czy Trybunał Sprawiedliwości rozpatrując wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, jest właściwy do nałożenia na instytucję okresowej kary pieniężnej. W odniesieniu do skarg kierowanych przeciwko państwom członkowskim Komisja wcześniej nie wnioskowała o nałożenie w ramach art. 279 TFUE kar pieniężnych, na wypadek niewykonania zarządzonych środków tymczasowych. W odniesieniu do państw członkowskich traktaty wyraźnie przewidują możliwość nakładania kar finansowych przez Trybunał, w postaci ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej, jedynie na podstawie art. 260 ust. 2 i 3 TFUE. Dotychczas stosowane na wniosek Komisji środki tymczasowe miały postać: nakazu zawieszenia, w całości lub w części, krajowego aktu prawnego; obowiązku powstrzymania się od podjęcia określonych

⁸² Tamże, pkt 72–80.

⁸³ Tamże, pkt 81–84.

⁸⁴ Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie C-573/08 R *Komisja p. Włochom* (ochrona dzikiego ptactwa), ECLI:EU:C:2009:775; postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie C-76/08 R *Komisja p. Malcie* (ochrona dzikiego ptactwa), ECLI:EU:C:2008:252; postanowienie prezesa Trybunału z dnia 18 kwietnia 2007 r. w sprawie C-193/07 R, *Komisja p. Polsce* (budowa obwodnicy Augustowa), ECLI:EU:C:2007:218.

⁸⁵ Postanowienie Prezesa Sądu z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie T-203/95 R *Bernard Connolly p. Komisji*, ECLI:EU:T:1995:208, pkt 45.

działań faktycznych lub przyjęcia określonych regulacji prawnych; nakazu podjęcia określonych działań faktycznych lub prawnych; a także obowiązku powiadomienia Komisji w określonym terminie o środkach, które zostały przyjęte w celu wykonania zarządzonych nakazów lub zakazów.

Postanowienie dotyczące ochrony Puszczy Białowieskiej miało przełomowe znaczenie dla rozwoju orzecznictwa w zakresie środków tymczasowych. Wyjątkowo sprawa o ochronę tymczasową została przekazana do rozstrzygnięcia Trybunałowi, który ze względu na jej znaczenie przydzielił ją wielkiej izbie. Trybunał – dając pierwszeństwo wykładni teleologicznej – dokonał szerokiej interpretacji art. 279 TFUE⁸⁶. Wskazał, że powołany przepis przyznaje Trybunałowi kompetencję do zarządzania dowolnego środka tymczasowego, jaki uzna za niezbędny dla zagwarantowania pełnej skuteczności ostatecznego orzeczenia. W tym kontekście sędzia dysponuje szerokim marginesem uznania w zakresie wnioskowanych środków tymczasowych, a także do przyjęcia – nawet z urzędu – dowolnego środka uzupełniającego w celu zapewnienia skuteczności zarządzonych przez niego środków tymczasowych. Tego rodzaju środek może w szczególności przewidywać nałożenie kary pieniężnej, na wypadek gdyby zarządzony nakaz nie był przestrzegany przez stronę, do której został skierowany⁸⁷.

Trybunał nie uwzględnił stanowiska polskich władz, że jedynie art. 260 TFUE przewiduje możliwość nakładania sankcji w postaci kar finansowych na państwa członkowskie. Polska argumentowała, że w przypadku zarzutu niewykonania postanowienia tymczasowego z lipca 2017 r., Komisja powinna w pierwszej kolejności wnieść skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, a dopiero w razie niewykonania wyroku, żądać nałożenia kar finansowych. Trybunał wyjaśnił, że wbrew stanowisku Polski, w okolicznościach rozpatrywanej sprawy kary pieniężnej (zastosowanej w trybie art. 279 TFUE) nie można uznać za sankcję. Ponadto, przyjęta przez Polskę interpretacja systemu środków zaskarżenia, powodowałaby znaczne ograniczenie możliwości osiągnięcia celu postępowania akcesoryjnego, w przypadku nieprzestrzegania przez państwo członkowskie zarządzonych wobec niego środków tymczasowych. Trybunał wyraził jednocześnie fundamentalną tezę, że „zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii, jest nierozłącznie związane z przewidzianą w art. 2 TUE zasadą praworządności”⁸⁸.

Trybunał wskazał, że w przypadku ustalenia, że Polska nie zaprzestała kwestionowanych działań aktywnej gospodarki leśnej, Komisja będzie mogła zażądać podjęcia postępowania na nowo. W przypadku ustalenia, że postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych zostało naruszone, Trybunał nakaże Polsce zapłatę na rzecz Komisji kary pieniężnej w wysokości co najmniej 100 000 euro dziennie do czasu zaprzestania naruszenia lub ogłoszenia wyroku w sprawie głównej⁸⁹.

⁸⁶ Postanowienie Trybunału z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie C-441/17 R *Komisja p. Polsce* (Puszcza Białowieska), ECLI:EU:C:2017:877.

⁸⁷ Tamże, pkt 97–100.

⁸⁸ Tamże, pkt 102.

⁸⁹ Tamże, pkt 116–118.

Przyjęta przez Trybunał Sprawiedliwości argumentacja dotycząca stosowania kar finansowych wobec państwa członkowskiego niespektującego postanowień w przedmiocie środków tymczasowych, ma charakter precedensowy. W ramach szerokiej interpretacji art. 279 TFUE Trybunał nie uznał kary finansowej za sankcję, lecz raczej za środek prawny zapewniający efektywne stosowanie prawa UE. Biorąc pod uwagę sposób wymierzania kary – za każdy dzień naruszenia – należy uznać, że ma ona charakter motywujący. Jest zatem zbliżona do okresowej kary pieniężnej przewidzianej w art. 260 ust. 2 i 3 TFUE mimo, że takie sformułowanie nie zostało użyte przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku. Można je jednak odnaleźć w innych wersjach językowych wyroku. Przykładowo, w wersji angielskiej użyto sformułowania *periodic penalty payment*. Podobnej nomenklatury używa się w komentarzach⁹⁰ i dalszym orzecznictwie⁹¹.

Niektórzy autorzy, moim zdaniem, niesłusznie uznają, że Trybunał wskazując datę początkową obliczania kary od daty doręczenia postanowienia do czasu jego wykonania przyjął, że w tym okresie kara może mieć również charakter represyjny i częściowo retrospektywny⁹². Motywująca funkcja kary ma również na celu przymuszenie państwa członkowskiego do pełnego wykonania postanowienia od chwili jego obowiązywania. Zgodnie z art. 91 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem postanowienie wiąże od dnia jego doręczenia, a zatem od tej chwili powinno być przestrzegane.

W piśmiennictwie niewiele uwagi poświęcono kwestii wykonalności środków tymczasowych, przyjmuje się jednak że mogą one być egzekwowane na podstawie art. 280 TFUE⁹³. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że postanowienia Trybunału miałyby podlegać wykonaniu na w trybie art. 299 akapit 2-4 TFUE, następowałyby to zgodnie z przepisami krajowej procedury cywilnej i przed krajowymi organami egzekucyjnymi. W przypadku środków tymczasowych skierowanych przeciwko państwu członkowskiemu podważającemu funkcjonowanie krajowego systemu sądownictwa, skuteczne wykonanie nakazów wskazanych w postanowieniu Trybunału byłoby znacznie utrudnione. Podobne trudności, ze względu na czas trwania postępowań, miałyby sugerowane przez Polskę zapewnienie wykonania postanowienia w trybie skargi przewidzianej w art. 258 TFUE, a następnie w art. 260 ust. 2 TFUE. Należy przypomnieć, że postępowanie przewidziane w art. 278 i 279 TFUE ma charakter akcesoryjny, a jego konstytutywną cechą jest konieczność zapewnienia pilnej ochrony prawnej w celu utrzymania *status quo* do czasu wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie. Wskazane powyżej możliwości wykonania postanowienia Trybunału Sprawiedliwości wydanego w sprawie incydentalnej, ze względu na ich czas trwania

⁹⁰ P. Van Elsuwege, F. Gremmelprez, *Protecting the rule of law in the EU legal order: a constitutional role for the European Court of Justice*, European Constitutional Law Review 2020, vol. 16, s. 21.

⁹¹ Postanowienie Trybunału z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R *Komisja p. Polska* (Izba Dyscyplinarna SN), ECLI:EU:C:2020:277, pkt 2.

⁹² K. Banks, G. von Rintelen, *Infringement procedures and the Juncker Commission*, European Law Review 2020, vol. 45, s. 628.

⁹³ D. Sinaniotis, *The Interim Protection of Individuals Before the European and National Courts*, Kluwer 2006, s. 44-45.

lub ich wątpliwą skuteczność sprawiałyby, że ochrona prawna przewidziana w przepisach traktatu miałaby charakter iluzoryczny. Jest to istotne w dziedzinach tak wrażliwych jak ochrona środowiska⁹⁴, w szczególności ochrona obszarów mających istotne znaczenie dla Unii jako całości. Trzeba zatem przyjąć, że zaakceptowana przez Trybunał koncepcja zastosowania kary finansowej w przypadku niewykonania przez państwo członkowskie środków tymczasowych, była najskuteczniejszym środkiem prawnym zapewniającym efektywne stosowanie prawa UE. Jak pokazała rzeczywistość, rozstrzygnięcie Trybunału odniosło pewien skutek, gdyż w lutym 2018 r. Komisja Europejska przyjęła wyjaśnienia Polski dotyczące wstrzymania wycinki w Puszczy Białowieskiej, nie wnosząc o zastosowanie kar finansowych⁹⁵.

Niebagatelny wpływ na wydane rozstrzygnięcie miały również działania polskich władz stanowiące systemowe zagrożenie dla praworządności. W omawianym postępowaniu, które miało charakter akcesoryjny w stosunku do postępowania głównego, Trybunał wyraził fundamentalną tezę, że zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii jest nieodłącznym elementem zasady praworządności przewidzianej w art. 2 TUE. Sprawa dotycząca Puszczy Białowieskiej stanowiła zatem preludeum dla kolejnych postępowań przed Trybunałem dotyczących Polski.

9.7. Środki tymczasowe w sprawie dotyczącej obniżenia wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego

Wniosek o ochronę tymczasową został złożony przez Komisję w październiku 2018 r. w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom wszczętego przeciwko Polsce w związku przyjęciem ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym⁹⁶. Komisja zakwestionowała przepisy dotyczące obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, którzy zostali powołani do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r., a także przyznające Prezydentowi dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów. Na podstawie art. 279 TFUE Komisja wniosła o nakazanie polskim władzom zawieszenia spornych przepisów oraz wszelkich środków podjętych w celu ich wykonania do czasu wydania rozstrzygnięcia w sprawie głównej. Przedmiotem wniosku o zastosowanie środków tymczasowych było również nakazanie zapewnienia wszelkich niezbędnych środków, aby sędziowie Sądu Najwyższego mogli pełnić funkcje na tym samym stanowisku, które zajmowali w dniu 3 kwietnia 2018 r., czyli w dniu wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym. Polska miała również powstrzymać się od wszelkich działań zmierzających do powołania nowych sędziów Sądu Najwyższego, a także nowe-

⁹⁴ M. Hedemann-Robinson, *Enforcement of EU Environmental Law and the Role of Interim Relief Measures*, *European Energy & Environmental Law Review*, 2010, vol. 5, s. 204.

⁹⁵ J. Winiński, *Polski rząd bez kary? KE uznaje, że wycinka w puszczy została wstrzymana*, *Polityka*, 12 lutego 2018 r.

⁹⁶ Dz.U. z 2018 r., poz. 5, ze zm.

go Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, na stanowiska opróżnione w związku z wejściem w życie kwestionowanej ustawy.

W dniu 19 października 2018 r. Wiceprezes Trybunału uwzględniła w całości wniosek Komisji do czasu ogłoszenia postanowienia kończącego postępowanie incydentalne⁹⁷. Możliwość wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć jeszcze przed przedstawieniem uwag przez stronę przeciwną została przewidziana w art. 160 § 7 regulaminu postępowania przed Trybunałem w sprawach wyjątkowo pilnych. W takich przypadkach uznaje się, że nawet przedłużające się oczekiwanie na rozstrzygnięcie w przedmiocie środków tymczasowych może zagrozić efektywnej realizacji ostatecznego wyroku wydanego w sprawie głównej. W postępowaniach *Inaudita altera parte* nie dokonuje się badania spełnienia przesłanek merytorycznych wymaganych dla zastosowania środków tymczasowych w takim stopniu, jak w regularnym postępowaniu. Przede wszystkim ocenia się, czy zarzuty Komisji nie są pozbawione uzasadnionych podstaw. W tym przypadku Wiceprezes Trybunału zauważyła, że sporne przepisy prawa krajowego wywarły już skutek w postaci przeniesienia w stan spoczynku znacznej liczby sędziów Sądu Najwyższego, w tym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i dwóch prezesów izb. W ramach oceny przesłanki pilności doszła do wniosku, że gdyby skarga o stwierdzenie uchybienia została uwzględniona, wszystkie orzeczenia Sądu Najwyższego poprzedzające rozstrzygnięcie skargi byłyby wydane bez gwarancji związanych z przysługującym każdemu prawem podstawowym do dostępu do niezależnego sądu. Zaś naruszenie prawa do niezależnego sądu przewidzianego w art. 47 akapit drugi KPP „już z samej natury tego prawa może prowadzić samo w sobie do wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody”⁹⁸. Po wydaniu omawianego postanowienia sędziowie, których dotyczyło rozstrzygnięcie tymczasowe, zostali wezwani przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do podjęcia obowiązków służbowych. Do dnia 31 października 2018 r. 22 sędziów stawilo się w Sądzie Najwyższym i niektórym z nich przydzielono sprawy do rozstrzygnięcia⁹⁹.

Postanowienie wydane przez Wiceprezes Trybunału spotkało się z ostrą reakcją polskich władz. Ministerstwo Spraw Zagranicznych wydało komunikat, w którym podało, że „postanowienie TSUE ma charakter prowizoryczny i zostało wydane bez zapoznania się ze stanowiskiem Polski. Nie jest ono ostatecznym rozstrzygnięciem w przedmiocie środków tymczasowych.”¹⁰⁰ Powstał również spór natury konstytucyjnej dotyczący bezpośredniego oddziaływania postanowień Trybunału Sprawiedliwości w krajowym porządku prawnym. Przedstawiciele większości rządzącej przekonywali, że wykonanie postanowienia wymaga podjęcia określonych

⁹⁷ Postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 19 października 2018 r. w sprawie C-619/18 R *Komisja p. Polsce*, ECLI:EU:C:2018:852.

⁹⁸ Tamże, pkt 19 i 21.

⁹⁹ D. Gajos-Kaniewska, *Pierwsza Prezes SN pisze do KE: jak SN wykonał zabezpieczenie TSUE*, Rzeczpospolita, 6 listopada 2018 r.

¹⁰⁰ W. Nicałek, *MSZ postanowienie TSUE ma charakter prowizoryczny; wydane bez zapoznania się ze stanowiskiem Polski*, Polska Agencja Prasowa, 19 października 2018 r.

działań natury legislacyjnej w postaci nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym¹⁰¹. Zgodnie z tym założeniem uchwalono ustawę z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym¹⁰², która przewidywała możliwość powrotu sędziów na dotychczas zajmowane stanowiska, a ich służbę uznawała za nieprzerwaną.

Oceniając sprawę z perspektywy prawa UE, podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu wykonania postanowienia tymczasowego było zbędne. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 91 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem postanowienie wiąże od dnia jego doręczenia, a tym samym stanowi podstawę określonych praw lub obowiązków. Jedyne warunki dotyczące wykonalności postanowień zostały przewidziane w art. 162 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem i art. 158 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem, zgodnie z którymi wykonanie postanowienia tymczasowego może zostać uzależnione od złożenia przez wnioskodawcę zabezpieczenia. Analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wskazuje, że postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych w sprawach wszczętych na podstawie art. 258 TFUE zawierały konkretne nakazy dotyczące zawieszenia krajowych aktów prawnych lub powstrzymania się przez organy krajowe od określonych działań naruszających prawo Unii. Tego rodzaju nakazy są kierowane do wszystkich organów państwa członkowskiego, które w ramach swoich kompetencji są zobowiązane do ich wykonania. Wykonanie zarządzonych nakazów nie jest uzależnione od podjęcia działań legislacyjnych, gdyż sprzeciwiałoby się to samej naturze ochrony tymczasowej. Jej podstawowymi przesłankami jest konieczność zapewnienia pilnej ochrony prawnej, a także prowizoryczny charakter, który nie może przesądzać rozstrzygnięcia w sprawie głównej. Pełna efektywność prawa unijnego i przewidzianych w jego ramach środków zaskarżenia zostałyby w istotnym stopniu osłabiona, gdyby rozstrzygnięcia incydentalne dotyczące ochrony tymczasowej miały być uzależnione od konieczności ich „legislacyjnej inkorporacji” do krajowego systemu prawnego. Byłoby to również nie do pogodzenia z przepisami regulującymi wykonywanie orzeczeń Trybunału na podstawie krajowej procedury cywilnej przy udziale krajowych organów egzekucyjnych (art. 280 w związku z art. 299 ust. 2–4 TFUE). Tym samym przyjęcie zmian legislacyjnych na etapie postępowania w sprawie środków tymczasowych było zbędne, skoro podstawę powrotu sędziów i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do pełnienia urzędu na dotychczas zajmowane stanowiska stanowiło postanowienie Trybunału.

Ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące wnioskowanych przez Komisję środków tymczasowych zapadło w postanowieniu dnia 17 grudnia 2018 r. wydanym przez wielką izbę Trybunału¹⁰³. Postępowanie toczyło się przy udziale Węgier, które zostały

¹⁰¹ D. Gajos-Kaniewska, *Paweł Mucha: zabezpieczenie TSUE nie jest samowystarczalne*, Rzeczpospolita, 7 listopada 2018 r.

¹⁰² Dz.U. 2018, poz. 2507. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „inicjatywa ustawodawcza została zainspirowana (...) koniecznością podjęcia środków w celu wykonania nałożonego na Polskę zobowiązania wynikającego z postanowienia Wiceprezesa TSUE z dnia 19 października 2018 r., sygn. C-619/18 w związku z przejściem sędziów w stan spoczynku na podstawie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.” druk sejmowy 3013, VIII kadencja Sejmu, s. 1.

¹⁰³ Postanowienie Trybunału z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie C-619/18 R *Komisja p. Polsce* (wiek emerytalny sędziów SN), ECLI:EU:C:2018:1021

dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego stanowisko Polski. Trybunał, po dokonaniu szczegółowej analizy przesłanek wymaganych dla przyznania ochrony tymczasowej, po rozpatrzeniu stanowiska Polski i Węgier, w całości uwzględnił wnioski Komisji.

Rozpatrując przesłankę *fumus boni iuris* Trybunał zauważył, że zarzuty Komisji dotyczące zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE art. 47 KPP w kontekście kompetencji państw członkowskich do organizacji własnego systemu sądownictwa, stanowią „złożoną kwestię prawną”. Rozwiązanie tej kwestii wymaga przeprowadzenia dogłębnej oceny, której nie może dokonać sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych. Trybunał wskazał jednak, że uwzględniając orzeczenia wydane w sprawach *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* oraz *LM*, argumenty przedstawione przez Komisję „nie wydają się *prima facie* pozbawione poważnych podstaw”.¹⁰⁴ W odniesieniu do przesłanki pilności Trybunał podkreślił, że naruszenie gwarancji niezależności Sądu Najwyższego może spowodować wystąpienie poważnej szkody nie tylko z punktu widzenia porządku prawnego Unii, ale również praw jednostek wywodzonych z prawa unijnego oraz „wartości wyrażonych w art. 2 TUE, na których opiera się Unia, zwłaszcza takich jak państwo prawne”¹⁰⁵. Natomiast nieodwracalność szkody manifestuje się w dwóch aspektach. Po pierwsze, Sąd Najwyższy jest najwyższą instancją sądowniczą w krajowym porządku prawnym, a zatem wydane przez sędziów ostateczne rozstrzygnięcia mogą „wywoływać nieodwracalne skutki w zakresie porządku prawnego Unii”. Po drugie, naruszenie niezależności Sądu Najwyższego może powodować ryzyko utraty zaufania państw członkowskich i ich sądów do polskiego wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji „ich wiary w poszanowanie przez to państwo członkowskie zasady praworządności”. W tym kontekście Trybunał przywołał sprawę *LM*, w której sąd irlandzki wyraził wątpliwość dotyczącą poszanowania praw osób ściganych europejskim nakazem aresztowania do rzetelnego procesu sądowego¹⁰⁶. Dokonując wyważenia spornych interesów, Trybunał przyznał rację Komisji, że w przypadku odmowy wnioskowanych środków zabezpieczających i uwzględnienia skargi w sprawie głównej wystąpiłoby ryzyko naruszenia ogólnego interesu Unii, w postaci systemowego naruszenia sprawnego funkcjonowania porządku prawnego Unii¹⁰⁷. Tego rodzaju interes przeważał nad powoływanymi przez polskie władze trudnościami wynikającymi z wewnętrznego porządku prawnego związanymi z realizacją środków tymczasowych, koniecznością niezakłóconego funkcjonowania Sądu Najwyższego, a także ochroną praw osób ubiegających się o stanowiska sędziowskie. W rezultacie Trybunał zarządził wnioskowane przez Komisję środki tymczasowe do czasu rozstrzygnięcia postępowania w sprawie głównej. W istocie wydał analogiczne rozstrzygnięcie jak Wiceprezes Trybunału w postanowieniu z 19 października 2018 r., które stanowiło podstawę powrotu sędziów Sądu Najwyższego do orzekania.

¹⁰⁴ Tamże, pkt 39–40.

¹⁰⁵ Tamże, pkt 68.

¹⁰⁶ Tamże, pkt 70–77.

¹⁰⁷ Tamże, pkt 92.

Omawiane postanowienia miały istotne znaczenie dla kształtowania się orzecznictwa sądów unijnych w przedmiocie ochrony tymczasowej. Okazało się, że postępowanie incydentalne, mimo swoich immanentnych ograniczeń, może stanowić skuteczny element sądowego mechanizmu ochrony praworządności. Dotychczas na podstawie art. 279 TFUE w ramach środków tymczasowych wnioskowanych przez Komisję Trybunał decydował się kierować nakazy do państw członkowskich o określonej treści, np.: „zawiesza stosowanie przepisu (...) ustawy”, „powstrzymuje się od przyjmowania jakichkolwiek środków”, „podejmie niezbędne kroki w celu zawieszenia mocy prawnej (...)”, „zawiesza sektorowy zakaz”. Jednak żadne z dotychczas przyjętych środków ochrony tymczasowej, w ramach postępowania przewidzianego w art. 258 TFUE, nie dotyczyły funkcjonowania i wewnętrznej organizacji konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Sąd Najwyższy. Można było przewidzieć, że wywoła to istotne zastrzeżenia natury konstytucyjnej w państwie członkowskim, które nie przyznaje prawu unijnemu nieograniczonego pierwszeństwa w krajowym porządku prawnym. Oprócz sporów dotyczących kompetencji instytucji unijnych do ingerowania w organizację krajowego wymiaru sprawiedliwości i opisanych powyżej zastrzeżeń co do bezpośredniego oddziaływania postanowień Trybunału Sprawiedliwości w krajowym porządku prawnym, wątpliwości wzbudził retroaktywny skutek wydanych nakazów. Oba postanowienia, w tym jedno z niezasadnym – w ocenie większości rządzącej – pominięciem stanowiska strony polskiej, nakazywały przywrócenie sytuacji prawnej sprzed wejścia w życie kwestionowanych przepisów. Oznaczało to powrót do stanu prawnego, jaki istniał pod rządami przepisów uchylonych w związku z wejściem w dniu 3 kwietnia 2018 r. ustawy o Sądzie Najwyższym. Wydaje się, że tego rodzaju skutek wyraźnie zaakceptował Trybunał Sprawiedliwości. Wskazał, że zarządzenie środków tymczasowych wiąże się z obowiązkiem państwa członkowskiego do natychmiastowego zawieszenia stosowania spornych przepisów, także tych, które wywołują skutek w postaci uchylecia czy zastąpienia przepisów wcześniej określających wiek przejścia sędziów w stan spoczynku, wobec czego do czasu wydania ostatecznego wyroku zastosowanie znajdują ponownie owe przepisy wcześniejsze¹⁰⁸. Stanowiło to istotną ingerencję w wewnętrzny porządek prawny państwa członkowskiego, skoro wymagało ukształtowania praw i obowiązków jednostek na podstawie przepisów nieistniejących już w krajowym obrocie prawnym.

Wydaje się, że wydając tak rewolucyjne w wielu aspektach rozstrzygnięcie, Trybunał próbował uniknąć nieodwracalnych skutków prawnych, które wystąpiły w podobnej sprawie dotyczącej obniżenia wieku emerytalnego sędziów węgierskich¹⁰⁹. Wówczas Komisja nie wnioskowała o zastosowanie środków tymczasowych, a rozpatrzenie sprawy przez Trybunał w trybie przyspieszonym nie było w stanie w pełni odwrócić skutków regulacji uznanej za niezgodną z prawem unijnym¹¹⁰.

¹⁰⁸ Tamże, pkt 95.

¹⁰⁹ Wyrok Trybunału z dnia 6 listopada 2012 r., w sprawie C-286/12, *Komisja p. Węgrom*, ECLI:EU:C:2012:687.

¹¹⁰ T. Gyulavári, N. Hós, *Retirement of Hungarian judges, age discrimination and judicial independence: a tale of two courts*, *Industrial Law Journal* 2013, t. 42, nr 3, s. 295–296.

9.8. Środki tymczasowe w sprawie dotyczącej reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów

Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych został złożony przez Komisję w styczniu 2020 r. w związku ze skargą o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, w której zakwestionowano wprowadzony przez polskie władze system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych. Na podstawie art. 279 TFUE Komisja wniosła o nakazanie polskim władzom zawieszenia spornych przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Wniosła ponadto o nakazanie powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izłą Dyscyplinarną do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i in.*¹¹¹ Ponadto Komisja zasygnalizowała, że zastrzega sobie prawo do złożenia dodatkowego wniosku o nałożenie okresowej kary pieniężnej, w przypadku gdyby z informacji przekazanych Komisji wynikało, że Polska nie stosuje w pełni środków tymczasowych zarządzonych w następstwie tego wniosku.

W dniu 8 kwietnia 2020 r. wielka izba Trybunału wydała rozstrzygnięcie, w którym w całości uwzględniła wniosek Komisji¹¹². Na wstępie postanowienia Trybunał odniósł się do zarzutów dotyczących niedopuszczalności wnioskowanych środków tymczasowych stanowiących – w ocenie polskich władz – „niedopuszczalną ingerencję w ustrojową i w sądowniczą strukturę państwa polskiego”. W tym względzie Trybunał przypomniał, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji krajowych, to przy jej wykonywaniu państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Tym samym każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by system środków dyscyplinarnych obowiązujący w stosunku do sędziów, w ramach ustanowionego przez to państwo systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii, był zgodny z zasadą niezawisłości sędziowskiej¹¹³. Trybunał odrzucił również zarzuty polskich władz dotyczące niemożności zarządzenia wnioskowanych środków z powodu ich precedensowego charakteru, a także negatywnego wpływu ochrony tymczasowej na zasadę nieusuwalności i niezależności sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego¹¹⁴. Trybunał stwierdził, że w ramach skargi przewidzianej w art. 258 TFUE kwestionującej zgodność przepisów krajowych dotyczących systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jest właściwy do zarządzenia środków tymczasowych zmierzających do zawieszenia stosowania spornych przepisów¹¹⁵.

¹¹¹ Wyrok Trybunału z dnia z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, w sprawie *A.K. i in.*, ECLI:EU:C:2019:982.

¹¹² Postanowienie Trybunału z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R *Komisja p. Polsce* (Izba Dyscyplinarna SN), ECLI:EU:C:2020:277.

¹¹³ Tamże, pkt 26–35.

¹¹⁴ Tamże, pkt 42–48.

¹¹⁵ Tamże, pkt 36 i 49.

W ramach przesłanki *fumus boni iuris* Trybunał badał tylko jeden z zarzutów Komisji podniesionych w ramach skargi o uchybienie zobowiązaniom, który odpowiadał swoim zakresem wnioskowanym środkiem tymczasowym, a mianowicie czy Izba Dyscyplinarna spełnia wymagania niezawisłości sędziowskiej wynikające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W odróżnieniu od sprawy C-619/18 odnoszącej się do niezależności Sądu Najwyższego, w omawianym postępowaniu dysponowano już szerszym zakresem argumentów dotyczących interpretacji przesłanki niezależności i bezstronności w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w powiązaniu z art. 47 KPP. Kilka miesięcy wcześniej w odpowiedzi na pytania prejudycjalne Sądu Najwyższego Trybunał wydał wyrok w sprawie *A.K. i in.*, w którym rozważał kwestię niezależności Krajowej Rady Sądownictwa i Izby Dyscyplinarnej. W następstwie powołanego rozstrzygnięcia, Sąd Najwyższy wydał wyroki w dniach 5 grudnia 2019 r. (sygn. III PO 7/18) i 15 stycznia 2020 r. (sygn. III PO 8/18 i sygn. III PO 9/18), w których stwierdził, że Izba Dyscyplinarna nie stanowi niezależnego i bezstronnego sądu z uwagi na okoliczności jej utworzenia, zakres kompetencji i skład oraz udział Krajowej Rady Sądownictwa w nowym składzie w ukonstytuowaniu tej Izby. W świetle powołanych wyroków Trybunał uznał, że nie można *prima facie* wykluczyć, że sporne przepisy naruszają wynikający z art. 19 ust. 1 zdanie 2 TUE obowiązek zagwarantowania, aby wszystkie orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów podlegały kontroli organu, który spełnia wymogi niezależności¹¹⁶.

W kontekście spełnienia przesłanki pilności Trybunał oceniał, czy stosowanie spornych przepisów prawa krajowego może spowodować wystąpienie poważnej i nieodwracalnej szkody z punktu widzenia funkcjonowania porządku prawnego Unii. Skład orzekający wziął pod uwagę, że Izba Dyscyplinarna została powołana na podstawie kwestionowanych przez Komisję przepisów prawa krajowego i rozpoczęła już swoją działalność. Istniała zatem uzasadniona obawa, że do czasu wydania ostatecznego wyroku dalsze funkcjonowanie tego organu może negatywnie wpłynąć na niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych¹¹⁷.

Trybunał uznał również, że wyważenie wchodzących w grę interesów przemawia za zarządzeniem środków tymczasowych, o które wnosi Komisja¹¹⁸. W tym zakresie za najbardziej istotne uznano prawidłowe funkcjonowanie porządku prawnego Unii oraz prawo jednostek do rozpatrzenia ich spraw przez organ spełniający wymagania niezależności i bezstronności. Skład orzekający nie uwzględnił argumentów podniesionych przez polskie władze dotyczących rzekomej likwidacji Izby Dyscyplinarnej oraz rozwiązania struktur odpowiedzialnych za obsługę administracyjno-finansową tej jednostki. Trybunał wskazał, że skutkiem zarządzenia wnioskowanych środków może być jedynie „czasowe zawieszenie działalności Izby Dyscyplinarnej do czasu wydania ostatecznego wyroku”.

Wydanie przez Trybunał rozstrzygnięcia dotyczącego zawieszenia przepisów krajowych dotyczących funkcjonowania jednej z izb konstytucyjnego organu państwa

¹¹⁶ Tamże, pkt 77.

¹¹⁷ Tamże, pkt 93.

¹¹⁸ Tamże, pkt 110–113.

członkowskiego miało charakter precedensowy. Miało ono na celu „czasowe zawieszenie działalności” organu, którego niezależność względem władzy ustawodawczej i wykonawczej została zakwestionowana. Wydane postanowienie było trudne do zaakceptowania dla polskich władz, które – podobnie jak w sprawie dotyczącej obniżenia wieku emerytalnego sędziów – zarzucały brak kompetencji Unii Europejskiej do ingerowania w organizację krajowego wymiaru sprawiedliwości. Ponadto rozstrzygnięcie zapadło w postępowaniu incydentalnym i miało charakter konkretnego nakazu, który nie mógłby zostać zawarty w wyroku deklaratoryjnym wydanym w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom. Postanowienie wywołało natychmiastową reakcję sędziów, których niezawisłość została poddana w wątpliwość. Już następnego dnia Izba Dyscyplinarna wystąpiła do „Trybunału Konstytucyjnego” z pytaniem prawnym w którym zarzuciła niezgodność z Konstytucją art. 4 ust. 2 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE w zakresie, w jakim przepisy te skutkują „obowiązkiem państwa członkowskiego UE polegającym na wykonywaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa”.¹¹⁹ Tego typu działania, w których „Trybunał Konstytucyjny” był wykorzystywany instrumentalnie do „załatwiania” sporów politycznych albo kontrowersji prawnych, nie są odosobnione. Praktyka ta polega sztucznym formułowaniu problemów konstytucyjnych, tak aby formalnie nadawały się do rozpoznania w ramach postępowania o zbadanie zgodności aktów prawnych z konstytucją lub rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego. Znamionym przykładem jest wniosek Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 267 TFUE, będący podstawą kierowania przez polskie sądy pytań prejudycjalnych dotyczących niezawisłości sędziów¹²⁰. Gdyby „Trybunał Konstytucyjny” wydał wyroki merytoryczne w powołanych wyżej sprawach stwierdzając niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów, to pomijając ocenę takiego przedsięwzięcia w świetle prawa polskiego, należy wyraźnie stwierdzić, że nie wywoływałyby one żadnych skutków w sferze prawa unijnego.

W ramach realizacji postanowienia Trybunału, Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego wydała zarządzenie w sprawie przejściowych rozwiązań organizacyjnych służących wykonaniu postanowienia Trybunału¹²¹. W zarządzeniu wskazano m.in., że z dniem 8 kwietnia 2020 r. doszło do zawieszenia prawa Izby Dyscyplinarnej w zakresie rozpoznawania spraw należących do właściwości tej izby do czasu wydania wyroku w sprawie głównej, a także zakazu przekazywania spraw jakie zawisły w Izbie Dyscyplinarnej do dalszego merytorycznego lub formalnego ich rozpoznania przez skład, który nie spełnia przesłanek niezawisłości i bezstronności. Mimo tego Izba Dyscyplinarna nadal funkcjonuje i wydaje rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących uchylenia immunitetów sędziów i prokuratorów. Zdaniem sędziów tej izby, sprawy te mają związek z postępowaniami karnymi a nie dyscyplinarnymi, których dotyczyło

¹¹⁹ Postanowienie SN z dnia 9 kwietnia 2020 r., zarejestrowane pod sygn. P 7/20.

¹²⁰ Wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 23 sierpnia 2018 r., zarejestrowany pod sygn. K 7/18.

¹²¹ Postanowienie Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego nr 48/2020 z dnia 20 kwietnia 2020 r.

postanowienie zabezpieczające wydane przez Trybunał¹²². Taka interpretacja sprzeciwia się jednak celowi, dla którego zostały zarządzone omawiane środki tymczasowe. Obawa pozbawienia immunitetu, łącznie z zawieszeniem w czynnościach służbowych i obniżeniem wynagrodzenia, jest również formą nacisku na „niepokornych” sędziów, a w konsekwencji może negatywnie wpływać na ich bezstronność i niezawisłość. Mimo wcześniejszych zapowiedzi Komisja nie wystąpiła jednak do Trybunału o nałożenie okresowej kary pieniężnej w związku z niewykonywaniem przez Polskę zarządzonych środków tymczasowych. W istocie, w związku z oczywistym ignorowaniem przez polskie władze i „Trybunał Konstytucyjny”¹²³ wyroku w sprawie *A.K. i in.*, środki te powinny zostać zawnioskowane przez Komisję już na wstępnym etapie postępowania o ochronę tymczasową. W dniu 1 kwietnia 2021 r. Komisja złożyła nowy wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w ramach skargi wszczętej w trybie art. 258 TFUE w sprawie tzw. ustawy kagańcowej, dotyczący zawieszenia stosowania przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym będących podstawą funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej¹²⁴. Porównując treść wniosków o zastosowanie środków tymczasowych w sprawach C-791/19 oraz C-204/21 można dojść do konkluzji, że Komisja uznała pierwszy z wniosków dotyczący „spraw dyscyplinarnych sędziów” za sformułowany zbyt wąsko. Dlatego też zamiast podjąć adekwatne środki w celu wykonania postanowienia z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja postanowiła złożyć wniosek w kolejnej sprawie mający na celu zawieszenie funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej orzekającej również w innych sprawach dotyczących statusu sędziów, w tym spawach karnych, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

9.9. Podsumowanie

1) Postępowanie przewidziane w art. 278 i 279 TFUE ma charakter akcesoryjny, a jego konstytutywną cechą jest konieczność zapewnienia pilnej ochrony prawnej w celu utrzymania *status quo* do czasu wydania ostatecznego wyroku w sprawie. Postanowienia wydane przez wielką izbę Trybunału w sprawach dotyczących Polski miały charakter precedensowy i były jednymi z najważniejszych rozstrzygnięć mających wpływ na kształtowanie się orzecznictwa w zakresie ochrony tymczasowej. Tym samym orzeczenia o charakterze zabezpieczającym, które dotychczas miały charakter głównie procesowy, stały się skutecznym elementem sądowego mechanizmu ochrony praworządności. Jest to szczególnie istotne w sytuacji braku zapewnienia efektywnej ochrony unijnych wartości przez ustanowione w tym celu mechanizmy o charakterze politycznym.

2) Twórcy traktatów przyznali sądom unijnym uprawnienie do wiążącego ukształtowania zakresu znaczeniowego art. 279 TFUE, przewidując możliwość zarządzania „niezbędnych” środków tymczasowych. W sprawie dotyczącej ochrony Puszczy

¹²² M. Jabłoński, *Stępkowski: Sprawa immunitetu sędziego Tulei nie jest objęta postanowieniem TSUE*, Dziennik Gazeta Prawna 27 maja 2020 r.

¹²³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. Kpt 1/20.

¹²⁴ Wniosek z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie C-204/21 R Komisja p. Polsce.

Białowieskiej (C-441/17 R), Trybunał kierując się wykładnią teleologiczną dokonał szerokiej interpretacji omawianego pojęcia. Uznał, że art. 279 TFUE przyznaje sędziemu kompetencję do zarządzenia dowolnego środka tymczasowego, jaki uzna za niezbędny dla zagwarantowania pełnej skuteczności ostatecznego orzeczenia. Tego rodzaju środek może również obejmować nałożenie kary pieniężnej na wypadek nieprzestrzegania zarządzonych nakazów lub zakazów przez stronę, do której zostały skierowane. W ocenie Trybunału nie jest to sankcja, lecz środek prawny o charakterze motywującym mający na celu zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii, co jest nieodłącznym elementem zasady praworządności przewidzianej w art. 2 TUE.

3) W postanowieniach wydanych w sprawie obniżenia wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego (C-619/18 R) i reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (C-791/19 R) po raz pierwszy Trybunał objął ochroną tymczasową funkcjonowanie konstytucyjnego organu państwa członkowskiego. Wcześniejsze rozstrzygnięcia w przedmiocie środków tymczasowych w sprawach wszczętych na podstawie art. 258 TFUE zawierały konkretne nakazy dotyczące zawieszenia krajowych aktów prawnych lub powstrzymania się przez organy krajowe od określonych działań naruszających prawo Unii. Już w takiej formie budziły one uzasadnione wątpliwości państw członkowskich. Ochrona tymczasowa gwarantowana w traktatach ma bowiem charakter prowizoryczny i nie może wywierać wpływu na ostateczny wyrok, a tym samym prowadzić do osiągnięcia celów postępowania głównego. Rozstrzygnięcia incydentalne wydane w stosunku do Polski miały charakter konkretnych nakazów, które nie mogłyby zostać zawarte w wyroku deklaratoryjnym wydanym w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom.

4) Największe zastrzeżenia polskich władz budziły kompetencje instytucji unijnych do ingerowania w organizację krajowego wymiaru sprawiedliwości i możliwość bezpośredniego oddziaływania postanowień Trybunału Sprawiedliwości w krajowym porządku prawnym. W przypadku przywrócenia sędziów Sądu Najwyższego do pełnienia urzędu na uprzednio zajmowane stanowiska, wątpliwości wzbudził retroaktywny skutek wydanych nakazów, powodujący konieczność ukształtowania praw i obowiązków jednostek na podstawie przepisów nieistniejących już w krajowym obrocie prawnym. Z kolei wydanie postanowienia w sprawie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego miało na celu zawieszenie przepisów dotyczących funkcjonowania jednej z izb konstytucyjnego organu państwa członkowskiego, ze względu na brak gwarancji co do jej niezależności i bezstronności. Orzeczenia Trybunału, mimo że zostały wydane w postępowaniu akcesoryjnym w stosunku do postępowania głównego, wywarły niebagatelny wpływ na funkcjonowanie polskiego wymiaru sprawiedliwości.

5) Zarządzone środki tymczasowe miały na celu ochronę interesu ogólnego Unii w postaci prawidłowego funkcjonowania jej porządku prawnego przed wyrządzeniem poważnej i nieodwracalnej szkody. Głównym zamierzeniem było zapewnienie skutecznego stosowania prawa unijnego oraz efektywna ochrona sądowa jednostek, w dziedzinach objętych prawem Unii. Dokonując szerokiej interpretacji art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP Trybunał Sprawiedliwości okazał się najbardziej skuteczną instytucją zapewniającą poszanowanie wartości zapisanych w art. 2 TUE.

POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 20 listopada 2017 r.⁽¹⁾

Postępowanie w przedmiocie środka tymczasowego – Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 2009/147/WE – Ochrona dzikiego ptactwa

W sprawie C-441/17 R

mającej za przedmiot wniosek o zastosowanie, na podstawie art. 279 TFUE i art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, środków tymczasowych, złożony w dniu 20 lipca 2017 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez C. Hermesa, H. Krämera, K. Herrmann i E. Kružíkovą, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez J. Szyszkę, Ministra Środowiska, B. Majczyńkę i D. Krawczyka, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano (sprawozdawca), wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas, C.G. Fernlund i C. Vajda, prezesi izb, E. Juhász, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal i E. Jarašiūnas, sędziowie,

po wysłuchaniu M. Watheleta, rzecznika generalnego,

wydaje następujące

Postanowienie

- 1 We wniosku o zastosowanie środków tymczasowych Komisja Europejska wnosi do Trybunału o nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej, aby w oczekiwaniu na wyrok Trybunału rozstrzygający sprawę co do istoty zaprzestała, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, aktywnych działań gospodarki leśnej na siedliskach 91D0 – bory i lasy bagienne i 91E0 – łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe oraz w drzewostanach ponadstuletnich na siedlisku grądu subkontynentalnego 9170, jak też na siedliskach dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*), dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*),

¹ Język postępowania: polski.

sóweczki (*Glaucidium passerinum*), włośchatki (*Aegolius funereus*), trzmiołojada (*Pernis apivorus*), muchołówki małej (*Ficedula parva*), muchołówki białoszyjej (*Ficedula albicollis*) i gołębia siniaka (*Colomba oenas*) oraz na siedliskach chrząszczy saproksylicznych: zgniotka cynobrowego, ponurka Szneidera (*Boros schneideri*), konarka tajgowego, rozmiarzga kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), zagłębka bruzdkowanego (*Rhysodes sulcatus*) oraz bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*), jak również aby zaprzestala usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze PLC200004 Puszcza Białowieska (Polska, zwanym dalej „obszarem Natura 2000 Puszcza Białowieska”), które to działania wynikają z decyzji Ministra Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 marca 2016 r. oraz § 1 pkt 2 i 3 decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 17 lutego 2017 r. (zwanej dalej „decyzją nr 51”).

- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach skargi, na podstawie art. 258 TFUE, o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, wniesionej przez Komisję w dniu 20 lipca 2017 r. i zmierzającej do stwierdzenia, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej:
- na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102), zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193) (zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”), poprzez zatwierdzenie w dniu 25 marca 2016 r. aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża (Polska) i wdrożenie działań gospodarki leśnej w nim przewidzianych bez upewnienia się, że nie wpłynie to niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska;
 - na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a także art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2009, L 20, s. 7), zmienionej dyrektywą 2013/17 (zwanej dalej „dyrektywą ptasią”), ponieważ Rzeczpospolita Polska nie ustanowiła koniecznych środków ochrony odpowiadających wymaganiom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I i gatunków wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, a także ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej i regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w tym załączniku, dla których wyznaczono obszar mający znaczenie dla Wspólnoty i obszar specjalnej ochrony ptactwa obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska;
 - na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, ponieważ Rzeczpospolita Polska nie zapewniła ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych [zgniotek cynobrowy (*Cucujus cinnaberinus*), bogatek wspaniały (*Buprestis splendens*), konarek tajgowy (*Phryganophilus ruficollis*), rozmiarzga kolweński (*Pytho kolwensis*)] wymienionych w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, to jest nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża; oraz
 - na mocy art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, ponieważ Rzeczpospolita Polska nie zapewniła ochrony gatunków ptactwa określonych w art. 1 dyrektywy ptasiej, w tym przede wszystkim dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*), dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*), sóweczki (*Glaucidium passerinum*) i włośchatki (*Aegolius funereus*), czyli nie zapewniła, aby nie były one zabijane ani płoszone w okresie lęgowym i wychowu młodych, a ich gniazda lub jaja nie były umyślnie niszczone, uszkodzone lub usuwane w Nadleśnictwie Białowieża.

- 3 Komisja wniosła także o zastosowanie, na podstawie art. 160 § 7 regulaminu postępowania przed Trybunałem, wymienionych w pkt 1 niniejszego postanowienia środków tymczasowych przed przedstawieniem uwag przez stronę przeciwną ze względu na grożącą poważną i nieodwracalną szkodę dla siedlisk i integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 4 Postanowieniem z dnia 27 lipca 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, niepublikowanym, EU:C:2017:622), wiceprezes Trybunału tymczasowo uwzględnił ten wniosek do czasu ogłoszenia postanowienia, które zakończy postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych.
- 5 W dniu 4 sierpnia 2017 r. Rzeczpospolita Polska przedstawiła uwagi na piśmie w przedmiocie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych.
- 6 W dniu 11 września 2017 r. podczas wysłuchania przed wiceprezesem Trybunału strony przedstawiły ustnie swoje uwagi.
- 7 Po tym wysłuchaniu Komisja uzupełniła w dniu 13 września 2017 r. swój wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, wnosząc do Trybunału, by ten nakazał ponadto Rzeczypospolitej Polskiej zapłacić kary pieniężnej, w wypadku gdyby nie zastosowała się ona do nakazów zarządzonych w ramach niniejszego postępowania.
- 8 W dniu 19 września 2017 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o wezwanie Komisji do dostarczenia dowodów, na których oparty był jej wniosek uzupełniający.
- 9 Na wezwanie Trybunału Komisja przedstawiła w dniu 21 września 2017 r. żądane dowody.
- 10 W uwagach złożonych w dniu 28 września 2017 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o stwierdzenie, że wniosek uzupełniający Komisji jest niedopuszczalny, a w każdym wypadku bezzasadny.
- 11 Ponadto w tych samych uwagach, powołując się na art. 16 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Rzeczpospolita Polska wniosła o przydzielenie niniejszej sprawy wielkiej izbie Trybunału.
- 12 Chociaż Trybunał nie jest zobowiązany do uwzględnienia takiego wniosku, jeżeli został on złożony na bardzo zaawansowanym etapie postępowania, co ma miejsce w niniejszym wypadku (zob. analogicznie wyrok z dnia 7 września 2006 r., Hiszpania/Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, pkt 23), wiceprezes Trybunału na podstawie art. 161 § 1 regulaminu postępowania przekazał jednak sprawę Trybunałowi, który mając na względzie jej znaczenie, przydzielił ją zgodnie z art. 60 § 1 wspomnianego regulaminu wielkiej izbie.
- 13 W dniu 17 października 2017 r. wystąpienia stron zostały wysłuchane przed wielką izbą.

Ramy prawne

Dyrektywa siedliskowa

- 14 Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywa siedliskowa ma na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat FUE.
- 15 Artykuł 4 ust. 2 akapit trzeci tej dyrektywy przewiduje:

„Wykaz terenów wybranych jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty, określający te spośród nich, które obejmują jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym, zostaje przyjęty przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w art. 21”.

16 Artykuł 6 ust. 1, 3 i 4 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Dla specjalnych obszarów ochrony państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I lub gatunków wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach.

[...]

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu [które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub konieczne do jego zagospodarowania], a które może na nie [na ów teren] w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub [to] przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłyną one niekorzystnie na [integralność] dan[ego] terenu[u] oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi [muszą] jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności »Natury 2000«. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”.

17 Artykuł 12 ust. 1 lit. a) i d) tej samej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) w ich naturalnym zasięgu, zakazujące:

a) jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących;

[...]

d) pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku”.

Dyrektywa ptasia

18 Zgodnie z art. 1 dyrektywy ptasiej:

„1. Niniejsza dyrektywa odnosi się do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat. Ma ona na celu ochronę tych gatunków, gospodarowanie nimi oraz ich kontrolę i ustanawia reguły ich eksploatacji.

2. Niniejszą dyrektywę stosuje się do ptactwa, jego jaj, gniazd i naturalnych siedlisk”.

19 Artykuł 4 ust. 1 i 2 tej dyrektywy stanowi:

„1. Gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania.

[...]

2. Państwa członkowskie podejmują podobne środki w odniesieniu do regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w załączniku I, mając na uwadze potrzebę ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie, w odniesieniu do obszarów ich wylęgu, pierzenia i zimowania oraz miejsc postoju wzdłuż ich tras migracji. W tym celu państwa członkowskie zwracają szczególną uwagę na ochronę terenów podmokłych, w szczególności tych o znaczeniu międzynarodowym”.

20 Artykuł 5 lit. b) i d) wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Bez uszczerbku dla art. 7 i 9 państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa określonych w art. 1, zabraniającego w szczególności:

[...]

b) umyślnego niszczenia lub uszkodzania ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd;

[...]

d) umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów niniejszej dyrektywy”.

Okoliczności powstania sporu

21 Z wniosku o zastosowanie środków tymczasowych wynika, że decyzją z dnia 13 listopada 2007 r. Komisja zatwierdziła wyznaczenie obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy siedliskowej jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty ze względu na występujące tam siedliska przyrodnicze oraz siedliska gatunków zwierząt i ptaków. Obszar ten stanowi równocześnie obszar specjalnej ochrony ptaków wyznaczony zgodnie z dyrektywą ptasią.

22 Zgodnie z tym wnioskiem obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska jest jednym z najlepiej zachowanych lasów naturalnych w Europie, charakteryzującym się dużymi ilościami martwego drewna oraz starodrzewów, w szczególności drzewostanów stuletnich. Występują w nim bardzo dobrze zachowane siedliska naturalne o znaczeniu priorytetowym w rozumieniu załącznika I do dyrektywy siedliskowej, takie jak bory i lasy bagienne (kod Natura 2000 91D0) oraz łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe (kod Natura 2000 91E0), a także inne siedliska mające znaczenie dla Wspólnoty, między innymi grąd subkontynentalny (kod Natura 2000 9170).

23 Ze względu na dużą ilość martwego drewna, które jest cechą charakterystyczną lasu naturalnego, w przeciwieństwie do lasów gospodarczych, na obszarze lasu takiego jak obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska występują liczne gatunki chrząszczy saproksylicznych, takie jak zgniotek cynobrowy (*Cucujus cinnaberinus*), ponurek Schneidera (*Boros schneideri*), bogatek wspaniały (*Buprestis splendens*), konarek tajgowy (*Phryganophilus ruficollis*), rozmiazg kolweński (*Pytho kolwensis*) i żagłębek bruzdkowany (*Rhysodes sulcates*), wymienione w załączniku II i w lit. a) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej, a także

między innymi gatunki ptaków z załącznika I do dyrektywy ptasiej, których siedliska stanowią posusz świerkowy – w tym świerki zasiedlone przez kornika drukarza (*Ips typographus*) – takie jak dzięcioł białostrzygi (*Dendrocopos leucotos*), dzięcioł trójpalczasty (*Picoides tridactylus*), sóweczka (*Glaucidium passerinum*) i włośchatka (*Aegolius funereus*). Ze względu na jej walory przyrodnicze Puszcza Białowieska znajduje się również na liście Światowego Dziedzictwa Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO).

- 24 Jak wskazuje Komisja we wniosku o zastosowanie środków tymczasowych, za obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska, który zajmuje powierzchnię 63 147 ha, odpowiedzialne są dwa podmioty, a mianowicie z jednej strony Białowiecki Park Narodowy (dyrektor Białowieckiego Parku Narodowego), który zarządza terenem stanowiącym 17% powierzchni obszaru, a z drugiej strony Lasy Państwowe, które zarządzają nadleśnictwami Białowieża, Browski i Hajnówka. Samo Nadleśnictwo Białowieża stanowi 19% powierzchni obszaru.
- 25 Powołując się na gradację kornika drukarza, Minister Środowiska zatwierdził w dniu 25 marca 2016 r. aneks do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża z 2012 r. przyjętego w dniu 9 października 2012 r. (zwany dalej „aneksem z 2016 r.”), zezwalający na powiększenie etatu pozyskiwania drewna w tym nadleśnictwie, jak też na stosowanie na obszarach dotychczas wyłączonych z zakresu jakiegokolwiek interwencji działań aktywnej gospodarki leśnej, takich jak cięcia sanitarne, zalesiania i cięcia odnowieniowe.
- 26 Po wydaniu decyzji nr 51 przystąpiono do usuwania suchych drzew oraz drzew zasiedlonych kornikiem drukarzem w trzech nadleśnictwach: Białowieża, Browski i Hajnówka, na około 34 000 ha obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.
- 27 Według Komisji szereg naukowców i organizacji ekologicznych szacuje, że wyżej wymienione działania gospodarki leśnej oddziałują negatywnie na zachowanie właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt i ptaków, dla których zachowania obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska został wyznaczony. W tych okolicznościach Komisja zdecydowała się złożyć niniejszy wniosek o zastosowanie środków tymczasowych.

W sprawie wniosku o zastosowanie środka tymczasowego

- 28 Artykuł 160 § 3 regulaminu postępowania stanowi, że we wnioskach o zastosowanie środków tymczasowych należy określić „przedmiot sporu, okoliczności niecierpiące zwłoki, a także uprawdopodobnić z faktycznego i prawnego punktu widzenia konieczność zastosowania środka”.
- 29 Środki tymczasowe mogą zostać zarządzane przez sędziego rozpatrującego wniosek jedynie wtedy, gdy zostanie wykazane, że ich zastosowanie jest *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione (*fumus boni iuris*) oraz że mają one pilny charakter w tym znaczeniu, iż ich zarządzanie i wykonanie przed rozstrzygnięciem w sprawie głównej jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego. Sędzia rozpatrujący wniosek o zastosowanie środków tymczasowych dokonuje także, w danym wypadku, wyważenia występujących interesów (postanowienia prezesa Trybunału: z dnia 24 kwietnia 2008 r., Komisja/Malta, C-76/08 R, niepublikowane, EU:C:2008:252, pkt 21; z dnia 10 grudnia 2009 r., Komisja/Włochy, C-573/08 R, niepublikowane, EU:C:2009:775, pkt 11; a także postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 3 grudnia 2014 r., Grecja/Komisja, C-431/14 P-R, EU:C:2014:2418, pkt 19).

- 30 Ustanowione w ten sposób przesłanki mają charakter kumulatywny, co oznacza, że wnioski o zastosowanie środka tymczasowego podlegają oddaleniu, gdy którakolwiek z nich nie jest spełniona (postanowienia prezesa Trybunału: z dnia 24 kwietnia 2008 r., Komisja/Malta, C-76/08 R, niepublikowane, EU:C:2008:252, pkt 22; z dnia 10 grudnia 2009 r., Komisja/Włochy, C-573/08 R, niepublikowane, EU:C:2009:775, pkt 12).

W przedmiocie fumus boni iuris

- 31 Co się tyczy przesłanki dotyczącej istnienia fumus boni iuris, jest ona spełniona, jeżeli na etapie postępowania w przedmiocie środka tymczasowego występuje istotny spór prawny lub faktyczny, którego rozstrzygnięcie nie nasuwa się od razu, wobec czego skarga w postępowaniu głównym nie jest prima facie pozbawiona poważnych podstaw (zob. podobnie postanowienia prezesa Trybunału: z dnia 13 czerwca 1989 r., Publishers Association/Komisja, 56/89 R, EU:C:1989:238, pkt 31; z dnia 8 maja 2003 r., Komisja/Artegodan i in., C-39/03 P-R, EU:C:2003:269, pkt 40; a także postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 3 grudnia 2014 r., Grecja/Komisja, C-431/14 P-R, EU:C:2014:2418, pkt 20).
- 32 W niniejszym wypadku Komisja utrzymuje, że działania w postaci wycinki drzew, głównie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza, usuwania martwych lub zamierających drzew stojących oraz drzewostanów ponadstuletnich, a także zalesiania na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, prowadzone na podstawie aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51 (zwane dalej „rozpatrywanymi działaniami aktywnej gospodarki leśnej”), są pod wieloma względami sprzeczne z prawem Unii.
- 33 W pierwszej kolejności przyjęcie aneksu z 2016 r. nie było zgodne z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Aneks ten stanowił bowiem „plan” w rozumieniu tego przepisu, wobec czego władze polskie powinny były upewnić się przed jego przyjęciem zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w tej dziedzinie, że nie będzie miał on negatywnego wpływu na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Tymczasem władze polskie nigdy nie uwzględniły w procesie decyzyjnym opinii wydanych przez szereg gremiów naukowych – mimo że były im one znane – zgodnie z którymi wspomniane działania zasadniczo mogły wyrządzić szkody temu obszarowi. Ponadto aneksem z 2016 r. władze polskie właśnie przystąpiły do działań aktywnej gospodarki leśnej, których wykluczenie było dotąd uznawane za środek ochrony tego obszaru, i to pomimo tego, że działalność kornika drukarza, a mianowicie zasiedlanie świerków i jego gradacja, nie jest uważana za zagrożenie dla jego siedlisk chronionych.
- 34 W drugiej kolejności zdaniem Komisji rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej są sprzeczne z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a także z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, gdyż uniemożliwiają, a wręcz niweczą przyjęcie środków ochrony siedlisk przyrodniczych przewidzianych w załączniku I do dyrektywy siedliskowej, w tym borów i lasów bagiennych (kod Natura 2000 91D0), łągów wierzbowych, topolowych, olszowych i jesionowych (kod Natura 2000 91E0) i grądu subkontynentalnego (kod Natura 2000 9170), gatunków zwierząt wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy, w tym chrząszczy saproksylicznych takich jak zgniotek cynobrowy (*Cucujus cinnaberinus*), ponurek Schneidera (*Boros schneideri*), bogatek wspaniały (*Buprestis splendens*), rozmiazg kolweński (*Pytho kolwensis*), zagłębek bruzdkowany (*Rhysodes sulcatus*) i konarek tajgowy (*Phryganophilus ruficollis*), oraz gatunków ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej, w tym dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*), dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*), sóweczki (*Glaucidium passerinum*) i włośchatki (*Aegolius funereus*), a także,

jak sprecyzowała Komisja podczas wysłuchania w dniu 11 września 2017 r., trzmielojada, muchołówki małej, muchołówki białoszyjej i gołębia siniaka. W tym względzie Komisja twierdzi, że wykonywanie tych działań stoi w sprzeczności z przewidzianymi ponadto dla rozpatrywanych siedlisk środkami ochrony, gdyż środki te zalecają właśnie „wyłączenie z wszelkich działań gospodarczych”, „wyłączenie z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat”, „ochronę drzew martwych”, jak też „pozostawienie wszystkich ponadstuletnich martwych świerków do całkowitej mineralizacji”.

- 35 W trzeciej kolejności zdaniem Komisji rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej przyczyniają się do pogarszania i niszczenia siedlisk populacji chrząszczy saproksylicznych wymienionych w poprzednim punkcie i w konsekwencji do ginienia okazów, co stanowi uchybienie art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej.
- 36 To samo odnosi się, w czwartej i ostatniej kolejności, do niektórych gatunków ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej. Działania te bowiem nie tylko nie zapobiegają umyślnemu niszczeniu lub uszkodzaniu gniazd i jaj danych ptaków, lecz mogą nawet powodować ich niszczenie lub uszkodzanie, jak też płoszenie tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym, wbrew zakazom wymienionym w art. 5 lit. b) i d) tej dyrektywy.
- 37 Rzeczpospolita Polska odpiesa, że Komisja nie zdołała wykazać w sposób wymagany prawem, by jej zarzuty były *prima facie* zasadne. Zaznacza ona w szczególności, że opierają się one faktycznie na hipotezach i rozważaniach, które nie uwzględniają licznych opinii naukowych wyrażających pogląd przeciwny do bronionego przez tę instytucję.
- 38 Należy stwierdzić, że argumenty przywołane przez Komisję nie wydają się *prima facie* pozbawione poważnych podstaw i że nie można zatem wykluczyć, iż rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej nie spełniają wymogów ochrony wynikających z dyrektywy siedliskowej i ptasiej.
- 39 Mianowicie, co się tyczy pierwszego zarzutu skargi, wystarczy zaznaczyć, że z jednej strony Rzeczpospolita Polska w ramach niniejszego postępowania w przedmiocie środka tymczasowego nie zaprzeczyła faktowi, iż władze polskie nie upewniły się, że zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w danej dziedzinie rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej nie naruszają integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Z drugiej strony okoliczność, że opinie naukowe, na które powołują się strony, nie są ze sobą zgodne, wymaga od sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych, którego ocena jest siłą rzeczy uproszczona (zob. podobnie postanowienie prezesa Trybunału z dnia 31 lipca 2003 r., *Le Pen/Parlement*, C-208/03 P-R, EU:C:2003:424, pkt 97), uznania argumentów Komisji za niepozbawione podstaw.
- 40 W tym względzie Trybunał orzekł już, że zezwolenie dotyczące planu lub przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej może zatem zostać wydane tylko pod warunkiem, że właściwe władze – po zidentyfikowaniu wszystkich aspektów tego planu lub przedsięwzięcia, które mogłyby same w sobie lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami wpłynąć na cele w zakresie ochrony danego terenu, i po uwzględnieniu najlepszej wiedzy naukowej w tej dziedzinie – uzyskały pewność, iż ów plan lub owo przedsięwzięcie nie ma trwałych skutków szkodliwych dla integralności danego terenu. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości co do niewystąpienia takich skutków (wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., *Sweetman i in.*, C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 41 Co się tyczy argumentów podniesionych na poparcie innych zarzutów skargi, należy stwierdzić, że choć Rzeczpospolita Polska usiłuje dowieść w odpowiedzi na te argumenty, że kontynuacja rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej ma pilny charakter, to jednak jej dowód nie może całkowicie pozbawić podstaw argumentów Komisji dotyczących naruszeń art. 6 ust. 1 i art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, jak też art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej.
- 42 Wynika z tego, że biorąc również pod uwagę zasadę ostrożności, będącą jedną z podstaw polityki Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska stawiającej sobie za cel wysoki poziom ochrony zgodnie z art. 191 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, w świetle której należy interpretować prawodawstwo Unii w zakresie ochrony środowiska (zob. podobnie postanowienie prezesa Trybunału z dnia 10 grudnia 2009 r., Komisja/Włochy, C-573/08 R, niepublikowane, EU:C:2009:775, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo), skargi w postępowaniu głównym nie można uznać za *prima facie* pozbawioną poważnych podstaw.

W przedmiocie pilnego charakteru

- 43 Odnośnie do przesłanki pilnego charakteru należy przypomnieć, że postępowanie w sprawie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych ma na celu zagwarantowanie pełnej skuteczności przyszłego ostatecznego orzeczenia, tak aby uniknąć luk w ochronie prawnej zapewnianej przez Trybunał. Aby osiągnąć ten cel, pilny charakter wniosku o zastosowanie środków tymczasowych należy oceniać pod względem konieczności orzeczenia tymczasowego dla uniknięcia wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody dla strony, która domaga się tymczasowej ochrony (postanowienia prezesa Trybunału: z dnia 24 kwietnia 2008 r., Komisja/Malta, C-76/08 R, niepublikowane, EU:C:2008:252, pkt 31; z dnia 10 grudnia 2009 r., Komisja/Włochy, C-573/08 R, niepublikowane, EU:C:2009:775, pkt 17).
- 44 Do strony, która powołuje się na taką szkodę, należy wykazanie jej wystąpienia. Chociaż w tym względzie istnieje jedynie wymóg wystarczającego prawdopodobieństwa zaistnienia szkody, a nie absolutnej pewności jej wystąpienia, skarżący pozostaje jednak zobowiązany do udowodnienia faktów, które świadczą o możliwości powstania takiej szkody (postanowienia prezesa Trybunału: z dnia 24 kwietnia 2008 r., Komisja/Malta, C-76/08 R, niepublikowane, EU:C:2008:252, pkt 32; z dnia 10 grudnia 2009 r., Komisja/Włochy, C-573/08 R, niepublikowane, EU:C:2009:775, pkt 18).
- 45 W niniejszym wypadku Komisja twierdzi, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej mogą spowodować nieodwracalną i poważną szkodę dla środowiska.
- 46 W szczególności szkoda wynikająca z wycinki i usuwania starodrzewu i posuszu, w tym stojących umierających drzew, jest nieodwracalna, gdyż po przeprowadzeniu tych działań nie będzie możliwe przywrócenie na obszarach dotkniętych tymi działaniami pierwotnego stanu owych obszarów. Ponadto kontynuacja wspomnianych działań grozi spowodowaniem trwałych zmian w strukturze i funkcjach dotkniętych nimi drzewostanów na rozpatrywanych siedliskach, które nie będą mogły zostać przywrócone do ich poprzedniego stanu dzięki odszkodowaniu lub innym formom rekompensaty. Działania te prowadzą więc do nieodwracalnego przekształcenia lasu o charakterze naturalnym w las gospodarczy, niosąc ze sobą niebezpieczeństwo utraty siedlisk rzadkich gatunków.
- 47 Szkoda jest poważna także z tego powodu, że w aneksie z 2016 r. przewidziano wzrost etatu pozyskania drewna do 188 000 m³ do roku 2021, podczas gdy został on ustalony na

63 471 m³ dla roku 2012. Ponadto od początku roku 2017 w Puszczy Białowieskiej wycinka objęła w sumie ponad 35 000 m³ drewna, w tym ponad 29 000 m³ świerku, i dotknęła 29 000 drzew. Podobnie cięcia w drzewostanach ponadstuletnich wyniosły do maja 2017 r. ponad 10 000 m³ drewna w trzech nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka. Poza tym samo Ministerstwo Środowiska podało, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej będą prowadzone w Puszczy Białowieskiej na powierzchni 34 000 ha. W końcu, działania te zagrażają zachowaniu pierwotnego charakteru, a w konsekwencji integralności jednego z nielicznych lasów naturalnych w Europie, którego zachowanie ma jednak pierwszorzędą wagę.

- 48 Celem podważenia pilnego charakteru wnioskowanych środków tymczasowych Rzeczpospolita Polska podnosi, że sama Komisja nie wykazała się starannością w traktowaniu niniejszej sprawy, zważywszy na to, że pozwoliła na upływ dziewięciu miesięcy po otrzymaniu odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybień, zanim wysłała uzasadnioną opinię. Rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej prowadzone są zresztą na danym obszarze od ponad stu lat i nic nie uzasadnia ich natychmiastowego zaprzestania, tym bardziej że poziom pozyskania drewna określony w aneksie z 2016 r. jest znacznie niższy od wcześniejszych poziomów.
- 49 Poza tym teza Komisji, zgodnie z którą wspomniane działania spowodują poważną i nieodwracalną szkodę, nie ma poparcia. Przeciwnie, zaprzestanie tych działań i gradacja kornika drukarza wywołują znaczące negatywne skutki dla ekosystemu Puszczy Białowieskiej. Spowodują one znaczące i trwałe pogorszenie stanu ochrony cennych siedlisk przyrodniczych, chronionych na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, takich jak między innymi grąd subkontynentalny.
- 50 W rzeczywistości rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej stanowią środki ochrony związane z prowadzeniem zrównoważonej gospodarki leśnej i mają zresztą taki sam charakter jak działania praktykowane w innych państwach członkowskich. Co więcej, są one ograniczone do części terytorium obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska i nie obejmują jej części objętej ścisłą ochroną.
- 51 Co się tyczy prac naukowych przywoływanych przez Komisję, dotyczących szkodliwego charakteru wspomnianych działań, Rzeczpospolita Polska zaznacza, że według poważnych prac naukowych to właśnie niezwalczanie kornika drukarza w Puszczy Białowieskiej stwarza duże prawdopodobieństwo poważnej i nieodwracalnej szkody dla siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt, w tym ptaków, dla zachowania których to siedlisk wyznaczono obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska. W tym względzie Rzeczpospolita Polska wyjaśnia, że opinie naukowe opierające się na danych zebranych w Puszczy Białowieskiej w przeważającym zakresie wskazują na konieczność zwalczania kornika drukarza, podczas gdy opinie przeciwnie opierają się najczęściej na danych pochodzących z innych ekosystemów, które to dane w konsekwencji nie uwzględniają bardzo specyficznego i unikatowego charakteru Puszczy Białowieskiej.
- 52 Rzeczpospolita Polska podkreśla, że w Puszczy Białowieskiej postanowiono zastosować dwa alternatywne środki ochrony siedlisk. Pierwszy z tych środków, a mianowicie zakaz prowadzenia aktywnych działań ochronnych, w szczególności wycinki drzew oraz usuwania drzew martwych i zasiedlonych przez korniki, obowiązuje aktualnie na znacznym obszarze puszczy. Natomiast drugi z tych środków, polegający na prowadzeniu aktywnych działań ochronnych, stosowany jest jedynie na niektórych obszarach nadleśnictwa Biało-

- wieża, Browsk i Hajnówka. I tak, co się tyczy w szczególności Nadleśnictwa Białowieża, 58% jego powierzchni jest wyłączonych, zgodnie z aneksem z 2016 r., z tych działań, podczas gdy obszar tego nadleśnictwa objęty wspomnianymi działaniami stanowi jedynie 5,4% powierzchni całkowitej obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieńska.
- 53 W końcu, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, mając na względzie dane dotyczące aktualnej populacji dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*), dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*), sóweczki (*Glaucidium passerinum*) i włośchatki (*Aegolius funereus*), ewentualne negatywne skutki rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej nie stanowią zagrożenia dla populacji tych gatunków. Zresztą aktualnym trendem jest wręcz wzrost tej populacji.
- 54 W tym względzie w ramach oceny pilnego charakteru należy przypomnieć, że postępowanie w przedmiocie środka tymczasowego nie ma na celu ustalenia rzeczywistego charakteru złożonych i wysoce kontrowersyjnych faktów. Sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych nie dysponuje narzędziami niezbędnymi do przeprowadzenia wymaganych kontroli, a w wielu wypadkach byłoby to nawet trudne do przeprowadzenia we właściwym czasie (postanowienia prezesa Trybunału: z dnia 24 kwietnia 2008 r., Komisja/Malta, C-76/08 R, niepublikowane, EU:C:2008:252, pkt 36; z dnia 10 grudnia 2009 r., Komisja/Włochy, C-573/08 R, niepublikowane, EU:C:2009:775, pkt 22).
- 55 Należy także przypomnieć, że sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien przyjąć, wyłącznie do celów oceny istnienia poważnej i nieodwracalnej szkody, że zarzuty przedstawione co do istoty przez stronę wnioskującą o zastosowanie środków tymczasowych mogą zostać uwzględnione. Poważną i nieodwracalną szkodą, której prawdopodobne wystąpienie należy wykazać, jest bowiem szkoda, która wynikałaby ewentualnie z odmowy zarządzenia wnioskowanych środków tymczasowych, w wypadku gdyby skarga w postępowaniu głównym została następnie uwzględniona, a więc szkodę należy oceniać, wychodząc z tego założenia, przy czym nie oznacza to zajęcia jakiegokolwiek stanowiska przez sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych co do zasadności podniesionych zarzutów [zob. podobnie: postanowienia wiceprezesa Trybunału z dnia 19 grudnia 2013 r., Komisja/Niemcy, C-426/13 P(R), EU:C:2013:848, pkt 51, 52; a także z dnia 14 stycznia 2016 r., AGC Glass Europe i in./Komisja, C-517/15 P-R, EU:C:2016:21, pkt 30].
- 56 W celu wykazania pilnego charakteru Komisja podnosi, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej, których prowadzenie nie jest przez Rzeczpospolitą Polską kwestionowane, mają negatywne skutki dla danych siedlisk, które są zasadniczo złożone ze starodrzewu, drzew zamierających lub martwych, zasiedlonych bądź niezasiedlonych przez kornika.
- 57 Ze względu na to, że działania te polegają właśnie na usuwaniu tych drzew, faktycznie wydaje się bardzo prawdopodobne, że mają one wpływ na te siedliska. Świadczy o tym ponadto fakt, że jednym ze środków ochrony tych siedlisk było do czasu przyjęcia aneksu z 2016 r. właśnie wyłączenie działań o tym charakterze na niektórych obszarach.
- 58 Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje zresztą faktu, że działania aktywnej gospodarki leśnej mogą z jednej strony krótkookresowo zmienić siedliska przyrodnicze wymienione w załączniku I do dyrektywy siedliskowej, takie jak bory i lasy bagienne (kod Natura 2000 91D0), łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe (kod Natura 2000 91E0) i grąd subkontynentalny (kod Natura 2000 9170), jak też siedliska gatunków zwierząt chronionych wymienionych w załączniku II i w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, takich jak chrząszcze saproksyliczne, a z drugiej strony oddziaływać na gatunki ptaków wymienione

w załączniku I do dyrektywy ptasiej, w szczególności na dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*), dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*), sóweczki (*Glaucidium passerinum*) i włośchatki (*Aegolius funereus*).

59 Tymczasem takie konsekwencje mogą stanowić poważną i nieodwracalną szkodę dla interesów Unii i wspólnego dziedzictwa. Szkada, która wystąpi w wyniku wycinki i usunięcia starodrzewu i posuszu, w tym stojących umierających drzew, nie będzie bowiem mogła zostać później naprawiona, w sytuacji gdyby zostały stwierdzone uchybienia, które Komisja zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej, a to ze względu na oczywistą niemożliwość – jak słusznie utrzymuje Komisja – przywrócenia na obszarach dotkniętych tymi działaniami ich pierwotnego stanu. Ponadto poważny charakter szkody przywoływanej przez Komisję znajduje potwierdzenie w fakcie, że działania te, również ze względu na ich zakres i intensywność, jeżeli będą kontynuowane, grożą spowodowaniem nieodwracalnego, obejmującego znaczną powierzchnię przekształcenia lasu o charakterze naturalnym w las gospodarczy, co może prowadzić do utraty siedlisk rzadkich gatunków, w tym wielu chrząszczy zagrożonych wyginięciem i ptaków. Nawet jeżeli strony nie zgadzają się co do tego, czy ilość pozyskanego drewna wpisuje się w trend wzrostowy czy zniżkowy w stosunku do okresu poprzedzającego zmianę wprowadzoną aneksem z 2016 r., do celów oceny przesłanki pilnego charakteru w ramach niniejszego postępowania w przedmiocie środka tymczasowego wystarczy zaznaczyć, ograniczając się do uwzględnienia danych dostarczonych w uwagach na piśmie przez samą Rzeczpospolitą Polską, że ilość ta mogłaby wzrosnąć do 188 000 m³, co stanowi znaczny poziom pozysku drewna.

60 Ponadto, jak przypomniano w pkt 42 niniejszego postanowienia, prawodawstwo Unii w dziedzinie ochrony środowiska należy interpretować w świetle zasady ostrożności.

61 W konsekwencji wobec braku, *prima facie*, informacji naukowych o charakterze wykluczającym ponad wszelką racjonalną wątpliwość, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej wywołają szkodliwe i nieodwracalne skutki na chronionych siedliskach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska wymienionych w skardze Komisji, należy uznać, że pilny charakter środków tymczasowych wnioskowanych przez Komisję jest wykazany.

W przedmiocie wyważenia interesów

62 Należy jeszcze ustalić, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 29 niniejszego postanowienia, czy wyważenie interesów przemawia za zarządzeniem wnioskowanych środków tymczasowych czy za oddaleniem wniosku.

63 Zdaniem Komisji interes publiczny w zachowaniu właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków lasów naturalnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska przeważa nad interesem Rzeczypospolitej Polskiej w zwalczaniu kornika drukarza, przy uwzględnieniu w szczególności zasady ostrożności.

64 Przede wszystkim bowiem w planie gospodarki leśnej obowiązującym przed zmianą wprowadzoną aneksem z 2016 r. ani gradacja kornika drukarza nie została uznana za zagrożenie dla stanu ochrony siedlisk wspomnianego obszaru, ani nie uznano, że zwalczanie kornika drukarza w drodze wycinki drzewostanów i usuwania zasiedlonych nim świerków stanowi właściwy środek ochrony. Wręcz przeciwnie, z tego planu gospodarki leśnej wynika, że dla siedlisk włośchatki (*Aegolius funereus*), sóweczki (*Glaucidium passerinum*) i dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*) usuwanie ponadstuletnich świerków zasiedlonych przez kornika drukarza stanowi zagrożenie.

- 65 Następnie według aktualnego stanu wiedzy naukowej fazy gradacji kornika drukarza należy uznać za element naturalnego cyklu starodrzewów z udziałem świerka. Dlatego też według badań naukowych nie jest wskazane aktywne zwalczanie jego gradacji za pomocą zmasowanych wycinek drzew zasiedlonych i drzew suchych w lasach, których podstawową funkcją jest zachowanie i ochrona bioróżnorodności. Inaczej mogłoby być wyłącznie w lasach gospodarczych, gdzie kryterium oceny stanu lasów jest jakość drzewostanów i reprezentowana przez nie ekonomiczna wartość surowca i gdzie w związku z tym kornik drukarz jest szkodnikiem.
- 66 W końcu Komisja podkreśla, że przejścia gradacji kornika drukarza w niczym nie naruszają rekreacyjnej, turystycznej i krajobrazowej atrakcyjności Puszczy Białowieskiej.
- 67 Rzeczpospolita Polska podnosi ze swej strony, że aneks z 2016 r. nie został przyjęty ani ze względów ekonomicznych, ani jedynie w celu zwalczania kornika drukarza w ramach zwykłej praktyki gospodarowania zasobami leśnymi. Zdaniem tego państwa członkowskiego aneks ten ma jedynie na celu ograniczenie ryzyka zniszczenia siedlisk przyrodniczych Puszczy Białowieskiej.
- 68 Podczas gdy władze polskie stosują dwa alternatywne środki ochrony – aktywny i bierny – Komisja domaga się ujednoczenia sposobów ochrony siedlisk w całej Unii Europejskiej, i to tylko na rzecz środka ochrony pasywnego, niezależnie od przewidywanych skutków dla środowiska.
- 69 W rzeczywistości zaniechanie rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej niesie ze sobą zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej ryzyko spowodowania zniszczenia cennych siedlisk przyrodniczych, chronionych na mocy prawa Unii i prawa polskiego, co może spowodować nieodwracalne szkody w środowisku.
- 70 Z tego tytułu, na podstawie prawa polskiego, które przewiduje obowiązek rekompensaty za pozbawienie lasu charakteru gruntu leśnego, wysokość szkód w środowisku wynikających z zaprzestania rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej szacuje się na 3 240 000 000 złotych polskich (PLN) (to jest około 757 000 000 EUR).
- 71 Rzeczpospolita Polska zaznacza ponadto, że zaprzestanie tych działań może spowodować ryzyko powstania niemożliwych do oszacowania strat gospodarczych i społecznych, ponieważ okolicznej ludności uniemożliwiono by prowadzenie różnorodnej działalności gospodarczej, którą praktykuje ona aktualnie w Puszczy Białowieskiej, a mianowicie w szczególności pozyskiwanie plodów runa leśnego lub produkcję miodu.
- 72 W tym względzie należy wskazać, że – na podstawie dowodów dostarczonych przez strony – interesy, które należy wyważyć, to z jednej strony ochrona siedlisk i gatunków wymienionych w pkt 1 niniejszego postanowienia przed ewentualnym zagrożeniem, jakie niosą rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej, a z drugiej strony interes w zatrzymaniu niszczenia siedlisk przyrodniczych Puszczy Białowieskiej, na których występuje kornik drukarz.
- 73 Otóż przede wszystkim, podczas gdy Komisja powołuje się w uzasadniony sposób na istnienie ryzyka wyrządzenia poważnej i nieodwracalnej szkody na wielu siedliskach objętych tymi działaniami, Rzeczpospolita Polska ogranicza się ze swej strony do twierdzenia, że działania te są niezbędne w szczególności do zwalczania kornika drukarza, a w konsekwencji do zapewnienia zachowania siedlisk przyrodniczych chronionych w ramach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, wśród których wymienia ona jedynie grąd subkontynentalny.

- 74 Następnie Rzeczpospolita Polska nie podaje powodów, dla których zaprzestanie wspomnianych działań do chwili ogłoszenia wyroku co do istoty sprawy, a więc prawdopodobnie na jedynie kilka miesięcy od daty niniejszego postanowienia, mogłoby spowodować poważną i nieodwracalną szkodę na tym siedlisku.
- 75 Ponadto przywołana przez Rzeczpospolitą Polską okoliczność, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej są ograniczone do niewielkiej części obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, nie przemawia za tezą bronioną przez to państwo członkowskie, lecz wręcz przeciwnie, raczej wzmacnia stanowisko Komisji, zgodnie z którym czasowe zaprzestanie tych działań nie wyrządzi poważnej szkody temu obszarowi.
- 76 W końcu, podczas gdy jest oczywiste, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej mają bezpośredni wpływ na siedliska wymienione przez Komisję, konsekwencje zaprzestania tych działań dla siedliska grądu subkontynentalnego byłyby jedynie pośrednie i zależałyby od rzeczywistej gradacji kornika drukarza i szkodliwego charakteru takiej gradacji. Ze względu na to, że jak utrzymuje Rzeczpospolita Polska, wspomniane działania należą do zwykłej praktyki gospodarowania zasobami leśnymi, ich zaprzestanie na okres jedynie kilku miesięcy od daty niniejszego postanowienia nie będzie mogło mieć tak szkodliwych skutków, jak te spowodowane kontynuacją tych samych działań na innych siedliskach, których to dotyczy. W każdym wypadku Rzeczpospolita Polska nie wyjaśniła, na jakich dowodach opiera ona swe twierdzenie, że zaprzestanie rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej spowodowałoby zniszczenie siedliska grądu subkontynentalnego.
- 77 Poza tym właśnie w celu możliwie jak największego ograniczenia okresu, w którym zaprzestano by rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej w oczekiwaniu na wyrok co do istoty sprawy, i ze względu na argumenty podniesione przez Rzeczpospolitą Polską w odniesieniu do pilnego charakteru rozpatrzenia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom przez Trybunału nie tylko postanowił w dniu 9 sierpnia 2017 r. uwzględnić wniosek Komisji o rozpoznanie sprawy C-441/17 w pierwszej kolejności zgodnie z art. 53 regulaminu postępowania, lecz także postanowieniem z dnia 11 października 2017 r. zdecydował z urzędu o rozpoznaniu tej sprawy w trybie przyspieszonym przewidzianym w art. 133 § 3 regulaminu postępowania.
- 78 Co się tyczy przywołanych przez Rzeczpospolitą Polską szkód o charakterze społecznym, nie przedstawia ona żadnych wyjaśnień co do powodów, dla których zaprzestanie rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej prowadziłyby do „całkowitego zablokowania wykorzystywania funkcji społeczno-gospodarczej przedmiotowego terenu”, a w szczególności uniemożliwiłyby okolicznej ludności wykorzystywanie Puszczy Białowieskiej do celów gospodarczych. W każdym wypadku nie wydaje się, by wartość takich interesów była większa od wartości interesu w zachowaniu siedlisk i gatunków, których sprawa dotyczy.
- 79 W konsekwencji, wobec braku szczegółowych informacji dotyczących uciążliwości, jakie krótkookresowo mogą być spowodowane przez kornika drukarza, pilniejszy charakter ma uniknięcie szkód, jakie kontynuacja wspomnianych działań wyrządziłaby na obszarze chronionym.
- 80 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, należy uwzględnić wniosek Komisji o zastosowanie środków tymczasowych, o którym mowa w pkt 1 niniejszego postanowienia.
- 81 Jednak zgodnie z tym wnioskiem w drodze wyjątku należy wyłączyć z zakresu środków tymczasowych zarządzonych w ten sposób rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej, jeżeli są one bezwzględnie konieczne i w zakresie, w jakim są proporcjonalne dla

zapewnienia w sposób bezpośredni i natychmiastowy bezpieczeństwa publicznego osób, pod warunkiem że z obiektywnych przyczyn nie są możliwe inne mniej radykalne środki.

- 82 W konsekwencji wspomniane działania mogą być kontynuowane tylko pod warunkiem, że stanowią jedyny środek zachowania bezpieczeństwa publicznego osób w bezpośrednim otoczeniu dróg komunikacyjnych lub innej ważnej infrastruktury, jeżeli z powodów obiektywnych nie jest możliwe zachowanie tego bezpieczeństwa poprzez przyjęcie innych mniej radykalnych środków, takich jak właściwa sygnalizacja zagrożeń lub czasowy zakaz, któremu w danym wypadku towarzyszą odpowiednie kary, publicznego wstępu do tego bezpośredniego otoczenia.
- 83 W tym względzie, ponieważ zastrzeżenie bezpieczeństwa publicznego, o którym mowa w pkt 81 i 82 niniejszego postanowienia, stanowi odstępstwo od zarządzonych środków tymczasowych, należy z jednej strony zaznaczyć, że odstępstwo to należy interpretować ściśle, tym bardziej że taka interpretacja zapewnia skuteczność tych środków.
- 84 Z drugiej strony na Rzeczypospolitej Polskiej spoczywa obowiązek wykazania, że przesłanki określone we wspomnianych punktach są spełnione za każdym razem, gdy zamierza ona skorzystać z tego odstępstwa, w szczególności poprzez wykonanie zdjęć przed przeprowadzeniem rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej i po nim. Ciężar dowodu, że wyjątkowe okoliczności uzasadniają odstępstwo rzeczywiście występują, spoczywa bowiem na stronie, która zamierza skorzystać z takiego odstępstwa (zob. podobnie wyrok z dnia 8 kwietnia 2008 r., Komisja/Włochy, C-337/05, EU:C:2008:203, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie ustanowienia zabezpieczenia

- 85 Rzeczpospolita Polska uważa, że gdyby wniosek Komisji został przyjęty, konieczne byłoby uzależnienie wykonania postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych od ustanowienia przez Komisję zgodnie z art. 162 § 2 regulaminu postępowania zabezpieczenia w kwocie odpowiadającej wartości szkód, jakie mogą powstać na skutek wykonania tego postanowienia, to jest 3 240 000 000 PLN, która to kwota została obliczona na podstawie ustawodawstwa polskiego, przewidującego obowiązek rekompensaty, jeżeli grunt zostanie pozbawiony charakteru gruntu leśnego, jak wspomniano w pkt 70 niniejszego postanowienia.
- 86 W tym względzie należy wskazać, że ustanowienie zabezpieczenia zgodnie z tym przepisem może być brane pod uwagę tylko w sytuacji, gdyby strona, od której jest ono wymagane, okazała się dłużnikiem kwot, których zapłatę ma gwarantować zabezpieczenie, i gdyby istniało ryzyko jej niewypłacalności (postanowienie z dnia 12 lipca 1990 r., Komisja/Niemcy, C-195/90 R, EU:C:1990:314, pkt 48).
- 87 Nie ma to jednak miejsca w niniejszej sprawie, ponieważ w każdym wypadku nie ma powodu spodziewać się, że Unia nie będzie w stanie ponieść konsekwencji ewentualnego zasądzenia od niej odszkodowania (zob. analogicznie postanowienie z dnia 12 lipca 1990 r., Komisja/Niemcy, C-195/90 R, EU:C:1990:314, pkt 49).
- 88 Wynika z tego, że nie ma konieczności uzależnienia zarządzenia wnioskowanych środków tymczasowych od ustanowienia zabezpieczenia przez Komisję.

W przedmiocie wniosku uzupełniającego Komisji o nakazanie zapłaty kary pieniężnej

- 89 We wniosku uzupełniającym z dnia 13 września 2017 r. Komisja twierdzi, że działania, których zaprzestanie nakazano tymczasowo postanowieniem wiceprezesa Trybunału z dnia

- 27 lipca 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, niepublikowanym, EU:C:2017:622), były kontynuowane po doręczeniu go temu państwu członkowskiemu z naruszeniem zarządzonych środków tymczasowych. W uzasadnieniu swego twierdzenia Komisja odwołuje się w szczególności do sprawozdania przygotowanego przez Wspólne Centrum Badawcze (JRC) z dnia 6 września 2017 r., opartego na zdjęciach satelitarnych obszaru Puszczy Białowieskiej, jak też na analizie dokonanej przez służby Komisji, porównującej zdjęcia uzyskane od członków polskiego społeczeństwa obywatelskiego z oficjalnymi danymi dostarczonymi przez Lasy Państwowe dotyczącymi lokalizacji siedlisk przyrodniczych i gatunków chronionych.
- 90 Na podstawie tych dowodów i na podstawie art. 279 TFUE Komisja wnosi o nałożenie na Rzeczpospolitą Polską nakazu zapłaty kary pieniężnej na wypadek, gdyby nie przestrzegała ona nakazów zarządzonych w niniejszym postanowieniu. Komisja nie podaje wysokości żądanej kary pieniężnej, ale sugeruje, by w celu umożliwienia jej monitorowania przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską tego postanowienia i obliczenia w stosownym wypadku tej kwoty została ona określona w oparciu o zmniejszenie powierzchni drzew na chronionych siedliskach.
- 91 Rzeczpospolita Polska odpiesa zasadniczo, że wspomniany wniosek uzupełniający jest oczywiście niedopuszczalny ze względu na to, że art. 279 TFUE – w odróżnieniu od art. 260 TFUE – nie uprawnia wyraźnie Trybunału do nakładania kar pieniężnych na państwa członkowskie i że takiej kompetencji nie można opierać na zwykłej interpretacji celowościowej tego pierwszego postanowienia. Ponadto uwzględnienie tego wniosku w niniejszym wypadku naruszałoby prawo do obrony Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż nie miała ona możliwości przedstawienia swego stanowiska ani co do tego, czy rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej respektują odstępstwo dotyczące bezpieczeństwa publicznego, uznane w postanowieniu wiceprezesa Trybunału z dnia 27 lipca 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, niepublikowanym, EU:C:2017:622), ani co do wysokości żądanej kary pieniężnej.
- 92 W każdym wypadku wniosek uzupełniający jest bezzasadny, ponieważ Komisja, w celu stwierdzenia, że wspomniane postanowienie nie jest przestrzegane, opiera się z jednej strony na jego błędnej interpretacji, nieuwzględniającej zakresu przewidzianego w nim odstępstwa dotyczącego bezpieczeństwa publicznego, a z drugiej strony na dokumentach pozbawionych jakiegokolwiek mocy dowodowej.
- 93 Podczas wysłuchania w dniu 17 października 2017 r. strony zasadniczo powtórzyły swą argumentację.
- 94 Celem rozpatrzenia wniosku uzupełniającego Komisji należy zaznaczyć, że jak przypomniano w pkt 43 niniejszego postanowienia, celem postępowania w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego jest zagwarantowanie pełnej skuteczności przyszłego ostatecznego orzeczenia, tak aby uniknąć luk w ochronie prawnej zapewnianej przez Trybunał.
- 95 W konsekwencji postępowanie to ma charakter czysto akcesoryjny względem postępowania głównego, w które się ono wpisuje. W tym kontekście orzeczenie sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych powinno mieć charakter tymczasowy w tym znaczeniu, że nie może ono przesądzać przyszłego orzeczenia co do istoty, pozbawiając je skuteczności (zob. podobnie postanowienie z dnia 17 maja 1991 r., CIRFS i in./Komisja, C-313/90 R, EU:C:1991:220, pkt 24).
- 96 Otóż w systemie środków zaskarżenia ustanowionym w traktacie strona może nie tylko żądać na podstawie art. 278 TFUE zawieszenia wykonania aktu zaskarżonego w sprawie głównej, lecz także powołać się na art. 279 TFUE celem zwrócenia się o zarządzenie środków tymczasowych. Na mocy tego ostatniego postanowienia sędzia orzekający w przedmiocie

- środków tymczasowych może w szczególności tymczasowo skierować odpowiednie nakazy do drugiej strony (postanowienie prezesa Trybunału z dnia 24 kwietnia 2008 r., Komisja/Malta, C-76/08 R, niepublikowane, EU:C:2008:252, pkt 19).
- 97 Artykuł 279 TFUE przyznaje zatem Trybunałowi kompetencję do zarządzenia jakiegokolwiek środka tymczasowego, który Trybunał uzna za niezbędny dla zagwarantowania pełnej skuteczności ostatecznego orzeczenia.
- 98 Z art. 160 § 3 regulaminu postępowania wynika co prawda, że to skarżący powinien złożyć wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, które uzna on za niezbędne w tym celu, jak też wykazać, że spełnione są przesłanki wymagane dla ich zarządzenia.
- 99 Niemniej po złożeniu takiego wniosku sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien upewnić się, że środki, które zamierza zarządzić, są wystarczająco skuteczne dla osiągnięcia ich celu. Właśnie dlatego art. 279 TFUE przyznaje temu sędziemu szeroką swobodę oceny, przy dokonywaniu której jest on w szczególności uprawniony, mając na względzie okoliczności każdego indywidualnego wypadku, do określenia przedmiotu i zakresu wnioskowanych środków tymczasowych, a także – o ile uzna to za stosowne – do przyjęcia, ewentualnie z urzędu, jakiegokolwiek środka uzupełniającego mającego zapewnić skuteczność zarządzonych przez niego środków tymczasowych.
- 100 W szczególności sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien być w stanie zapewnić skuteczność nakazu skierowanego do strony na podstawie art. 279 TFUE, przyjmując jakikolwiek środek mający na celu zapewnienie przestrzegania przez tę stronę postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych. Środek taki może w szczególności przewidywać nałożenie kary pieniężnej, w wypadku gdyby wspomniany nakaz nie był przestrzegany przez stronę, do której jest skierowany.
- 101 Rzeczpospolita Polska uważa, że jedynie art. 260 TFUE uprawnia Trybunał do wymierzania sankcji państwom członkowskim. W związku z tym dochodzi ona do wniosku, że jeżeli Komisja uzna, iż Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z postanowienia wiceprezesa Trybunału z dnia 27 lipca 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, niepublikowanego, EU:C:2017:622), powinna ona najpierw wnieść skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom na podstawie art. 258 TFUE, i dopiero w wypadku gdyby Trybunał miał uwzględnić tę skargę, a Rzeczpospolita Polska nie wykonała orzeczenia Trybunału, Komisja byłaby uprawniona do wniesienia skargi na podstawie art. 260 TFUE.
- 102 Należy jednak stwierdzić, że z jednej strony kary pieniężnej nie można uznać w okolicznościach niniejszej sprawy za sankcję, a z drugiej strony przyjęta przez Rzeczpospolitą Polską interpretacja systemu środków zaskarżenia w prawie Unii w ogólności i postępowania w przedmiocie środka tymczasowego w szczególności powodowałaby znaczne ograniczenie możliwości osiągnięcia przez to postępowanie jego celu w wypadku nieprzestrzegania przez dane państwo członkowskie zarządzonych wobec niego środków tymczasowych. Fakt, że egzekwuje się przestrzeganie przez państwo członkowskie środków tymczasowych przyjętych przez sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych, przewidując nałożenie kary pieniężnej w wypadku ich nieprzestrzegania, ma bowiem na celu zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii, które to stosowanie jest nierozłącznie związane z zapisaną w art. 2 TUE wartością, na której opiera się Unia, a jaką jest państwo prawa.
- 103 Chociaż zatem zakres postępowania w przedmiocie środka tymczasowego na podstawie art. 279 TFUE jest ograniczony jego charakterem akcesoryjnym względem postępowania głównego i tymczasowym charakterem środków, które mogą zostać przyjęte w jego

- wyniku, to jednak charakteryzuje się on rozmiarem prerogatyw przyznanych sędziemu orzekającemu w przedmiocie środków tymczasowych celem umożliwienia mu zapewnienia pełnej skuteczności ostatecznego orzeczenia.
- 104 W tym celu, jeżeli sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych uzna, że okoliczności sprawy wymagają podjęcia dodatkowych środków dla zapewnienia skuteczności wnioskowanych środków tymczasowych, jest on w szczególności uprawniony na podstawie art. 279 TFUE do tego, by przewidzieć nałożenie kary pieniężnej na państwo członkowskie, na wypadek gdyby nie przestrzegało ono zarządzonych środków tymczasowych.
- 105 Ze względu na to, że perspektywa nałożenia kary pieniężnej w podobnym wypadku przyczynia się do odwiedzenia danego państwa członkowskiego od nieprzestrzegania zarządzonych środków tymczasowych, wzmacnia ona skuteczność tych środków i tym samym gwarantuje pełną skuteczność ostatecznego orzeczenia, mieszcząc się w ten sposób w pełni w ramach celu art. 279 TFUE.
- 106 Co się tyczy argumentu Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym nałożenie kary pieniężnej byłoby nieodwracalne i wykraczałoby poza zakres zastosowania art. 279 TFUE, należy przypomnieć, że orzeczenie sędziego w przedmiocie środków tymczasowych ma charakter tymczasowy w tym znaczeniu, że nie może ono przesądzać treści przyszłego orzeczenia co do istoty, pozbawiając go skuteczności.
- 107 Otóż fakt, że nałożenie kary pieniężnej przewidziano jedynie w celu zapewnienia przestrzegania rozpatrywanych środków tymczasowych, w niczym nie przesądza treści przyszłego orzeczenia co do istoty.
- 108 W konsekwencji środek o charakterze akcesoryjnym przewidujący nałożenie kary pieniężnej w wypadku nieprzestrzegania przez dane państwo członkowskie zarządzonych środków tymczasowych objęty jest zakresem zastosowania art. 279 TFUE.
- 109 W niniejszym wypadku, bez konieczności ustalania na tym etapie, czy – jak utrzymuje Komisja – Rzeczpospolita Polska nie zastosowała się do postanowienia wiceprezesa Trybunału z dnia 27 lipca 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, niepublikowanego, EU:C:2017:622), należy wskazać, że akta sprawy zawierają zbiór poszlak wystarczających do tego, by Trybunał powziął wątpliwości co do tego, że owo państwo członkowskie zastosowało się do wspomnianego postanowienia i że jest ono skłonne do przestrzegania niniejszego postanowienia do chwili ogłoszenia wyroku co do istoty sprawy.
- 110 Rzeczpospolita Polska stwierdziła bowiem, że nie można przyjąć ścisłej interpretacji odstępstwa dotyczącego bezpieczeństwa publicznego przewidzianego w postanowieniu wiceprezesa Trybunału z dnia 27 lipca 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, niepublikowanym, EU:C:2017:622), i oświadczyła w sposób ogólny, że postanowienie to było w pełni przestrzegane i że działania kontynuowane po jego doręczeniu miały jedynie na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego.
- 111 Ponadto na poparcie wniosku uzupełniającego Komisja przedłożyła Trybunałowi zdjęcia satelitarne wykazujące, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej były kontynuowane na częściach gruntów leśnych, gdzie konieczność niezaprzestania tych działań ze względu na wymogi bezpieczeństwa publicznego nie była oczywista.
- 112 Choć Rzeczpospolita Polska neguje jakąkolwiek wartość dowodową tych zdjęć satelitarnych, to jednak wszystkie razem są one wystarczające do tego, by wzbudzić wątpliwości co do zastosowania się w pełni przez nią do postanowienia wiceprezesa Trybunału z dnia

- 27 lipca 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, niepublikowanego, EU:C:2017:622), jak też co do zamiaru przestrzegania przez to państwo członkowskie niniejszego postanowienia, co się tyczy w szczególności interpretacji przewidzianego w nim odstępstwa dotyczącego bezpieczeństwa publicznego. W tym względzie okoliczność, że Rzeczpospolita Polska powierzyła ocenę wymogów związanych z bezpieczeństwem publicznym niezależnemu komitetowi ustanowionemu ad hoc, nie może zwolnić tego państwa członkowskiego z jego odpowiedzialności za zapewnienie poszanowania granic tego odstępstwa.
- 113 W tych okolicznościach nie można wykluczyć ryzyka, że jeżeli niniejsze postanowienie miałyby ograniczyć się do potwierdzenia środków zarządzonych w postanowieniu wiceprezesa Trybunału z dnia 27 lipca 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, niepublikowanym, EU:C:2017:622), jego skuteczność pozostanie ograniczona.
- 114 Ze względu na szczególne okoliczności niniejszej sprawy, po sprecyzowaniu w pkt 81 i 82 niniejszego postanowienia, jak o to wniosła Komisja na wysłuchaniach w dniach 11 września i 17 października 2017 r., zakresu odstępstwa dotyczącego bezpieczeństwa publicznego, jest zatem niezbędne, by wzmocnić skuteczność środków tymczasowych zarządzonych niniejszym postanowieniem, przewidując nałożenie kary pieniężnej, w wypadku gdyby Rzeczpospolita Polska nie miała natychmiast i w pełni przestrzegać tych środków tymczasowych, celem odwieczenia tego państwa członkowskiego od opóźniania dostosowania swojego zachowania do niniejszego postanowienia.
- 115 W tym celu należy zatem nakazać Rzeczypospolitej Polskiej, aby najpóźniej w ciągu 15 dni od doręczenia niniejszego postanowienia powiadomiła Komisję o wszelkich środkach, jakie przyjęła w celu jego pełnego poszanowania, w tym o zawieszeniu w odniesieniu do omawianej puszczy działań, o których mowa w pkt 25 i 26 niniejszego postanowienia, wskazując z uzasadnieniem te z rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej, które przewiduje ona kontynuować ze względu na ich konieczność dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego zgodnie z pkt 81 i 82 niniejszego postanowienia.
- 116 Gdyby Komisja uznała, że Rzeczpospolita Polska nie przestrzega w pełni niniejszego postanowienia, będzie ona mogła zażądać podjęcia na nowo postępowania. W uzasadnieniu takiego ewentualnego wniosku do Komisji będzie należało w danym wypadku wykazanie, że Rzeczpospolita Polska nie zaprzestała rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej, a jeżeli dowód tego zostanie przedstawiony, do tego państwa członkowskiego należeć będzie wykazanie, że kontynuacja tych działań jest uzasadniona ze względu na ich konieczność dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego zgodnie z pkt 81 i 82 niniejszego postanowienia. W drodze nowego postanowienia Trybunał rozstrzygnie w przedmiocie ewentualnego naruszenia niniejszego postanowienia.
- 117 W tym względzie należy mieć na uwadze przede wszystkim, że niniejsze postanowienie potwierdza środki tymczasowe zarządzane już postanowieniem wiceprezesa Trybunału z dnia 27 lipca 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, niepublikowanym, EU:C:2017:622), i wpisuje się w postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych, których przestrzeganie jest niezbędne dla uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody na rozpatrywanym obszarze i które zostały zarządzane na podstawie między innymi wyważenia występujących interesów. Następnie, zachowanie wymagane od Rzeczypospolitej Polskiej polega na zaprzestaniu rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej, w związku z czym skuteczny charakter tych środków tymczasowych jest związany z ich natychmiastowym wykonaniem. Wreszcie, nawet przy założeniu, że wykonanie niniejszego postanowienia

wzbudza wątpliwości interpretacyjne po stronie Rzeczypospolitej Polskiej, wątpliwości te powinny zostać rozwiązane w porozumieniu z Komisją w poszanowaniu ogólnego obowiązku lojalnej współpracy.

- 118 Jeżeli naruszenie miałooby zostać stwierdzone, Trybunał nakaze Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę na rzecz Komisji kary pieniężnej w wysokości co najmniej 100 000 EUR dziennie od dnia doręczenia Rzeczypospolitej Polskiej niniejszego postanowienia aż do chwili, w której owo państwo członkowskie będzie przestrzegać niniejszego postanowienia, lub do ogłoszenia wyroku kończącego sprawę C-441/17.
- 119 Uwzględniając całość powyższych rozważań, wniosek uzupełniający Komisji pozostawia się do rozstrzygnięcia.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) postanawia, co następuje:

1) Rzeczpospolita Polska zaprzestanie natychmiast i do chwili ogłoszenia wyroku kończącego sprawę C-441/17:

- aktywnych działań gospodarki leśnej na siedliskach 91D0 – bory i lasy bagienne i 91E0 – łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe oraz w drzewostanach ponadstuletnich na siedlisku grądu subkontynentalnego 9170, jak też na siedliskach dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*), dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*), sóweczki (*Glaucidium passerinum*), włochatki (*Aegolius funereus*), trzmiełojada (*Pernis apivorus*), mucholówki małej (*Ficedula parva*), mucholówki białoszywej (*Ficedula albicollis*) i gołębia siniaka (*Colomba oenas*) oraz na siedliskach chrząszczy saproksylicznych: zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*), ponurka Szneidera (*Boros schneideri*), konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*), rozmiarza kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), zagłębka bruzdkowanego (*Rhysodes sulcatus*) oraz bogatka wspólnego (*Buprestis splendens*), oraz
- usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze PLC200004 Puszcza Białowieska (Polska),

które to działania wynikają z decyzji Ministra Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 marca 2016 r. oraz § 1 pkt 2 i 3 decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 17 lutego 2017 r.

- 2) W drodze wyjątku Rzeczpospolita Polska może kontynuować działania, o których mowa w pkt 1 sentencji niniejszego postanowienia, jeżeli są one bezwzględnie konieczne i w zakresie, w jakim są proporcjonalne dla zapewnienia w sposób bezpośredni i natychmiastowy bezpieczeństwa publicznego osób, pod warunkiem że z obiektywnych przyczyn nie są możliwe inne mniej radykalne środki.

W konsekwencji wspomniane działania mogą być kontynuowane tylko pod warunkiem, że stanowią jedyny środek zachowania bezpieczeństwa publicznego osób w bezpośrednim otoczeniu dróg komunikacyjnych lub innej ważnej infrastruktury, jeżeli z powodów obiektywnych nie jest możliwe zachowanie tego bezpieczeństwa poprzez przyjęcie innych mniej radykalnych środków, takich jak właściwa sygnalizacja zagrożeń lub czasowy zakaz, któremu w danym wypadku towarzyszą odpowiednie kary, publicznego wstępu do tego bezpośredniego otoczenia.

- 3) **Rzeczpospolita Polska powiadomi Komisję Europejską najpóźniej w ciągu 15 dni od doręczenia niniejszego postanowienia o wszelkich środkach, jakie przyjęła w celu jego pełnego poszanowania, wskazując w uzasadniony sposób te z rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej, które przewiduje ona kontynuować ze względu na ich konieczność dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego zgodnie z pkt 81 i 82 niniejszego postanowienia.**
- 4) **Wniosek uzupełniający Komisji pozostawia się do rozstrzygnięcia.**
- 5) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 20 listopada 2017 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes
K. Lenaerts

POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 17 grudnia 2018 r.⁽¹⁾

Tekst sprostowany postanowieniem z dnia 2 lipca 2019 r.

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Artykuł 279 TFUE –
Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE
– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Skuteczna ochrona sądowa
– Niezawisłość sędziowska

W sprawie C-619/18 R

mającej za przedmiot wniosek o zastosowanie, na podstawie art. 279 TFUE oraz art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, środków tymczasowych, złożony w dniu 2 października 2018 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez K. Banks, H. Krämera i S.L. Kaledę, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez B. Majczyńkę, K. Majcher i S. Żyrek, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Węgry, reprezentowane przez M.Z. Fehéra, działającego w charakterze pełnomocnika,

interwenient,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe i C. Lycourgos, prezesi izb, L. Bay Larsen, D. Šváby, C.G. Fernlund, C. Vajda i S. Rodin, sędziowie,

po wysłuchaniu E. Tancheva, rzecznika generalnego,

wyduje następujące

¹ Język postępowania: polski.

Postanowienie

- 1 W swoim wniosku w przedmiocie środków tymczasowych Komisja Europejska wnosi do Trybunału o nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej, by do czasu wydania przez Trybunał wyroku rozstrzygającego sprawę co do istoty:
 - zawiesiła stosowanie przepisów art. 37 §§ 1–4 i art. 111 §§ 1 i 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5), art. 5 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1045, zwanej dalej „ustawą o zmianie ustawy”) (zwanymi dalej łącznie „spornymi przepisami prawa krajowego”) oraz wszelkich środków podjętych w celu stosowania tych przepisów;
 - podjęła wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia, by sędziowie Sądu Najwyższego (Polska), których dotyczą sporne przepisy prawa krajowego, mogli pełnić funkcje na tym samym stanowisku, które zajmowali w dniu 3 kwietnia 2018 r., czyli w dniu wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym, korzystając z tego samego statusu, takich samych praw i warunków zatrudnienia, jakie przysługiwały im do dnia 3 kwietnia 2018 r.;
 - powstrzymała się od wszelkich działań zmierzających do powołania sędziów Sądu Najwyższego na stanowiska sędziów, których dotyczą sporne przepisy prawa krajowego, a także od wszelkich działań w celu wyznaczenia nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub wskazania, w miejsce Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, osoby, której powierzone jest kierowanie Sądem Najwyższym do czasu powołania nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; oraz
 - powiadomiła Komisję Europejską nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe, a następnie powiadamiała w regularnych odstępach jednego miesiąca, o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.
- 2 Komisja wniosła również, na podstawie art. 160 § 7 regulaminu postępowania przed Trybunałem, o zarządzenie środków tymczasowych wskazanych w poprzednim punkcie jeszcze przed przedstawieniem uwag przez stronę pozwaną ze względu na bezpośrednie ryzyko poważnej i nieodwracalnej szkody dla prawa do skutecznej ochrony sądowej w ramach stosowania prawa Unii.
- 3 Wnioski te zostały przedstawione w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, wniesionej przez Komisję w dniu 2 października 2018 r. (zwanej dalej „skargą o stwierdzenie uchybienia”) i zmierzającej do stwierdzenia, że po pierwsze, obniżając wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i stosując go do sędziów w stanie czynnym, którzy zostali powołani do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r., a także, po drugie, przyznając Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów tego sądu po ukończeniu nowo ustalonego wieku przejścia w stan spoczynku, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”). Skarga ta została zarejestrowana pod sygnaturą C-619/18.
- 4 Postanowieniem z dnia 19 października 2018 r., Komisja/Polska (C-619/18 R, niepublikowanym, EU:C:2018:852), wiceprezes Trybunału, na podstawie art. 160 § 7 regulaminu postępowania, tymczasowo uwzględniła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych do czasu wydania postanowienia kończącego niniejsze postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych.

- 5 Na podstawie art. 161 § 1 regulaminu postępowania wiceprezes Trybunału przekazała niniejszą sprawę Trybunałowi, który z uwagi na jej znaczenie przydzielił ją wielkiej izbie, zgodnie z art. 60 § 1 wspomnianego regulaminu.
- 6 Decyzją prezesa Trybunału z dnia 30 października 2018 r. Węgry zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rzeczypospolitej Polskiej do celów przeprowadzenia ustnego etapu postępowania.
- 7 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 15 listopada 2018 r., Komisja/Polska (C-619/18, EU:C:2018:910), sprawa C-619/18 została objęta trybem przyspieszonym przewidzianym w art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w art. 133 regulaminu postępowania.
- 8 W dniu 16 listopada 2018 r. zarówno strony, jak i Węgry przedstawiły swoje stanowiska ustnie podczas rozprawy przed wielką izbą.

Ramy prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

- 9 [Sprostowany postanowieniem z dnia 2 lipca 2019 r.] Artykuł 183 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany na sześcioletnią kadencję.

Ustawa o Sądzie Najwyższym

- 10 Artykuł 37 §§ 1–4 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„1. Sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.

1a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, przed wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, zasięga opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa przekazuje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej opinię w terminie 30 dni od dnia wystąpienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o przedstawienie tej opinii. W przypadku nieprzekazania opinii w terminie, o którym mowa w zdaniu drugim, uznaje się, że Krajowa Rada Sądownictwa wydała opinię pozytywną.

1b Sporządzając opinię, o której mowa w § 1a, Krajowa Rada Sądownictwa bierze pod uwagę interes wymiaru sprawiedliwości lub ważny interes społeczny, w szczególności racjonalne wykorzystanie kadr Sądu Najwyższego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych izb Sądu Najwyższego.

2. Oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w § 1, składa się Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który wraz ze swoją opinią niezwłocznie przedkłada je Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego swoje oświadczenie i zaświadczenie wraz z opinią Kolegium Sądu Najwyższego składa Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania opinii Krajowej Rady Sądownictwa, o której mowa w § 1a, albo upływu terminu na przekazanie tej opinii.

Niewyrażenie zgody w terminie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, jest równoznaczne z przejściem sędziego w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.

4. Zgoda, o której mowa w § 1, jest udzielana na okres 3 lat, nie więcej niż dwukrotnie. Przepis § 3 stosuje się odpowiednio. Sędzia, który uzyskał zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, może w każdym czasie po ukończeniu 65. roku życia przejść w stan spoczynku, składając oświadczenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który przekazuje je niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego składa oświadczenie bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej”.

11 Zgodnie z art. 111 §§ 1 i 1a tej ustawy:

„1. Sędziowie Sądu Najwyższego, którzy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy ukończyli 65. rok życia albo ukończą 65. rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, z dniem następującym po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przechodzą w stan spoczynku, chyba że w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy złożą oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 37 § 1, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Przepisy art. 37 § 2–4 stosuje się odpowiednio.

1a. Sędziowie Sądu Najwyższego, którzy ukończą 65. rok życia po upływie trzech miesięcy i przed upływem dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przechodzą w stan spoczynku z upływem dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że w tym terminie złożą oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 37 § 1, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Przepisy art. 37 § 1a–4 stosuje się odpowiednio”.

12 Ustawa o Sądzie Najwyższym weszła w życie z dniem 3 kwietnia 2018 r.

Ustawa o zmianie ustawy

13 Artykuł 5 ustawy o zmianie ustawy brzmi następująco:

„Oświadczenia, o których mowa w art. 37 § 1 oraz art. 111 § 1 ustawy [o Sądzie Najwyższym], nierozpatrzone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie przekazuje do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia opinię w terminie 30 dni od dnia wystąpienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o przedstawienie tej opinii. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego w terminie 60 dni od dnia otrzymania opinii Krajowej Rady Sądownictwa albo upływu terminu na przekazanie tej opinii. Przepisy art. 37 § 2–4 ustawy [o Sądzie Najwyższym] w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio”.

Okoliczności powstania sporu

W przedmiocie środków podjętych w celu stosowania spornych przepisów prawa krajowego

14 Na dzień 3 lipca 2018 r. w Sądzie Najwyższym zasiadało 72 sędziów, z których 27 miało w tym dniu ukończony 65. rok życia.

- 15 W dniu 4 lipca 2018 r. piętnastu z tych 27 sędziów zostało poinformowanych o przeniesieniu ich w stan spoczynku na podstawie spornych przepisów prawa krajowego, przy czym jedenastu z nich nie wystąpiło o przedłużenie czynnej służby, a czterech z nich złożyło oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska z opóźnieniem. Wśród owych piętnastu sędziów przeniesionych w stan spoczynku znajduje się Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego, której kadencja powinna zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej upłynąć w dniu 30 kwietnia 2020 r., co zostało potwierdzone uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2018 r.
- 16 Dwunastu pozostałych sędziów Sądu Najwyższego, którzy w dniu 3 lipca 2018 r. mieli ukończony 65. rok życia, złożyło oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska w rozumieniu art. 37 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. W dniu 12 lipca 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa wydała pięć opinii pozytywnych i siedem opinii negatywnych, z których dwie dotyczyły dalszego zajmowania stanowiska przez dwóch prezesów izb Sądu Najwyższego. Czterech z siedmiu sędziów, dla których opinie Krajowej Rady Sądownictwa były negatywne, złożyło odwołanie od tych opinii i wystąpiło do Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawienie ich uzasadnienia.
- 17 Powziąwszy wątpliwości co do zgodności ustawy o Sądzie Najwyższym między innymi z wymogiem nieusuwalności sędziów i z gwarancją ich niezawisłości, Sąd Najwyższy, postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2018 r., zwrócił się do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w obecnie toczącej się sprawie C-522/18, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, dotyczącym wykładni w szczególności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych w kontekście obniżenia przez krajowego ustawodawcę wieku przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku i stosowania tego wieku do sędziów urzędujących. W tym samym postanowieniu Sąd Najwyższy zawiesił stosowanie przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym do czasu wydania przez niego orzeczenia po uzyskaniu odpowiedzi Trybunału na wspomniany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 18 W tym samym dniu Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej poinformowała, że postanowienie Sądu Najwyższego o zawieszeniu stosowania przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym „nastąpiło bez prawidłowej podstawy prawnej i nie wywiera skutków wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ani jakiegokolwiek innego organu”, a także, że jest ono „prawnie bezskuteczne”.
- 19 W dniu 11 września 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zdecydował o wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez pięciu z dwunastu sędziów wskazanych w pkt 16 niniejszego postanowienia na okres trzech lat, a jednocześnie poinformował, w drodze komunikatu, że pozostałych siedmiu sędziów, włącznie z dwoma prezesami izb Sądu Najwyższego, wskazanymi także w tym samym punkcie niniejszego postanowienia, przechodzi w stan spoczynku z dniem 12 września 2018 r. W komunikacie tym Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wskazał ponadto, że odwołania niektórych sędziów Sądu Najwyższego od negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącej dalszego zajmowania przez nich stanowiska nie mają wpływu na jego rozstrzygnięcie, ponieważ wydanie takiej opinii nie jest konieczne do podjęcia przez niego takiej decyzji. Poinformował również, że jego postanowienia w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego nie wymagają uzasadnienia.
- 20 W dniu 12 września 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał postanowienia o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez siedmiu sędziów Sądu

Najwyższego, o których mowa w punkcie powyżej. Postanowienia te zostały oparte na przepisie art. 111 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, którego stosowanie zostało zawieszono postanowieniem Sądu Najwyższego, o którym mowa w pkt 17 niniejszego postanowienia.

- 21 W tym samym dniu odbyło się posiedzenie w ramach rozprawy, podczas której w składzie sędziowskim zasiadało dwóch sędziów Sądu Najwyższego objętych przez sporne przepisy prawa krajowego. Sąd Najwyższy w tym składzie stwierdził, iż sędziowie ci są uprawnieni do dalszego orzekania, jako że stosowanie przepisów dotyczących przejścia tych sędziów w stan spoczynku zostało zawieszono postanowieniem Sądu Najwyższego, o którym mowa w pkt 17 niniejszego postanowienia.

Procedury powołania nowych sędziów Sądu Najwyższego

- 22 W dniu 29 marca 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zwiększył z 93 do 120 całkowitą liczbę stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym. W dniu 29 czerwca 2018 r. opublikowano obwieszczenie o 44 nieobsadzonych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym.
- 23 Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1443), zmieniono zasady przejściowej procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W szczególności w ustawie tej obniżono ze 110 do 80 liczbę sędziów Sądu Najwyższego, która jest potrzebna do zainicjowania takiej procedury. Dodatkowo ograniczono skutek zawieszający odwołań od decyzji Krajowej Rady Sądownictwa składanych przez kandydatów na stanowiska w Sądzie Najwyższym. Wspomniana ustawa weszła w życie w dniu 9 sierpnia 2018 r. i ma zastosowanie do procedur dotyczących powołania sędziów Sądu Najwyższego rozpoczętych przed tą datą.
- 24 W dniu 28 sierpnia 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej opublikował obwieszczenie o kolejnych nieobsadzonych stanowiskach w Sądzie Najwyższym, włącznie ze stanowiskiem Pierwszego Prezesa tego sądu.
- 25 Pomiędzy 20 a 28 sierpnia 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa ustaliła ostateczną listę kandydatów do przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej celem powołania sędziów Sądu Najwyższego.
- 26 W dniu 20 września 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej postanowił o powołaniu 10 sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.
- 27 Z dostępnych Trybunałowi informacji wynika, że w dniu 10 października 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sformalizował powołanie 27 nowych sędziów Sądu Najwyższego.

W sprawie wniosku w przedmiocie środków tymczasowych

- 28 Artykuł 160 § 3 regulaminu postępowania stanowi, że we wnioskach w przedmiocie środków tymczasowych należy określić „przedmiot sporu, okoliczności niecierpiące zwłoki, a także uprawdopodobnić z faktycznego i prawnego punktu widzenia konieczność zastosowania środka”.
- 29 Wobec powyższego środki tymczasowe mogą zostać zarządzone przez sąd orzekający w ich przedmiocie jedynie wtedy, gdy zostanie wykazane, że ich zastosowanie jest *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione (*fumus boni iuris*) oraz że mają one pilny charakter w tym znaczeniu, iż ich zarządzenie i wykonanie przed wydaniem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżące-

go. Sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych dokonuje także w razie potrzeby wyważenia występujących interesów. Ustanowione w ten sposób przesłanki mają charakter kumulatywny, co oznacza, że wniosek o zastosowanie środka tymczasowego podlega oddaleniu, gdy którakolwiek z nich nie jest spełniona (postanowienie z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 29, 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie fumus boni iuris

- 30 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przesłanka dotycząca *fumus boni iuris* jest spełniona wówczas, gdy co najmniej jeden z zarzutów podniesionych przez stronę wnoszącą o zastosowanie środków tymczasowych w uzasadnieniu skargi wydaje się *prima facie* niepozbawiony poważnej podstawy. Jest tak szczególnie w przypadku, gdy jeden z tych zarzutów dotyczy istnienia złożonych kwestii prawnych, których rozwiązanie nie nasuwa się od razu i wymaga tym samym przeprowadzenia dogłębnej oceny, która nie może być dokonywana przez sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych, lecz powinna stanowić przedmiot postępowania co do istoty sprawy, lub jeżeli dyskusja pomiędzy stronami wskazuje na istnienie poważnej kontrowersji prawnej, której rozstrzygnięcie nie jest oczywiste (postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 20 lipca 2018 r., EBC/Łotwa, C-238/18 R, niepublikowane, EU:C:2018:581, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 W niniejszym wypadku w celu ustalenia *fumus boni iuris* Komisja podnosi dwa zarzuty, podnoszone także w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia, z których pierwszy dotyczy tego, że przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym obniżające wiek przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku (zwane dalej „przepisami o obniżeniu wieku przejścia w stan spoczynku”) w zakresie, w jakim stosują się do urzędujących sędziów powołanych do Sądu Najwyższego przed dniem 3 kwietnia 2018 r., naruszają zasadę nieusuwalności sędziów, zaś drugi – tego, że przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym przyznające Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów tego sądu po ukończeniu nowo ustalonego wieku przejścia w stan spoczynku naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej. Komisja uważa, że sporne przepisy prawa krajowego są zatem sprzeczne z obowiązkami ciążącymi na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.
- 32 W ramach zarzutu pierwszego Komisja podkreśla na wstępie, że przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym, czyli przed dniem 3 kwietnia 2018 r., sędziowie Sądu Najwyższego przechodzili w stan spoczynku z dniem ukończenia 70. roku życia, a ustawą tą obniżono ów wiek do 65 lat, przewidując, bez ustanowienia przepisów przejściowych, natychmiastowe zastosowanie obniżonego wieku nie tylko do sędziów tego sądu powołanych po tej dacie, ale również do sędziów urzędujących w dniu wejścia w życie tej ustawy, których było wówczas 72.
- 33 Komisja zauważa następnie, że zastosowanie przepisów obniżających wiek przejścia w stan spoczynku doprowadziło już do przejścia w stan spoczynku 22 sędziów Sądu Najwyższego, z których piętnastu, w tym Pierwsza Prezes, przeszło w stan spoczynku w dniu 4 lipca 2018 r., a siedmiu – w tym dwóch prezesów izb – w dniu 12 września 2018 r. Powyższa liczba stanowi około 30% sędziów Sądu Najwyższego pozostających w służbie czynnej w dniu wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym.
- 34 Komisja uważa wreszcie, że obniżenie wieku przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku i zastosowanie tego obniżenia do sędziów pełniących czynną służbę w dniu wej-

ścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym prowadzą do skrócenia czynnej służby sędziowskiej tych sędziów. Zdaniem Komisji przejście tych sędziów w stan spoczynku wynikające z nagłego obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku stanowi de facto odwołanie tych sędziów, co jest niezgodne z zasadą nieusuwalności sędziów.

- 35 W ramach zarzutu drugiego Komisja wskazuje, że zgodnie z ustawą o Sądzie Najwyższym przedłużenie czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po ukończeniu 65. roku życia leży w gestii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a taka zgoda jest udzielana nie więcej niż dwukrotnie. Co się tyczy warunków dotyczących uzyskania takiej zgody, Komisja podkreśla w szczególności, po pierwsze, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest zobowiązany zasięgnąć opinii Krajowej Rady Sądownictwa, która to opinia nie jest jednak wiążąca, a po drugie, że decyzja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest podejmowana w sposób dyskrecjonalny i nie podlega zaskarżeniu.
- 36 Komisja zauważa również, że w dniu 11 września 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zdecydował o wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez pięciu sędziów Sądu Najwyższego, którzy mieli ukończony 65. rok życia w dniu wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym, na okres trzech lat.
- 37 Komisja uważa, że brak kryteriów, według których Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej decyduje o przedłużeniu czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po ukończeniu 65. roku życia, w połączeniu z brakiem kontroli sądowej tej decyzji prowadzi do przyznania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej nadmiernej swobody uznania, wiążącej się z naruszeniem zasady niezawisłości sędziów, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę wpływ i naciski na sędziów Sądu Najwyższego, jakie mogą wynikać z przyznanych w ten sposób Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej uprawnień.
- 38 Oporając się na orzecznictwie Trybunału dotyczącym niezawisłości sędziowskiej, w szczególności na wyrokach z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), i z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), z których wynika, że zachowanie niezawisłości sędziów ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, Komisja podnosi, że przyjmując sporne przepisy prawa krajowego, Rzeczpospolita Polska naruszyła spoczywający na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych obowiązek zagwarantowania poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu prawa Unii.
- 39 Należy zauważyć, po pierwsze, że podnoszone przez Komisję zarzuty poruszają kwestię dokładnego zakresu postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych w kontekście wykonywania przez państwo członkowskie przysługującej mu kompetencji organizacji własnego systemu sądowego. Mamy tu do czynienia ze złożoną kwestią prawną, która jest przedmiotem dyskusji stron i w przypadku której rozwiązanie nie nasuwa się od razu, a tym samym wymaga przeprowadzenia dogłębnej oceny, która nie może być dokonywana przez sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych.
- 40 Po drugie, należy stwierdzić – bez wypowiadania się na tym etapie co do zasadności argumentów wysuwanych przez strony w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia, której ocena należy do wyłącznej właściwości sądu orzekającego co do istoty sprawy – że w świetle wskazanych przez Komisję okoliczności faktycznych oraz orzecznictwa Trybunału, w szczególności wyroków: z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*

(C-64/16, EU:C:2018:117), a także z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), argumenty przedstawione przez Komisję w ramach powyższych dwóch zarzutów nie wydają się *prima facie* pozbawione poważnych podstaw.

- 41 Zgodnie z tym orzecznictwem bowiem każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w znaczeniu zdefiniowanym w prawie Unii – do systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 42 Tymczasem dla zagwarantowania tej ochrony zachowanie niezawisłości takich organów jest rzeczą kluczową, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu [wyrok z dnia 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].
- 43 W niniejszej sprawie strony nie spierają się co do tego, czy Sąd Najwyższy może w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii. Wynika stąd, że należy on – jako „sąd” w znaczeniu zdefiniowanym w prawie Unii – do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym podlega wymogom skutecznej ochrony sądowej.
- 44 Otóż nie można wykluczyć *prima facie*, że sporne przepisy prawa krajowego naruszają obowiązek zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, ciążący na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.
- 45 W szczególności argumenty stron wskazują na istnienie złożonych kwestii prawnych, które wymagają przeprowadzenia dogłębnej oceny przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty. Kwestie te wymagają rozważenia między innymi, jak podnosi Komisja, czy zagwarantowanie nieusuwalności sędziów wymaga, by przepisy obniżające wiek przejścia w stan spoczynku nie stosowały się do sędziów Sądu Najwyższego, którzy zostali powołani do tego sądu przed wejściem w życie tych przepisów, lub też, w jakim stopniu ingerencja organu władzy wykonawczej w decyzję o dalszym zajmowaniu stanowiska po ukończeniu nowo ustalonego wieku przejścia w stan spoczynku przez takich sędziów lub sędziów, którzy zostaną powołani do tego sądu po wejściu w życie tych przepisów, może naruszać zasadę niezależności sądów.
- 46 Z powyższych rozważań wynika, że zarzuty podniesione przez Komisję w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia nie są *prima facie* pozbawione poważnych podstaw w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 30 niniejszego postanowienia.
- 47 Powyższego wniosku nie podważa argumentacja przedstawiona przez Rzeczpospolitą Polską.
- 48 Po pierwsze, nie można uwzględnić argumentu, zgodnie z którym złożony przez Komisję wniosek o zastosowanie środków tymczasowych nie może być uznany *prima facie* za zasadny z tego względu, że Trybunał po raz pierwszy miałby rozpatrywać skargę o stwierdzenie uchybienia skierowaną przeciwko państwu członkowskiemu, które przyjęło przepisy dotyczące organizacji najwyższej krajowej instancji sądowniczej.

- 49 Okoliczność, że Trybunał miałby orzekać po raz pierwszy w przedmiocie skargi o stwierdzenie uchybienia mającej przedmiot taki jak skarga główna w niniejszej sprawie, nie może bowiem wykluczać istnienia *fumus boni iuris*. Przeciwnie, precedensowy charakter wysuwanych przez Komisję zarzutów raczej wzmacnia stwierdzenie dokonane w pkt 39 niniejszego postanowienia.
- 50 Po drugie, nie można też uwzględnić argumentu, zgodnie z którym z jednej strony Komisja nie powinna powtarzać w ramach wniosku o zastosowanie środków tymczasowych argumentów wysuwanych w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia, zaś z drugiej strony ocena zasadności, nawet *prima facie*, tych argumentów wymaga bardzo szczegółowej analizy stanowisk obu stron sporu.
- 51 Okoliczność, że argumentacja przywołana przez Komisję na poparcie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych jest analogiczna do argumentacji wysuwanej w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia, nie stoi bowiem na przeszkodzie temu, by przesłanka dotycząca *fumus boni iuris* mogła zostać uznana za spełnioną, zważywszy, że – jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 30 niniejszego postanowienia – przesłanka ta wymaga dokładnie dokonania przez sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych oceny *prima facie* zasadności zarzutów podniesionych w ramach sporu co do istoty, tak aby można było ustalić, że ta skarga nie jest oczywiście pozbawiona jakichkolwiek szans na jej uwzględnienie.
- 52 Ponadto przywołana przez Rzeczpospolitą Polską okoliczność, zgodnie z którą ocena, nawet *prima facie*, zasadności argumentacji stron dotyczącej istoty sporu wymaga bardzo szczegółowej analizy stanowisk tych stron, wzmacnia tezę o istnieniu sporu prawnego, którego rozstrzygnięcie nie jest oczywiste, a w rezultacie potwierdza, że przesłanka dotycząca *fumus boni iuris* jest spełniona, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 30 niniejszego postanowienia.
- 53 Po trzecie, nie jest zasadny argument, zgodnie z którym, z jednej strony, nie ma możliwości zweryfikowania, czy podnoszone przez Komisję zarzuty są *prima facie* zasadne, ponieważ przedstawione w ramach tych zarzutów argumenty nie zostały w zasadzie uzasadnione, z drugiej zaś – owe argumenty oparte są wyłącznie na hipotezach.
- 54 Komisja przedstawiła bowiem w wymaganym stopniu zarzuty faktyczne i prawne, które uzasadniają *prima facie* zarządzenie środków tymczasowych. Ponadto Komisja dostarczyła szczegółowych wyjaśnień zarówno w zakresie treści spornych przepisów prawa krajowego, jak i powodów, dla których uważa, że przepisy te są sprzeczne z obowiązkami ciążącymi na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.
- 55 Co się tyczy argumentu Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym podnoszone przez Komisję zarzuty są oparte na zwykłych hipotezach, należy wskazać, że jeżeli chodzi w pierwszym rzędzie o zarzut pierwszy, Komisja wyraźnie opisała charakter związku, jaki dostrzega między zastosowaniem przepisów obniżających wiek przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku do urzędujących sędziów, którzy zostali powołani do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r., a uchybieniem przez Rzeczpospolitą Polską jej obowiązkowi zapewnienia, by ten sąd spełniał wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową w dziedzinach objętych prawem Unii.
- 56 W odniesieniu z kolei do zarzutu drugiego należy stwierdzić, że w ramach tego zarzutu Komisja nie twierdzi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej skorzysta ze swoich uprawnień do decydowania o przedłużeniu czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po ukończeniu

65. roku życia, aby wywierać naciski na tych sędziów, ale uważa, że przyznając Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej takie uprawnienia, sporne przepisy prawa krajowego stwarzają możliwość wywierania przez niego takich nacisków.
- 57 Wreszcie Rzeczpospolita Polska powołuje się na istnienie w innych państwach członkowskich, takich jak Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej czy Republika Francuska, a także w przypadku samego Trybunału przepisów podobnych do tych przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską, na podstawie których przedłużenie czynnej służby sędziów należy wyłącznie do kompetencji rządu danego państwa członkowskiego. Rzeczpospolita Polska wspomina zarazem o szeregu nowelizacji przepisów dotyczących wieku przejścia sędziów w stan spoczynku we Włoszech. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej fakt, że Komisja nie podważa tych przepisów krajowych, dowodzi, iż przesłanka dotycząca *fumus boni iuris* nie została spełniona w niniejszej sprawie.
- 58 W tym względzie na potrzeby niniejszego postępowania należy jednak zauważyć, że Rzeczpospolita Polska nie może powoływać się na domniemane istnienie przepisów podobnych do spornych przepisów prawa krajowego, aby dowieść, że w niniejszym wypadku przesłanka dotycząca *fumus boni iuris* nie jest spełniona.
- 59 Zważywszy na powyższe, należy stwierdzić, że przesłanka *fumus boni iuris* została w tym przypadku wykazana.

W przedmiocie pilnego charakteru

- 60 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych ma na celu zagwarantowanie pełnej skuteczności przyszłego ostatecznego orzeczenia, tak aby uniknąć luki w ochronie prawnej zapewnianej przez Trybunał. To właśnie aby osiągnąć ten cel, pilny charakter należy oceniać pod względem konieczności orzeczenia tymczasowego w celu uniknięcia wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody dla strony, która domaga się tymczasowej ochrony. Do strony tej należy przedstawienie dowodu, że nie może ona oczekiwać zakończenia postępowania co do istoty sprawy bez odniesienia szkody tego rodzaju [postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 10 stycznia 2018 r., Komisja/RW, C-442/17 P(R), niepublikowane, EU:C:2018:6, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo]. Przy ustalaniu istnienia poważnej i nieodwracalnej szkody nie ma potrzeby stosowania wymogu, by wystąpienie szkody zostało wykazane z absolutną pewnością. Wystarczy, by była ona z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa przewidywalna (postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 8 kwietnia 2014 r., Komisja/ANKO, C-78/14 P-R, EU:C:2014:239, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 Ponadto sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien założyć – wyłącznie do celów oceny pilnego charakteru i powstrzymując się od zajmowania jakiegokolwiek stanowiska w przedmiocie zasadności podnoszonych przez składającego wniosek w przedmiocie środków tymczasowych zarzutów co do istoty sprawy – że zarzuty te mogą zostać uwzględnione. Poważną i nieodwracalną szkodą, której prawdopodobne wystąpienie należy wykazać, jest bowiem szkoda, która wynikałaby w danym przypadku z odmowy zarządzenia wnioskowanych środków tymczasowych, w przypadku gdyby skarga została następnie uwzględniona co do istoty (postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 20 lipca 2018 r., EBC/Łotwa, C-238/18 R, niepublikowane, EU:C:2018:581, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 W konsekwencji w niniejszym wypadku Trybunał powinien do celów oceny pilnego charakteru założyć, że sporne przepisy prawa krajowego i środki podjęte w celu ich stosowania

mogą zagrozić niezależności Sądu Najwyższego i w ten sposób być sprzeczne z obowiązkiem zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, ciążącym na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.

- 63 Przy dokonywaniu tej oceny należy ponadto mieć na uwadze fakt, że sporne przepisy prawa krajowego zaczęły już wywoływać skutki, co wynika z pkt 14–21 niniejszego postanowienia. Z jednej strony bowiem zastosowanie przepisów obniżających wiek przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów powołanych do Sądu Najwyższego przed dniem 3 kwietnia 2018 r. doprowadziło do przejścia w stan spoczynku 22 sędziów tego sądu, w tym Pierwszej Prezes oraz dwóch prezesów izb tego sądu, z drugiej zaś strony, na podstawie przepisów uprawniających Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do przedłużenia czynnej służby sędziów, pięciu sędziów Sądu Najwyższego spośród dwunastu, którzy złożyli oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska, korzysta obecnie z owego przedłużenia służby czynnej na mocy decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, podczas gdy siedmiu pozostałych sędziów zostało poinformowanych o przejściu przez nich w stan spoczynku z dniem 12 września 2018 r.
- 64 Badanie przesłanki dotyczącej pilnego charakteru wymaga rozważenia, czy – jak podnosi Komisja – stosowanie spornych przepisów prawa krajowego do czasu ogłoszenia wyroku Trybunału w przedmiocie skargi o stwierdzenie uchybienia (zwanego dalej „ostatecznym wyrokiem”) może spowodować wystąpienie poważnej i nieodwracalnej szkody w zakresie porządku prawnego Unii Europejskiej.
- 65 W tym względzie należy zauważyć, że – jak zostało przypomniane w pkt 41 i 42 niniejszego postanowienia – zachowanie niezależności organów należących jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii do systemu środków odwoławczych państwa członkowskiego w dziedzinach objętych tym prawem ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania sądowej ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii.
- 66 Niezależność sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie zwłaszcza dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej, którego wyraz stanowi mechanizm odesłania prejudycjalnego przewidziany w art. 267 TFUE, jako że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału – mechanizm ten może zostać uruchomiony jedynie przez organ, którego zadaniem jest stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzucone kryterium niezależności [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 67 Zachowanie niezależności sądów ma także kluczowe znaczenie w ramach podejmowanych przez Unię działań w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych. Działania te bazują bowiem na szczególnym wzajemnym zaufaniu państw członkowskich względem ich odnośnych systemów sądowniczych i opierają się zatem na założeniu, że sądy innych państw członkowskich spełniają wymogi skutecznej ochrony sądowej, do których należy w szczególności niezależność owych sądów [zob. analogicznie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 58].
- 68 W konsekwencji okoliczność, że z powodu stosowania spornych przepisów prawa krajowego niezależność Sądu Najwyższego może nie być zagwarantowana do czasu ogłoszenia ostatecznego wyroku, czyni możliwym wystąpienie poważnej szkody z punktu widzenia porządku prawnego Unii, a w rezultacie także w zakresie praw, które jednostki wywodzą

z prawa Unii, oraz wartości wyrażonych w art. 2 TUE, na których opiera się Unia, zwłaszcza takich jak państwo prawne.

- 69 Należy ponadto przypomnieć, że krajowe sądy najwyższe odgrywają w systemach sądowych państw członkowskich, do których należą, kluczową rolę w zakresie wdrażania na poziomie krajowym prawa Unii, wobec czego ewentualne naruszenie niezależności najwyższej krajowej instancji sądowniczej może wpłynąć na całość sądownictwa w danym państwie członkowskim.
- 70 Co więcej, poważna szkoda, o której mowa w pkt 68 niniejszego postanowienia, może być również nieodwracalna.
- 71 Po pierwsze bowiem, jako najwyższa instancja sądowicza Sąd Najwyższy wydaje, również w sprawach wymagających stosowania prawa Unii, rozstrzygnięcia mające powagę rzeczy osądzonej, które z tego względu mogą wywoływać nieodwracalne skutki w zakresie porządku prawnego Unii.
- 72 Podnoszona przez Rzeczpospolitą Polską okoliczność, zgodnie z którą Sąd Najwyższy nie rozstrzyga rozpatrywanej przez niego sprawy co do istoty, w niczym nie zmienia tej oceny, ponieważ – jak to zostało potwierdzone przez Rzeczpospolitą Polską podczas rozprawy przed Trybunałem – Sąd Najwyższy dba o przestrzeganie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa, także gdy stosuje krajowe przepisy przyjęte w wykonaniu prawa Unii, a sądy niższej instancji, które następnie rozpoznają sprawy przekazane przez Sąd Najwyższy, są związane wykładnią owych przepisów dokonaną przez ten sąd.
- 73 Po drugie, z uwagi na autorytet orzeczeń Sądu Najwyższego wobec krajowych sądów niższej instancji okoliczność, że w przypadku stosowania spornych przepisów prawa krajowego niezależność tego sądu może nie być zagwarantowana do czasu wydania ostatecznego wyroku, powoduje możliwość nadwątlenia zaufania państw członkowskich i ich sądów do systemu sądowiczego Rzeczypospolitej Polskiej, a w konsekwencji ich wiary w poszanowanie przez to państwo członkowskie zasady praworządności.
- 74 W takich okolicznościach zasady wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania między państwami członkowskimi, które są uzasadnione założeniem, że państwa członkowskie dzielą szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, takich jak praworządność [zob. wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo], mogą zostać podważone.
- 75 Tymczasem, jak wskazuje Komisja, podważenie tych zasad może prowadzić do poważnych i nieodwracalnych skutków z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania porządku prawnego Unii, w szczególności w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych, która to współpraca zasadza się na szczególnie wysokim poziomie zaufania między państwami członkowskimi co do zgodności ich systemów sądowicznych z wymogami skutecznej ochrony sądowej.
- 76 Okoliczność, że z powodu stosowania spornych przepisów prawa krajowego niezależność Sądu Najwyższego może nie być zagwarantowana do czasu ogłoszenia ostatecznego wyroku, mogłaby bowiem skłonić państwa członkowskie do odmowy uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych wydawanych przez sądy Rzeczypospolitej Polskiej, co mogłoby spowodować wystąpienie poważnej i nieodwracalnej szkody z punktu widzenia prawa Unii.
- 77 W tym względzie, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, ryzyko utraty zaufania do polskiego wymiaru sprawiedliwości jest nie fikcyjne czy hipotetyczne, a całkiem realne.

Świadczy o tym rozpatrywany w ramach sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court (wysoki sąd, Irlandia) w postępowaniu dotyczącym wykonania wystawionych przez polskie sądy europejskich nakazów aresztowania ze względu na powziętą przez ten sąd obawę, że z powodu podnoszonych systemowych nieprawidłowości w zakresie niezależności sądów Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z podjętych w tym państwie członkowskim reform ustawodawczych dotyczących sądownictwa, a w szczególności z przyjęcia spornych przepisów prawa krajowego, osoba, wobec której wydano europejski nakaz aresztowania, zostanie narażona, w razie przekazania jej polskim organom sądowym, na naruszenie jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a w konsekwencji przysługującego jej prawa do rzetelnego procesu sądowego, zagwarantowanego w art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych.

- 78 Należy zatem stwierdzić, że Komisja wykazała, iż w przypadku odmowy zarządzenia środków tymczasowych, o które wnosi, stosowanie spornych przepisów prawa krajowego do czasu wydania ostatecznego wyroku może spowodować wystąpienie poważnej i nieodwracalnej szkody w zakresie porządku prawnego Unii.
- 79 Powyższego wniosku nie podważają wysuwane przez Rzeczpospolitą Polską argumenty mające wykazać brak pilnego charakteru.
- 80 W pierwszej kolejności Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja zainicjowała postępowanie w sprawie stwierdzenia uchybienia ponad sześć miesięcy po uchwaleniu ustawy o Sądzie Najwyższym i jedynie na dwa dni przed dniem, w którym sędziowie Sądu Najwyższego powinni zgodnie ze spornymi przepisami prawa krajowego przejść w stan spoczynku, co dowodzi, że przesłanka dotycząca pilnego charakteru nie jest spełniona.
- 81 Jednakże bezsporne jest, że przed wszczęciem postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia Komisja uruchomiła mechanizmy przewidziane w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. zatytułowanym „Nowe ramy [Unii] na rzecz umocnienia praworządności” [COM(2014) 158 final].
- 82 W tym względzie w dniu 20 grudnia 2017 r., w dniu podpisania ustawy o Sądzie Najwyższym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Komisja przyjęła zalecenie (UE) 2018/103 w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520 (Dz.U. 2018, L 17, s. 50) oraz uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 [TUE] dotyczący praworządności w Polsce [COM(2017) 835 final], w których instytucja ta naświetliła problemy, jakie zrodziły się w następstwie spornych przepisów prawa krajowego w zakresie niezawisłości sędziowskiej, w duchu, w jakim zostały one przedstawione w skardze o stwierdzenie uchybienia.
- 83 Ponadto w zaleceniu 2018/103 Komisja wezwała polskie władze do rozwiązania stwierdzonych problemów w terminie trzech miesięcy i do poinformowania Komisji o podjętych w tym celu krokach. Komisja oznajmiła również, że jest nadal gotowa do prowadzenia konstruktywnego dialogu z polskim rządem. Po kilkukrotnej wymianie poglądów z tym rządem zdecydowała się ona jednak na wniesienie skargi o stwierdzenie uchybienia z powodu braku satysfakcjonujących rezultatów co do poruszonych przez nią kwestii.
- 84 Wreszcie należy zauważyć, że zgodnie z procesem ustanowionym w komunikacie, o którym mowa w pkt 81 niniejszego postanowienia, przyjęcie przez Komisję zalecenia 2018/103

musiało zostać poprzedzone ewaluacją możliwego zaistnienia w Polsce sytuacji systemowego zagrożenia praworządności oraz podjęciem z Rzeczpospolitą Polską dialogu umożliwiającego Komisji przedstawienie własnych obaw, a temu państwu członkowskiemu ustosunkowanie się do nich. Jest zatem bezsporne, że już w toku samego procesu legislacyjnego, który doprowadził do uchwalenia ustawy o Sądzie Najwyższym, Komisja podjęła względem Rzeczypospolitej Polskiej kroki odnośnie do kwestii będących przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia.

- 85 W pozostałym zakresie należy wskazać, że skarga o stwierdzenie uchybienia, do której jest załączony niniejszy wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, dotyczy nie tylko ustawy o Sądzie Najwyższym, lecz także ustawy o zmianie ustawy, uchwalonej w dniu 10 maja 2018 r., czyli przed upływem dwóch miesięcy od wystosowania przez Komisję do Rzeczypospolitej Polskiej wezwania do usunięcia uchybienia dotyczącego zgodności tych dwóch ustaw z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.
- 86 W tych okolicznościach Rzeczpospolita Polska nie może powoływać się na fakt, że Komisja zwlekała ponad sześć miesięcy z otwarciem postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia.
- 87 W drugiej kolejności domniemane istnienie przepisów analogicznych do spornych przepisów prawa krajowego, które obowiązują w innych państwach członkowskich, nie może być brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny pilnego charakteru zarządzenia wnioskowanych środków tymczasowych.
- 88 W trzeciej kolejności podnoszona przez Rzeczpospolitą Polską na rozprawie przed Trybunałem okoliczność, że sprawa C-619/18 została objęta trybem przyspieszonym, w wyniku czego brak jest jakiegokolwiek pilnego charakteru uzasadniającego zarządzenie wnioskowanych środków tymczasowych, także nie może zostać uwzględniona.
- 89 W tym względzie wystarczy bowiem wskazać, że okoliczność, iż ostateczny wyrok zostanie ogłoszony po zakończeniu postępowania w trybie przyspieszonym, nie może zapobiec wystąpieniu przed wydaniem tego wyroku poważnej i nieodwracalnej szkody, o której mowa w pkt 78 niniejszego postanowienia.
- 90 Zważywszy na powyższe, należy stwierdzić, że przesłanka dotycząca pilnego charakteru została w niniejszej sprawie wykazana.

W przedmiocie wyważenia interesów

- 91 Uznaje się, że w większości postępowań w przedmiocie środków tymczasowych zarówno przyznanie, jak i odmowa przyznania wnioskowanego zawieszenia wykonania, może wywołać w pewnym stopniu określone skutki o charakterze definitywnym, a do sądu orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych rozpatrującego wniosek o zawieszenie wykonania należy dokonanie wyważenia ryzyka związanego z każdym z możliwych rozwiązań [postanowienie prezesa Trybunału z dnia 25 czerwca 1998 r., Antyle Holenderskie/Rada, C-159/98 P(R), EU:C:1998:329, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo]. W praktyce wiąże się to w szczególności ze zbadaniem, czy interes strony wnoszącej o zastosowanie środków tymczasowych w zawieszeniu wykonania przepisów prawa krajowego przeważa, czy też nie przeważa, nad interesem, jaki stanowi natychmiastowe stosowanie tych przepisów. Przy dokonywaniu tego badania należy ustalić, czy ewentualne uchylene tych przepisów po uwzględnieniu przez Trybunał skargi co do istoty pozwoliłoby na odwrócenie sytuacji, która powstałaby w następstwie ich natychmiastowego wykonania, i odwrotnie, w jakim stopniu zawieszenie mogłoby stanowić przeszkodę dla osiągnięcia celów, którym służą

owe przepisy, gdyby skarga co do istoty została oddalona [zob. analogicznie postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 10 stycznia 2018 r., Komisja/RW, C-442/17 P(R), niepublikowane, EU:C:2018:6, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 92 Komisja uważa, że w niniejszej sprawie naruszenie o większej intensywności dotyczyłoby interesu ogólnego Unii. Twierdzi ona w tym względzie, że gdyby Trybunał nie zarządził wnioskowanych środków tymczasowych, a następnie uwzględnił skargę o stwierdzenie uchybienia, sprawne funkcjonowanie porządku prawnego Unii zostałyby naruszone w sposób systemowy, natomiast gdyby Trybunał zarządził te środki, a następnie oddalił tę skargę, skutek spornych przepisów prawa krajowego zostałyby jedynie opóźniony.
- 93 W celu wykazania swojego interesu w natychmiastowym zastosowaniu spornych przepisów prawa krajowego Rzeczpospolita Polska na początek nie zgadza się z tym, że środki tymczasowe, o które wnioskuje Komisja, prowadzą do zamierzonego celu w postaci zapewnienia możliwości wykonania ostatecznego wyroku, w przypadku gdyby skarga o stwierdzenie uchybienia została na koniec uwzględniona, wobec czego interes ogólny Unii, na który powołuje się Komisja, nie uzasadnia zarządzenia wnioskowanych środków tymczasowych.
- 94 W szczególności, co się tyczy, w pierwszej kolejności, środka tymczasowego służącego zawieszeniu stosowania spornych przepisów prawa krajowego, Rzeczpospolita Polska utrzymuje przede wszystkim, że zawieszenie art. 37 ustawy o Sądzie Najwyższym, który określa w sposób generalny nowy wiek przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, wywoła jedynie skutek w postaci stworzenia luki prawnej w zakresie określenia wieku przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku. Następnie zawieszenie przepisu art. 37 ustawy o Sądzie Najwyższym regulującego procedurę przedłużenia czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po ukończeniu 65. roku życia nie ma wpływu na możliwość wykonania ostatecznego wyroku, ponieważ następnymi sędziowie tego sądu, których dotyczy przejście w stan spoczynku, ukończą ten wiek dopiero za około dwa lata. Dodatkowo w zakresie, w jakim art. 111 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, dotyczący sędziów, którzy ukończyli 65. rok życia między 3 kwietnia 2018 r. a 3 lipca 2018 r., wywołał już swoje skutki, zawieszenie stosowania tego przepisu i wszelkich środków podjętych w celu jego stosowania jest niemożliwe do wykonania, ponieważ środek tymczasowy nie może mieć skutku wstecznego. Wreszcie zawieszenie wykonania art. 111 § 1a ustawy o Sądzie Najwyższym, dotyczącego sędziów, którzy ukończą 65. rok życia między 4 lipca 2018 r. a 3 kwietnia 2019 r., skutkowałoby tym, że ów jeden sędzia objęty tym przepisem przeszedłby w stan spoczynku na podstawie art. 37 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, to znaczy bez okresu przejściowego, w którym może wyrazić swoją wolę dalszego zajmowania stanowiska sędziowskiego.
- 95 Argumenty Rzeczypospolitej Polskiej opierają się jednak na błędnym rozumieniu charakteru i skutków środków tymczasowych, o których zarządzenie wnosi Komisja w niniejszej sprawie. Zarządzenie takich środków tymczasowych wiąże się z obowiązkiem tego państwa członkowskiego do natychmiastowego zawieszenia stosowania spornych przepisów prawa krajowego, także tych, które wywołują skutek w postaci uchylenia czy zastąpienia przepisów wcześniej określających wiek przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, wobec czego do czasu wydania ostatecznego wyroku zastosowanie znajdują ponownie owe przepisy wcześniejsze. W ten sposób wykonanie środka tymczasowego, którego przedmiotem jest zawieszenie stosowania przepisu, obejmuje obowiązek zagwarantowania przywrócenia stanu prawnego sprzed wejścia w życie tego przepisu, a w tym wypadku systemu prawnego przewidzianego przez przepisy prawa krajowego uchylone lub zastąpione spornymi przepisami prawa krajowego.

- 96 Co się tyczy, w drugiej kolejności, środka tymczasowego służącego przywróceniu do służby czynnej sędziów Sądu Najwyższego, którzy przeszli w stan spoczynku na podstawie spornych przepisów prawa krajowego, Rzeczpospolita Polska podnosi, że wykonanie tego środka nie będzie skutkowało zagwarantowaniem pełnej skuteczności ostatecznego wyroku. Zważywszy bowiem, że wspomniany środek znajdowałby zastosowanie jedynie do momentu ogłoszenia ostatecznego wyroku, przywróceniu do orzekania sędziowie Sądu Najwyższego musieliby ponownie przejść w stan spoczynku po tym ogłoszeniu na podstawie spornych przepisów prawa krajowego. Co więcej, tymczasowe przywrócenie do służby czynnej sędziów, których dotyczą sporne przepisy prawa krajowego, wymagałoby przyjęcia przepisów o skutku retroaktywnym, podczas gdy środek tymczasowy nie może wywierać takiego skutku.
- 97 W tym względzie, jeżeli chodzi z jednej strony o domniemany retroaktywny skutek przepisów, jakie powinny zostać przyjęte w celu czasowego przywrócenia do służby czynnej sędziów Sądu Najwyższego, którzy przeszli w stan spoczynku na podstawie spornych przepisów prawa krajowego, wystarczy wskazać, jak wynika z pkt 95 niniejszego postanowienia, że ciążący na Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek zapewnienia tego rodzaju przywrócenia będzie stanowił natychmiastowy skutek zarządzonych środków tymczasowych, które pociągają za sobą obowiązek zawieszenia stosowania owych przepisów, a także przepisów wydanych w celu ich stosowania, a w tym wypadku przepisów dotyczących przejścia danych sędziów w stan spoczynku, jak również obowiązek zagwarantowania przywrócenia sytuacji sprzed wejścia w życie tych przepisów.
- 98 Z drugiej strony sędziowie Sądu Najwyższego tymczasowo przywróceniu na podstawie wnioskowanych środków tymczasowych powinni w danym przypadku przejść w stan spoczynku na podstawie spornych przepisów prawa krajowego dopiero po ogłoszeniu ostatecznego wyroku, jeżeli zostanie oddalona skarga o stwierdzenie uchybienia.
- 99 Co się tyczy, w trzeciej kolejności, środka tymczasowego mającego na celu nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej wstrzymania wszelkich procedur naboru na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego zwolnione przez sędziów, którzy odeszli w stan spoczynku, Rzeczpospolita Polska podnosi, że ten środek tymczasowy nie jest konieczny do zagwarantowania skuteczności ostatecznego wyroku, ponieważ przewidziane w polskim prawie mechanizmy pozwalają w każdym wypadku zapewnić przywrócenie sędziów, których dotyczą sporne przepisy prawa krajowego, na stanowiska, które zajmowali oni przed przejściem w stan spoczynku. Zważywszy bowiem, że stanowiska sędziów Sądu Najwyższego nie są imienne, sędziowie, którzy przeszli w stan spoczynku na podstawie spornych przepisów prawa krajowego, mogliby zostać przywróceniu albo na nieobsadzone stanowiska sędziowskie, albo – w przypadku gdyby wszystkie stanowiska sędziowskie były obsadzone w dniu wydania ostatecznego wyroku – na nowe stanowiska sędziowskie, które Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może w sposób dyskrecyjalny utworzyć w drodze rozporządzenia.
- 100 Niemniej jednak wbrew twierdzeniom Rzeczypospolitej Polskiej przywołane przez to państwo członkowskie mechanizmy nie są w stanie zapobiec wskazanemu przez Komisję ryzyku.
- 101 Z jednej bowiem strony okoliczność, że stanowiska sędziów Sądu Najwyższego nie są imienne zwiększa – wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska – ryzyko, że w razie podjęcia na nowo procedur powoływania nowych sędziów tego sądu przeniesieni w stan spoczynku sędziowie nie będą mogli zostać przywróceniu na stanowiska zajmowane przez nich przed odejściem w stan spoczynku. Ponieważ wszystkie stanowiska sędziowskie podlegające obsadzeniu w Sądzie Najwyższym należą do ogólnej puli i są kolejno obsadzone po

- przeprowadzeniu postępowania nominacyjnego, nie można zapewnić, że sędziowie, których dotyczą sporne przepisy prawa krajowego, będą mogli w dniu ogłoszenia ostatecznego wyroku, powrócić na stanowiska zajmowane przez nich przed przejściem w stan spoczynku.
- 102 Z drugiej strony, nawet przy założeniu, że zwiększenie liczby stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej będzie skutkowało stworzeniem stanowisk sędziowskich w izbach, w których zasiadali sędziowie, którzy przeszli w stan spoczynku na podstawie spornych przepisów prawa krajowego, z faktu utworzenia tych nowych stanowisk nie można jednak wywieść, że Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego i dwóch prezesów izb, o których mowa w pkt 16 niniejszego postanowienia, mają gwarancję przywrócenia ich na stanowiska zajmowane przed przejściem w stan spoczynku. Z uwagi na szybki charakter procedur powoływania sędziów tego sądu, o którym świadczy ciąg wydarzeń przywołanych w pkt 22–26 niniejszego postanowienia, stanowiska te mogłyby być już obsadzone w dniu wydania ostatecznego wyroku.
- 103 Wreszcie okoliczność, że w następstwie postanowienia wiceprezes Trybunału z dnia 19 października 2018 r., Komisja/Polska (C-619/18 R, niepublikowanego, EU:C:2018:852), procedury powołania sędziów do Sądu Najwyższego zostały obecnie wstrzymane, nie wyklucza wskazywanego przez Komisję ryzyka. Należy bowiem podkreślić, że nakazane tym postanowieniem środki, w szczególności zawieszenie stosowania spornych przepisów prawa krajowego, przywrócenie sędziów, których przepisy te dotyczą, na stanowiska zajmowane przez nich przed przejściem w stan spoczynku, a także wstrzymanie procedur powoływania nowych sędziów w miejsce i na stanowiska owych sędziów, jak również powołania nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, obowiązują, zgodnie z sentencją wspomnianego postanowienia, „do czasu wydania postanowienia kończącego niniejsze postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych”. Wynika stąd, że w wypadku niezarządzenia w niniejszym postanowieniu kończącym to postępowanie wnioskowanych przez Komisję środków tymczasowych, nie istniałyby gwarancje, że postępowania nominacyjne nie zostaną wznowione.
- 104 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej nie pozwala wykazać, iż wnioskowane środki tymczasowe nie są uzasadnione interesem ogólnym Unii, na który powołuje się Komisja.
- 105 Następnie Rzeczpospolita Polska przedstawia szereg argumentów mających na celu dowiedzenie wyższości jej interesu wyrażającego się w niezakłóconym funkcjonowaniu Sądu Najwyższego, który uzasadnia odmowę zarządzenia wnioskowanych przez Komisję środków tymczasowych.
- 106 W pierwszej kolejności Rzeczpospolita Polska wskazuje na istnienie okoliczności czyniących przywrócenie sędziów Sądu Najwyższego, którzy przeszli w stan spoczynku, nadmiernie trudnym. Rzeczpospolita Polska podnosi w szczególności, że to przywrócenie wymaga podjęcia przez polskie władze interwencji legislacyjnej oraz przyjęcia przepisów prawa powszechnie obowiązującego o charakterze incydentalnym, co nie byłoby zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.
- 107 Argumentu tego nie można uwzględnić. Jak zostało przedstawione w pkt 95 i 97 niniejszego postanowienia, wykonanie wnioskowanych przez Komisję środków tymczasowych pociąga za sobą obowiązek natychmiastowego zawieszenia stosowania przez Rzeczpospolitą Polską spornych przepisów prawa krajowego, a także wszelkich środków podjętych w celu ich stosowania, wiążący się z obowiązkiem stosowania w oczekiwaniu na wydanie ostatecznego wyroku przepisów wcześniej obowiązujących w zakresie wieku przejścia sędziów Sądu

- Najwyższego w stan spoczynku i przywrócenia sytuacji sprzed wejścia w życie spornych przepisów prawa krajowego.
- 108 W tym względzie konieczne jest przypomnienie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje z jego wewnętrznego porządku prawnego, aby uzasadnić uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii (wyrok z dnia 4 lipca 2018 r., Komisja/Słowacja, C-626/16, EU:C:2018:525, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo),
- 109 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska twierdzi, że tymczasowe przywrócenie do czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego w stanie spoczynku rodzi znacznie większe ryzyko o charakterze systemowym niż dalsze ich pozostawienie w stanie spoczynku. W szczególności sytuacja, w której sędzia jest przywracany do służby czynnej na niezdefiniowany z góry okres, wiązałaby się zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej z ryzykiem, że do czasu ogłoszenia ostatecznego wyroku taki sędzia nie będzie mógł korzystać z gwarancji niezawisłości.
- 110 Należy jednak stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła żadnego dowodu pozwalającego wykazać istnienie takiego ryzyka.
- 111 W trzeciej kolejności Rzeczpospolita Polska twierdzi, że tymczasowe przywrócenie sędziów, do których stosują się sporne przepisy prawa krajowego, istotnie utrudniłoby organizację pracy Sądu Najwyższego. Zwraca ona uwagę w szczególności na fakt, że średni czas rozpoznania sprawy przez ten sąd wynosi siedem miesięcy, w związku z czym w okresie poprzedzającym wydanie ostatecznego wyroku tymczasowo przywróceniu sędziowie nie mogliby rozpatrzyć ani jednej sprawy w całości.
- 112 Należy jednak stwierdzić, że pomimo swojej istotności ta okoliczność dotycząca organizacji pracy Sądu Najwyższego nie może przeważać nad ogólnym interesem Unii, w jaki wpisuje się potrzeba, by sąd ten działał w warunkach gwarantujących poszanowanie jego niezależności.
- 113 W czwartej kolejności, Rzeczpospolita Polska podnosi, że wykonanie środka tymczasowego wiążącego się z nakazaniem powstrzymania się od wszelkich działań mających na celu powołanie sędziów Sądu Najwyższego na stanowiska zwolnione przez sędziów, do których stosują się sporne przepisy prawa krajowego, jest niemożliwe, ponieważ stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym nie są przyporządkowane do konkretnego sędziego. Ponadto Rzeczpospolita Polska zwraca uwagę, że blokowanie nominacji na wolne stanowiska w izbach Sądu Najwyższego naruszałoby prawa osób ubiegających się o stanowiska sędziowskie w tym sądzie.
- 114 W tym względzie należy zauważyć, w uzupełnieniu do orzecznictwa przypomnianego w pkt 108 niniejszego postanowienia, że trudności organizacyjne i niedogodności dla osób ubiegających się o stanowiska w Sądzie Najwyższym powstałe w związku z zarządzeniem takiego środka tymczasowego nie mogą przeważać nad interesem ogólnym Unii w zakresie prawidłowego funkcjonowania jej porządku prawnego.
- 115 W rezultacie badanie przeprowadzone zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 91 niniejszego postanowienia ukazuje, że gdyby wnioskowane przez Komisję środki tymczasowe nie zostały zarządzone, a zarazem uwzględniona zostałaby skarga o stwierdzenie uchybienia, to w okresie oczekiwania na wydanie ostatecznego wyroku interes ogólny Unii w zakresie prawidłowego funkcjonowania jej porządku prawnego mógłby zostać naruszony w sposób poważny i nieodwracalny.

- 116 Natomiast w przypadku zarządzenia wnioskowanych przez Komisję środków tymczasowych, a zarazem oddalenia skargi o stwierdzenie uchybienia, interes Rzeczypospolitej Polskiej wyrażający się w niezakłóconym działaniu Sądu Najwyższego nie zostałby naruszony w taki sposób, ponieważ środki te skutkowałyby jedynie utrzymaniem przez ograniczony czas stosowania systemu prawnego obowiązującego przed uchwaleniem ustawy o Sądzie Najwyższym.
- 117 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że wyważenie wchodzących w grę interesów przemawia za zarządzeniem środków tymczasowych, o które wniosła Komisja.
- 118 Zważywszy na ogół powyższych rozważań, złożony przez Komisję wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, o którym mowa w pkt 1 niniejszego postanowienia, należy uwzględnić.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) postanawia, co następuje:

1) Rzeczpospolita Polska zostaje zobowiązana, natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-619/18, do:

- zawieszenia stosowania przepisów art. 37 §§ 1–4 oraz art. 111 §§ 1 i 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, art. 5 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw oraz wszelkich środków podjętych w celu stosowania tych przepisów;
- podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia, by sędziowie Sądu Najwyższego (Polska), których dotyczą sporne przepisy prawa krajowego, mogli pełnić funkcje na tym samym stanowisku, które zajmowali w dniu 3 kwietnia 2018 r., czyli w dniu wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym, korzystając z tego samego statusu, takich samych praw i warunków zatrudnienia, jakie przysługiwały im do dnia 3 kwietnia 2018 r.;
- powstrzymania się od wszelkich działań zmierzających do powołania sędziów Sądu Najwyższego na stanowiska sędziów, których dotyczą wskazane powyżej przepisy, a także od wszelkich działań w celu wyznaczenia nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub wskazania, w miejsce Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, osoby, której powierzone jest kierowanie Sądem Najwyższym do czasu powołania nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz
- powiadomienia Komisji Europejskiej, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia niniejszego postanowienia, a następnie powiadamiania w regularnych odstępach jednego miesiąca, o wszystkich środkach, które Rzeczpospolita Polska przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.

2) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 17 grudnia 2018 r.

POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU (wielka izba)**z dnia 8 kwietnia 2020 r.⁽¹⁾**

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Artykuł 279 TFUE –
Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE
– Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska)

W sprawie C-791/19 R

mającej za przedmiot wniosek o zastosowanie, na podstawie art. 279 TFUE oraz art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, środków tymczasowych, złożony w dniu 23 stycznia 2020 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentują K. Banks, H. Krämer i S.L. Kaléda, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez:

Królestwo Belgii, które reprezentują C. Pochet, M. Jacobs i L. Van den Broeck, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Danii, które reprezentuje M. Wolff, w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Niderlandów, które reprezentują M.K. Bulterman i J. Langer, w charakterze pełnomocników,

Republikę Finlandii, którą reprezentuje M. Pere, w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Szwecji, które reprezentują A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg i H. Eklinder, w charakterze pełnomocników,

interwienienci,

przeciwno

Rzeczypospolitej Polskiej, którą reprezentują B. Majczyna, D. Kupczak, S. Żyrek, A. Dalkowska i A. Gołaszewska, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawczyni), wiceprezes, J.C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin i P.G. Xuereb, prezesi izb, E. Juhász, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, N. Piçarra i N. Wahl, sędziowie,

¹ Język postępowania: polski.

po wysłuchaniu E. Tancheva, rzecznika generalnego,
wydaje następujące

Postanowienie

- 1 We wniosku w przedmiocie środków tymczasowych Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:
 - nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej, by do czasu wydania przez Trybunał wyroku rozstrzygającego sprawę co do istoty:
 - zawiesiła stosowanie przepisów art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5), ze zmianami (zwanej dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym”), stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska) (zwanej dalej „Izbą Dyscyplinarną”) zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów;
 - powstrzymała się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną do rozpoznania przez skład, 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, zwanym dalej „wyrokiem A.K.”, EU:C:2019:982); oraz
 - powiadomiła Komisję, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe, o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia;
 - obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.
- 2 Ponadto Komisja sygnalizuje, że zastrzega sobie prawo do złożenia dodatkowego wniosku o nałożenie okresowej kary pieniężnej, w przypadku gdyby z informacji przekazanych Komisji wynikało, że Rzeczpospolita Polska nie stosuje w pełni środków tymczasowych zarządzonych w następstwie tego wniosku.
- 3 Wniosek ten został przedstawiony w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE wniesionej przez Komisję w dniu 25 października 2019 r. (zwanej dalej „skargą o stwierdzenie uchybienia”) i zmierzającej do ustalenia, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej:
 - na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE:
 - poprzez dopuszczenie, aby treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne, wobec sędziów sądów powszechnych [art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070), ze zmianami (Dz.U. z 2019 r., poz. 1495) (zwanej dalej „p.u.s.p.”) oraz art. 97 § 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym];
 - poprzez niezapewnienie niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych wobec sędziów [art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w związku z art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2011 r. Nr 126, poz. 714), zmienionej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3) (zwanej dalej „ustawą o KRS”)];
 - poprzez przyznanie Prezesowi Izby Dyscyplinarnej prawa do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów

- powszechnych (art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p.), a tym samym brak zapewnienia, aby sprawę dyscyplinarną rozstrzygał sąd „ustanowiony na mocy ustawy”; oraz
- poprzez przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości (art. 112b p.u.s.p.), a tym samym brak zapewnienia, aby sprawy dyscyplinarne wobec sędziów sądów powszechnych były rozpoznawane w rozsądnym terminie, a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego (art. 113a p.u.s.p.) oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy (art. 115a § 3 p.u.s.p.), a tym samym brak zapewnienia prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych;
 - na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE poprzez dopuszczenie, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.
- 4 Na podstawie art. 161 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem wiceprezes Trybunału przekazała niniejszy wniosek Trybunałowi, który z uwagi na znaczenie tej sprawy przydzielił ją wielkiej izbie, zgodnie z art. 60 § 1 tego regulaminu.
- 5 W dniu 9 marca 2020 r. strony przedstawiły swoje stanowiska ustnie podczas rozprawy przed wielką izbą.

Ramy prawne

Ustawa o Sądzie Najwyższym

- 6 W ustawie o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r., utworzono w ramach Sądu Najwyższego dwie nowe izby, w tym Izbę Dyscyplinarną, o której mowa w art. 3 pkt 5 tej ustawy.
- 7 Artykuł 20 wspomnianej ustawy stanowi:
- „W zakresie dotyczącym Izby Dyscyplinarnej oraz sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego określone w:
- art. 14 § 1 pkt 1, 4 i 7, art. 31 § 1, art. 35 § 2, art. 36 § 6, art. 40 § 1 i 4 i art. 51 § 7 i 14 – wykonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej;
 - art. 14 § 1 pkt 2 oraz art. 55 § 3 zdanie drugie – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wykonuje w porozumieniu z Prezesem Sądu Najwyższego kierującym pracą Izby Dyscyplinarnej”.
- 8 Artykuł 27 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym przewiduje:
- „Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:
- 1) dyscyplinarne:
 - a) sędziów Sądu Najwyższego,
 - b) rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie ustaw:
[...]
– z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych,
[...]
 - 2) z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego;
 - 3) z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku”.

9 Artykuł 73 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„Sądami dyscyplinarnymi w sprawach dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego są:

- 1) w pierwszej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 2 sędziów Izby Dyscyplinarnej i 1 ławnika Sądu Najwyższego;
- 2) w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów Izby Dyscyplinarnej i 2 ławników Sądu Najwyższego”.

10 Artykuł 97 tej ustawy brzmi następująco:

„1. Sąd Najwyższy, w przypadku stwierdzenia przy rozpoznawaniu sprawy oczywistej obrazy przepisów – niezależnie od innych uprawnień – wytyka uchybienie właściwemu sądowi. Przed wytknięciem uchybienia obowiązany jest pouczyć sędziego lub sędziów wchodzących w skład sądu orzekającego o możliwości złożenia na piśmie wyjaśnień w terminie 7 dni. Stwierdzenie i wytknięcie uchybienia nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy.

[...]

3. Sąd Najwyższy, w przypadku wytknięcia uchybienia, może zwrócić się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do sądu dyscyplinarnego. Sądem dyscyplinarnym pierwszej instancji jest Sąd Najwyższy”.

Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych

11 Artykuł 107 § 1 p.u.s.p. stanowi:

„Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;

[...]

- 5) uchybienie godności urzędu”.

12 Artykuł 110 §§ 1 i 3 tej ustawy brzmi następująco:

„1. W sprawach dyscyplinarnych sędziów orzekają:

- 1) w pierwszej instancji:
 - a) sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych w składzie trzech sędziów,
 - b) Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika Sądu Najwyższego w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych lub sprawach, w których Sąd Najwyższy zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wraz z wytknięciem uchybienia,
- 2) w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika Sądu Najwyższego.

[...]

3. Od rozpoznania spraw wymienionych w § 1 pkt 1 lit. a jest wyłączony sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem dyscyplinarnym. Sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania sprawy wyznacza Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej na wniosek rzecznika dyscyplinarnego”.

Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa

13 Zgodnie z art. 9a ustawy o KRS:

„1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję.

2. Dokonując wyboru, o którym mowa w ust. 1, Sejm, w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

3. Wspólna kadencja nowych członków Rady wybranych spośród sędziów rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano ich wyboru. Członkowie Rady poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady”.

14 Przepis przejściowy zawarty w art. 6 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., przewiduje:

„Mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych, trwa do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków Krajowej Rady Sądownictwa, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ustał wcześniej w związku z upływem kadencji”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

15 Uznawszy, że ustanawiając nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 267 TFUE, Komisja wystosowała do tego państwa członkowskiego, w dniu 3 kwietnia 2019 r., wezwanie do usunięcia uchybienia. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na to wezwanie pismem z dnia 1 czerwca 2019 r., w którym zakwestionowała zarzucane jej naruszenia prawa Unii.

16 W dniu 17 lipca 2019 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała stanowisko, że system ten narusza przywołane postanowienia prawa Unii. W konsekwencji Komisja wezwała Rzeczpospolitą Polską do podjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia. W piśmie z dnia 17 września 2019 r. Rzeczpospolita Polska ustosunkowała się do uzasadnionej opinii, stając na stanowisku, że sformułowane w niej przez Komisję zarzuty nie są zasadne, i wniosła o umorzenie postępowania.

17 Komisja, dla której odpowiedź ta nie była przekonująca, postanowiła wnieść skargę o stwierdzenie uchybienia.

Okoliczności zaistniałe po wniesieniu skargi o stwierdzenie uchybienia

Wyrok A.K.

18 W pkt 2 sentencji wyroku A.K. Trybunał orzekł, co następuje:

„Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy [(Dz.U. 2000, L 303, s. 16 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 4, s. 79)] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, 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, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego”.

Wyroki Sądu Najwyższego w sprawach stanowiących podstawę wydania wyroku A.K.

Wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r.

- 19 W wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, orzekający w sprawie, w której wystąpiono z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C585/18, orzekł, że Krajowa Rada Sądownictwa (zwana dalej „KRS”) w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej.
- 20 Sąd ten orzekł jednocześnie, że Izba Dyscyplinarna nie może też zostać uznana za sąd w rozumieniu art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Najwyższy dokonał tego ustalenia o oparciu o następujące okoliczności:
- Izba Dyscyplinarna została utworzona od podstaw i stała się właściwa w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz spraw z zakresu przeniesienia tych sędziów w stan spoczynku, podczas gdy w tym obszarze uprzednio były właściwe sądy powszechne i Izba Pracy Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (obecnie Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) Sądu Najwyższego;
 - w Izbie Dyscyplinarnej mogą orzekać wyłącznie nowi sędziowie wybrani przez KRS, która nie jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej;
 - wszyscy sędziowie wybrani do Izby Dyscyplinarnej mają bardzo silne związki z władzą ustawodawczą lub wykonawczą, co może wywoływać obiektywne wątpliwości u jednostek w odniesieniu do poszanowania bezwarunkowego prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu;
 - w trakcie trwania procedury konkursowej mającej na celu wyłonienie sędziów Izby Dyscyplinarnej zostały zmienione jej warunki, a możliwość złożenia odwołania kandydata od uchwały KRS została ograniczona;
 - zmiana modelu wyłonienia sędziów Sądu Najwyższego wyłączyła w całości udział i rolę Sądu Najwyższego w procedurze powoływania sędziów;
 - Izbie Dyscyplinarnej zagwarantowano w ramach Sądu Najwyższego szeroką autonomię i specjalny status jako sądu wyjątkowego, który tylko pozornie jest elementem struktury Sądu Najwyższego;
 - po jej utworzeniu działania Izby Dyscyplinarnej były ukierunkowane na działania zmierzające do cofnięcia pytań prejudycjalnych, które stanowiły podstawę wydania wyroku A.K.; oraz

- charakter postępowań dyscyplinarnych przed tym organem ukazuje, że sędziowie są obecnie narażeni na zarzut popełnienia deliktu dyscyplinarnego z powodu wydania orzeczenia, co o tej porze było wykluczone.

Wyroki z dnia 15 stycznia 2020 r.

- 21 W wyrokach z dnia 15 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, rozpoznając sprawy, w których wystąpiono z pytaniami prejudycjalnymi w sprawach C-624/18 i C-625/18, także orzekł, że Izba Dyscyplinarna nie stanowi niezależnego i bezstronnego sądu z uwagi na okoliczności jej utworzenia, zakres kompetencji i skład oraz udział KRS w ukonstytuowaniu tej izby.

Działalność Izby Dyscyplinarnej po ogłoszeniu wyroków Sądu Najwyższego w sprawach stanowiących podstawę wydania wyroku A.K.

- 22 W dniu 10 grudnia 2019 r. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego opublikowała oświadczenie, w którym wskazała, że kontynuowanie działalności przez Izbę Dyscyplinarną stanowi poważne zagrożenie dla stabilności porządku prawnego w Polsce. W konsekwencji Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego wezwała sędziów Izby Dyscyplinarnej do powstrzymania się od wszelkich czynności orzeczniczych.
- 23 Tego samego dnia, w odpowiedzi na to oświadczenie, Prezes Izby Dyscyplinarnej oświadczył w szczególności, że wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. nie ma wpływu na dalsze funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej, ponieważ zapadł na kanwie konkretnego stanu faktycznego. Prezes Izby Dyscyplinarnej dodał, że izba ta w dalszym ciągu wykonywać będzie powierzone jej przez konstytucyjne organy Rzeczypospolitej Polskiej czynności orzecznicze.
- 24 W dniu 13 grudnia 2019 r. swoje stanowisko w związku z oświadczeniem Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego przedstawiło ośmiu sędziów Izby Dyscyplinarnej, podkreślając, po pierwsze, że w wyroku A.K. nie zakwestionowano bezstronności i niezależności Izby Dyscyplinarnej, po drugie, że wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. nie wywołuje jakichkolwiek skutków prawnych w sprawach innych niż sprawa, której dotyczy, i nie ma jakiegokolwiek wpływu na obowiązujące przepisy ustaw, oraz po trzecie, że postulowanie, by stosując się do tego wyroku, Izba Dyscyplinarna zaprzestała orzekania, jest pozbawione jakichkolwiek racjonalnych podstaw.

W sprawie wniosku w przedmiocie środków tymczasowych

W przedmiocie dopuszczalności

- 25 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że złożony przez Komisję wniosek w przedmiocie środków tymczasowych jest oczywiście niedopuszczalny.
- 26 Po pierwsze, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że wnioskowane przez Komisję środki tymczasowe zmierzają do zawieszenia działalności jednej z izb konstytucyjnego organu tego państwa członkowskiego, jakim jest Sąd Najwyższy, oraz do ingerencji w wewnętrzną organizację tego sądu, co stanowi niedopuszczalną ingerencję w ustrojową i w sądowniczą strukturę państwa polskiego. Ani sama Unia Europejska, ani żadna z jej instytucji, w tym Trybunał, nie posiadają bowiem kompetencji do określania ustroju państw członkowskich ani do kształtowania kompetencji poszczególnych organów tych państw i wpływania na wewnętrzną organizację tych organów. W rezultacie Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do zarządzenia środków tymczasowych, o które wniosła Komisja.

- 27 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej ocenę tę potwierdza fakt, że Trybunał nigdy dotąd nie zarządził środków tymczasowych mających charakter taki jak środki będące przedmiotem rozpatrywanego tu wniosku, mimo że Komisja wielokrotnie wносиła do Trybunału skargi przeciwko państwom członkowskim, zarzucając im naruszenie różnorodnych zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii, a naruszenia będące przedmiotem tych skarg można było z reguły przypisać konkretnym organom pozwanego państwa członkowskiego.
- 28 Na rozprawie Komisja podniosła, że przepisy prawa krajowego, o których zawieszenie wnosi (zwane dalej „spornymi przepisami prawa krajowego”), mieszczą się w zakresie stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w związku z czym mogą być przedmiotem wnioskowanych środków tymczasowych.
- 29 W tym względzie należy podkreślić, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 30 Na podstawie tego postanowienia państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Do państw członkowskich należy zatem ustanowienie systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach [wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 31 Wynika z tego, że każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych tym prawem odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 32 Artykuł 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 33 Tymczasem dla zagwarantowania tej ochrony zachowanie niezależności takich organów jest rzeczą kluczową, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu [wyrok z dnia 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].
- 34 W tym kontekście Trybunał orzekł już, że wymóg niezawisłości sędziowskiej narzuca w szczególności konieczność, by przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewidywały niezbędne gwarancje

w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym względzie normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i kary mające konkretnie zastosowanie, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności władzy sądowniczej [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 35 Każde państwo członkowskie powinno zatem na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić, by system środków dyscyplinarnych obowiązujący w stosunku do sędziów sądów krajowych należących do ustanowionego przez to państwo systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii przestrzegał zasady niezawisłości sędziowskiej, także poprzez zagwarantowanie, by orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych wszczynanych wobec sędziów tych sądów podlegały kontroli organu, który sam spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymóg niezależności.
- 36 W tych okolicznościach Trybunał w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego kwestionującej zgodność z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przepisów krajowych dotyczących systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów orzekających o kwestiach z zakresu prawa Unii, w szczególności przepisów dotyczących organu właściwego do orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów, jest właściwy do zarządzenia na podstawie art. 279 TFUE środków tymczasowych zmierzających do zawieszenia stosowania takich przepisów.
- 37 W niniejszym wypadku bezsporne jest, że na mocy spornych przepisów prawa krajowego do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów powszechnych.
- 38 Bezsporne jest także, że zarówno Sąd Najwyższy, jak i sądy powszechne, w zakresie, w jakim mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii, należą, jako „sądy” w rozumieniu tego prawa, do polskiego systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 39 Ponadto, jak wynika z pkt 3 niniejszego postanowienia, skarga o stwierdzenie uchybienia w niniejszej sprawie dotyczy między innymi zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przepisów prawa krajowego odnoszących się do systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych, w szczególności przepisów o Izbie Dyscyplinarnej.
- 40 Wreszcie, jak wskazano w pkt 1 niniejszego postanowienia, celem rozpatrywanego wniosku o zastosowanie środków tymczasowych jest w szczególności zawieszenie stosowania tych przepisów do czasu wydania wyroku Trybunału rozstrzygającego sprawę co do istoty (zwanego dalej „ostatecznym wyrokiem”).
- 41 W rezultacie i wbrew stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał jest właściwy do zarządzenia środków tymczasowych takich jak środki wnioskowane przez Komisję.
- 42 Oceny tej nie może podważyć podnoszona przez Rzeczpospolitą Polską okoliczność, że Trybunał nigdy dotąd nie zarządził środków tymczasowych tego rodzaju. Charakter danego środka tymczasowego określany jako precedensowy nie może mieć wpływu na kompetencję

Trybunału do jego zarządzenia, bowiem w przeciwnym wypadku zostałaby ona pozbawiona swej istoty.

- 43 Po drugie, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że środki tymczasowe, o których zastosowanie wnosi Komisja, zmierzają do usunięcia z urzędu niektórych sędziów Sądu Najwyższego, a mianowicie sędziów Izby Dyscyplinarnej. W tych okolicznościach zarządzenie takich środków naruszałoby w jej opinii zasadę nieusuwalności sędziów i podważałoby gwarancje niezawisłości sędziów chronione zarówno w porządku prawnym Unii, jak i na mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- 44 W tym względzie należy zauważyć, że w razie ich zarządzenia środki tymczasowe wnioskowane przez Komisję skutkowałyby nie odwołaniem sędziów Izby Dyscyplinarnej, lecz tymczasowym zawieszeniem stosowania spornych przepisów krajowych, a w konsekwencji tymczasowym zawieszeniem sprawowania przez tych sędziów ich funkcji do czasu ogłoszenia ostatecznego wyroku.
- 45 W konsekwencji i wbrew twierdzeniom Rzeczypospolitej Polskiej zarządzenia takich środków nie można uznać za sprzeczne z zasadą nieusuwalności sędziów.
- 46 Po trzecie, Rzeczpospolita Polska podnosi, że wnioskowane przez Komisję środki tymczasowe nie tylko nie zapewniłyby pełnego wykonania ostatecznego wyroku, lecz uczyniłyby wykonanie tego wyroku, w przypadku uwzględnienia skargi, niemożliwym, ponieważ skutki ich zarządzenia byłyby w praktyce równoznaczne z likwidacją Izby Dyscyplinarnej.
- 47 Jednakże, poza faktem, że zarządzenie środków tymczasowych, o które wnosi Komisja, nie wiązałyby się z likwidacją Izby Dyscyplinarnej, należy zauważyć, iż w wypadku gdyby w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia Trybunał miał uwzględnić zarzut Komisji dotyczący naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską ciężącego na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązku zagwarantowania niezależności tej izby, to państwo członkowskie byłoby zobowiązane, w celu zastosowania się do ostatecznego wyroku, dostosować swoje prawo krajowe, dążąc do zapewnienia, by sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych były rozpoznawane przez organ respektujący zasadę niezawisłości sędziowskiej.
- 48 W konsekwencji wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, w wypadku gdyby Trybunał zdecydował się zarządzić środki tymczasowe, o które wnosi Komisja, w żaden sposób nie stanowiłyby one przeszkody dla pełnej skuteczności ostatecznego wyroku.
- 49 Z powyższego wynika, że wniosek o zastosowanie środków tymczasowych jest dopuszczalny.

Co do istoty

- 50 Artykuł 160 § 3 regulaminu postępowania stanowi, że we wnioskach w przedmiocie środków tymczasowych należy określić „przedmiot sporu, okoliczności niecierpiące zwłoki, a także uprawdopodobnić z faktycznego i prawnego punktu widzenia konieczność zastosowania środka”.
- 51 Wobec powyższego środki tymczasowe mogą zostać zarządzone przez sąd orzekający w ich przedmiocie jedynie wtedy, gdy zostanie wykazane, że ich zastosowanie jest *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione (*fumus boni iuris*) oraz że mają one pilny charakter w tym znaczeniu, iż ich zarządzenie i wykonanie przed wydaniem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego. Sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych dokonuje

także w razie potrzeby wyważenia występujących interesów. Ustanowione w ten sposób przesłanki mają charakter kumulatywny, co oznacza, że wniosek o zastosowanie środka tymczasowego podlega oddaleniu, gdy którakolwiek z nich nie jest spełniona (postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie fumus boni iuris

- 52 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przesłanka dotycząca *fumus boni iuris* jest spełniona wówczas, gdy co najmniej jeden z zarzutów podniesionych przez stronę wnoszącą o zastosowanie środków tymczasowych w uzasadnieniu skargi głównej wydaje się *prima facie* niepozbawiony poważnej podstawy. Jest tak szczególnie w przypadku, gdy jeden z tych zarzutów dotyczy istnienia złożonych kwestii prawnych, których rozwiązanie nie nasuwa się od razu i wymaga tym samym przeprowadzenia dogłębnej oceny, która nie może być dokonywana przez sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych, lecz powinna stanowić przedmiot postępowania co do istoty sprawy, lub jeżeli dyskusja pomiędzy stronami wskazuje na istnienie poważnej kontrowersji prawnej, której rozstrzygnięcie nie jest oczywiste [postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 20 grudnia 2019 r., Puigdemont i Casamajó i Comín i Oliveres/Parlament, C-646/19 P(R), niepublikowane, EU:C:2019:1149, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 53 W niniejszym wypadku, aby wykazać istnienie *fumus boni iuris*, Komisja podnosi jeden zarzut, który odpowiada drugiemu zarzutowi szczegółowemu wysuwanemu w ramach pierwszego zarzutu skargi o stwierdzenie uchybienia, w myśl którego nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 54 W celu wykazania tej przesłanki Komisja przypomniła orzecznictwo Trybunału, którego podstawę stanowią w szczególności wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 67); a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 77), a następnie przywołała szereg okoliczności wskazujących w jej przekonaniu na brak niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej.
- 55 Po pierwsze, Komisja zauważa, że utworzenie Izby Dyscyplinarnej zbiegło się w czasie ze zmianą zasad wyłaniania członków KRS, i dodaje, że skutkiem tej zmiany było upolitycznienie tego organu konstytucyjnego, który bierze udział w procesie powoływania sędziów w Polsce i którego zadaniem jest zapewnienie w Polsce niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
- 56 Komisja wskazuje, że na mocy art. 6 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw mandat dotychczasowych członków KRS został przerwany, a zgodnie z nowym art. 9a ustawy o KRS piętnastu sędziów-członków tego organu konstytucyjnego wybrał Sejm, czego skutkiem było zwiększenie wpływu władzy ustawodawczej na funkcjonowanie owego organu, a więc również na proces powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej.
- 57 Na mocy tych zmian ustawodawczych w skład KRS wchodzi obecnie piętnastu sędziów-członków wybranych przez Sejm, czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów, dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów, przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości oraz dwóch członków wchodzących w jej skład z urzędu, a mianowicie Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes

Naczelnego Sądu Administracyjnego (Polska). A zatem dwudziestu trzech z dwudziestu pięciu członków KRS zostało wyłonionych przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej lub je reprezentuje.

- 58 Komisja podkreśla tymczasem, że to właśnie na wniosek KRS w składzie opisanym w punkcie powyżej zostali powołani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wszyscy sędziowie Izby Dyscyplinarnej.
- 59 Po drugie, Komisja wskazuje, że ustawodawca krajowy wyłączył możliwość przeniesienia do Izby Dyscyplinarnej urzędujących sędziów Sądu Najwyższego, w związku z czym jedynie nowi sędziowie, rekomendowani przez KRS, mogli zostać powołani do orzekania w tej izbie.
- 60 Po trzecie, Komisja podkreśla, że Izbę Dyscyplinarną cechuje duży stopień samodzielności i niezależności organizacyjnej oraz finansowej w ramach Sądu Najwyższego. Tytułem przykładu wskazuje ona, że zgodnie z art. 20 ustawy o Sądzie Najwyższym uprawnienia, które przysługują normalnie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego w zakresie dotyczącym sędziów Sądu Najwyższego, wykonuje w odniesieniu do sędziów Izby Dyscyplinarnej Prezes tej izby. Jednocześnie podobne szczególne uprawnienia dotyczą samodzielności finansowej Izby Dyscyplinarnej.
- 61 Komisja podnosi, że łączna analiza powyższych elementów, a także ich równoczesne wprowadzenie do przepisów prawa polskiego, wskazuje na dyskontynuację systemową, która powoduje, że nie można wykluczyć uzasadnionych wątpliwości co do niezależności Izby Dyscyplinarnej od czynników zewnętrznych oraz jej bezstronności w odniesieniu do interesów stron sporów, w których izba ta jest uprawniona orzekać.
- 62 Komisja twierdzi zatem, że sporne przepisy prawa krajowego odczytywane w związku z art. 9a ustawy o KRS nie gwarantują ani niezależności, ani bezstronności Izby Dyscyplinarnej, a w konsekwencji są sprzeczne ze zobowiązaniami, które ciążyą na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 63 Wreszcie zdaniem Komisji zasadność argumentacji prawnej, na której opiera się drugi zarzut szczegółowy podnoszony w ramach pierwszego zarzutu skargi o stwierdzenie uchybienia, znajduje potwierdzenie w świetle łącznej analizy wyroku A.K. oraz wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r.
- 64 Aby zbadać, czy przesłanka odnosząca się do *fumus boni iuris* jest w niniejszym wypadku spełniona, należy wskazać, że ten drugi zarzut szczegółowy dotyczy kwestii, czy Izba Dyscyplinarna spełnia wypływający z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymóg niezawisłości sędziowskiej.
- 65 W tym względzie należy przypomnieć, że w myśl utrwalonego orzecznictwa gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu danego organu, powoływania jego członków, okresu trwania kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów (wyrok A.K., pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 Zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. W tym kontek-

ście zasady, o których mowa w punkcie powyżej, powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów (wyrok A.K., pkt 124, 125 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 67 W wyroku A.K. Trybunał miał sposobność bardziej szczegółowo określić zakres tych wymogów niezależności i bezstronności w kontekście utworzenia organu takiego jak Izba Dyscyplinarna.
- 68 Co się tyczy przede wszystkim okoliczności, w jakich doszło do powołania członków Izby Dyscyplinarnej, Trybunał, wskazawszy, że sędziowie orzekający w tej izbie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek KRS, orzekł w pkt 137 i 138 wyroku A.K., opierając się w szczególności na pkt 115 i 116 wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531), że jakkolwiek interwencja KRS w ramach procesu powoływania sędziów może przyczynić się do obiektywizacji tego procesu poprzez zakreślenie marginesu swobody, jakim dysponuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przy wykonywaniu powierzonej mu prerogatywy, to jednak może być tak wyłącznie pod warunkiem, że sama KRS będzie wystarczająco niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a także od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- 69 W tym zakresie Trybunał, opierając się na informacjach przedstawionych mu przez sąd odsyłający, określił w pkt 142–145 wyroku A.K. czynniki, które rozpatrywane łącznie mogą prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu takiego jak KRS.
- 70 W szczególności w pkt 143 wyroku A.K. Trybunał odniósł się wyraźnie do trzech okoliczności, które mogą okazać się istotne do celów takiej całościowej oceny, a w szczególności do faktu, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu, oraz do faktu, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez grupę 2000 obywateli lub 25 sędziów, co 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.
- 71 Następnie, niezależnie od okoliczności, w jakich doszło do powołania nowych sędziów Izby Dyscyplinarnej, oraz roli odgrywanej w tym zakresie przez KRS, Trybunał wskazał w pkt 147–151 wyroku A.K. inne czynniki charakteryzujące Izbę Dyscyplinarną w sposób bardziej bezpośredni i orzekł w pkt 152 tego wyroku, że o ile żaden z tych czynników nie może sam w sobie i rozpatrywany odrębnie prowadzić do podania w wątpliwość niezależności tego organu, o tyle ich zbieg mógłby prowadzić do innego wniosku, zwłaszcza gdyby badanie dotyczące KRS miało ujawnić brak niezależności tego organu od władzy ustawodawczej i wykonawczej.
- 72 W szczególności w pkt 150 i 151 wyroku A.K. Trybunał przywołał z jednej strony okoliczność, zgodnie z którą w skład Izby Dyscyplinarnej mogą wchodzić wyłącznie nowo powołani sędziowie, z wykluczeniem tym samym urzędujących sędziów Sądu Najwyższego, zaś z drugiej strony fakt, że Izba Dyscyplinarna wydaje się, w odróżnieniu od pozostałych izb wchodzących w skład Sądu Najwyższego, posiadać – co wynika zwłaszcza z art. 20 ustawy o Sądzie Najwyższym – szczególnie wysoki stopień autonomii w ramach tego sądu.
- 73 Prawdą jest, jak wskazuje Rzeczpospolita Polska, że w wyroku A.K. Trybunał nie stwierdził braku zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przepisów prawa krajowego dotyczących

Izby Dyscyplinarnej i przepisów prawa krajowego zmieniających zasady dotyczące składu KRS, lecz pozostawił przeprowadzenie wymaganej w tym celu oceny w gestii sądu odsyłającego.

- 74 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że w ramach postępowania prejudycjalnego Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności przepisów prawa krajowego lub praktyki krajowej z prawem Unii. Trybunał jest natomiast właściwy do udzielenia sądowi odsyłającemu wszelkich wskazówek w zakresie wykładni prawa Unii, umożliwiających temu sądowi ocenę takiej zgodności w celu wydania orzeczenia w zawieszłej przed nim sprawie (wyrok z dnia 15 lipca 2010 r., Pannon Gép Centrum, C-368/09, EU:C:2010:441, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 75 W zastosowaniu tego orzecznictwa Trybunał wyjaśnił w pkt 132 wyroku A.K., że ograniczył swoje badanie do przepisów prawa Unii poprzez dokonanie wykładni tego prawa mogącej okazać się przydatną dla sądu odsyłającego, do którego należy, w celu rozstrzygnięcia zawisłych przed nim sporów, przeprowadzenie oceny zgodności przepisów prawa krajowego wskazanych w pkt 73 niniejszego postanowienia z prawem Unii w świetle elementów wykładni dostarczonych w ten sposób przez Trybunał (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 lipca 2010 r., Pannon Gép Centrum, C-368/09, EU:C:2010:441, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 76 Co się tyczy konkretnie tych elementów wykładni – w zakresie, w jakim zasadniczo odnoszą się one do właściwości Izby Dyscyplinarnej, jej składu, warunków i procesu powoływania jej członków oraz stopnia autonomii tej izby w ramach Sądu Najwyższego – ich istotności nie można zawęzić do okoliczności faktycznych właściwych sprawie, w której został wydany wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. W rezultacie nie można uwzględnić argumentu Rzeczypospolitej Polskiej mającego na celu zaprzeczenie istotności tego wyroku ze względu na to, że zapadł on na kanwie konkretnego stanu faktycznego.
- 77 Otóż w świetle elementów wykładni zawartych w szczególności w pkt 136–151 wyroku A.K. oraz wyroków przywołanych w pkt 19–21 niniejszego postanowienia, wydanych przez Sąd Najwyższy w dniach 5 grudnia 2019 r. i 15 stycznia 2020 r. w następstwie wyroku A.K., nie można *prima facie* wykluczyć, że sporne przepisy prawa krajowego odczytywane w związku z art. 20 ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 9a ustawy o KRS uchybiają ciężącemu na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązkowi zagwarantowania, by wszystkie orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych podlegały kontroli organu, który spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymóg niezależności.
- 78 W konsekwencji bez wypowiedania się na tym etapie co do zasadności argumentów wysuwanych przez strony w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia, której ocena należy do wyłącznej właściwości sądu orzekającego co do istoty sprawy, należy stwierdzić, że w świetle przedstawionych przez Komisję okoliczności faktycznych oraz elementów wykładni, których dostarczają w szczególności wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531), i wyrok A.K., argumenty wysuwane przez Komisję na poparcie drugiego zarzutu szczegółowego podnoszonego w ramach pierwszego zarzutu skargi o stwierdzenie uchybienia, leżące u podstaw niniejszego wniosku o zastosowanie środków tymczasowych, ukazują się *prima facie* jako niepozbawione poważnej podstawy w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 52 niniejszego postanowienia.

- 79 Co się tyczy argumentu Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym Komisja powinna była wykazać, że przesłanka *fumus boni iuris* jest spełniona w odniesieniu do wszystkich zarzutów szczegółowych podnoszonych na poparcie pierwszego zarzutu skargi o stwierdzenie uchybienia, to nie może on zostać uwzględniony.
- 80 Zważywszy bowiem na ograniczony przedmiot wniosku o zastosowanie środków tymczasowych, a mianowicie zawieszenie stosowania przepisów prawa krajowego, których dotyczy jedynie drugi zarzut szczegółowy wysuwany w ramach pierwszego zarzutu skargi o stwierdzenie uchybienia, Komisja jest zobowiązana wykazać istnienie *fumus boni iuris* wyłącznie w odniesieniu do tego zarzutu szczegółowego.
- 81 W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że przesłanka *fumus boni iuris* jest w niniejszym wypadku spełniona.

W przedmiocie pilnego charakteru

- 82 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych ma na celu zagwarantowanie pełnej skuteczności przyszłego ostatecznego orzeczenia, tak aby uniknąć luki w ochronie prawnej zapewnianej przez Trybunał. Dla osiągnięcia tego właśnie celu pilny charakter należy oceniać pod względem konieczności wydania orzeczenia tymczasowego, tak aby uniknąć wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody dla strony, która wnosi o tymczasową ochronę. Do strony tej należy przedstawić dowodu, że nie może ona oczekiwać zakończenia postępowania co do istoty sprawy bez odniesienia szkody tego rodzaju. Przy ustalaniu istnienia poważnej i nieodwracalnej szkody nie ma potrzeby stosowania wymogu, by wystąpienie szkody zostało wykazane z absolutną pewnością. Wystarczy, by była ona z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa przewidywalna (postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 83 Ponadto sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien założyć – wyłącznie do celów oceny pilnego charakteru i powstrzymując się od zajmowania jakiegokolwiek stanowiska w przedmiocie zasadności podnoszonych przez składającego wniosek w przedmiocie środków tymczasowych zarzutów co do istoty sprawy – że zarzuty te mogą zostać uwzględnione. Poważną i nieodwracalną szkodą, której prawdopodobne wystąpienie należy wykazać, jest bowiem szkoda, która wynikałaby w danym przypadku z odmowy zarządzenia wnioskowanych środków tymczasowych, w przypadku gdyby skarga została następnie uwzględniona co do istoty (postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 84 W konsekwencji w niniejszym wypadku Trybunał powinien do celów oceny pilnego charakteru założyć, że sporne przepisy prawa krajowego, których dotyczy drugi zarzut szczegółowy podnoszony w ramach pierwszego zarzutu skargi o stwierdzenie uchybienia, mogą zagrażać niezależności Izby Dyscyplinarnej i w ten sposób być sprzeczne z ciężącym na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązkiem zagwarantowania, by orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych wszczynanych przeciwko sędziom sądów krajowych mających orzekać o kwestiach z zakresu prawa Unii podlegały kontroli organu, który spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymóg niezależności.
- 85 Przy dokonywaniu tej oceny należy ponadto mieć na uwadze fakt, że po pierwsze, Izba Dyscyplinarna została już powołana w składzie wynikającym z zastosowania przepisów prawa

krajowego, których dotyczy skarga o stwierdzenie uchybienia, w szczególności przepisów dotyczących powoływania mających w niej zasiadać sędziów, oraz po drugie, że izba ta rozpoczęła już swoją działalność.

- 86 W tym kontekście należy zbadać, czy – jak podnosi Komisja – stosowanie spornych przepisów prawa krajowego może spowodować wystąpienie poważnej i nieodwracalnej szkody z punktu widzenia funkcjonowania porządku prawnego Unii.
- 87 W tym względzie ze spornych przepisów prawa krajowego wynika, że Izba Dyscyplinarna jest w przypadku sędziów sądów powszechnych sądem dyscyplinarnym drugiej instancji i w niektórych wypadkach sądem pierwszej instancji, natomiast w stosunku do sędziów Sądu Najwyższego stanowi sąd dyscyplinarny pierwszej i drugiej instancji.
- 88 Gwarancja niezależności Izby Dyscyplinarnej jako sądu właściwego do orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych ma, w myśl orzecznictwa przywołanego w pkt 34 niniejszego postanowienia, zasadnicze znaczenie dla zachowania niezależności zarówno Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych.
- 89 Wynika stąd, że fakt, iż do czasu wydania ostatecznego wyroku niezależność Izby Dyscyplinarnej może nie być zagwarantowana, będzie niósł za sobą w tym okresie także zagrożenie dla niezależności Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.
- 90 Już sama bowiem wizja wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, które mogłoby doprowadzić do rozpoznania sprawy przez organ, co do którego niezależności brakuje gwarancji, może negatywnie wpłynąć na niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych. W tym względzie bez znaczenia pozostaje faktyczna liczba postępowań, które na ten dzień zostały wszczęte wobec takich sędziów, oraz ich wynik.
- 91 Tymczasem zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 33 niniejszego postanowienia zachowanie niezależności Sądu Najwyższego i sądów powszechnych jest rzeczą kluczową dla zagwarantowania sądowej ochrony praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii.
- 92 Trybunał orzekł już zaś w przeszłości, że okoliczność, iż z powodu stosowania spornych przepisów prawa krajowego niezależność Sądu Najwyższego może nie być zagwarantowana, czyni możliwym wystąpienie poważnej, z uwagi na swój charakter nieodwracalnej, szkody w zakresie porządku prawnego Unii, a w rezultacie także w zakresie praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz wartości wyrażonych w art. 2 TUE, na których opiera się Unia, zwłaszcza takich jak państwo prawne (zob. podobnie postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, pkt 68, 70, 71).
- 93 Z powyższego wynika, że stosowanie spornych przepisów prawa krajowego, które w sprawach dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych przyznają właściwość organowi, w tym wypadku Izbie Dyscyplinarnej, którego niezależność może nie być zagwarantowana, jest w stanie spowodować wystąpienie poważnej i nieodwracalnej szkody w zakresie porządku prawnego Unii.
- 94 Nie można uwzględnić argumentu Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym przesłanka dotycząca pilnego charakteru nie jest w niniejszym wypadku spełniona, ponieważ Komisja długo zwlekała z podjęciem działań w celu położenia kresu podnoszonemu uchybieniu.
- 95 Wystarczy bowiem przypomnieć, że skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, z którą wiąże się niniejszy wniosek w przedmiocie środków tymczasowych, jest jednym z szeregu środków podjętych przez Komisję w odniesieniu do całości

zmian ustawowych dotyczących systemu sądownictwa wprowadzanych przez Rzeczpospolitą Polską od 2015 r., obejmujących także przyjęcie w dniu 20 grudnia 2017 r. uzasadnionego wniosku zgodnie z art. 7 ust. 1 [TUE] dotyczącego praworządności w Polsce [COM(2017) 835 final], w którym instytucja ta naświetliła w szczególności problemy, jakie z punktu widzenia zasady niezawisłości sędziowskiej zrodziły się w następstwie przepisów prawa krajowego, których dotyczy skarga o stwierdzenie uchybienia.

- 96 Nie można też uznać twierdzenia Rzeczypospolitej Polskiej zmierzającego do wykluczenia istnienia pilnego charakteru z tego względu, że Komisja złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych trzy miesiące po wniesieniu skargi o stwierdzenie uchybienia.
- 97 Należy bowiem zauważyć na wstępie, że w momencie wniesienia tej skargi rząd polski i Komisja były już poinformowane o planowanej dacie ogłoszenia wyroku A.K.
- 98 Tymczasem, ponieważ wyrok ten poruszał kwestię niezależności Izby Dyscyplinarnej, z punktu widzenia Komisji rzeczą rozsądną było – przed złożeniem wniosku o zastosowanie środków tymczasowych – zaczekać na stanowisko, jakie Trybunał miał zająć w tej kwestii, i w stosownym przypadku ocenić skutki tego wyroku w Polsce.
- 99 W dalszej kolejności należy wskazać, że wraz z wniesieniem skargi o stwierdzenie uchybienia Komisja wystąpiła o zastosowanie przy rozpoznawaniu tej skargi trybu przyspieszonego na podstawie art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 133 § 1 regulaminu postępowania, powołując się między innymi na to, że podnoszone w tej skardze uchybienia mają charakter systemowy, a niezwłoczne rozpatrzenie tej sprawy jest konieczne z punktu widzenia pewności prawa pozostającej w interesie zarówno Unii, jak i pozwanego państwa członkowskiego.
- 100 Wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, okoliczność, że Trybunał nie uwzględnił tego wniosku, nie dowodzi braku pilnego charakteru.
- 101 Nie istnieje bowiem żadna korelacja między kwestią, czy daną sprawę należy rozpoznać co do istoty w trybie przyspieszonym, a kwestią, czy wnioskowane w ramach tej sprawy środki tymczasowe mają pilny charakter z punktu widzenia uniknięcia wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody dla strony, która domaga się tymczasowej ochrony [postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 22 marca 2018 r., Wall Street Systems UK/EBC, C-576/17 P(R) i C-576/17 P(R)-R, niepublikowane, EU:C:2018:208, pkt 51].
- 102 W tym kontekście tryb przyspieszony może nie podlegać zastosowaniu, gdy delikatny i złożony charakter problemów prawnych, które rodzą się w związku z daną sprawą, jest trudny do pogodzenia z zastosowaniem takiego trybu, zwłaszcza gdy nie wydaje się właściwe skrócenie pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem (zob. analogicznie postanowienie prezesa Trybunału z dnia 18 października 2017 r., Weiss i in., C-493/17, niepublikowane, EU:C:2017:792, pkt 13). Jest tak zaś w niniejszym wypadku.
- 103 Zważywszy na powyższe rozważania, należy stwierdzić, że przesłanka dotycząca pilnego charakteru została w niniejszym wypadku wykazana.

W przedmiocie wyważenia interesów

- 104 Uznaje się, że w większości postępowań w przedmiocie środków tymczasowych zarówno przyznanie, jak i odmowa przyznania wnioskowanego zawieszenia wykonania, może wywołać w pewnym stopniu określone skutki o charakterze definitywnym, a do sądu orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych rozpatrującego wniosek o zawiesze-

- nie wykonania należy dokonanie wyważenia ryzyka związanego z każdym z możliwych rozwiązań. W praktyce wiąże się to w szczególności ze zbadaniem, czy interes strony wnoszącej o zastosowanie środków tymczasowych w zawieszeniu wykonania przepisów prawa krajowego przeważa nad interesem, jaki stanowi natychmiastowe stosowanie tych przepisów. Przy dokonywaniu tego badania należy ustalić, czy ewentualne uchylenie tych przepisów po uwzględnieniu przez Trybunał skargi co do istoty pozwoliłoby na odwrócenie sytuacji, która powstałaby w następstwie ich natychmiastowego wykonania, i odwrotnie, w jakim stopniu zawieszenie mogłoby stanowić przeszkodę dla osiągnięcia celów, którym służą owe przepisy, gdyby skarga co do istoty została oddalona (postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 105 W niniejszym wypadku Komisja twierdzi, że w razie gdyby Trybunał miał uwzględnić skargę o stwierdzenie uchybienia po tym, jak odmówił zarządzenia wnioskowanych środków tymczasowych, prawidłowe funkcjonowanie porządku prawnego Unii zostałyby naruszone w sposób systemowy, a w zakresie praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, zostałaby wyrządzona nieodwracalna szkoda. Natomiast gdyby Trybunał zarządził te środki, a następnie oddalił skargę o stwierdzenie uchybienia, jedyną konsekwencją tego stanu rzeczy byłoby czasowe zawieszenie działalności Izby Dyscyplinarnej.
- 106 Rzeczpospolita Polska podnosi, że zastosowanie wnioskowanych środków tymczasowych oznaczałoby nakazanie polskiej władzy ustawodawczej we współpracy z władzą wykonawczą podjęcia działań skutkujących w praktyce likwidacją organu władzy sądowniczej, który obecnie zgodnie z prawem wykonuje swoje ustrojowe zadania związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Wykonanie środków tymczasowych o takim charakterze naruszałoby zatem podstawowe zasady ustrojowe państwa polskiego, osłabiając w oczach jednostek wrażenie niezależności Sądu Najwyższego.
- 107 Wykonanie wnioskowanych środków tymczasowych prowadziłoby też do sytuacji, w której zniknęłaby jednostka, której budżet jest wykonywany przez jej Prezesa w sposób odrębny od budżetu pozostałych izb Sądu Najwyższego. Jednocześnie zniknęłoby miejsce pracy pracowników odpowiedzialnych za obsługę administracyjno-finansową tej jednostki.
- 108 Wreszcie wykonanie takich środków naruszałoby prawa jednostek, których sprawy są w toku, do rozpoznania ich przez sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.
- 109 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że – jak zostało przypomniane w pkt 29 niniejszego postanowienia – chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 110 Następnie, jak zostało wskazane w pkt 44 i 47 niniejszego postanowienia, zastosowanie wnioskowanych środków tymczasowych nie oznaczałoby likwidacji Izby Dyscyplinarnej ani, w ślad za tym, rozwiązania struktur odpowiedzialnych za obsługę administracyjno-finansową tej jednostki, lecz prowadziłoby do czasowego zawieszenia działalności tej izby do czasu wydania ostatecznego wyroku.
- 111 Ponadto w zakresie, w jakim zarządzenie tych środków wiązałoby się z zawieszeniem toczących się przed Izbą Dyscyplinarną postępowań do czasu wydania ostatecznego wyroku, szkoda wynikająca dla danych jednostek z zawieszenia tych spraw byłaby mniejsza niż

szkoda, jaką poniosłyby one w przypadku rozpatrzenia ich sprawy przez organ, mianowicie Izbę Dyscyplinarną, której braku niezależności i bezstronności nie można *prima facie* wykluczyć.

- 112 Wreszcie poruszone przez Rzeczpospolitą Polską trudności natury budżetowej związane z zarządzaniem wnioskowanych środków tymczasowych nie mogą przeważać nad ryzykiem naruszenia interesu ogólnego Unii w zakresie prawidłowego funkcjonowania jej porządku prawnego.
- 113 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że wyważenie wchodzących w grę interesów przemawia za zarządzaniem środków tymczasowych, o które wniosła Komisja.
- 114 Zważywszy na ogół powyższych rozważań, złożony przez Komisję wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, o którym mowa w pkt 1 niniejszego postanowienia, należy uwzględnić.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) postanawia, co następuje:

1) Rzeczpospolita Polska zostaje zobowiązana, natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-791/19, do:

- zawieszenia stosowania przepisów art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5), ze zmianami, stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów;
- powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład, 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); oraz
- powiadomienia Komisji Europejskiej, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe, o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.

2) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 8 kwietnia 2020 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes
K. Lenaerts

Rozdział 10

Rola pytań prejudycjalnych w sporze o praworządność w Polsce

10.1. Uwagi wstępne

Naruszanie praworządności poprzez ograniczanie niezależności i niezawisłości sądownictwa w niektórych państwach członkowskich jest nowym wyzwaniem w Unii Europejskiej¹. Początkowo nie było jasne nie tylko, czy Unia Europejska ma uprawnienia materialnoprawne do stawiania granic takim działaniom państw członkowskich, ale również, jakie mechanizmy mogą być używane w tym celu. Podstawowe narzędzie stworzone do przeciwdziałania naruszeniom praworządności, przewidziane w art. 7 TUE postępowanie o charakterze politycznym, okazało się mało skuteczne, w związku z czym zaczęto wykorzystywać też mechanizmy sądowe² – odesłanie prejudycjalne oraz postępowanie przeciwnaruszeniowe z art. 258 TFUE^{3,4}. Dodatkowo stworzono nowy mechanizm pozwalający na zawieszanie funduszy unijnych w razie, gdy naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim mogą wpłynąć na należyte zarządzanie finansami unijnymi lub na ochronę interesów finansowych Unii⁵. W literaturze postuluje się używanie ich wszystkich wskazując, że legitymacja każdego działania jest większa, jeśli instytucje podejmują je równocześnie⁶.

¹ M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.

² Szerzej zob. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018.

³ M. Schmidt, P. Bogdanowicz, *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU*, "Common Market Law Review" 2018, nr 4, tom 55, s. 1061–1100, P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE*, cz. 2, EPS 2018, nr 2, s. 15–24.

⁴ Poza mechanizmami unijnymi w celu ochrony niezależności sądów polskich wykorzystywane są również skargi do ETPC. Na początku 2021 r. na rozpatrzenie oczekuje ich 27, a co istotne wszystkie skargi dotyczące reform wymiaru sprawiedliwości w Polsce są przez ETPC traktowane priorytetowo. Por. komunikat prasowy z 18.02.2021 r., ECHR 066 (2021).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, (Dz.U. L 433I z 22.12.2020, str. 1–10).

⁶ A. von Bogdandy, *Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States*, Common Market Law Review 2020, nr 3, s. 705–740.

Pytania prejudycjalne sądów krajowych, zarówno polskich, jak i z innych państw członkowskich, stanowią zatem jedno z całego zestawu narzędzi (*toolbox*) w sporze o praworządność w Polsce⁷. Ich użycie w tym kontekście ukazało jak w soczewce zarówno wszystkie zalety tej instytucji, jak i jej ograniczenia. W celu ich analizy, w pierwszej kolejności dokonany zostanie krótki całościowy przegląd pytań prejudycjalnych dotyczących praworządności zadanych przez polskie sądy (pkt 10.2). Następnie omówione zostaną zalety instytucji odesłania prejudycjalnego, sprawiające, że rolę pytań prejudycjalnych trudno przecenić i wyjaśniające, dlaczego rządzący w tak zdecydowany sposób próbowali wyłączyć ich zadawanie przez polskie sądy (pkt 10.3). W dalszej kolejności zaprezentowane zostaną ograniczenia procedury prejudycjalnej, szczególnie widoczne w przypadku naruszeń systemowych, do jakich należy bez wątpienia próba ograniczania niezawisłości sądów (pkt 10.4). W obydwu przypadkach cechy tej procedury skontrastowane zostaną z procedurą przeciwnaruszeniową z art. 258 TFUE. W ostatnim punkcie (pkt 10.5) krótko omówione zostanie odwrotne zjawisko – pozytywny wpływ, jaki spór o praworządność miał na używanie pytań prejudycjalnych w Polsce.

10.2. Przegląd polskich odesłań prejudycjalnych w sprawie niezależności sądownictwa

W latach 2018–2020 polskie sądy skierowały do Trybunału Sprawiedliwości 35 wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Pytania dotyczyły zgodności różnych aspektów reform sądownictwa z prawem unijnym, przede wszystkim z art. 2 TUE, 19 TUE, 267 TFUE oraz 47 Karty Praw Podstawowych (KPP). Niektóre pytania były identyczne w kilku sprawach i Trybunał łączył je do wspólnego rozpoznania. W rezultacie pytania te dały asumpt do prowadzenia 16 postępowań w trybie prejudycjalnym. W lutym 2021 r. osiem postępowań było już zakończonych. Dotychczas tylko w dwóch sprawach wydano wyrok prejudycjalny – w sprawie A.K. i in. w listopadzie 2019 r.⁸ i w sprawie A.B. i in. w lutym 2021 r.⁹. Pozostałych sześć spraw zakończyło się bez merytorycznego rozstrzygnięcia – umorzeniem postępowania, wykreśleniem z rejestru lub uznaniem pytania za niedopuszczalne. Co do toczących się spraw, w dwóch opinia ma być wydana w kwietniu 2021 r., pozostałe są na wcześniejszym etapie. Wciąż zatem za wcześnie na całościową ocenę roli pytań prejudycjalnych w sporze o praworządność, ale badany materiał pozwala już na przedstawienie pewnych spostrzeżeń.

⁷ Szczegółowy przegląd tych mechanizmów pod kątem ich skuteczności por. R. Grzeszczak, *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, PiP 2019, nr 6, s. 28–54.

⁸ Wyrok TS z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), ECLI:EU:C:2019:982, dalej jako „wyrok w sprawie A.K.”.

⁹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Naczelnego Sąd Administracyjny (Polska) – A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa (Sprawa C-824/18).

10.2.1. Postępowania prejudycjalne zakończone

Pierwsze odesłanie prejudycjalne z Polski, które wpłynęło do Trybunału Sprawiedliwości 9 sierpnia 2018 r.¹⁰ zostało skierowane przez Sąd Najwyższy w sprawie DŚ przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Zawierało ono sześć pytań dotyczących zgodności z prawem unijnym reformy Sądu Najwyższego polegającej na odsunięciu od orzekania¹¹ 27 z jego 72 sędziów poprzez natychmiastowe obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku, z 70 do 65 lat. Mimo iż ostatecznie postępowanie zakończyło się umorzeniem jako bezprzedmiotowe¹² ze względu na przyjęcie ustawy z 21 listopada 2018 r. uchylającej sporne przepisy,¹³ miało ono ogromne znaczenie, gdyż w owym momencie niejako zastąpiło skargę Komisji Europejskiej w tym zakresie. Ta ostatnia instytucja, mimo zapowiedzi wniesienia skargi już 20 grudnia 2017 r., nie podejmowała bowiem żadnych działań przez prawie dziesięć miesięcy¹⁴.

Również drugie odesłanie prejudycjalne Sądu Najwyższego, które wpłynęło do Trybunału Sprawiedliwości 17 sierpnia 2018 r., nie zakończyło się rozstrzygnięciem merytorycznym. Zadano w nim jedno pytanie zmierzające do ustalenia, czy sąd ten w celu udzielenia ochrony uprawnieniom wynikającym z prawa unijnego przez zastosowanie środka tymczasowego przewidzianego w prawie krajowym – ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość dla Izby Dyscyplinarnej, która wówczas nie działała ze względu na niepowołanie orzekających w niej sędziów. Sprawę wykreślono z rejestru w 2020 r. ze względu na niepodtrzymanie wniosku przez ten sąd po wydaniu wyroku w sprawach A.K.¹⁵

Kolejne dwa odesłania prejudycjalne, z Sądu Okręgowego w Łodzi w sprawie Łowicz (wpłynęło do Trybunału Sprawiedliwości 3 września 2018 r.) oraz z Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie VX (wpłynęło 5 września 2018 r.), zmierzały do ustalenia, czy sprzeczny z prawem unijnym jest nowy reżim postępowania dyscyplinarnego sędziów ze względu na wpływ polityczny na prowadzenie postępowań dyscyplinarnych i powstanie ryzyka wykorzystywania systemu środków dyscyplinarnych do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Trybunał połączył te sprawy, a następnie wydał wyrok, w którym stwierdził niedopuszczalność wniosków prejudycjalnych ze względu na to, że wykładnia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, o którą wnosili sądy krajowe nie była obiektywnie niezbędna do rozstrzygnięcia przez nie

¹⁰ Zadane zostało postanowieniem z 1 sierpnia 2018 r., więc *de facto* było pierwszym odesłaniem, gdyż postanowienie w sprawie DŚ pochodziło z 2 sierpnia 2018 r. Dla potrzeb niniejszego opracowania liczy się jednak data wpływu do Trybunału.

¹¹ P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Regulacje dotyczące stanu spoczynku jako narzędzie służące odsunięciu określonej grupy sędziów od pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, EPS 2019, nr 12, s. 15–25.

¹² Postanowienie Trybunału z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie C-522/18 DŚ przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle, ECLI:EU:C:2020:42.

¹³ Która została przyjęta w wykonaniu postanowienia TSUE o zastosowaniu środków tymczasowych w rozpoczętym później postępowaniu Komisja przeciwko Polsce.

¹⁴ Zob. pkt III poniżej.

¹⁵ Postanowienie Trybunału z dnia 3 lutego 2020 r. w sprawie C-537/18, YV, ECLI:EU:C:2020:136.

sporów, a pytania miały charakter generalny.¹⁶ Należy zauważyć, że nie stwierdzono oczywistej niedopuszczalności wniosków (wówczas wydawane jest postanowienie). Kwestia, czy objęcie sprawy właściwością Trybunału poprzez zastosowanie art. 19 TUE pozwala na zadanie każdego pytania dotyczącego niezawisłości sędziów, nie była zatem wcale oczywista. Pytania w sprawach Łowicz i in. pozwoliły na przetestowanie tej ścieżki w celu zbadania, czy Trybunał nie zdecyduje się na zmodyfikowanie swojego klasycznego podejścia co do dopuszczalności ze względu na wagę spraw dotyczących praworządności. Trybunał przypomniał jednak, że w ramach procedury prejudycjalnej jego rola polega na asystowaniu sądowi odsyłającemu w poszukiwaniu rozstrzygnięcia konkretnego zawisłego przed tym sądem sporu. Musi zatem istnieć łącznik między owym sporem a przepisami prawa Unii, o których wykładnię się zwrócono, przejawiający się w tym, że owa wykładnia jest obiektywnie niezbędna z punktu widzenia orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający. Mimo nierozpoznania sprawy przez Trybunał Sprawiedliwości pytania w tych dwóch sprawach były merytorycznie zasadne, o czym świadczy m.in. fakt, że przepisy dotyczące postępowań dyscyplinarnych sędziów zostały później zaskarżone przez Komisję w trybie art. 258 TFUE¹⁷.

Ponadto wyrok Łowicz miał istotny wydźwięk, gdyż Trybunał Sprawiedliwości przypomniał w nim, że niedopuszczalne są przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym¹⁸.

Jeden z dwóch wyroków prejudycjalnych odpowiadających na pytania sądu krajowego zapadł w sprawie A.K. i in.¹⁹ Z odesłaniem prejudycjalnym wystąpił 20 września 2018 r. Sąd Najwyższy wnosząc o zbadanie, czy Izba Dyscyplinarna tego sądu spełnia wymogi niezawisłości z art. 47 KPP oraz czy Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy 2017 r.²⁰ (nowa KRS) sama spełnia takie wymogi. Sprawa została połączona z dalszymi dwiema sprawami, w których wnioski zostały złożone 3 października 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku wskazał, że przepisy unijne „stoją one na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów”. Trybunał nie podał konkretnego standardu oceny, lecz stwierdził, że taka sytuacja ma miejsce, „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

¹⁶ Wyrok TS z 26.03.2020 r., C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa i in., ECLI:EU:C:2020:234, pkt 53.

¹⁷ Skarga wniesiona w dniu 25 października 2019 r. – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-791/19.

¹⁸ Wyrok TS z 26.03.2020 r., C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa i in., ECLI:EU:C:2020:234, pkt 58.

¹⁹ Wyrok TS z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A. K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), ECLI:EU:C:2019:982.

²⁰ Ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3).

lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, **i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności**, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym” (podkreśl. – AFA)²¹. Ostateczną decyzję, czy Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego „zapewnia, w szczególności z uwagi na swój skład, gwarancje wystarczające do wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności”²² Trybunał pozostawił sądowi odsyłającemu. Jednocześnie przedstawił jednak kryteria takiej oceny wskazując, że zbieg analizowanych czynników „może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie”²³.

Wyrok A.K. miał bardzo znaczące konsekwencje²⁴, gdyż uruchomił lawinę dalszych wydarzeń prawnych. Stosując się do zawartych w nim wskazówek, polski Sąd Najwyższy 5 grudnia 2019 r. wydał wyrok²⁵, w którym uznał, że „Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu art. 47 KPP oraz art. 6 Konwencji i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”. W reakcji na te orzeczenia 20 grudnia 2019 r. przyjęto tzw. ustawę kagańcową²⁶, przewidującą m.in., że sędziowie sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i NSA odpowiadają dyscyplinarnie za działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości oraz działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle tej ustawy wyrażony przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku A.K. wymóg zbadania zgodności ze standardami unijnymi powołania sędziów przy udziale nowej KRS stanowi przewinienie dyscyplinarne, które może skutkować nawet złożeniem sędziego z urzędu. Następnie w uchwale składu trzech izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r.,²⁷ przesądzono, że udział w składzie sądzącym osoby powołanej na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek nowej KRS skutkuje nienależytą obsadą sądu²⁸ albo sprzecznością składu

²¹ Wyrok TS z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A. K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), ECLI:EU:C:2019:982, pkt 171.

²² Wyrok TS z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A. K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), ECLI:EU:C:2019:982, pkt 128.

²³ Wyrok TS z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A. K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), ECLI:EU:C:2019:982, pkt 142.

²⁴ Zob. m.in. *Skutki wyroków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego dotyczących Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa*, (debata w redakcji „Europejskiego Przeglądu Sądowego” w dniu 17.12.2019 r.), „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/1, s. 4-32. M. Wrzołek-Romańczuk, *Status prawny osoby formalnie powołanej na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie – uwagi na tle wyroku TSUE z 19.11.2019 r. oraz orzeczeń Sądu Najwyższego będących konsekwencją tego rozstrzygnięcia*, Palestra 5/2020.

²⁵ III PO 7/18.

²⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

²⁷ Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r., BSA I-4110-1/2020.

²⁸ W rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.

sądu z przepisami prawa²⁹. Odpowiedzią na te orzeczenia był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., który stwierdził³⁰, że uchwała Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. jest niezgodna z szeregiem przepisów Konstytucji RP³¹: art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 6 ust. 1 EKPC. Ograniczenia zawarte w ustawie kagańcowej skłoniły również sąd holenderski do zadania Trybunałowi Sprawiedliwości ponownie³² pytania o możliwość (czy raczej obowiązek) odmowy uznawania europejskich nakazów aresztowania z Polski ze względu na to, że „[wszystkie – AFA] sądy wydającego nakaz państwa członkowskiego nie są już niezawisłe ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości”. Ponadto ze względu na uregulowania zawarte w ustawie kagańcowej, Komisja Europejska wszczęła 29 kwietnia 2020 r. postępowanie w trybie art. 258 TFUE, w ramach którego 30 października 2020 r. skierowała do Polski uzasadnioną opinię.

Drugi merytoryczny wyrok zapadł w sprawie z wniesionego 28 grudnia 2018 r. pytania Naczelnego Sądu Administracyjnego³³, dotyczącego zgodności z prawem Unii braku możliwości skutecznego odwołania się od uchwały KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego oraz przepisów przewidujących umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia. Po prawie dwóch latach, 17 grudnia 2020 r., wydana została opinia rzecznika generalnego Tanchewa, który uznał, że polskie przepisy w tym zakresie naruszają art. 19 TUE i 267 TFUE, niweczą prawo do sądu i podważają zasadę lojalnej współpracy³⁴. Również Trybunał uznał takie zmiany za potencjalnie naruszające prawo unijne, art. 267 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE w zakresie, w jakim „wywołały szczególne skutki w postaci zapobieżenia wypowiedzeniu się przez Trybunał w przedmiocie pytań prejudycjalnych takich jak te, które zostały mu zadane przez ten sąd, i wykluczenia jakiegokolwiek możliwości przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z analogicznymi pytaniami”³⁵. Ponadto są one niezgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE „jeżeli okaże się [...] że zmiany te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wspomnianych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej

²⁹ W rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.

³⁰ Sygnatura U 2/20.

³¹ Art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2.

³² W wyroku z 17 grudnia 2020 r. w sprawach połączonych C-354/20 PPU i C-412/20 PPU L i P, ECLI:EU:C:2020:1033, Trybunał podtrzymał jednak swoje stanowisko z wyroku LM, że niewykonanie ENA z Polski ze względu na ograniczenie niezależności sądów jest możliwe tylko, jeśli występuje ryzyko naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej w indywidualnym przypadku. Same systemowe naruszenia nie są wystarczające.

³³ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Naczelnego Sąd Administracyjny (Polska) – A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa (Sprawa C-824/18).

³⁴ Opinia RG Tanchewa z 17.12.2020 r., C-824/18 A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, ECLI:EU:C:2020:1053.

³⁵ Wyrok z 2 marca 2021 r., C-824/18 A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, ECLI:EU:C:2021:153.

i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.” Trybunał zastosował zatem podobny test, jak w wyroku A.K. oparty na możliwości wzbudzenia **w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności sędziów, prowadzących w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów.**

W kolejnej sprawie z wniosku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z 3 października 2018 r. pytania były bardzo podobne do tych w sprawach Łowicz i in. Trybunał po wydaniu wyroku w tych ostatnich zwrócił do sąd krajowego z pytaniem, czy chce wycofać wnioski. Ze względu na to, że sąd wniosku nie wycofał, wydano postanowienie stwierdzające jego oczywistą niedopuszczalność³⁶.

W końcu, w dwóch postępowaniach sądy same wycofały wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, co skutkowało umorzeniem postępowania. Dotyczyło to wniosku Sądu Najwyższego (złożonego 3 października 2018 r.)³⁷ i trzech wniosków złożonych (7 i 10 października 2019 r.) przez Sąd Apelacyjny w Krakowie³⁸.

10.2.2. Postępowania prejudycjalne w toku

Przed Trybunałem Sprawiedliwości wciąż **toczy się osiem postępowań dotyczących niezależności sądownictwa** z wniosków polskich sądów. Dotyczą one kluczowych zagadnień, stanowiących sedno sporu między rządzącymi a obrońcami niezależności sądów, takich jak legalność działania Izby Dyscyplinarnej (w świetle wyroku A.K., wydanych w jego wyniku orzeczeń Sądu Najwyższego, postępowania Komisji przeciwko Polsce i wydanego w nim postanowienia tymczasowego) oraz Izby Kontroli i Spraw Publicznych; legalność orzekania przez sędziów powołanych przy udziale nowej KRS oraz w procedurze dotkniętej uchybieniami związanymi z prawem do skutecznego środka sądowego. W końcu pytania dotyczą zgodności z prawem unijnym przepisów ustawy kagańcowej zakazujących sądom „kwestionowania umocowania sądów” oraz „ustalania lub oceny przez sądy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

W dwóch postępowaniach z wniosków Sądu Najwyższego skierowanych w 2019 r. w sprawach sędziego Waldemara Żurka³⁹ i sędzi Moniki Frąckowiak⁴⁰

³⁶ Postanowienie Trybunału z dnia 6 października 2020 r. w sprawie C-623/18 Prokuratura Rejonowa w Słubicach przeciwko BQ.

³⁷ Postanowienie Trybunału z dnia 3.12.2019 r. w sprawie C-668/18 BP przeciwko UNIPARTS SARL z/s w Nyon.

³⁸ Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 7 maja 2020 r. w sprawach połączonych od C-763/19 do C-765/19 D.S. i in. przeciwko S.P. i in., ECLI:EU:C:2020:414.

³⁹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 26 czerwca 2019 r. – W.Ż. (Sprawa C-487/19).

⁴⁰ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 3 lipca 2019 r. – M.F. przeciwko J.M. (Sprawa C-508/19).

opinia rzecznika generalnego miała zostać wydana 11 lutego 2021 r., ale termin jej wydania został przesunięty na 14 kwietnia 2021 r. Pierwsza sprawa dotyczy kwestii tego, czy jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii Europejskiej sąd, w którego jednoosobowym składzie zasiada osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego z rażącym naruszeniem reguł prawa państwa członkowskiego dotyczących powoływania sędziów, w szczególności powołania przez Prezydenta mimo zaskarżenia uchwały KRS obejmującej wnioski o jej powołanie do pełnienia urzędu sędziego oraz wstrzymania jej wykonania zgodnie z prawem krajowym. W drugiej zapytano Trybunał Sprawiedliwości m.in. o to, czy sąd ostatniej instancji państwa członkowskiego może stwierdzić w postępowaniu o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego, że nie jest sędzią osoba, której doręczono akt powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w tym sądzie wydany na podstawie naruszających zasadę skutecznej ochrony sądowej przepisów. Zapytano też, czy zasadę skutecznej ochrony sądowej narusza utworzenie przez ustawodawcę krajowego w sądzie ostatniej instancji państwa członkowskiego jednostki organizacyjnej, która nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii. Kolejne pytanie zmierza do ustalenia, czy sąd, który składa się wyłącznie z osób, których akty powołania dotknięte są wadami może rozstrzygać o istnieniu stosunku służbowego i statusie jako sędziego osoby, której doręczono akt powołania do pełnienia urzędu sędziego sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego.

Kolejną grupą jest siedem wniosków z identycznymi pytaniami (dotyczącymi różnych sędziów) złożonymi przez Sąd Okręgowy w Warszawie 15 października 2019 r.⁴¹ Pytania dotyczą w pierwszej kolejności tego, czy narusza prawo unijne postępowanie karne, gdy w składzie sądu zasiada sędzia delegowany na podstawie jednoosobowej decyzji Ministra Sprawiedliwości z sądu znajdującego się jeden szczebel niżej w hierarchii, przy czym nie są znane kryteria, jakimi kierował się Minister Sprawiedliwości, delegując tego sędziego, a prawo krajowe nie przewiduje sądowej kontroli takiej decyzji i umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości odwołanie sędziego z delegacji w każdej chwili. Drugie pytanie zmierza do ustalenia, czy prawo unijne naruszone jest w przypadku, gdy w Sądzie Najwyższym, który rozpoznaje środek odwoławczy w takiej sprawie obowiązuje zasada przydzielania spraw zgodnie z alfabetyczną listą sędziów tej izby, wyraźnie zakazując pominięcia jakiegokolwiek sędziego, a w przydziale spraw uczestniczy również osoba powołana na wniosek KRS, do której kandydaci wybierani są przez izbę parlamentu, gdzie trzykrotnie popierani są przez polityków. Zapytano też o skutek orzeczeń wydanych w takich postępowaniach.

Ponadto toczy się sprawa z wniosku złożonego przez Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie w dniu 31 stycznia 2020 r.⁴² Sąd ten pyta m.in. czy w sytuacji, gdy sądem właściwym do rozpoznania kasacji od orzeczenia tego sądu jest Izba Dyscyplinarna, czyli organ, który w ocenie tego sądu zgodnej z oceną wyrażoną przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem w rozumieniu art. 47 Karty, konieczne jest pominięcie

⁴¹ Sprawy o sygnaturach od C-748/19 do C-754/19.

⁴² Ministerstwo Sprawiedliwości przeciwko R.G. (Sprawa C-55/20).

przepisów krajowych ustanawiających właściwość takiego organu, a obowiązkiem adwokackiego sądu dyscyplinarnego jest przekazanie takiej kasacji lub zażalenia do rozpoznania organowi sądowemu, który byłby właściwy, gdyby wspomniane przepisy nie stały temu na przeszkodzie.

Odróżniającą się od innych sprawą jest ta wszczęta z wniosku Sądu Najwyższego z 10 marca 2020 r.⁴³ Skonstruowana na wzór pytań sądów zwracających się do Trybunału Sprawiedliwości o zbadanie zgodności z prawem unijnym reform sądownictwa ograniczających ich niezależność, zmierza jednak raczej do zrelatywizowania problemów, o które pytają inni sędziowie. Pytanie prejudycjalne zostało zadane w jednoosobowym składzie przez sędziego awansowanego przez nową Krajową Radę Sądownictwa, status której (podobnie jak i sędziów, przy wyborze których uczestniczył ten organ), był analizowany przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie A.K.⁴⁴ Sąd ten zapytał, czy „jest sądem niezawisłym i bezstronnym oraz mającym odpowiednie kwalifikacje w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, organ, w którym zasiada osoba powołana po raz pierwszy lub kolejny (do sądu wyższej instancji) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez polityczny organ władzy wykonawczej państwa o totalitarnym, niedemokratycznym, komunistycznym systemie władzy („Rada Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”) na wniosek ministra sprawiedliwości tego państwa, w szczególności z uwagi na 1) brak transparentności kryteriów powołania, 2) możliwość odwołania sędziego w każdym czasie, 3) brak udziału w procedurze nominacyjnej samorządu sędziowskiego ani 4) odpowiednich organów władzy publicznej ukształtowanych w demokratycznych wyborach, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w społeczeństwie demokratycznym?”. Jak trafnie zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, „można uznać, że odesłanie prejudycjalne ma w istocie rzeczy skłaniać do rezygnacji z prób weryfikowania statusu i przymiotów nowo powołanych sędziów, czyli w praktyce prowadzić do zarzucenia jakiegokolwiek kontroli wadliwości ich powołania”⁴⁵.

Pomijając meritum sprawy, może być ona ciekawą okazją do sprawdzenia, czy sąd, który nie spełnia wymogów z art. 47 KPP i 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest uprawniony do zadania pytania prejudycjalnego. Wśród kryteriów oceny, czy organ odsyłający jest sądem figuruje bowiem również wymóg „niezawisłości”. Być może zatem Trybunał Sprawiedliwości zdecyduje się na przeanalizowanie statusu sędziego zadającego pytanie w świetle ustanowionych przez siebie w sprawie A.K. kryteriów. Zdecydowane zdanie w tym zakresie wyraził RPO, który w stanowisku przedstawionym Trybunałowi podniósł, że są wątpliwości, czy organ odsyłający może być traktowany jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii. Rzecznik stwierdził, że „[i]stnieją argumenty przemawiające za tym, że charakter i waga nieprawidłowości zaistniałych przy powołaniu Kamila Zaradkiewicza na stanowisko sędziego SN zniweczyły skutek procesu mianowania i z tego powodu dyskwalifikują składy orzekające SN z jego

⁴³ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 10 marca 2020 r. – BM, DM, EN przeciwko Getin Noble Bank S.A. (Sprawa C-132/20).

⁴⁴ Postanowienie o zadaniu pytania z 18.12.2019 r., V CSK 347/19, LEX nr 2766080.

⁴⁵ Por. Rzecznik do TSUE: pytania prejudycjalne przesłane przez Kamila Zaradkiewicza – niedopuszczalne, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-tsu-pytania-prejudycjalne-kamila-zaradkiewicza-niedopuszczalne>.

udziałem”⁴⁶. Proszę dodać zdanie: Nie kwestionując wagi tych naruszeń, warto jednak rozważyć, czy akurat pozbawiania prawa dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości w ramach procedury prejudycjalnej jest najskuteczniejszym sposobem przeciwstawienia się naruszaniu niezawisłości sądownictwa. Wydaje się, że skuteczniejsze byłoby odmawianie uznawania orzeczeń z państwa, które narusza trójpodział władzy, TS jednak nie zdecydował się na takie rozwiązanie.

W dalszej kolejności warto wskazać dziewięć prawie identycznych wniosków Sądu Najwyższego z końca września 2020 r.⁴⁷ stawiających Trybunałowi Sprawiedliwości pytania kluczowe dla sytuacji w Polsce, ale i z konstytucyjnoprawnego widzenia dla wszystkich państw członkowskich. Sąd ten pyta po pierwsze, czy do czasu rozstrzygnięcia sprawy C-791/19 Izba Dyscyplinarna nie może podejmować żadnych działań z uwagi na zawieszenie stosowania odpowiednich przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym. Ponadto zapytał o zgodność z prawem unijnym przepisów ustawy kagańcowej zakazujących sądom „kwestionowania umocowania sądów” oraz „ustalania lub oceny przez sądy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”. Sąd zmierza też do ustalenia, kto definiuje pojęcie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich i czy może ona uzasadniać ograniczanie przez państwo członkowskie podstawowych wartości i zasad Unii, w tym prawa do niezawisłego sądu.

W końcu przed Trybunałem Sprawiedliwości zawisła jest sprawa z wniosku sędziego Igora Tuleyi złożonego 18 listopada 2020 r. Zdążył on wydać postanowienie o skierowaniu pytań prejudycjalnych tuż przed uchyleniem mu immunitetu przez Izbę Dyscyplinarną i zawieszeniem w czynnościach służbowych.⁴⁸ Ponadto pytania o zgodność z prawem Unii działań Izby Dyscyplinarnej w sprawie sędziego Tuleyi zadał 9 grudnia 2020 r. sędzia Piotr Gąciarek, który przejął do prowadzenia sprawę po zawieszeniu tego pierwszego⁴⁹.

Sędzia Tuleya przywołując wyrok w sprawie A.K. oraz postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja przeciwko Polsce zawieszające działanie Izby Dyscyplinarnej⁵⁰, zadał pytania, czy prawo Unii sprzeciwia się przepisom prawa krajowego umożliwiającym Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego uchylenie immunitetu i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych, a tym samym faktyczne odsunięcie sędziego od orzekania w przydzielonych mu sprawach. Zapytał też, czy „przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych w stosunku do osób, którym powierzono zadanie sądenia” obejmują również przepisy dotyczące pociągnięcia do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia wolności (zatrzymania) sędziego sądu krajowego.

W końcu zapytał, czy sprzeczne z tym prawem są przepisy krajowe, zgodnie z którymi sprawy dotyczące zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Sprawy o numerach od C-491/20 do C-496/20, C-506/20, C-509/20, C-511/20.

⁴⁸ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie w dniu 18 listopada 2020 r. – YP (Sprawa C-615/20).

⁴⁹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie w dniu 9 grudnia 2020 r. – M. M. (Sprawa C-671/20).

⁵⁰ Postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277.

lub pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziego sądu krajowego należą, zarówno w pierwszej jak i w drugiej instancji, do wyłącznej właściwości organu, takiego jak Izba Dyscyplinarna, biorąc w szczególności pod uwagę (pojedynczo lub łącznie) szereg czynników wymienionych w postanowieniu.

Sędzia Gąciarek zadał pytanie, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie podjęciu przez prezesa sądu decyzji o zmianie składu sądującego w celu niedopuszczenia do orzekania sędziego, którego Izba Dyscyplinarna zawiesiła w czynnościach służbowych. Zapytał też, czy prawo unijne sprzeciwia się przepisom krajowym, które zakazują sędziemu krajowemu oceny, mocy wiążącej i okoliczności prawnych zezwolenia Izby Dyscyplinarnej przewidując jednocześnie, że próba takiego badania stanowi podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego. Ponadto zapytał, czy prawo unijne sprzeciwia się orzecznictwu organu krajowego, takiego jak Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z którym akty organów krajowych, takich jak Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowa Rada Sądownictwa, w zakresie powoływania osób do organu, takiego jak Izba Dyscyplinarna, nie podlegają kontroli sądowej, w tym kontroli z punktu widzenia prawa Unii – niezależnie od powagi i stopnia naruszenia – a akt powołania osoby na stanowisko sędziowskie ma charakter ostateczny i niewzruszalny.

W czasie oczekiwania na wynik postępowania prejudycjalnego, zapadło orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 lutego 2021 r., w którym ten ostatni stwierdził, że ze względu na to, że Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogu niezależnego sądu, nie może orzekać o sprawach dyscyplinarnych sędziów, a tym bardziej w sprawach o uchylenie immunitetu, co oznacza, że nie mogła orzec o zawieszeniu sędziego Tulei. Orzeczenie to stanowi przykład skorzystania przez sąd z uprawnień wynikających z prawa unijnego i poprawnego zastosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego.

10.3. Zalety instytucji pytań prejudycjalnych

Rola odesłań prejudycjalnych w ewolucji prawa unijnego, w tym w zakresie ochrony praworządności jest kluczowa.

Po pierwsze procedura prejudycjalna zainicjowana przez sądy krajowe **daje Trybunałowi okazję do wypowiedzania się o interpretacji prawa unijnego**. Rola sądów krajowych jest przy tym nie do przecenienia, gdyż podjęcie dialogu zależy wyłącznie od dokonanej przez nie oceny znaczenia i konieczności odesłania⁵¹. O skali dialogu świadczy fakt, że w latach 1952–2019 sądy krajowe wniosły do Trybunału Sprawiedliwości łącznie 11 358 odesłań prejudycjalnych. Pytania prejudycjalne rozwijają unijne prawo konstytucyjne, a bez nich rola Trybunału byłaby bardzo ograniczona. Sądy krajowe są przy tym odważniejsze niż Komisja, która działa dopiero, gdy ma przygotowany grunt prawny. Przełomowe zasady prawa unijnego mają swoje źródło zwykle właśnie w pytaniach sądów krajowych, a rzadko w skargach Komisji. Stąd prawo unijne daje każdemu sądowi krajowemu, niezależnie od jego miejsca

⁵¹ Wyrok TS z 16.12.2008 r., C-210/06, *Cartesio*, ECLI:EU:C:2008:723, pkt 91.

w hierarchii czy składu, prawo zadania pytania prejudycjalnego w sprawie, jeśli uzna, że występują w niej kwestie dotyczące interpretacji lub ważności prawa unijnego, które powinny być rozstrzygnięte przez ten sąd. Natomiast wszelkie próby jego ograniczania są niezgodne z prawem unijnym.⁵²

Co istotne, ważny jest sam fakt nawiązania dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości. Sąd luksemburski może bowiem dokonać interpretacji prawa unijnego nie tylko poprzez udzielenie wprost odpowiedzi na pytanie sądu krajowego, ale również przy okazji udzielania odpowiedzi, a nawet odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie. Często najważniejsze zasady prawa unijnego wyrażone są w uzasadnieniu, a nie w sentencji wyroku. Taką wypowiedzią „przy okazji rozpatrywania sprawy”, było orzeczenie w sprawie sędziów portugalskich, ASJP. Trybunał, prawdopodobnie mając na względzie sytuację w Polsce i innych państwach członkowskich, wyinterpretował z art. 19 TUE obowiązek państw członkowskich zapewnienia niezależności sądom mogącym rozpatrywać skargi z dziedziny prawa unijnego. W ten sposób otworzył drogę dla postępowań sądowych dotyczących zgodności z prawem unijnym polskich reform zmierzających do ograniczenia niezależności sądownictwa, zarówno w ramach innych pytań prejudycjalnych, jak i skarg bezpośrednich wnoszonych przez Komisję. Przykładem ważnej wypowiedzi interpretacyjnej (choć jedynie powtarzającej dotychczasowe orzecznictwo) podczas odmowy udzielenia odpowiedzi była sprawa Łowicz i in. Mimo uznania pytań za niedopuszczalne⁵³, Trybunał Sprawiedliwości na końcu wyroku wypowiedział się merytorycznie o sprzeczności z prawem unijnym przepisów krajowych, narażających sędziów krajowych na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym⁵⁴. To stwierdzenie było niezwykle potrzebne w czasie, w którym w Polsce wszczynano postępowania dyscyplinarne właśnie za skierowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału.

Co do samej praworządności, jak trafnie ujmuje to E. Łętowska, „Sprawy z Polski, z uwagi na ich liczbę, uporczywość i zakres naruszeń, czynią z nich [...] udatne tworzywo interpretacyjne dla Trybunału. Sprawy z Polski są [...] egzemplifikacją ogólniejszego procesu i zarazem katalizatorem w ewolucji doszukującej się w samym art. 19 ust. 1 TUE gwarancji dla sądów krajowych jako uczestników ustawicznego, „kolektywnego procesu edukacji państw uczestniczących w integracji europejskiej”, co do znaczenia i rangi praworządności w ramach art. 2 TUE.”⁵⁵ Stąd to właśnie

⁵² Przegląd przepisów krajowych uznanych za niezgodne z prawem unijnym jako ograniczające prawo zadania pytań prejudycjalnych jest w A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Praktyczny poradnik*, Warszawa 2020, s. 78–82. Por. też A. Łazarzka, *Refleksje na temat czynników „mroźących” europejski dialog prejudycjalny*, EPS 2020, nr 12, s. 4–10.

⁵³ Wyrok Trybunału z 26.03.2020 r. w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18 Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu oraz postępowanie karne przeciwko VX, WW, XV, ECLI:EU:C:2020:234.

⁵⁴ Wyrok TS z 26.03.2020 r., C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa i in., ECLI:EU:C:2020:234, pkt 58.

⁵⁵ E. Łętowska, *Czego uczyć odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, Palestra 2020/5, [HTTPS://PALESTRA.PL/PL/CZASOPISMO/WYDANIE/5-2020/ARTYKUL/CZEGO-UCZYNA-ODPOWIEDZI-NA-PYTANIA-PREJUDYCJALNE-DOTYCZACE-POLSKIEGO-WYMIARU-SPRAWIEDLIWOSCI](https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2020/artykul/czego-uczyna-odpowiedzi-na-pytania-prejudycjalne-dotyczace-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci), s. 33.

seria pytań prejudycjalnych z Polski przyczyniła się do formułowania przez Trybunał Sprawiedliwości różnych kryteriów i wymagań wobec sądów krajowych⁵⁶.

Pytania prejudycjalne mogą wpływać również **zachęcająco na Komisję Europejską**, gdy waha się ona, czy wnieść do Trybunału skargę na podstawie art. 258 TFUE. Mimo posiadania przez Komisję informacji o naruszeniach w Polsce, na podstawie których instytucja ta złożyła wnioski o wszczęcie postępowania z art. 7 TUE⁵⁷ oraz obietnicy uruchomienia postępowania z art. 258 TFUE, przez wiele miesięcy nic nie działo się w tej sprawie. Komisja zapowiedziała złożenie takiej skargi już 20 grudnia 2017 r. co oznacza, że jej służby powinny wnieść ją do Trybunału Sprawiedliwości w terminie dwóch miesięcy. Komisja zdecydowała się na ten krok jednak dopiero dnia 2 października 2018 r. W międzyczasie polskie reformy sądownictwa trafiły na wokandę Trybunału dzięki pytaniom prejudycjalnym zadany przez sąd irlandzki w sprawie LM⁵⁸ oraz przez polski Sąd Najwyższy w sprawie DŚ przeciwko ZUS. Wydaje się, że dopiero wstępna akceptacja tego ostatniego wniosku (poprzez wydanie postanowienia o rozpoznaniu sprawy w trybie przyspieszonym) zachęciła Komisję do działania. Skoro Trybunał Sprawiedliwości nie stwierdził oczywiście niedopuszczalności wniosku, ryzyko przegrania sprawy się zmniejszyło.

Procedura postępowań prejudycjalnych **pozwala również sądom reagować na bieżąco** na kolejne liczne reformy sądownictwa. Dodatkowo mogą one wnioskować o zastosowanie trybu pilnego⁵⁹ lub przyspieszonego. Daje to przewagę nad skargami wnoszonymi przez Komisję, w przypadku których konieczne jest wyczerpaniu kilku faz postępowania – nieformalnej, następnie formalnego wszczęcia postępowania poprzez wezwanie do usunięcia uchybienia, wysłanie do państwa uzasadnionej opinii, w której wyznaczony jest ostateczny termin usunięcia naruszenia oraz wniesienie przez Komisję skargi przeciwko państwu członkowskiemu do Trybunału. Nawet przy maksymalnie krótkich terminach, takie postępowanie trwa zwykle co najmniej kilkanaście miesięcy. Natomiast pytanie prejudycjalne może zostać zadane szybko, przez co problem staje się elementem publicznej dyskusji w całej Unii Europejskiej.

Ze względu na decentralizację instytucji odesłania prejudycjalnego i wielość sądów, które mogą kierować takie odesłania, nawet, jeśli pytanie zadane przez jeden sąd było sformułowane zbyt wąsko, inny sąd może zadać kolejne, sformułowane bardziej odpowiednio, gdyż przygotowywane w oparciu o pytanie wcześniejsze i bez presji czasowej. Ta ostatnia często bowiem towarzyszy pytaniom mającym na celu zatrzymanie reform ograniczających niezawisłość sądownictwa. Procedura prejudycjalna pozwala zatem na **większą elastyczność** i niejako daje drugą, a często i trzecią szansę na odpowiednie przedstawienie danej kwestii Trybunałowi. Szansy

⁵⁶ Tamże, s. 31.

⁵⁷ Komisja Europejska, Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce z 20.12.2017 r., COM(2017) 835 final.

⁵⁸ Trybunał w tej sprawie nie ocenił jednak ich zgodności z prawem UE, a jedynie przedstawił ogólny schemat postępowania dla sądów innych państw członkowskich wykonujących europejskie nakazy aresztowania pochodzące z państwa, w którym mają miejsce systemowe ograniczenia niezależności sądów.

⁵⁹ Tylko, gdy odesłanie prejudycjalne dotyczy dziedzin objętych tytułem V trzeciej części TFUE, czyli dotyczących Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Por. art. 107 § 1 Regulaminu TS.

takiej nie ma samotnie działająca Komisja, która musi wszczynać od nowa kolejne postępowanie przeciwnaruszeniowe. Uzasadniona opinia wyznacza bowiem zakres skargi do Trybunału, Komisja nie może jej rozszerzyć po wysłaniu państwu. Zdarza się zatem, że skarga jest sformułowana zbyt wąsko, bo opinia była przygotowywana pod presją czasu i nie mogła wziąć pod uwagę rozwoju sytuacji. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku zaskarżenia działalności Izby Dyscyplinarnej SN. Pierwsza skarga okazała się sformułowana zbyt wąsko, żeby wyeliminować całkowicie możliwość podejmowania działań przez Izbę wobec sędziów. Mimo zakazu jej działalności w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów, Izba, przyjmując wąską definicję spraw dyscyplinarnych, orzeka o uchylaniu immunitetów sędziów i zawieszaniu ich w obowiązkach. W celu zaradzenia tej sytuacji Komisja Europejska wysłała do Polski 3 grudnia 2020 r. dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia na mocy art. 258 TFUE, a 27 stycznia 2021 r. uzasadnioną opinię, w której wyznaczyła ostateczny, miesięczny, termin na zaprzestanie orzekania przez Izbę Dyscyplinarną.

Znaczny potencjał pytań prejudycjalnych do zablokowania reform sądownictwa widać po skali reakcji rządzących na ich zadawanie. Podejmowane były liczne próby zwalczania pytań już zadanych oraz ogólnego ograniczenia sędziom możliwości ich zadawania. Do pierwszej kategorii należy choćby, uznawane za motywowane politycznie, wycofanie 25 września 2018 r. przez ZUS zażalenia w przypadku pierwszego pytania zadanego przez Sąd Najwyższy⁶⁰. Cechy zarówno indywidualnej represji, ale również ogólnego skutku mrozącego wykazuje wszczynanie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów, którzy zadali pytanie prejudycjalne (za tzw. eksces orzecznicy). Systemowe ograniczanie możliwości zadawania pytań prejudycjalnych zmierzających do kwestionowania statusu sędziów powołanych przez nową KRS miało miejsce przykładowo poprzez złożenie do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego wniosku o zbadanie zgodności art. 267 TFUE z Konstytucją RP⁶¹ w zakresie, w jakim uprawnia do zadania pytania, gdy rozstrzygnięcie Trybunału w tym zakresie nie odnosi się do przedmiotu sprawy zawisłej przed sądem krajowym kierującym odesłanie prejudycjalne oraz w zakresie, w jakim dopuszcza występowanie przez sąd z pytaniem prejudycjalnym w sprawach dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej oraz postępowania przed organami władzy sądowniczej państwa członkowskiego UE. Wniosek taki albo ukazuje podstawową niewiedzę wnioskodawcy w zakresie zasad prawa unijnego, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego sprzed 2015 r. albo został złożony w złej wierze. Podobnie przyjęcie wspomnianej powyżej tzw. ustawy kagańcowej⁶² ma uniemożliwić kontrolę reform sądownictwa przez sądy krajowe. Rządzący zmierzają do wyłączenia jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości i sądów krajowych w tym zakresie.

⁶⁰ <https://oko.press/zus-i-prokuratura-blokuje-sprawe-polski-w-trybunale-sprawiedliwosci-ue-sn-wycofa-pytania-prejudycjalne/>.

⁶¹ Sygn. sprawy K 7/18.

⁶² Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 190.

10.4. Ograniczenia procedury prejudycjalnej

Procedura prejudycjalna ma również swoje ograniczenia. Widać je szczególnie wyraźnie w przypadku naruszeń systemowych, takich jak reformy sądownictwa zmierzające do ograniczenia niezależności sądów.

Po pierwsze, do zadania pytań prejudycjalnych przez sąd **konieczne jest, by przed sądem krajowym toczyło się postępowanie**. Niekiedy trudno takie postępowanie zainicjować, zwłaszcza gdy reformy mają charakter ustrojowy. Początkowo problematyczne było na przykład zapytanie o zgodność ustawy obniżającej wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, z powodu braku postępowania, dla którego odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości w tej kwestii miałaby znaczenia dla orzeczenia sądu krajowego (występowałby łącznik w sprawie). W postępowaniu DŚ przeciwko ZUS-owi Sąd Najwyższy zdecydował się zadać pytania w sprawie, która, co prawda, miała wątek unijny (przepisy o koordynacji świadczeń społecznych), ale odpowiedź na pytanie nie miała oczywistego związku z rozstrzygnięciem. Dotyczyła jednak możliwości orzekania przez dwóch sędziów zasiadających w składzie, dotkniętych reformą. Dopiero postępowania zainicjowane w indywidualnych sprawach sędziów dotkniętych reformami (sprawa A.K. i odwołania od uchwał KRS) stanowiły pewną podstawę do zadania pytań prejudycjalnych.

Zwykle to strony stoją przed wyzwaniem przekonania sędziego, aby zadał pytanie prejudycjalne, w sporze o praworzędność, na początku większym wyzwaniem było znalezienie postępowania, w którym można by zadać pytanie zmierzające do ochrony niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości. To ograniczenie w systemie ochrony sądowej w prawie Unii mogłoby być choć częściowo rekompensowane składaniem przez jednostki skarg do Komisji Europejskiej na państwo członkowskie, które naruszyło prawo Unii. Krótki i nieskomplikowany formularz dostępny jest w internecie⁶³ i może być wypełniony on-line. Duża ilość skarg dotyczących danego zagadnienia może stanowić sygnał dla Komisji, że naruszenie ma charakter systemowy i zachęcić ją do wszczęcia postępowania na podstawie art. 258 TFUE.

Po drugie, **odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości musi być konieczna do rozstrzygnięcia danej sprawy**. Ten wymóg spowodował, że za niedopuszczalne zostały uznane pytania w sprawie Łowicz i in. oraz za oczywiście niedopuszczalne podobne pytania w sprawie z wniosku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim. Wydaje się, że w przypadku regulacji dotyczących postępowań dyscyplinarnych sędziów trudne jest wykazanie związku ze sprawą rozstrzyganą przez sędziego, dopóki nie zostanie przeciwko niemu takie postępowanie wszczęte. Wówczas hipotetycznie pytania mogłoby być zadane przez sąd rozstrzygający sprawę dyscyplinarną, ale jeżeli głównym problemem jest niezgodność takiego sądu dyscyplinarnego z prawem UE, to, z oczywistych względów, jego sędziowie nie są zainteresowani zadaniem pytań prejudycjalnych o tej treści. I nie ma znaczenia, że Izba Dyscyplinarna jako sąd, od którego wyroku nie ma odwołania, jest zobligowana do zwrócenia się do Trybunału. W tym zakresie widać znaczną przewagę postępowań z art. 258 TFUE. Trybunał

⁶³ https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_pl/.

wyjaśnił w sprawie Łowicz: „Podczas bowiem gdy w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Trybunał powinien zbadać, czy kwestionowane przez Komisję lub inne państwo członkowskie krajowe przepis lub praktyka są – generalnie i bez konieczności, by przed sądami krajowymi toczył się w tym przedmiocie spór – sprzeczne z prawem Unii, w ramach procedury prejudycjalnej rola Trybunału polega na asystowaniu sądowi odsyłającemu w poszukiwaniu rozstrzygnięcia konkretnego zawisłego przed tym sądem sporu.”⁶⁴

Po trzecie, klasyczny **podział kompetencji** polegający na tym, że TS interpretuje prawo unijne, a sąd krajowy je stosuje, choć ma swoje zalety, to jednak w przypadku sporu o praworządność osłabił wydzwięk wyroku. Trybunał Sprawiedliwości w najważniejszej i najtrudniejszej sprawie – A.K. – bardzo literalnie trzymał się tego podziału się trzymał i zostawił ostateczną ocenę i decyzję Sądowi Najwyższemu. Takie rozwiązanie zachęca polityków partii rządzącej do ograniczania znaczenia pytania do danej sprawy, i mimo iż interpretacja prawa unijnego zawarta w wyroku prejudycjalnym jest wiążąca dla wszystkich sądów (które nie zdecydowały się zadać własnego pytania), waga postępowania z art. 258 TFUE jest większa niż odpowiedź zawarta w wyroku prejudycjalnym.

Po czwarte, wyraźną słabością odesłań prejudycjalnych w porównaniu ze skargą z art. 258 TFUE jest **brak bezpośredniej sankcji w razie niestosowania się przez instytucje krajowe do wyroku prejudycjalnego**. Ponieważ ostatecznie sprawa rozstrzygnięta jest wyrokiem krajowym, aby doszło do nałożenia sankcji finansowych, konieczne jest wszczęcie i wygranie skargi przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE i następnie wszczęcie drugiego postępowania na podstawie art. 260 TFUE z żądaniem nałożenia ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej. Tymczasem w razie stwierdzenia naruszenia na podstawie art. 258 TFUE, od razu można wszcząć postępowanie z art. 260 TFUE. Nie bez znaczenia jest również, że Trybunał Sprawiedliwości może w postępowaniu z art. 258 TFUE nakazać zastosowanie środków tymczasowych, obwarowanych wysokimi sankcjami finansowymi. W przypadku polskich spraw, właśnie ta ostatnia możliwość jak dotychczas była jedynym narzędziem, które skutecznie powstrzymało reformy sądownictwa (obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego). W literaturze zauważa się, że choć zatem pytania prejudycjalne mogą przejawiać również elementy naprawcze (jak ma to miejsce w przypadku pytań dotyczących niezależności sądownictwa w Polsce), mają one głównie charakter prewencyjny, a „pytanie skierowane przez sąd krajowy służy wyjaśnieniu wątpliwości, które pojawiły się w sprawie krajowej z elementem unijnym, zaś uwzględnienie wskazówek TS przez sąd odsyłający pozwoli rozstrzygnąć sprawę krajową zgodnie z wymogami prawa Unii”⁶⁵.

W tym miejscu zauważyć jednak należy, że o ile rzeczywiście w polskich sprawach jak dotychczas jedynym skutecznym narzędziem powstrzymania reform było

⁶⁴ Wyrok TS z 26.03.2020 r., C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa i in., ECLI: EU:C:2020:234, pkt 47.

⁶⁵ P. Filipek, *Nieusuwalność sędziów i granice kompetencji państwa członkowskiego do regulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, EPS 2019, nr 12, s. 7.

postanowienie w sprawie środków tymczasowych wydane w postępowaniu z art. 258 TFUE, to jednak nie należy nie doceniać roli pytań w zapewnieniu **ochrony jednostek**. W normalnych warunkach poszanowania praworządności, realna ochrona w konkretnych sprawach zapewniana jest przez sądy (a Komisja działa w razie powtarzających się lub systemowych naruszeń). Zwłaszcza, że sądy dysponują również możliwością od dawna wynikającą z prawa Unii, lecz, wydaje się, nieużywaną przed sprawami z zakresu praworządności w Polsce – zawieszenia stosowania przepisu krajowego do czasu wydania orzeczenia prejudycjalnego dotyczącego jego zgodności z prawem Unii.

10.5. Pozytywny wpływ sporu o praworządność na używanie pytań prejudycjalnych w Polsce

Warto również wskazać, że spór o praworządność miał przynajmniej jedną pozytywną konsekwencję w postaci „rozreklamowania” instytucji pytań prejudycjalnych w Polsce. W samym roku 2018 dziewięć pytań (na 31 wszystkich zadanych przez polskie sądy w tym roku) dotyczyło praworządności. Chociaż większość pytań w sprawie praworządności pochodzi od Sądu Najwyższego, ze względu na to, że jest on instytucją najbardziej dotkniętą reformami⁶⁶, ale i ze względu na to, że jako sąd, od którego orzeczeń nie ma odwołania, jest zobowiązany do zadania pytania prejudycjalnego, to również polskie sądy powszechne odkryły ich istnienie i możliwości. W 2019 r., po raz pierwszy w historii, większość ze skierowanych w danym roku kalendarzowym odesłań prejudycjalnych sądów polskich pochodziła od sądów powszechnych, a nie od NSA czy Sądu Najwyższego, jak było w poprzednich latach⁶⁷. Do odkrycia własnej mocy sprawczej sądów w prowadzeniu dialogu z Trybunału Sprawiedliwości przyczyniły się również działania organizacji pozarządowych (zwłaszcza Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka⁶⁸) i Rzecznika Praw Obywatelskich⁶⁹.

Ale również politycy i społeczeństwo prowadzili gorące medialne spory na temat zakresu związania wyrokiem prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości, możliwości używania środków tymczasowych przez sąd krajowy zadający pytanie prejudycjalne czy też znaczenia różnych decyzji procesowych Trybunału (o przyznaniu lub nie przyznaniu trybu przyspieszonego, stwierdzeniu niedopuszczalności wniosku itd.). Zwłaszcza wyrok A.K. spowodował, że wiele osób prawdopodobnie po raz pierwszy przeczytało orzeczenie Trybunału. Co prawda w mediach często cytowano wyrwane pojedyncze zdania z wyroku nie oddające jego sensu i istoty, ale nie zmienia to faktu,

⁶⁶ U. Jaremba, *Defending the Rule of Law or Reality Based Self-defense? A New Polish Chapter in the Story of Judicial Cooperation in the EU*, European Papers, 2020, tom 5, nr 2, s. 866.

⁶⁷ Por. analizy w A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Praktyczny poradnik*, Warszawa 2020, s. 18 i nast.

⁶⁸ W ramach projektu „Nie tylko Strasburg? Alternatywne międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka”. Por. raport dostępny na stronie <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/09/Pytania-prejudycjalne-raport-FIN-web.pdf>

⁶⁹ Zwłaszcza poprzez organizowanie szkoleń dla sędziów i praktyków w Biurze RPO, np. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/pytania-prejudycjalne-teoria-i-praktyka>

że dyskusje odbywające się w głównych programach publicystycznych przybliżyły tę instytucję również obywatelom.

Na końcu warto by jeszcze przy tej okazji poświęcić kilka słów technicznej stronie sporządzania odesłań prejudycjalnych. Oczywiście należy mieć na uwadze, że wnioski miały charakter precedensowy, sporządzane były w warunkach wysokiej niepewności prawnej i presji czasowej oraz, że odniosły w dużej mierze zamierzony skutek. Merytorycznie są sformułowane na bardzo wysokim poziomie, z wykazaniem głębokiej znajomości regulacji unijnych. Na przyszłość nasuwają się jednak dwie uwagi dotyczące formalnej strony odesłań prejudycjalnych. Po pierwsze, według zaleceń Trybunału Sprawiedliwości odesłania prejudycjalne (pytania plus uzasadnienie) powinny nie przekraczać 10 stron⁷⁰. Tymczasem niektóre postanowienia liczą ponad pięćdziesiąt stron. Pomijając fakt, że muszą być one przetłumaczone na wszystkie inne języki urzędowe Unii, co generuje bardzo dużą ilość czasu i kosztów, to sąd naraża się na to, że jego wniosek będzie skrócony przez pracowników Dyrekcji Badań i Dokumentacji Trybunału Sprawiedliwości (taka możliwość wynika z art. 98 § 1 Regulaminu Trybunału⁷¹). Mimo starań, może okazać się, że rozważania kluczowe z punktu widzenia sądu zadającego pytanie, zostaną uznane za poboczne i nie będą przedmiotem rozważań przez Trybunał Sprawiedliwości. Po drugie, same pytania prejudycjalne są niekiedy nadmiernie rozbudowane i skomplikowane, składające się ze zdań wielokrotnie złożonych. Przykładowo, w jednej ze spraw NSA zadał dwa pytania prejudycjalne, z czego pierwsze składa się z jednego zdania liczącego 173 wyrazy (albo nawet 247, jeśli liczyć wraz z dodatkową opcją zawartą w pytaniu), a drugie również jest jednym zdaniem składającym się z 234 wyrazów. Tak sformułowane pytania są poważnym wyzwaniem dla tłumaczy.

Postulatem na przyszłość jest zatem, aby pytania oraz uzasadnienia sporządzane były językiem prostym, najlepiej przy pomocy zdań pojedynczych. Same wnioski (postanowienia sądu o zadaniu pytania prejudycjalnego) natomiast nie powinny przekraczać 10 stron lub czynić to jedynie nieznacznie⁷².

10.6. Podsumowanie

Pogarszająca się sytuacja w zakresie niezależności sądów w Polsce spowodowała szybki wzrost ilości pytań prejudycjalnych.⁷³ Ich rola w zakresie ochrony praworządności jest nie do przecenienia. Stanowiły one katalizator dla ustalenia przez

⁷⁰ Zalecenia dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z 8.11.2019 r. (2019/C 380/01), pkt 14.

⁷¹ Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z 25.09.2012 r. (Dz.Urz. UE L 265, s. 1, ze zm.). Przepis ten przewiduje: „Jeżeli przemawia za tym obszerność wniosku, przekład ten zastępuje się przekładem na język urzędowy zainteresowanego państwa streszczenia wniosku, które stanowić będzie podstawę do zajęcia przez to państwo stanowisk”.

⁷² Szerzej A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Praktyczny poradnik*, Warszawa 2020.

⁷³ L. Pech, *Protecting Polish judges from Poland's Disciplinary "Star Chamber": Commission v. Poland (Interim proceedings)*, CML Rev. 58(1), 2021.

Trybunał Sprawiedliwości kryteriów niezawisłości i niezależności sądów, przecierały szlaki dla skarg Komisji z art. 258 TFUE. Głównym celem pytań było uzyskanie skutecznej pomocy od Trybunału Sprawiedliwości przy zablokowaniu reform sądownictwa. Na pytanie, czy procedura prejudycjalna spełniła oczekiwania w tym zakresie, trudno jednak dać jednoznaczną odpowiedź. Jej stosowanie związane jest z podwójnym ograniczeniem. Po pierwsze, odpowiedź na pytanie musi niezbędna do wydania wyroku, czyli nawet jeśli pytanie dotyczy rzeczywistego naruszenia prawa Unii, ale jeśli nie jest niezbędne do rozstrzygnięcia w danej sprawie, Trybunał na nie nie odpowie. Po drugie, w procedurze prejudycjalnej TSUE nie wypowiada się o krajowych przepisach, lecz o prawie UE, a zatem ostateczne rozstrzygnięcie musi podjąć sąd krajowy zadający pytanie prejudycjalne.

Przykładowo, analizując skutki wyroku w sprawie A.K. (za wcześniej jeszcze na analizie drugiego merytorycznego wyroku, w sprawie A.B.) można stwierdzić, że z pewnością dał on mocne argumenty przeciwko reformie KRS i utworzeniu Izby Dyscyplinarnej, jednak głównym jego skutkiem, jak na razie, było pogłębienie dualizmu prawnego w Polsce. W czasach tak poważnego kryzysu i braku jakiegokolwiek chęci uwzględnienia racji drugiej strony przez rządzących, Trybunał Sprawiedliwości mógł być wypowiedzieć się w sposób bardziej stanowczy. Dla specjalistów prawa unijnego przyzwyczajonych do odczytywania najsztelniejszych wskazówek w wyroku, jego wydźwięk jednoznacznie sugeruje niezgodność Izby Dyscyplinarnej i nowej KRS z prawem unijnym⁷⁴. Nie budzi też wątpliwości, że interpretacją zawartą w tym wyroku związane są wszystkie sądy chyba, że zdecydują się wystąpić z własnym pytaniem prejudycjalnym⁷⁵. Jednak dla mniej wyrobionego czytelnika wyrok może być oddaniem pełnej odpowiedzialności za ocenę sądowi odsyłającemu. W związku z tym należy zgodzić się z P. Tuleją, który zauważa, że „Pytanie prejudycjalne SN, wyrok TS z 19.11.2019 r., wyrok SN z 5.12.2019 r. oraz uchwała SN z 23.01.2020 r. z jednej strony określają mechanizmy ochrony niezależności i bezstronności sądu, z drugiej – wskazują różne ograniczenia w ich skutecznej realizacji. Pytanie o możliwość efektywnej ochrony niezależności polskich sądów na płaszczyźnie prawa europejskiego pozostaje otwarte”⁷⁶.

⁷⁴ Por. np. M. Mistygacz, W. Sitek, *Skutki postanowienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 8.04.2020 r., C-791/19 R, dotyczącego niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego dla postępowań dyscyplinarnych*, PS 2020, nr 7–8, s. 17, według których „Oceniając treść analizowanego wyroku, trudno nie zauważyć, iż chociaż Trybunał Sprawiedliwości formalnie nie zajął kategorycznego stanowiska odnośnie do oceny niezależności i bezstronności sędziów ID SN, to jednak dokonany przez niego dobór kryteriów ww. oceny pokrywa się *de facto* ze wszystkim zarzutami podnoszonymi przeciwko ID.”

⁷⁵ Por. np. A. Grzelak, A. Sakowicz, *Wymóg niezależności sądu krajowego jako element skutecznej ochrony sądowej (uwagi na tle wyroku TS z 19.11.2019 r. dla polskiego wymiaru sprawiedliwości)*, PiP 2020, nr 5, s. 60 i nast.

⁷⁶ P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, PiP 2020, nr 10, s. 66–67.

Pytania prejudycjalne z Polski w sprawie praworządności zadane w latach 2018–2020

Dokument 10.1.

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie w dniu 9 grudnia 2020 r. – M. M. (Sprawa C-671/20)

Pytania prejudycjalne

1) Czy prawo Unii – w szczególności art. 2 TUE i wyrażoną w nim wartość państwa prawnego, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady: pierwszeństwa, lojalnej współpracy i pewności prawa – należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie stosowaniu uregulowania państwa członkowskiego, takiego jak art. 41b § 1 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (p.u.s.p.), w taki sposób, że prezes sądu może – samodzielnie i bez kontroli sądowej – podjąć decyzję o zmianie składu sądu na skutek wydania przez organ, taki jak Izba Dyscyplinarna, zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego pierwotnie wyznaczonego składu sądu (sędzia sądu okręgowego I. T.), które obejmuje obligatoryjne zawieszenie tego sędziego w czynnościach służbowych, z czym wiąże się w szczególności zakaz zasiadania tego sędziego w składach sądu w sprawach, do których został wyznaczony, w tym także w tych sprawach, do których został wyznaczony przed wydaniem wspomnianego zezwolenia?

2) Czy prawo Unii – w szczególności przepisy przytoczone w pytaniu 1 – należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie:

a) uregulowaniom państwa członkowskiego, takim jak art. 42a § 1 i 2 oraz art. 107 § 1 pkt 3 p.u.s.p., które zakazują sądowi krajowemu oceny – w toku kontroli spełniania przez ten sąd wymogów ustanowienia uprzednio na mocy ustawy – mocy wiążącej i okoliczności prawnych zezwolenia Izby Dyscyplinarnej, o którym mowa w pytaniu 1, będących bezpośrednią przyczyną zmiany składu sądu, przewidując jednocześnie, że próba takiego badania stanowi podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego?

b) orzecznictwu organu krajowego, takiego jak Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z którym akty organów krajowych, takich jak Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowa Rada Sądownictwa, w zakresie powoływania osób do organu, takiego jak Izba Dyscyplinarna, nie podlegają kontroli sądowej, w tym kontroli z punktu widzenia prawa Unii – niezależnie

od powagi i stopnia naruszenia – a akt powołania osoby na stanowisko sędziowskie ma charakter ostateczny i niewzruszalny?

3) Czy prawo Unii – w szczególności przepisy przytoczone w pytaniu 1 – należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie przyznaniu mocy wiążącej zezwoleniu, o którym mowa w pytaniu 1, w szczególności w zakresie zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych, z uwagi na wydanie go przez organ, taki jak Izba Dyscyplinarna, wobec czego:

a) wszelkie organy państwa (w tym sąd odsyłający, jak również organy mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składu sądu krajowego, w szczególności prezes sądu) mają obowiązek pominąć to zezwolenie i umożliwić sędziemu sądu krajowego, wobec którego zezwolenie to zostało wydane, zasiadanie w składzie orzekającym tego sądu;

b) sąd, w składzie którego nie zasiada sędzia pierwotnie wyznaczony do jej rozpoznania – wyłącznie z powodu objęcia tego sędziego wspomnianym zezwoleniem – nie stanowi sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i nie może w związku z tym rozstrzygać, jako „sąd”, kwestii dotyczących stosowania lub wykładni prawa Unii?

4) Czy znaczenie dla odpowiedzi na powyższe pytania ma fakt, że Izba Dyscyplinarna i Trybunał Konstytucyjny nie gwarantują skutecznej ochrony sądowej z uwagi na brak niezawisłości i stwierdzone naruszenia przepisów dotyczących powoływania ich członków?

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie
w dniu 18 listopada 2020 r. – YP
(Sprawa C-615/20)**

1) Czy prawo Unii – w szczególności art. 47 Karty Praw Podstawowych (KPP) i wyrażone w nim prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem oraz prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy – należy interpretować w ten sposób, że pozostaje on w sprzeczności z przepisami prawa krajowego szczegółowo przedstawionymi w punktach 2 i 3 niniejszego pytania tj. art. 80 i art. 129 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (p.u.s.p.), a także 110 § 2a p.u.s.p. i art. 27 § 1 pkt 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, umożliwiającymi Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego uchylenie immunitetu i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych, a tym samym faktyczne odsunięcie sędziego od orzekania w przydzielonych mu sprawach, zwłaszcza że:

- a) Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 47 KPP, art. 6 EKPC oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (orzeczenia C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982);
- b) członkowie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego charakteryzują się szczególnie silnymi powiązaniem z władzą ustawodawczą i wykonawczą (postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska C-791/19 R, EU:C:2020:277);
- c) Rzeczpospolitą Polską zobowiązano do zawieszenia stosowania niektórych przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym dotyczących tzw. Izby Dyscyplinarnej oraz do powstrzymywania się od przekazania spraw zawisłych przed tą izbą do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności (postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska C-791/19 R, EU:C:2020:277).

2) Czy prawo Unii – w szczególności art. 2 TUE i wyrażoną w nim wartość państwa prawnego oraz wymogi skutecznej ochrony sądowej wynikające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – należy interpretować w ten sposób, że „przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych w stosunku do osób, którym powierzono zadanie sądenia” obejmują również przepisy dotyczące pociągnięcia do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia wolności (zatrzymania) sędziego sądu krajowego, takie jak art. 181 Konstytucji RP w związku z art. 80 i art. 129 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (p.u.s.p.), zgodnie z którymi:

- a) pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziego sądu krajowego, co do zasady na wniosek prokuratora, wymaga zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego;
- b) sąd dyscyplinarny – zezwalając na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziego sądu krajowego – może (a w niektórych przypadkach ma obowiązek) zawiesić tego sędziego w czynnościach służbowych;

c) zawieszając sędziego sądu krajowego w czynnościach służbowych, sąd dyscyplinarny ma jednocześnie obowiązek obniżyć wynagrodzenie tego sędziego, w granicach określonych przez te przepisy, na czas trwania zawieszenia?

3) Czy prawo Unii – w szczególności przepisy przywołane w pytaniu 2 – należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiemu, takim jak art. 110 § 2a p.u.s.p. i art. 27 § 1 pkt 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, zgodnie z którymi sprawy dotyczące zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziego sądu krajowego należą, zarówno w pierwszej jak i w drugiej instancji, do wyłącznej właściwości organu, takiego jak Izba Dyscyplinarna, biorąc w szczególności pod uwagę (pojedynczo lub łącznie), że:

a) utworzenie Izby Dyscyplinarnej zbiegło się w czasie ze zmianą zasad wyłaniania członków organu, takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa (KRS), który bierze udział w procesie powoływania sędziów, i na którego wniosek zostali powołani wszyscy członkowie Izby Dyscyplinarnej;

b) ustawodawca krajowy wyłączył możliwość przeniesienia do Izby Dyscyplinarnej urzędujących sędziów sądu krajowego ostatniej instancji, takiego jak Sąd Najwyższy, w którego strukturach funkcjonuje ta izba, wobec czego w Izbie Dyscyplinarnej zasiadać mogą jedynie nowi członkowie powołani na wniosek KRS w zmienionym składzie;

c) Izba Dyscyplinarna charakteryzuje się szczególnie wysokim stopniem autonomii w ramach Sądu Najwyższego;

d) Sąd Najwyższy, w orzeczeniach wydanych w wykonaniu 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), potwierdził, że KRS w zmienionym składzie nie jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz że Izba Dyscyplinarna nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 47 KPP, art. 6 EKPC oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;

e) wniosek o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziego sądu krajowego pochodzi, co do zasady, od prokuratora, którego przełożonym służbowym jest organ władzy wykonawczej, taki jak Minister Sprawiedliwości, który może wydawać prokuratorom wiążące polecenia dotyczące treści czynności procesowych, a jednocześnie członkowie Izby Dyscyplinarnej oraz KRS w zmienionym składzie wykazują, jak stwierdził Sąd Najwyższy w orzeczeniach, o których mowa w pkt 2d, szczególnie silne powiązania z władzą ustawodawczą i wykonawczą – wobec czego Izba Dyscyplinarna nie może być uznana za podmiot trzeci w stosunku do strony postępowania;

f) Rzeczypospolita Polska została zobowiązana do zawieszenia stosowania niektórych przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym dotyczących Izby Dyscyplinarnej oraz do powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed tą izbą do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności, zgodnie z postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2020 r., *Komisja/Polska* (C-791/19 R, EU:C:2020:277)?

4) Czy w razie wydania zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego sądu krajowego oraz zawieszenia tego sędziego w czynnościach służbowych z jednoczesnym obniżeniem jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia, prawo Unii – w szczególności przepisy przywołane w pytaniu 2 oraz zasady: pierwszeństwa, lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE i pewności prawa – należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie przyznaniu mocy wiążącej takiemu zezwoleniu, w szczególności w zakresie

zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych, jeżeli zostało ono wydane przez organ, taki jak Izba Dyscyplinarna – wobec czego:

- a) wszelkie organy państwa (w tym sąd odsyłający, w składzie którego zasiada sędzia objęty tym zezwoleniem, jak również organy mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składu sądu krajowego) mają obowiązek pominąć to zezwolenie i umożliwić sędziemu sądu krajowego, wobec którego zostało ono wydane, zasiadanie w składzie orzekającym tego sądu,
- b) sąd, w składzie którego zasiada sędzia objęty tym zezwoleniem, stanowi sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy, względnie sąd niezależny i bezstronny, i może w związku z tym rozstrzygać – jako „sąd” – kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii?

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)
w dniu 6 października 2020 r. – M.F. przeciwko J.M.
(Sprawa C-496/20)¹**

1) Czy art. 279 TFUE oraz art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości w związku art. 4 ust. 3 oraz art. 19 ust. 1 TUE oraz w związku z punktem 1) tiret pierwszy i drugi postanowienia Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej należy rozumieć w ten sposób, że wniosek Prezesa Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z żądaniem przekazania akt sprawy w przedmiocie ustalenia nieistnienia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego należy odrzucić jako złożony przez podmiot, który do czasu rozstrzygnięcia sprawy C-791/19 nie może podejmować żadnych działań z uwagi na zawieszenie stosowania art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 825 ze zmianami)?

2) Czy art. 2 oraz art. 4 ust. 2 w związku z art. 19 TUE oraz zasadę prawa do sądu należy interpretować w ten sposób, że:

- a) sąd krajowy ma obowiązek odstąpić od stosowania zakazu „kwestionowania umocowania sądów” oraz „ustalania lub oceny przez sądy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”, takiego jak w art. 29 § 2 i 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 825 ze zmianami), gdyż respektowanie przez Unię tożsamości konstytucyjnej Państw Członkowskich nie uprawnia ustawodawcy krajowego do wprowadzenia rozwiązań godzących w podstawowe wartości i zasady Unii?
- b) tożsamość konstytucyjna państwa członkowskiego nie może pozbawiać prawa do niezawisłego sądu ustanowionego na mocy ustawy, gdy procedura nominacyjna poprzedzająca wręczenie aktu powołania dotknięta była uchybieniami opisanymi w pytaniach prejudycjalnych w sprawach C-487/19 oraz C-508/19 a jej uprzednią sądową kontrolę wyłączone celowo i w sposób oczywiście sprzeczny z krajową konstytucją?

3) Czy art. 2 oraz art. 4 ust. 2 w związku z art. 19 TUE oraz zasadę prawa do sądu i art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że treść pojęcia tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego w zakresie dotyczącym prawa do sądu może być ustalana w sposób wiążący dla sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego tylko w ramach dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości toczonego przez ten sąd lub inne sądy krajowe (np. sąd konstytucyjny) przy wykorzystaniu postępowania prejudycjalnego?

¹ Jest to jeden z dziewięciu prawie identycznych wniosków Sądu Najwyższego. Pozostałe mają sygnatury: od C-491/20 do C-495/20, C-506/20, C-509/20, C-511/20.

4) Czy art. 19 TUE w związku z art. 267 TFUE oraz zasadę ogólną prawa do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy należy interpretować w ten sposób, że sąd ostatniej instancji państwa członkowskiego odrzuca wniosek o przekazanie akt sprawy, w której wystąpił z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości, gdy z wnioskiem takim wystąpiła osoba powołana na stanowisko sędziego na podstawie przepisów krajowych oraz w okolicznościach prowadzących do ukonstytuowania sądu niespełniającego wymogów niezależności i niezawisłości oraz niebędącego sądem ustanowionym ustawą, bez konieczności uprzedniego wyczerpania trybu postępowania, o którym mowa w pytaniu prejudycjalnym C-508/19 lub w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C- 625/18, A.K. i in.?

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)
w dniu 10 marca 2020 r.
– BM, DM, EN przeciwko Getin Noble Bank S.A.
(Sprawa C-132/20)**

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Najwyższy

Strony w postępowaniu głównym

Strony skarżące: BM, DM, EN

Strona pozwana: Getin Noble Bank S.A.

Pytania prejudycjalne

Czy art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 19 ust. 1 drugi akapit Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) w związku z art. 47 ust. 1 i 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP) i z art. 267 akapit trzeci TFUE oraz art. 38 KPP i art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich¹ należy interpretować w ten sposób, że jest sądem niezawisłym i bezstronnym oraz mającym odpowiednie kwalifikacje w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, organ, w którym zasiada osoba powołana po raz pierwszy lub kolejny (do sądu wyższej instancji) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez polityczny organ władzy wykonawczej państwa o totalitarnym, niedemokratycznym, komunistycznym systemie władzy („Rada Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”) na wniosek ministra sprawiedliwości tego państwa, w szczególności z uwagi na 1) brak transparentności kryteriów powołania, 2) możliwość odwołania sędziego w każdym czasie, 3) brak udziału w procedurze nominacyjnej samorządu sędziowskiego ani 4) odpowiednich organów władzy publicznej ukształtowanych w demokratycznych wyborach, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w społeczeństwie demokratycznym?

Czy znaczenie dla rozstrzygnięcia zagadnienia określonego w punkcie 1 ma okoliczność, że powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego na kolejnych stanowiskach (w sądach wyższej instancji) mogło nastąpić z powodu uznania odpowiedniego okresu (stażu) pracy oraz na podstawie oceny pracy na stanowisku, na które osoba ta została powołana co najmniej po raz pierwszy przez polityczne organy, o których mowa w punkcie 1 oraz na podstawie procedury w tym punkcie opisanej, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w społeczeństwie demokratycznym?

¹ Dz. U. 1993, L 095, s. 29

Czy znaczenie dla rozstrzygnięcia zagadnienia określonego w punkcie 1 ma okoliczność, że powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego na kolejnych stanowiskach (w sądach wyższej instancji, z wyjątkiem Sądu Najwyższego) nie było uzależnione od złożenia ślubowania sędziowskiego przestrzegania wartości społeczeństwa demokratycznego, a osoba powołana po raz pierwszy składała przyrzeczenie stania na straży ustroju politycznego państwa komunistycznego i tak zwanej „praworządności ludowej”, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w społeczeństwie demokratycznym?

Czy art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 19 ust. 1 drugi akapit TUE w związku z art. 47 ust. 1 i 2 KPP i z art. 267 akapit trzeci TFUE oraz art. 38 KPP i art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że jest sądem niezawisłym i bezstronnym oraz mającym odpowiednie kwalifikacje w rozumieniu prawa Unii Europejskiej organ, w którym zasiada osoba powołana po raz pierwszy lub kolejny (do sądu wyższej instancji) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego z rażącym naruszeniem przepisów konstytucyjnych państwa członkowskiego Unii Europejskiej, z uwagi na niezgodne z konstytucją państwa członkowskiego obsadzenie organu wyłaniającego tę osobę jako kandydata powołanego następnie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (Krajowej Rady Sądownictwa), co zostało stwierdzone przez sąd konstytucyjny państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a co w konsekwencji mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w społeczeństwie demokratycznym?

Czy art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 19 ust. 1 drugi akapit TUE w związku z art. 47 ust. 1 i 2 KPP i z art. 267 akapit trzeci TFUE oraz art. 38 KPP i art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że jest sądem niezawisłym i bezstronnym oraz mającym odpowiednie kwalifikacje w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, organ, w którym zasiada osoba powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego po raz pierwszy lub kolejny (do sądu wyższej instancji) wyłoniona jako kandydat przedstawiony do powołania na ten urząd w postępowaniu przed organem oceniającym kandydatów (Krajową Radą Sądownictwa), jeżeli postępowanie to nie spełniało kryteriów jawności oraz transparentności reguł wyboru kandydatów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w społeczeństwie demokratycznym?

Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 6 ust. 3 TUE w związku z art. 47 ust. 1 i 2 KPP, a także z art. 267 akapit trzeci TFUE oraz art. 38 KPP i art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że sąd ostatniej instancji państwa członkowskiego Unii Europejskiej (Sąd Najwyższy) dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej jako środka mającego na celu zapobieganie stałemu stosowaniu nieuczciwych warunków w umowach zawieranych przez sprzedawców i dostawców z konsumentami, obowiązany jest dokonać z urzędu na każdym etapie postępowania oceny, czy:

- a) spełnia kryteria niezawisłego i bezstronnego oraz mającego odpowiednie kwalifikacje w rozumieniu prawa Unii Europejskiej sąd, o którym mowa w punkcie 1 oraz w punkcie 4, bez względu na wpływ oceny kryteriów wskazanych w tych punktach na treść rozstrzygnięcia w zakresie stwierdzenia nieuczciwego charakteru warunku umownego, a ponadto,
- b) postępowanie przed sądem, o którym mowa w punkcie 1 oraz w punkcie 4, jest ważne?

Czy art. 2, art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 19 ust. 1 drugi akapit TUE w związku z art. 47 ust. 1 i 2 KPP i z art. 267 akapit trzeci TFUE oraz z art. 38 KPP i art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że na przeszkodzie stwierdzeniu braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziego w nim zasiadającego z powodu okoliczności, o których mowa w punktach 1-5, zgodnie z prawem Unii Europejskiej, mogą stać przepisy konstytucyjne państwa członkowskiego Unii Europejskiej dotyczące ustroju sądów lub powoływania sędziów uniemożliwiające ocenę skuteczności powołania sędziego?

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej
w Warszawie (Polska) w dniu 31 stycznia 2020 r. –
Ministerstwo Sprawiedliwości przeciwko R.G.
(Sprawa C-55/20)**

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: Ministerstwo Sprawiedliwości

Strona pozwana: R.G.

Pytania prejudycjalne

Czy do postępowania dotyczącego odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów i prawników zagranicznych wpisanych na listę adwokatów, w ramach której to odpowiedzialności adwokata można w szczególności obciążyć karą pieniężną, zawiesić w czynnościach zawodowych lub wydaląc z adwokatury, a prawnika zagranicznego można w szczególności obciążyć karą pieniężną, zawiesić jego prawo do świadczenia pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej lub zakazać mu świadczenia pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, stosuje się przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym¹ (dalej: „dyrektywa usługowa”), w tym art. 10 ust. 6 dyrektywy usługowej? W razie odpowiedzi pozytywnej, czy do powyższego postępowania prowadzonego przed sądami adwokackimi w sprawach, w których od orzeczeń tych sądów nie przysługuje żaden środek zaskarżenia do sądów państwowych lub w których od orzeczeń takich przysługuje wyłącznie nadzwyczajny środek zaskarżenia, jakim jest kasacja do Sądu Najwyższego, zastosowanie mają przepisy Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: „Karta”), w tym jej art. 47, także w sprawach, w których wszystkie istotne elementy występują w obrębie jednego państwa członkowskiego?

Czy w sprawie, w której – w postępowaniu, o którym mowa w pytaniu pierwszym – właściwym do rozpoznania kasacji od orzeczenia lub postanowienia adwokackiego sądu dyscyplinarnego lub zażalenia na zarządzenie o odmowie przyjęcia takiej kasacji zgodni z obowiązującymi przepisami krajowymi jest organ, który w ocenie tego sądu zgodnej oceną wyrażoną przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., sygnatura akt III PO 7/18, nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem w rozumieniu art. 47 Karty konieczne jest pominięcie przepisów krajowych ustanawiających właściwość takiego organu, a obowiązkiem adwokackiego sądu dyscyplinarnego

¹ Dz. U. 2006, L 376, s. 36

jest przekazanie takiej kasacji lub zażalenia do rozpoznania organowi sądowemu, który byłby właściwy, gdyby wspomniane przepisy nie stały temu na przeszkodzie?

Czy w sprawie, w której – w postępowaniu, o którym mowa w pytaniu pierwszym – kasacja od orzeczenia lub postanowienia adwokackiego sądu dyscyplinarnego, zgodnie ze stanowiskiem owego sądu, nie przysługuje ani Prokuratorowi Generalnemu ani Rzecznikowi Praw Obywatelskich, stanowisko to jest zaś:

- a) sprzeczne ze stanowiskiem wyrażonym w uchwale składu 7 sędziów z dnia 27 listopada 2019 r., sygnatura akt II DSI 67/18, przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, tj. organ, który zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi jest właściwy do rozpoznania zażalenia na zarządzenie o odmowie przyjęcia kasacji, lecz który w ocenie adwokackiego sądu dyscyplinarnego zgodnej z oceną wyrażoną przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., sygnatura akt III PO 7/18, nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem w rozumieniu art. 47 Karty,
- b) zgodne ze stanowiskiem wyrażanym uprzednio przez Izbę Karną Sądu Najwyższego, tj. organ sądowy, który byłby właściwy do rozpoznania takiego zażalenia, gdyby wspomniane przepisy nie stały temu na przeszkodzie, adwokacki sąd dyscyplinarny może (względnie powinien) pominąć stanowisko wyrażone przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego?

Czy jeżeli w sprawie, o której mowa w pytaniu trzecim, adwokackiemu sądowi dyscyplinarnemu przedstawiono do rozpoznania odwołanie Ministra Sprawiedliwości, zaś:

- a) jednym z czynników, które w ocenie Sądu Najwyższego wyrażonej w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., sygnatura akt III PO 7/18, a także w ocenie adwokackiego sądu dyscyplinarnego, uzasadniają przyjęcie, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, tj. organ, o którym mowa w pytaniu trzecim w lit. a, nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem w rozumieniu art. 47 Karty, jest wpływ władzy wykonawczej, w tym właśnie Ministra Sprawiedliwości, na jej skład osobowy,
- b) funkcję Prokuratora Generalnego, który zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, tj. organ, o którym mowa w pytaniu trzecim lit. a, miałby być uprawniony do wniesienia kasacji od postanowienia zapadłego na skutek odwołania, zaś zgodnie ze stanowiskiem Izby Karnej Sądu Najwyższego, tj. organu sądowego, o którym mowa w pytaniu trzecim lit. b, oraz zgodnie ze stanowiskiem adwokackiego sądu dyscyplinarnego, takiego uprawnienia nie posiada, pełni z mocy prawa właśnie Minister Sprawiedliwości, to adwokacki sąd dyscyplinarny winien pozostawić odwołanie to bez rozpoznania, jeżeli tylko w ten sposób może zapewnić zgodność postępowania z art. 47 Karty, a w szczególności uniknąć ingerencji w to postępowanie ze strony organu niebędącego niezawisłym i bezstronnym sądem w rozumieniu tego przepisu?

**Trzy wnioski SA w Krakowie
(sprawy połączone, następnie wykreślone
z powodu wycofania wniosków):**

**[wniosek następnie wycofany]
Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Apelacyjny w Krakowie (Polska)
w dniu 18 października 2019 r.
– M.Ś., I.Ś. przeciwko R.B.P. Spółka Akcyjna**

(Sprawa C-765/19)

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Apelacyjny w Krakowie

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: M.Ś., I.Ś.

Strona pozwana: R.B.P. Spółka Akcyjna

Pytania prejudycjalne

Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie jest sędzią niezawisłym w rozumieniu prawa unijnego osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego z rażącym naruszeniem reguł prawa Państwa Członkowskiego dotyczących powołania sędziów, w szczególności polegającym na powołaniu tej osoby do pełnienia urzędu sędziego na skutek wskazania organu nie dającego gwarancji niezależności od władz wykonawczej i ustawodawczej oraz bezstronności, przy systemowym wyłączeniu kontroli sądowej legalności procedury nominacyjnej, a także polegającym na powołaniu tej osoby do pełnienia urzędu sędziego mimo uprzedniego zaskarżenia do właściwego sądu krajowego (Naczelnego Sądu Administracyjnego) uchwały organu krajowego (Krajowej Rady Sądownictwa) obejmującej wniosek o jej powołanie do pełnienia urzędu sędziego, mimo wstrzymania wykonania tej uchwały zgodnie z prawem krajowym oraz mimo niezakończenia postępowania przed właściwym sądem krajowym (Naczelnym Sądem Administracyjnym) przed doręczeniem aktu powołania?

- a w związku z tym nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio z mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii Europejskiej sąd, w którego składzie zasiadają osoby powołane w wyżej wskazanych warunkach?

W razie udzielenia pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze – czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że orzeczenie wydane przez sędziego i sąd ostatniej instancji, ustanowiony w sposób opisany w pkt 1, nie jest orzeczeniem w sensie prawnym (jest orzeczeniem nieistniejącym) w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, a oceny w tym zakresie może dokonać sąd powszechny spełniający wymogi stawiane sądowi w rozumieniu przepisów unijnych?

[wniosek następnie wycofany]

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Apelacyjny w Krakowie (Polska)
w dniu 18 października 2019 r.**

**– C. S.A. przeciwko Syndykowi masy upadłości I.T.
w upadłości likwidacyjnej**

(Sprawa C-764/19)

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Apelacyjny w Krakowie

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: C. S.A.

Strona pozwana: Syndyk masy upadłości I.T. w upadłości likwidacyjnej

Pytania prejudycjalne

Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie jest sędzią niezawisłym w rozumieniu prawa unijnego osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego z rażącym naruszeniem reguł prawa Państwa Członkowskiego dotyczących powołania sędziów, w szczególności polegającym na powołaniu tej osoby do pełnienia urzędu sędziego na skutek wskazania organu nie dającego gwarancji niezależności od władz wykonawczej i ustawodawczej oraz bezstronności, przy systemowym wyłączeniu kontroli sądowej legalności procedury nominacyjnej, a także polegającym na powołaniu tej osoby do pełnienia urzędu sędziego mimo uprzedniego zaskarżenia do właściwego sądu krajowego (Naczelnego Sądu Administracyjnego) uchwały organu krajowego (Krajowej Rady Sądownictwa) obejmującej wniosek o jej powołanie do pełnienia

urzędu sędziego, mimo wstrzymania wykonania tej uchwały zgodnie z prawem krajowym oraz mimo niezakończenia postępowania przed właściwym sądem krajowym (Naczelnym Sądem Administracyjnym) przed doręczeniem aktu powołania?

- a w związku z tym nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio z mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii Europejskiej sąd, w którego składzie zasiadają osoby powołane w wyżej wskazanych warunkach?

W razie udzielenia pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze – czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że orzeczenie wydane przez sędziego i sąd ostatniej instancji, ustanowiony w sposób opisany w pkt 1, nie jest orzeczeniem w sensie prawnym (jest orzeczeniem nieistniejącym) w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, a oceny w tym zakresie może dokonać sąd powszechny spełniający wymogi stawiane sądowi w rozumieniu przepisów unijnych?

[wniosek następnie wycofany]

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Apelacyjny w Krakowie (Polska)
w dniu 18 października 2019 r.
– D.S. przeciwko S.P., A.P., D.K., Sz. w K.**

(Sprawa C-763/19)

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Apelacyjny w Krakowie

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: D.S.

Strona pozwana: S.P., A.P., D.K., Sz. w K.

Pytania prejudycjalne

Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie jest sędzią niezawisłym w rozumieniu prawa unijnego osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego z rażącym naruszeniem reguł prawa Państwa Członkowskiego dotyczących powołania sędziów, w szczególności polegającym na powołaniu tej osoby do pełnienia urzędu sędziego na skutek wskazania organu nie dającego gwarancji niezależności od władz wykonawczej i ustawodawczej oraz bezstronności, przy systemowym wyłączeniu kontroli sądowej legalności procedury nominacyjnej, a także polegającym na powołaniu tej osoby do pełnienia urzędu sędziego mimo uprzedniego zaskar-

żenia do właściwego sądu krajowego (Naczelnego Sądu Administracyjnego) uchwały organu krajowego (Krajowej Rady Sądownictwa) obejmującej wniosek o jej powołanie do pełnienia urzędu sędziego, mimo wstrzymania wykonania tej uchwały zgodnie z prawem krajowym oraz mimo niezakończenia postępowania przed właściwym sądem krajowym (Naczelnym Sądem Administracyjnym) przed doręczeniem aktu powołania?

- a w związku z tym nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio z mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii Europejskiej sąd, w którego składzie zasiadają osoby powołane w wyżej wskazanych warunkach?

W razie udzielenia pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze – czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że orzeczenie wydane przez sędziego i sąd ostatniej instancji, ustanowiony w sposób opisany w pkt 1, nie jest orzeczeniem w sensie prawnym (jest orzeczeniem nieistniejącym) w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, a oceny w tym zakresie może dokonać sąd powszechny spełniający wymogi stawiane sądowi w rozumieniu przepisów unijnych?

Siedem identycznych pytań (dotyczących różnych sędziów)

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) w dniu 15 października 2019 r. – Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie przeciwko CU (Sprawa C-754/19)

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Okręgowy w Warszawie

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: Prokuratura Rejonowa Warszawa – Wola w Warszawie

Strona pozwana: CU

Pytania prejudycjalne

Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i wyrażoną w nim wartością państwa prawnego oraz art. 6 ust. 1–2 w związku z motywem 22 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343¹ należy interpretować w ten sposób, że do naruszenia wymogów skutecznej ochrony sądowej, w tym niezawisłości sądownictwa, oraz wymogów wynikających z domniemania niewinności dochodzi w sytuacji, w której postępowanie sądowe, takie jak postępowanie karne przeciwko oskarżonemu o popełnienie przestępstwa z art. 296 § 2 k.k. i inne, ukształtowane jest w taki sposób, że:

- w składzie sądu zasiada sędzia (NI) delegowany na podstawie jednoosobowej decyzji Ministra Sprawiedliwości z sądu znajdującego się jeden szczebel niżej w hierarchii, przy czym nie są znane kryteria, jakimi kierował się Minister Sprawiedliwości, delegując tego sędziego, a prawo krajowe nie przewiduje sądowej kontroli takiej decyzji i umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości odwołanie sędziego z delegacji w każdej chwili;

Czy do naruszenia wymogów, o których mowa w pkt 1, dochodzi w sytuacji, w której orzeczenia wydane w postępowaniu sądowym, takim jak opisane w pkt 1, stronom przysługuje nadzwyczajny środek zaskarżenia do sądu takiego jak Sad Najwyższy, którego orzeczenia

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

nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, a prawo krajowe nakłada na prezesa komórki organizacyjnej tego sądu (izby), właściwej do rozpoznania środka zaskarżenia, obowiązek przydzielania spraw zgodnie z alfabetyczną listą sędziów tej izby, wyraźnie zakazując pominięcia jakiegokolwiek sędziego, a w przydziale spraw uczestniczy również osoba powołana na wniosek organu kolegiального, takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa, którego skład kreowany jest w ten sposób, że jego członkami są sędziowie:

- a) wybierani przez izbę parlamentu, która głosuje zbiorczo na listę kandydatów, ustaloną wcześniej przez komisję parlamentarną spośród kandydatów przedstawionych przez frakcje parlamentarzystów lub organ tej izby, na podstawie zgłoszeń grup sędziów lub obywateli – z czego wynika, że w toku procedury wyborczej kandydaci trzykrotnie popierani są przez polityków;
- b) stanowiący większość członków tego organu, wystarczającą do podjęcia decyzji o skierowaniu wniosków o powołanie na stanowiska sędziowskie, jak również innych wiążących decyzji wymaganych przez prawo krajowe?

Jaki skutek, z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej, w tym przepisów i wymogów przywołanych w pkt 1, ma orzeczenie wydane w postępowaniu sądowym, ukształtowanym w sposób opisany w pkt 1, oraz orzeczenie wydane w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, gdy w jego wydaniu uczestniczy osoba, o której mowa w pkt 2?

Czy prawo Unii Europejskiej, w tym przepisy przywołane w pkt 1, uzależniają skutki orzeczeń, o których mowa w pkt 3 od tego, czy dany sąd orzekł na korzyść lub na niekorzyść oskarżonego?

Identyczne:

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska)
w dniu 15 października 2019 r.**

**– Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie przeciwko BV
(Sprawa C-753/19)**

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska)
w dniu 15 października 2019 r.**

**– Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie przeciwko AX
(Sprawa C-752/19)**

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska)
w dniu 15 października 2019 r.**

**– Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie przeciwko ZY
(Sprawa C-751/19)**

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska)
w dniu 15 października 2019 r.**

**– Prokuratura Rejonowa Warszawa – Wola w Warszawie przeciwko DT
(Sprawa C-750/19)**

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska)
w dniu 15 października 2019 r.**

**– Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie przeciwko XA, YZ
(Sprawa C-749/19)**

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska)
w dniu 15 października 2019 r.**

**– Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim przeciwko WB
(Sprawa C-748/19)**

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)
w dniu 3 lipca 2019 r. – M.F. przeciwko J.M.
(Sprawa C-508/19)**

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Najwyższy

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: M.F.

Strona pozwana: J.M.

Pytania prejudycjalne

Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 6 ust. 3 TUE w związku z art. 47 KPP oraz art. 267 akapit trzeci TFUE należy interpretować w ten sposób, że sąd ostatniej instancji państwa członkowskiego może stwierdzić w postępowaniu o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego, że nie jest sędzią osoba, której doręczono akt powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w tym sądzie wydany na podstawie naruszających zasadę skutecznej ochrony sądowej przepisów lub w trybie niezgodnym z tą zasadą, gdy intencjonalnie uniemożliwiono zbadanie tych kwestii przez sąd przed wręczeniem tego aktu?

Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 47 KPP w związku z art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że zasada skutecznej ochrony sądowej zostaje naruszona w przypadku doręczenia aktu powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego po wystąpieniu przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni prawa Unii, od odpowiedzi na które zależy ocena zgodności z prawem Unii przepisów krajowych, których zastosowanie umożliwiło wręczenie tego aktu?

Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 3 TUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że zasada skutecznej ochrony sądowej zostaje naruszona przez niezapewnienie prawa do sądu w przypadku doręczenia aktu powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu państwa członkowskiego w wyniku postępowania nominacyjnego przeprowadzonego z rażącym naruszeniem reguł prawa tego państwa dotyczących powoływania sędziów?

Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 47 KPP w związku z art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że zasadę skutecznej ochrony sądowej narusza utworzenie przez ustawodawcę krajowego w sądzie ostatniej instancji państwa członkowskiego jednostki organizacyjnej, która nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii?

Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 47 KPP w związku z art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że o istnieniu stosunku służbowego i statusie jako sędziego osoby, której doręczono akt powołania do pełnienia urzędu sędziego sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego, nie może rozstrzygać właściwa w świetle prawa krajowego jednostka organizacyjna tego sądu, do której powołano tę osobę, złożona wyłącznie z osób, których akty powołania dotknięte są wadami wskazanymi w pytaniach nr 2–4, i która z tych przyczyn nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii, lecz inna jednostka organizacyjna tego sądu spełniająca wymogi prawa Unii dla sądu?

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)
w dniu 26 czerwca 2019 r. – W.Ż.
(Sprawa C-487/19)**

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Najwyższy

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: W.Ż.

Pozostali uczestnicy: Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową, Rzecznik Praw Obywatelskich

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 2, art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 19 ust. 1 drugi akapit Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii Europejskiej sąd, w którego jednoosobowym składzie zasiada osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego z rażącym naruszeniem reguł prawa Państwa Członkowskiego dotyczących powoływania sędziów, w szczególności polegającym na powołaniu tej osoby do pełnienia urzędu sędziego mimo uprzedniego zaskarżenia do właściwego sądu krajowego (Naczelnego Sądu Administracyjnego) uchwały organu krajowego (Krajowej Rady Sądownictwa) obejmującej wniosek o jej powołanie do pełnienia urzędu sędziego, mimo wstrzymania wykonania tej uchwały zgodnie z prawem krajowym oraz mimo niezakończenia postępowania przed właściwym sądem krajowym (Naczelnym Sądem Administracyjnym) przed doręczeniem aktu powołania?

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Naczelny Sąd Administracyjny (Polska)
w dniu 28 grudnia 2018 r.
– A.B., C.D., E.F., G.H., I.J.
przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa
(Sprawa C-824/18)**

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Naczelny Sąd Administracyjny

Strony w postępowaniu głównym

Strony skarżące: A.B., C.D., E.F., G.H., I.J.

Strona pozwana: Krajowa Rada Sądownictwa

Pytania prejudycjalne

Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że

dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do skutecznego środka prawnego i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy przyznając prawo odwołania do sądu w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu ostatniej instancji [Or. pdf 2] Państwa Członkowskiego (Sądu Najwyższego), wiąże walor prawomocności i skuteczności rozstrzygnięcia podejmowanego w postępowaniu kwalifikacyjnym poprzedzającym przedstawienie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego wymienionego sądu z sytuacją niezaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie łącznego rozpatrzenia i oceny wszystkich kandydatów do Sądu Najwyższego przez wszystkich uczestników postępowania kwalifikacyjnego, wśród których jest również kandydat niezainteresowany w zaskarżeniu wymienionego rozstrzygnięcia, a mianowicie kandydat, którego dotyczy wniosek o powołanie do pełnienia urzędu, co w rezultacie:

- niweczy skuteczność środka zaskarżenia oraz możliwość przeprowadzenia przez właściwy sąd rzeczywistej kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego?
- a w sytuacji, gdy zakresem tego postępowania objęte są i te stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, w odniesieniu do których wobec zajmujących je dotychczas sędziów zastosowany został nowy niższy wiek emerytalny, bez pozostawienia decyzji o skorzystaniu z niższego wieku emerytalnego wyłącznie w gestii zainteresowanego sędziego, w relacji do zasady nieusuwalności sędziów – w sytuacji uznania, że doznała ona w ten sposób uszczerbku – również nie pozostaje bez wpływu na zakres i rezultat sądowej kontroli wymienionego postępowania kwalifikacyjnego?

Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 6 ust. 1 TUE w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 52 ust. 1 KPP w związku z art. 2 ust. 1, ust. 2 lit. a) i art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że

dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego, zasady równego traktowania oraz równego i na takich samych zasadach dostępu do służby publicznej – pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – w sytuacji, gdy ustanawiając w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wymienionego sądu prawo odwołania się do właściwego sądu, w konsekwencji opisanej w pytaniu pierwszym formuły prawomocności, powołanie na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego może nastąpić bez przeprowadzenia przez właściwy sąd kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego – o ile doszłoby do jej zainicjowania – a brak tego rozwiązania, naruszając prawo do skutecznego środka prawnego, narusza prawo równego dostępu do służby [Or. pdf 3] publicznej, przez co nie odpowiada celom interesu ogólnego, a sytuacja, gdy skład organu Państwa Członkowskiego mającego stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (Krajowa Rada Sądownictwa), przed którym toczy się postępowanie w przedmiocie dotyczącym pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest kreowany w ten sposób, że przedstawiciele władzy sądowniczej w tym organie wybierani są przez władzę ustawodawczą, nie zakłóca zasady równowagi instytucjonalnej?

[wniosek następnie wycofany]
Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)
w dniu 26 października 2018
– BP przeciwko UNIPARTS sarl z/s w Nyon
(Sprawa C-668/18)

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Najwyższy

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: BP

Strona pozwana: UNIPARTS sarl z/s w Nyon

Pytania prejudycjalne

Czy art. 19 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 2 TUE, art. 267 akapit 3 TFUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że do naruszenia zasady nieusuwalności sędziów będącej elementem zasady skutecznej ochrony sądowej oraz zasady państwa prawnego dochodzi w każdym przypadku obniżenia przez ustawodawcę krajowego wieku przejścia w stan spoczynku (wieku emerytalnego) sędziów sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego (na przykład z 70. lat do 65. lat) i zastosowania nowego niższego wieku emerytalnego do sędziów w służbie czynnej, bez pozostawienia decyzji o skorzystaniu z niższego wieku emerytalnego wyłącznie w gestii zainteresowanego sędziego?

Czy art. 19 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 2 TUE i art. 267 akapit 3 TFUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że naruszona zostaje zasada państwa prawnego oraz standard niezawisłości wymagany dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w sprawach unijnych, gdy krajowy ustawodawca z naruszeniem zasady nieusuwalności sędziów obniża zwykły wiek, do którego sędzia sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego może zajmować stanowisko sędziowskie z 70. lat do 65. lat, uzależniając możliwość dalszego zajmowania tego stanowiska od uznaniowej zgody organu władzy wykonawczej?

Czy art. 2 w związku z art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹ należy interpretować w ten sposób, że dyskryminacją ze względu na wiek jest obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku (wieku emerytalnego) sędziów sądu ostatniej instancji Państwa członkowskiego oraz uzależnienie możliwości dalszego zajmowania stanowiska sędziowskiego

¹ Dz.U. L 303, s. 16; Polskie wydanie specjalne: Rozdział 05 Tom 004 P. 79–85

przez dotychczasowego sędziego tego sądu, który osiągnął nowy niższy wiek przejścia w stan spoczynku, od zgody organu władzy wykonawczej?

Czy art. 2, art. 9 oraz art. 11 dyrektywy 2000/78/WE w związku z art. 21 oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że w przypadku dyskryminacji ze względu na wiek sędziów sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego, polegającej na obniżeniu wieku przejścia w stan spoczynku (wieku emerytalnego) z dotychczasowych 70. do 65. lat, sąd ten – orzekając w dowolnej sprawie w składzie z udziałem sędziego dotkniętego skutkami takich dyskryminujących przepisów krajowych, który nie wyraził woli skorzystania z nowego wieku emerytalnego – przy rozstrzygnięciu kwestii wstępnej dotyczącej składu orzekającego ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych sprzecznych z dyrektywą 2000/78/WE oraz art. 21 KPP i orzekać nadal z udziałem takiego sędziego, gdy jest to jedyny skuteczny sposób zapewnienia efektywnej ochrony sądowej uprawnień sędziego wynikających z prawa unijnego?

**Trzy sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18;
tryb przyspieszony**

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)
w dniu 20 września 2018 r.
– A. K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa**

(Sprawa C-585/18)

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Najwyższy

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: A. K.

Strona pozwana: Krajowa Rada Sądownictwa

Pytania prejudycjalne

Czy art. 267 TFUE akapit 3 w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy odwołującego się sędziego sądu krajowego – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów (Krajowa Rada Sądownictwa), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?

W przypadku odpowiedzi negatywnej na pierwsze pytanie, czy art. 267 akapit 3 TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)
w dniu 3 października 2018 r.
– DO przeciwko Sądowi Najwyższemu**

(Sprawa C-625/18)

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Najwyższy

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: DO

Strona pozwana: Sąd Najwyższy

Pytania prejudycjalne

Czy art. 47 karty praw podstawowych w związku z art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹ należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia do sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego środka prawnego (pozwu) opartego na zarzucie naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek wobec sędziego tego sądu wraz z wnioskiem udzielenie zabezpieczenia zgłoszonego roszczenia, sąd ten – w celu udzielenia ochrony uprawnieniom wynikającym z prawa unijnego przez zastosowanie środka tymczasowego przewidzianego w prawie krajowym – ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość w sprawie, w której wniesiono środek zaskarżenia, dla komórki organizacyjnej tego sądu, która nie działa ze względu na niepowołanie orzekających w niej sędziów?

W przypadku powołania sędziów do orzekania w komórce organizacyjnej właściwej w świetle prawa krajowego do rozpoznania wniesionego środka prawnego, czy art. 267 TFUE akapit 3 w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy sędziego sądu krajowego w pierwszej i drugiej instancji – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów (Krajowa Rada Sądownictwa), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?

W przypadku odpowiedzi negatywnej na drugie pytanie, czy art. 267 akapit 3 TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?

¹ Dz.U. L 303, s. 16; Polskie wydanie specjalne: Rozdział 05 Tom 004 P. 79–85

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)
w dniu 3 października 2018
– CP przeciwko Sądowi Najwyższemu**

(Sprawa C-624/18)

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Najwyższy

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: CP

Strona pozwana: Sąd Najwyższy

Pytania prejudycjalne

Czy art. 47 karty praw podstawowych w związku z art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy² należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia do sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego środka prawnego (pozwu) opartego na zarzucie naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek wobec sędziego tego sądu wraz z wnioskiem udzielenie zabezpieczenia zgłoszonego roszczenia, sąd ten – w celu udzielenia ochrony uprawnieniom wynikającym z prawa unijnego przez zastosowanie środka tymczasowego przewidzianego w prawie krajowym – ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość w sprawie, w której wniesiono środek zaskarżenia, dla komórki organizacyjnej tego sądu, która nie działa ze względu na niepowołanie orzekających w niej sędziów?

W przypadku powołania sędziów do orzekania w komórce organizacyjnej właściwej w świetle prawa krajowego do rozpoznania wniesionego środka prawnego, czy art. 267 TFUE akapit 3 w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy sędziego sądu krajowego w pierwszej i drugiej instancji – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów (Krajowa Rada Sądownictwa), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękąmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?

W przypadku odpowiedzi negatywnej na drugie pytanie, czy art. 267 akapit 3 TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?

² Dz.U. L 303, s. 16; Polskie wydanie specjalne: Rozdział 05 Tom 004 P. 79–85

Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (ósma izba)

**z dnia 6 października 2020 r.⁽¹⁾
BQ (Sprawa C-623/18)***

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem
– Artykuł 267 TFUE – Niezbędność dokonania wykładni prawa Unii
dla wydania wyroku przez sąd odsyłający – Brak – Oczywiście niedopuszczalność

W sprawie C-623/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim (Polska) postanowieniem z dnia 24 września 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 października 2018 r., w postępowaniu:

Prokuratura Rejonowa w Słubicach

przeciwko

BQ,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: L.S. Rossi, prezes izby, A. Prechal (sprawozdawczyni), prezes trzeciej izby, i N. Wahl, sędzia,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: A. CalotEscobar,

postanowiwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem, zgodnie z art. 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, wydaje następujące

Postanowienie

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 19 ust. 1 TUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania karnego toczącego się przeciwko BQ, oskarżonemu o naruszenie polskich przepisów z zakresu przeciwdziałania narkomanii.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 3 BQ został oskarżony przez Prokuraturę Rejonową w Słubicach (Polska) przed sądem odsyłającym, Sądem Okręgowym w Gorzowie Wielkopolskim (Polska), o popełnienie w czerwcu

¹ Język postępowania: polski.

* Przytoczenie tutaj treści postanowienia wynika z braku publikacji na stronie TS treści wniosku.

2015 r. czynu z art. 55 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2005 r. Nr 179 poz. 1485), ponieważ działając wspólnie i w porozumieniu z innymi osobami dokonał nabycia, a następnie przemieszczenia z Niemiec do Polski znacznej ilości marihuany.

- 4 Sąd odsyłający wskazuje, że w celu ustalenia ewentualnej winy BQ będzie musiał w szczególności dokonać oceny wiarygodności zeznań funkcjonariuszy celnych, na których to zeznaniach opiera się akt oskarżenia. Sąd ten mógłby zatem być zmuszony nie dać wiary tym zeznaniom, lub też dokonać odmiennej od prokuratury oceny prawnej i orzec niższy wymiar kary niż ten, którego domaga się prokuratura. Tymczasem sędzia orzekający w sprawie w postępowaniu głównym jednoosobowo wskazuje na obawy, że w razie rozstrzygnięcia sprawy w opisany sposób mogą w stosunku do niego zostać wszczęte postępowania dyscyplinarne.
- 5 Obawy te wynikają zasadniczo z faktu, że w następstwie niedawnych różnorodnych zmian ustawowych wprowadzonych w Polsce obiektywność i bezstronność postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów nie jest już zdaniem sądu odsyłającego zagwarantowana, co wpływa negatywnie na niezależność tego sądu.
- 6 W tym względzie sąd odsyłający uważa, po pierwsze, że problemem jest skład Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska), nowo utworzonej w ramach tego sądu na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5, 650, 771, 847, 848, 1045, 1443) i do której właściwości, na podstawie tej ustawy, należy rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych sędziów zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, a to głównie dlatego, że nie zagwarantowano niezawisłości członków tej izby.
- 7 Sędziowie, którzy zasiadają w Izbie Dyscyplinarnej, stanowiącej w ramach Sądu Najwyższego odrębną jednostką posiadającą całkowitą autonomię organizacyjną i finansową, zostali bowiem mianowani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (Polska, zwanej dalej „KRS”) po przeprowadzeniu procedur naboru, których przebieg budzi wątpliwości. Otóż w następstwie niedawnej nowelizacji ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2011 r. Nr 126 poz. 714), wprowadzonej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3), KRS – której 15 członków będących sędziami jest obecnie wybieranych przez Sejm, a nie jak dotychczas przez innych sędziów – nie stanowi już, zdaniem sądu odsyłającego, organu niezależnego od władzy politycznej.
- 8 Po drugie, KRS w powołanym w ten sposób nowym składzie sama stała się organem quasi-dyscyplinarnym, ponieważ jest właściwa do rozpatrywania odwołań od decyzji prezesa sądu o przeniesieniu sędziego do innego pionu orzeczniczego. Co więcej, aktualny Minister Sprawiedliwości powołał bardzo wielu prezesów sądów, z których niektórzy zostali wybrani na członków KRS.
- 9 Po trzecie, w opinii sądu odsyłającego wprowadzone w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, 1443) nowe przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych oddają Ministrowi Sprawiedliwości, pełniącemu zarazem urząd Prokuratora Generalnego, praktycznie nieograniczoną władzę w tym zakresie.
- 10 Minister Sprawiedliwości jest bowiem właściwy, po pierwsze, do wyznaczenia rzecznika dyscyplinarnego do prowadzenia spraw sędziów sądów powszechnych, po drugie, do podjęcia postępowania wyjaśniającego i – w razie odmowy wszczęcia postępowania dyscyplinarne-

go przez rzecznika dyscyplinarnego – zobowiązania tego ostatniego do wszczęcia takiego postępowania, po trzecie, do powołania ad hoc rzecznika dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy, oraz po czwarte, do wyznaczenia sędziów, którym zostają powierzone obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym.

- 11 Ponadto przyznane Ministrowi Sprawiedliwości duże możliwości wywierania wpływu nie zostały obwarowane odpowiednimi gwarancjami. Po pierwsze, ustawowa definicja przewinień mogących stanowić podstawę wymierzenia sędziom kar dyscyplinarnych jest nieprecyzyjna. Po drugie, postępowania dyscyplinarne mogą być prowadzone pomimo usprawiedliwionej nieobecności obwinionego sędziego lub jego obrońcy. Po trzecie, w następstwie wprowadzonych zmian w ramach takich postępowań można wykorzystywać dowody uzyskane w sposób nielegalny. Po czwarte, nie przewidziano żadnych gwarancji w zakresie czasu trwania postępowania dyscyplinarnego. Po piąte, Minister Sprawiedliwości może wystąpić o wznowienie postępowania dyscyplinarnego, jeżeli w ciągu pięciu lat od umorzenia lub od wydania wyroku wyjdą na jaw nowe okoliczności.
- 12 Sąd odsyłający stoi na stanowisku, że taki model odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowi dla władzy ustawodawczej i wykonawczej środek do usunięcia sędziów, których rozstrzygnięcia są dla nich niewygodne, i – dzięki skutkowi odstrasżającemu, jaki będzie wśród sędziów wywoływała wizja wszczęcia postępowania dyscyplinarnego – do wpływania na wydawane przez nich orzeczenia.
- 13 Zdaniem tego sądu z powyższego wynika, że wobec konieczności wydania przez niego orzeczenia w postępowaniu głównym niezbędne jest rozstrzygnięcie, jako kwestii wstępnej, czy wskazane powyżej przepisy krajowe dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów naruszają ich niezawisłość, pozbawiając w ten sposób jednostki przysługującego im prawa do skutecznego środka prawnego, zagwarantowanego w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Powyższe postanowienie, odczytywane w związku z art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE oraz z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), wymaga bowiem od państw członkowskich zapewnienia, by organy, które podobnie jak sąd odsyłający mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, spełniały wymogi nierozdzielnie związane z prawem do skutecznej ochrony prawnej, pośród których to wymogów zasadnicze znaczenie ma niezależność tych organów.
- 14 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma zatem na celu wszczęcie postępowania, w wyniku którego Trybunał miałby sprecyzować zasadę niezawisłości sędziowskiej w kontekście szeregu inicjatyw ustawodawczych, które na zasadzie synergii stwarzają stan systemowego zagrożenia w zakresie ochrony praw obywatelskich w odnośnym państwie członkowskim.
- 15 W tych okolicznościach Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:
„Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] w związku z art. 2, art. 4 ust. 3 akapit trzeci i art. 2 [TUE] i w związku z art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że naruszona zostaje zasada państwa prawnego oraz standard niezawisłości wymagany dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w sprawach unijnych, gdy krajowy ustawodawca wprowadza przepisy postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, niespełniające wymogów rzetelności i niezapewniające gwarancji niezależności organu dyscyplinarnego i niezawisłości jego członków poprzez nadmierny wpływ władzy wykonawczej na inicjowanie i prowadzenie

postępowań dyscyplinarnych oraz obsadę stanowisk w sądzie dyscyplinarnym, zwłaszcza ostatniej instancji, a także przez niejasne określenie, za jakie przewinienia sędzia może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną?”.

- 16 Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim wystąpił także do Trybunału o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

Postępowanie przed Trybunałem

- 17 Ze względu na bardzo duże podobieństwo między niniejszą sprawą a sprawami połączonymi C-558/18 i C-563/18 Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, które były już rozpoznawane przez Trybunał, Trybunał postanowił zawiesić postępowanie w niniejszej sprawie do czasu wydania orzeczenia kończącego te sprawy połączone.
- 18 Sąd odsyłający, zapytany o to, czy w świetle wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234), uważa, że odpowiedź na skierowany przez niego wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest nadal konieczna, odpowiedział w dniu 2 czerwca 2020 r. twierdząco.
- 19 W odpowiedzi tej sąd odsyłający wskazuje, że – chociaż podobne – sprawy, w których zapadł wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234), nie są identyczne z rozpatrywaną przez niego sprawą przede wszystkim dlatego, że zadane w niniejszej sprawie pytanie dotyczy nie tylko art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, lecz również art. 47 karty praw podstawowych. W tym względzie sąd odsyłający jest zaś zdania, że prawa podstawowe zagwarantowane w karcie praw podstawowych powinny być przedmiotem takiej samej minimalnej ochrony we wszystkich państwach członkowskich, a europejskie obywatelstwo BQ wystarcza do wykazania istnienia łącznika z prawem Unii.
- 20 Następnie w niniejszym wypadku należy mieć również na uwadze dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (Dz.U. 2016, L 65, s. 1), która w swym motywie 3 powołuje się na zasadę wzajemnego uznawania wyroków w ramach współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii Europejskiej. Takie wzajemne uznawanie byłoby bowiem zagrożone, gdyby przy ocenie winy podejrzanego nie były zagwarantowane niezależność odnośnego krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości i prawo do rzetelnego procesu, czego wymaga w szczególności art. 6 ust. 2 wspomnianej dyrektywy. Tymczasem od chwili gdy sąd odsyłający złożył niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, BQ, który dotychczas odbywał karę pozbawienia wolności w Niemczech, został zwolniony, a ze względu na pandemię COVID 19 sąd odsyłający nie był w stanie ustalić miejsca zamieszkania zainteresowanego, mimo że jest prawie pewne, iż nadal przebywa on w Niemczech. W tych okolicznościach odpowiedź na zadane pytanie powinna pozwolić na uniknięcie w przyszłości przeszkody dla skuteczności wyroku skazującego, który sąd odsyłający mógłby orzec, na przykład ze względu na odmowę przekazania BQ Rzeczypospolitej Polskiej, która byłaby uzasadniana okolicznością, że to państwo członkowskie nie spełnia ciężącego na nim obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony prawnej wszystkim obywatelom Unii.
- 21 Wreszcie, zarówno czynności wyjaśniające podejmowane w ostatnim czasie w stosunku do polskich sędziów przez rzeczników dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych, jak

i wniesienie przez Komisję Europejską skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie C-791/19, czy też również postanowienie Trybunału z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277), oraz fakt, że wspomniane postanowienie zostało zignorowane przez polskie organy, a w szczególności przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, potwierdzają, że obawy, które leżały u podstaw wystąpienia z niniejszym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, są uzasadnione, a zadane pytanie nie ma charakteru hipotetycznego.

W przedmiocie dopuszczalności

- 22 Zgodnie z art. 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do rozpoznania sprawy lub jeżeli wniosek jest oczywiście niedopuszczalny, może on, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, w każdej chwili wydać postanowienie z uzasadnieniem, bez dalszych czynności procesowych.
- 23 Przepis ten należy zastosować w niniejszej sprawie. W świetle wniosków wynikających z wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234) niedopuszczalność niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie pozostawia już bowiem żadnych wątpliwości.
- 24 Jak wynika z pkt 46 i 48 tego wyroku, przypomniawszy w szczególności, że zarówno z brzmienia, jak i z systematyki art. 267 TFUE wynika, iż warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest rzeczywiste istnienie przed sądem krajowym sporu, w którym sąd ten ma wydać orzeczenie pozwalające na uwzględnienie orzeczenia prejudycjalnego, Trybunał wyjaśnił, że w kontekście takiej procedury konieczne jest zatem zaistnienie między owym sporem a przepisami prawa Unii, o których wykładnię się zwrócono, łącznika przejawiającego się w tym, że owa wykładnia jest obiektywnie potrzebna dla celów orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający.
- 25 W niniejszej sprawie zaś, podobnie jak w sprawach, w których zapadł wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234), a co Trybunał stwierdził w pkt 52 tego wyroku, z postanowienia odsyłającego nie wynika, by między postanowieniem prawa Unii, którego dotyczy przedstawione pytanie, a sporem w postępowaniu głównym, istniał łącznik, który uczyniłby wnioskowaną wykładnię niezbędną do tego, by sąd odsyłający mógł, na podstawie wskazówek wynikających z takiej wykładni, wydać rozstrzygnięcie konieczne do rozpoznania tego sporu.
- 26 Należy bowiem, po pierwsze, stwierdzić – podobnie jak uczynił to Trybunał w pkt 49 wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234) – że sprawa w postępowaniu głównym nie ma pod względem materialnoprawnym żadnego łącznika z prawem Unii, w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, którego dotyczą pytania prejudycjalne, oraz że rozstrzygnięcie tego sporu co do istoty nie wymaga od sądu odsyłającego zastosowania tego prawa lub wspomnianego postanowienia. Pod tym względem niniejsza sprawa różni się w szczególności od tej, w której zapadł wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), w której to sprawie sąd odsyłający rozpatrywał skargę o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych, na mocy których obniżono wynagrodzenie sędziów Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego, Portugalia) na podstawie przewidującego takie obniżenie ustawodawstwa krajowego, którego zgodność z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE została zakwestionowana przed sądem odsyłającym.

- 27 Powyższego nie podważa okoliczność, że w niniejszym wypadku przedstawione pytanie dotyczy, jak wynika z jego brzmienia, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE „w związku z [...] art. 47 karty praw podstawowych”.
- 28 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika co prawda, że do celów wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy należycie uwzględnić art. 47 karty praw podstawowych [zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 54],
- 29 W odniesieniu do stosowania art. 47 karty praw podstawowych jako takiego, należy jednak przypomnieć, że postanowienie to ustanawia na rzecz każdej osoby, której prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem i stanowi w tym względzie potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej (wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 W niniejszej sprawie z przedstawionego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wynika zaś, by spór w postępowaniu głównym dotyczył prawa lub wolności, które jednostka wywodzi z prawa Unii i których naruszenie podnosi zainteresowany, a samo ogólne odniesienie do europejskiego obywatelstwa BQ, na które wskazuje sąd odsyłający, nie wystarcza w tym względzie do wykazania możliwości zastosowania w tym wypadku art. 47 karty praw podstawowych. Ponadto tak czy inaczej, nawet przy założeniu, że powyższe postanowienie powinno znaleźć zastosowanie, nadal nie byłoby widoczne, w jaki sposób sąd odsyłający mógłby w takim wypadku wydać, kierując się wskazówkami wynikającymi z ewentualnej wykładni tego postanowienia, rozstrzygnięcie, które byłoby konieczne do rozpoznania sprawy w postępowaniu głównym.
- 31 Po drugie, należy przypomnieć, co uczynił również Trybunał w pkt 50 wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234), że o ile Trybunał uznał już za dopuszczalne pytania prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów proceduralnych prawa Unii, które sąd odsyłający był zobowiązany zastosować w celu wydania wyroku (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, pkt 41, 42), o tyle nie jest to zakres pytania zadanego w niniejszej sprawie.
- 32 W tym względzie, co się tyczy konkretnie dyrektywy 2016/343, nie wydaje się, by sąd odsyłający miał wątpliwości co do wykładni określonego przepisu tego aktu, który powinien zastosować w celu rozpoznania sprawy w postępowaniu głównym, a zadane pytanie nie dotyczy nawet tej dyrektywy. Jeśli chodzi o możliwość wystąpienia w przyszłości do organów niemieckich – w razie ewentualnego skazania BQ i przy założeniu, że ma on miejsce zamieszkania w Niemczech – z wnioskiem o jego przekazanie, a także o okoliczność, że w takim wypadku organy te mogą sprzeciwić się takiemu przekazaniu, powołując się na wątpliwości co do niezależności i bezstronności sądu odsyłającego, wystarczy stwierdzić, że na tym etapie taka ewentualność ma w istocie charakter czysto hipotetyczny i nie pozwala na uznanie, iż odpowiedź na zadane pytanie jest obiektywnie potrzebna dla celów orzeczenia, jakie sąd odsyłający ma wydać w postępowaniu głównym.
- 33 Po trzecie, w pkt 51 wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234), Trybunał zauważył, że odpowiedź Trybunału na pytania zadane w sprawach połączonych, w których zapadł ten wyrok, nie mogła dostarczyć sądom odsyłającym wykładni prawa Unii, która pozwoliłaby im rozstrzygnąć kwestię

proceduralną prawa krajowego przed wydaniem orzeczenia co do istoty w zawisłych przed nimi sporach. Taka sama sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Pod tym względem niniejsza sprawa różni się także, na przykład, od spraw zakończonych wyrokiem 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), w których wykładnia, o jaką wystąpiono w ramach odesłania prejudycjalnego, mogła wpłynąć na kwestię ustalenia sądu właściwego do merytorycznego rozpoznania sporów mających związek z prawem Unii, na co w szczególności wskazują pkt 100, 112 i 113 tego wyroku.

- 34 Wreszcie wskazane przez sąd odsyłający elementy, o których mowa w pkt 21 niniejszego postanowienia, dotyczą zasadniczo kwestii materialnoprawnych, jednak są one z kolei pozbawione znaczenia dla oceny dopuszczalności niniejszego odesłania prejudycjalnego.
- 35 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że przedstawione pytanie nie dotyczy wykładni prawa Unii, która byłaby obiektywnie potrzebna do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, lecz ma charakter ogólny (zob. analogicznie wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 53).
- 36 Wynika z tego, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim należy uznać za oczywiście niedopuszczalny.
- 37 W tych okolicznościach nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie wniosku o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania, bowiem wspomniany wniosek stał się w istocie bezprzedmiotowy (zob. podobnie postanowienia: z dnia 16 lipca 2015 r., Striani i in., C-299/15, niepublikowane, EU:C:2015:519, pkt 20; z dnia 13 grudnia 2018 r., Holunga, C-370/18, niepublikowane, EU:C:2018:1011, pkt 22).

W przedmiocie kosztów

- 38 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (ósma izba) postanawia, co następuje:

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim (Polska) postanowieniem z dnia 24 września 2018 r. jest oczywiście niedopuszczalny.

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 6 października 2020 r.

Sekretarz
A. CalotEscobar

Prezes ósmej izby
L.S. Rossi

Dwa wnioski połączone do wspólnego rozpoznania

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) w dniu 5 września 2018 r. – postępowanie karne przeciwko VX, WW, XV (Sprawa C-563/18)

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Okręgowy w Warszawie

Strony w postępowaniu głównym

VX, WW, XV

Pytanie prejudycjalne

Czy artykuł 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że wynikający z niego obowiązek państw członkowskich do ustanowienia środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii sprzeciwia się przepisom likwidującym gwarancje niezależnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce poprzez wpływ polityczny na prowadzenie postępowań dyscyplinarnych i powstanie ryzyka wykorzystywania systemu środków dyscyplinarnych do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych?

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Okręgowy w Łodzi (Polska)
w dniu 3 września 2018 r.
– Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa –
Wojewodzie Łódzkiemu
(Sprawa C-558/18)**

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Okręgowy w Łodzi

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: Miasto Łowicz

Strona pozwana: Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki

Pytanie prejudycjalne

Czy artykuł 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że wynikający z niego obowiązek państw członkowskich do ustanowienia środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, sprzeciwia się przepisom istotnie zwiększającym ryzyko naruszenia gwarancji niezależnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce poprzez:

wpływ polityczny na prowadzenie postępowań dyscyplinarnych,

powstanie ryzyka wykorzystywania systemu środków dyscyplinarnych do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych oraz

możliwość wykorzystania w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom dowodów uzyskanych za pomocą przestępstwa?

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)
w dniu 17 sierpnia 2018 r. – YV
(Sprawa C-537/18)**

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Najwyższy

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: YV

Uczestnik postępowania: Krajowa Rada Sądownictwa

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 47 Karty Praw Podstawowych w związku z art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹ należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia do sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego środka zaskarżenia opartego na zarzucie naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek wobec sędziego tego sądu wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu, sąd ten – w celu udzielenia ochrony uprawnieniom wynikającym z prawa unijnego przez zastosowanie środka tymczasowego przewidzianego w prawie krajowym – ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość w sprawie, w której wniesiono środek zaskarżenia, dla komórki organizacyjnej tego sądu, która nie działa ze względu na niepowołanie orzekających w niej sędziów?

¹ Dz. U. L 303, s. 16; Polskie wydanie specjalne: Rozdział 05 Tom 004 P. 79–85

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)
w dniu 9 sierpnia 2018 r.
– DŚ przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych
Oddział w Jaśle
(Sprawa C-522/18)**

Język postępowania: polski

Sąd odsyłający

Sąd Najwyższy

Strony w postępowaniu głównym

Strona skarżąca: DŚ

Strona pozwana: Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle

Pytania prejudycjalne

Czy art. 19 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 2 TUE, art. 267 akapit 3 TFUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że do naruszenia zasady nieusuwalności sędziów będącej elementem zasady skutecznej ochrony sądowej oraz zasady państwa prawnego dochodzi w każdym przypadku obniżenia przez ustawodawcę krajowego wieku przejścia w stan spoczynku (wieku emerytalnego) sędziów sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego (na przykład z 70 lat do 65 lat) i zastosowania nowego niższego wieku emerytalnego do sędziów w służbie czynnej, bez pozostawienia decyzji o skorzystaniu z niższego wieku emerytalnego wyłącznie w gestii zainteresowanego sędziego?

Czy art. 19 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 2 TUE, art. 267 akapit 3 TFUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że naruszona zostaje zasada państwa prawnego oraz standard niezawisłości wymagany dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w sprawach unijnych, gdy krajowy ustawodawca z naruszeniem zasady nieusuwalności sędziów obniża zwykły wiek, do którego sędzia sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego może zajmować stanowisko sędziowskie z 70 lat do 65 lat, uzależniając możliwość dalszego zajmowania tego stanowiska od uznaniowej zgody organu władzy wykonawczej?

Czy art. 2 w związku z art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹ należy interpretować w ten sposób, że dyskryminacją ze względu na wiek jest obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku (wieku emerytalnego) sędziów sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego oraz uzależnienie możliwości dalszego zajmowania stanowiska sędziowskiego

¹ Dz.U. L 303, s. 16; Polskie wydanie specjalne: Rozdział 05 Tom 004 P. 79–85

przez dotychczasowego sędziego tego sądu, który osiągnął nowy niższy wiek przejścia w stan spoczynku, od zgody organu władzy wykonawczej?

Czy art. 2, art. 9 oraz art. 11 dyrektywy 2000/78 w związku z art. 21 oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że w przypadku dyskryminacji ze względu na wiek sędziów sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego, polegającej na obniżeniu wieku przejścia w stan spoczynku (wieku emerytalnego) z dotychczasowych 70 do 65 lat, sąd ten – orzekając w dowolnej sprawie w składzie z udziałem sędziego dotkniętego skutkami takich dyskryminujących przepisów krajowych, który nie wyraził woli skorzystania z nowego wieku emerytalnego – przy rozstrzygnięciu kwestii wstępnej dotyczącej składu orzekającego ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych sprzecznych z dyrektywą 2000/78 oraz jedyny skuteczny sposób zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień sędziego wynikających z prawa unijnego?

Czy art. 19 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 2 TUE, art. 267 TFUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że państwo prawne należy traktować jako tak fundamentalną wartość Unii Europejskiej, że w przypadku wątpliwości w przedmiocie zgodności z tą wartością oraz wynikającą z niej zasadą skutecznej ochrony sądowej – w zakresie dotyczącym niezależności i niezawisłości sądów oraz orzekających w nich sędziów – przepisów krajowych obniżających wiek przejścia w stan spoczynku (wiek emerytalny) sędziów w sposób opisany w pytaniach nr 1-2, sąd krajowy musi mieć uprawnienie do zawieszenia z urzędu stosowania przepisów krajowych godzących w zasadę nieusuwalności sędziów w odniesieniu do wszystkich sędziów objętych zakresem zastosowania tych przepisów?

Rozdział 11

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r. Sprawa C-824/18 (odesłanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego)

11.1. Wprowadzenie

W dniu 2 marca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał trzeci wyrok, w którym odpowiada na pytania prejudycjalne w sprawach dotyczących systemowych problemów związanych z praworządnością w Polsce, tym razem udzielając wskazówek interpretacyjnych Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu¹. W sprawie tej, która pewnie będzie w przyszłości znana jako *AB i in.* (a może jako „sprawa NSA” albo „wyrok z 2 marca 2021 r.”), Trybunał Sprawiedliwości dokonał wykładni prawa UE, odnosząc je do przepisów prawa polskiego, w których dokonano zmian w procedurze nominacji sędziowskich w ten sposób, by zapobiec efektywnej kontroli sądowej decyzji podejmowanych przez „nową Krajową Radę Sądownictwa”².

Na ten wyrok oczekiwano dość długo, bowiem pierwsze postanowienie NSA o skierowaniu pytań pojawiło się 21 listopada 2018 r., jednak wówczas Trybunał Sprawiedliwości nie zdecydował się na zastosowanie żadnej formy przyspieszonego trybu rozpatrzenia sprawy. Dopiero bieg zdarzeń w Polsce i skierowanie kolejnych pytań skłoniło Prezesa Trybunału do zastosowania w dniu 26 lutego 2019 r. procedury określonej w art. 53 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem³ i rozpoznania sprawy w pierwszej kolejności – co i tak zakończyło się wyrokiem dopiero dwa lata później.

Naczelny Sąd Administracyjny skierował do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalne, dotyczące wykładni przepisów prawa UE, a w szczególności art. 2

¹ Pozostałe dwa orzeczenia to wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. i in. przeciwko Sąd Najwyższy, ECLI: ECLI:EU:C:2019:982 (dalej jako wyrok w sprawie A.K.); wyrok TS z 26 marca 2020 r. w sprawach połączonych C558/18 Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa, oraz w sprawie C-563/18 Prokurator Generalny, ECLI:EU:C:2020:234).

² W dalszej części artykułu, w tych miejscach, w których będę chciała podkreślić upolitycznienie Krajowej Rady Sądownictwa w sposób opisany w wyrokach TS w sprawie A.K., a także w omawianej sprawie, będę pisać o „neo-KRS”. Analogicznie – podkreślając upolitycznienie Trybunału Konstytucyjnego (ocena własna) – będę pisać o „Trybunale Konstytucyjnym”.

³ Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r., Dz.Urz. L 265 z 29.09.2012 ze zm. – ostatnio 26 listopada 2019 r., Dz.Urz. UE L 316 z 6.12.2019, s. 103.

w zw. z art. 4 ust. 3 zd. 3 TUE, art. 6 ust. 1 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych (KPP), ale także w związku z wymienionymi w postanowieniu przepisami dyrektywy 2000/78/WE. Pytania te, w sporej liczbie i o skomplikowanej treści, wniesione zostały postanowieniem z dnia 21 listopada 2018 r. i uzupełniająco postanowieniem z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie o sygn. II GOK 2/18, w ramach sporów między pięcioma kandydatami do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego a Krajową Radą Sądownictwa, dotyczących uchwał, na mocy których Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła o nieprzedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie zainteresowanych i o przedstawieniu wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia tego urzędu⁴.

Pytania zadane przez NSA sprowadzały się do kwestii, czy wymienione w postanowieniu II GOK 2/18 przepisy TUE, a w szczególności art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE w zw. z art. 47 KPP powinny być interpretowane w sposób, z którego wynika, że nie jest dopuszczalne zniesienie prawa do sądu w zakresie odnoszącym się do kontroli uchwał KRS poprzez wprowadzenie do porządku prawnego państwa przepisów nakazujących umorzenie toczących się w tym przedmiocie postępowań z mocy prawa, czego skutkiem jest również pozbawienie możliwości sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 ak. 3 TFUE skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości i uzyskania wyroku zawierającego wiążącą dla sądu krajowego i innych organów państwa wykładnię prawa UE. W szczególności, drugi wniosek NSA dotyczył interpretacji uregulowanej w art. 2 TUE zasady państwa prawa, której elementem jest zasada skutecznej (efektywnej) ochrony sądowej, o której mowa w art. 19 ust. 1 TUE w zw. z art. 47 KPP oraz wynikająca z niej zasada niezawisłości sędziów i niezależności sądów krajowych i był sformułowany w kontekście zmian legislacyjnych, jakie zaszły w międzyczasie w prawie polskim, które miały prowadzić do pozbawienia skarżących środka odwoławczego, a sądu prawa do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości w tych sprawach.

Niniejszy rozdział przygotowany został bezpośrednio po ogłoszeniu wyroku, stąd też komentarz ma charakter wstępny i z natury rzeczy nie może odnosić się do ewentualnych następstw wyroku⁵, jakie z pewnością zaistnieją i to już pewnie do czasu publikacji niniejszej książki. Powaga problemu i istotność sprawy skłania jednak do wyodrębnienia go spośród innych pytań prejudycjalnych i do osobnego zarysowania tła problemu.

⁴ Na temat sposobu formułowania pytań prejudycjalnych zob. w rozdziale A. Frąckowiak-Adamskiej w niniejszej książce.

⁵ Wyroki w tych sprawach Naczelny Sąd Administracyjny wydał w dniu 6 i 13 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 2/18 do II GOK 7/18. Zob. komunikat <https://www.nsa.gov.pl/komunikaty/komunikat-w-sprawie-wyrokow-nsa-dotyczacych-odwoalan-od-uchwal-krs-w-przedmiocie-przedstawienia-nieprzedstawienia-wnioskow-o-powolanie-do-pelnienia-urzedu-na-stanowisku-sedziego-sadu-najwy,news,4,802.php> (dostęp 2.08.2021). W niniejszym tekście, z racji procesu wydawniczego i stanu prawnego opracowania, nie było już możliwości omówienia tych rozstrzygnięć.

11.2. Tło prawne sprawy

Dla przypomnienia i zarysowania tła, warto wskazać, że działalność KRS reguluje ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁶. Do kompetencji KRS należy m.in. rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego, a także przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS, jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, KRS rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie. W takim przypadku KRS podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów. Kolejne przepisy ustawy wskazują, że uchwała KRS staje się prawomocna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie. Jednocześnie, jeżeli uchwały nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, uchwała ta staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań.

W chwili wystąpienia z pierwszym wnioskiem NSA, w art. 44 ust. 1a ustawa o KRS stanowiła, że w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dalej, art. 44 ust. 1b stanowi, że jeżeli uchwały KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylenie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały KRS o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest równoznaczne z przyjęciem zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowanie przed KRS nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym objęte obwieszczeniem (art. 44 ust. 4 ustawy o KRS). Trzeba przy tym podkreślić, że artykuł 44 ust. 1a ustawy o KRS został wprowadzony do tego artykułu ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r.,

⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 26, poz. 714, ze zmianami wprowadzonymi między innymi ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3) i ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1443) (dalej jako „ustawa o KRS”).

a natomiast ust. 1b i 4 tego artykułu zostały wprowadzone ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 27 lipca 2018 r. Przed wprowadzeniem tych zmian odwołania, o których mowa we wspomnianym art. 44 ust. 1a, były wnoszone do Sądu Najwyższego zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS.

Wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r. „Trybunał Konstytucyjny”⁷ stwierdził niezgodność art. 44 ust. 1a ustawy o KRS z art. 184 Konstytucji zasadniczo ze względu na to, że właściwość przyznana Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w tym art. 44 ust. 1a nie jest uzasadniona rodzajem danych spraw, charakterystyką ustrojową tego sądu ani procedurą stosowaną przez wspomniany sąd. W wyroku tym TK wskazał również, że stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu „skutkuje koniecznością zakończenia wszelkich postępowań sądowych toczonych na podstawie nieobowiązującego przepisu”.

Następnie art. 44 ustawy o KRS został zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁸, która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r. Artykuł 44 ust. 1 stanowi obecnie, że uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały KRS z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Ponadto art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. przewiduje, że postępowania w sprawach odwołań od uchwał KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podlegają umorzeniu z mocy prawa.

Podsumowując powyższe można wskazać, że ustawą z 26 kwietnia 2019 r. ustawodawca dokonał zmian w art. 44 ust. 1 ustawy o KRS wskazując, że odwołanie od uchwały KRS z powodu sprzeczności z prawem nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN. Wyrok TK w sprawie K 12/18 uchylił przepis określający właściwość NSA w sprawach dotyczących odwołań od uchwał KRS, zaś ustawa z 26 kwietnia 2019 r. wyłączyła w ogóle możliwość odwołania od uchwał KRS kandydatom do pełnienia urzędu sędziego SN. Tym samym kandydaci na sędziów SN pozbawieni są jakiegokolwiek ustawowo gwarantowanej drogi odwoławczej od uchwał KRS.

11.3. Opinia rzecznika generalnego

Opinię w tej sprawie rzecznik generalny E. Tanchev przedstawił w dniu 17 grudnia 2020 r.⁹ W pierwszej kolejności rzecznik rozważał, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie ustanowieniu przepisu, który powoduje umorzenie postępowania kra-

⁷ Wyrok „Trybunału Konstytucyjnego” z 25 marca 2019 r. w sprawie K 12/18, Dz.U. z 2019 r., poz. 609.

⁸ Dz.U. z 2019 r., poz. 914, zwaną dalej „ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r.”.

⁹ Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona w dniu 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-824/18, ECLI:EU:C:2020:1053.

jowego z mocy prawa bez możliwości dalszego prowadzenia tego postępowania lub ponownego jego wszczęcia przed innym sądem, oraz czy prawo Unii sprzeciwia się następstwom, jakie mogą wynikać z tego przepisu krajowego w zakresie wyłączenia właściwości Trybunału w sprawach, w których wystąpiono już z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnych, a który to wniosek nie został jeszcze rozpatrzony.

Rzecznik generalny przypomniał, że kluczowym elementem systemu sądowicznego Unii jest procedura odesłania prejudycjalnego, określona w art. 267 TFUE, której celem jest m.in. zapewnienie spójności, pełnej skuteczności i autonomii systemu prawnego UE. Rzecznik podkreślał, że z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości jasno wynika, że zgodnie z tym postanowieniem sądy krajowe powinny zachować swobodę decydowania, czy należy zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi. W związku z powyższym, w ocenie rzecznika prawo Unii stoi na przeszkodzie ustanowieniu przepisów, które nakazują umorzenie z mocy prawa postępowań takich jak to toczące się przed sądem odsyłającym (a w konsekwencji zakończenie postępowania przed Trybunałem), jednocześnie wyłączając jakiegokolwiek przeniesienie właściwości do rozpoznania tych spraw na inny sąd krajowy lub możliwość ponownego wniesienia tych spraw do innego sądu krajowego. W sytuacji gdy sąd krajowy pierwotnie właściwy w tych sprawach, po skutecznym wszczęciu procedury kontroli wskazanych uchwał KRS wystąpił do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi, niweczy prawo do sądu również w zakresie, w jakim w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem (pierwotnie) właściwym do jej rozpoznania pozbawia następnie ten sąd skutecznego inicjowania trybu prejudycjalnego przed Trybunałem oraz prawa oczekiwania na jego orzeczenie, podważają zarazem unijną zasadę lojalnej współpracy. Dodatkowo rzecznik dostrzegł, że zniesienie prawa do środka prawnego przed sądem, który do tej pory przysługiwał, a w szczególności odebranie go osobom, które – tak jak skarżący w postępowaniu głównym – wniosły już odwołanie, stanowi środek o charakterze mogącym spowodować – czy w istocie nasilić – brak oznak niezawisłości i bezstronności sędziów faktycznie powołanych na stanowisko sędziowskie w danym sądzie, jak również samego tego sądu. Taki brak oznak niezawisłości i bezstronności narusza – w ocenie rzecznika generalnego – art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

W kontekście działań podjętych w Polsce przez Trybunał Konstytucyjny, rzecznik generalny odniósł się do niedawnych orzeczeń *Bundesverfassungsgericht* i polskiego Sądu Najwyższego¹⁰ i przypomniał przy tym, że zgodnie z traktatami, które są „umową” państw członkowskich, ostatnią instancją w prawie Unii jest Trybunał Sprawiedliwości i żaden sąd krajowy nie jest uprawniony na mocy traktatów do uchylecia wyroku Trybunału, gdyż w przeciwnym wypadku prawo Unii nie byłoby stosowane w 27 państwach członkowskich UE w sposób jednolity i skuteczny, a całe prawne podwaliny Unii zostałyby podważone.

W ocenie rzecznika jasne jest, że art. 19 ust. 1 TUE jest bezpośrednio skuteczny, co oznacza, że można się na niego powoływać przed sądami krajowymi jako

¹⁰ Zob. pkt 80 i n. opinii. Rzecznik generalny odwołuje się przy tym do wyroku w sprawie *Weiss* 2 BvR 859/15 oraz postanowienie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (II DO 52/20).

na autonomiczną podstawę prawną (obok art. 47 KPP) do celów dokonania oceny zgodności działań państwa członkowskiego z prawem Unii. Zdaniem rzecznika generalnego sąd odsyłający może zastosować art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE bezpośrednio, w celu odstąpienia od stosowania tych przepisów krajowych i uznania siebie za właściwy do rozpoznania spraw na podstawie stanu prawnego obowiązującego przed przyjęciem omawianej ustawy.

W ocenie rzecznika generalnego z uwagi na szczególne okoliczności zaistniałe w Polsce kontrola sądowa postępowań nominacyjnych przez sąd, którego niezawisłość nie budzi żadnych wątpliwości, jest z perspektywy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nieodzowna dla zachowania niezawisłości sędziów powołanych w ramach tych postępowań. Wynika to w szczególności z szybkiego tempa zmian polskich przepisów ustawowych regulujących kontrolę sądową postępowań kwalifikacyjnych prowadzonych przez KRS i wydawanych przez nią uchwał. Biorąc pod uwagę zasadę pierwszeństwa, sąd odsyłający może zachować swoją właściwość do rozpoznania spraw w postępowaniu głównym.

Sąd odsyłający powinien również odstąpić od stosowania przepisów, które prowadziłyby do całkowitego wykluczenia możliwości kontroli błędów w ocenie kandydatów w świetle nałożonych na nich kryteriów; oraz pominąć prawomocny charakter uchwał KRS w części dotyczącej kandydatów, którzy zostali powołani.

Ze stanowiskiem rzecznika generalnego nie zgodził się ani Prokurator Generalny ani rząd polski, którzy pismami, które wpłynęły do sekretariatu Trybunału Sprawiedliwości odpowiednio 4 i 15 lutego 2021 r. wnieśli o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo¹¹. Trybunał jednak dość zdecydowanie przypomniał, że – po pierwsze - ani statut Trybunału Sprawiedliwości UE ani regulamin postępowania nie dają możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego. Po drugie zaś, opinia rzecznika generalnego ma charakter bezstronny i niezależny, a Trybunał nie jest związany ani wnioskami z opinii ani ich uzasadnieniem. Nie zaszły również żadne inne okoliczności, które uzasadniałyby otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania.

11.4. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości

Trybunał wydał w tej sprawie wyrok w dniu 2 marca 2021 r.¹² Treść wyroku dołączona jest do niniejszego opracowania, zatem nie ma potrzeby szczegółowego przetaczania argumentacji Trybunału. Warto jednak podkreślić kilka głównych tez i odnieść się do nich w dalszej części opracowania.

W pierwszej kolejności Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do – tradycyjnego już argumentu przedstawianego przez Prokuratora Generalnego – jakoby problematyka

¹¹ Pkt 60 i n. wyroku.

¹² Niniejsze opracowanie przygotowano w dniu 5 marca 2021 r., a zatem jeszcze bez znajomości ewentualnych skutków tego wyroku i sposobu podejścia Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych organów państwa.

dotycząca środków zaskarżenia w ramach procedur powoływania sędziów stanowiła dziedzinę należącą do wyłącznej kompetencji państwa członkowskich i pozostawała poza zakresem stosowania prawa Unii. Odpowiedź Trybunału nie zaskakuje – przypomniane są bowiem te orzeczenia, w których problem ten był już omówiony¹³, a wykładnia przepisów prawa UE należy zgodnie z art. 267 TFUE do samego Trybunału.

Odnosząc się do meritum przedstawionych pytań, Trybunał Sprawiedliwości nie przesądził wprost o zgodności prawa polskiego z prawem UE. Podkreślił bowiem, że ostateczna ocena należy do sądu odsyłającego, a art. 267 TFUE nie upoważnia Trybunału do stosowania przepisów prawa UE w określonej sprawie, lecz wyłącznie do orzekania w kwestii wykładni traktatów i aktów prawa pochodnego. Stąd też ostateczna ocena co do tego, czy przedstawione okoliczności faktycznie uzasadniają i przesądzają niezgodność z prawem UE należy do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Trybunał poddał zatem Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu pod rozwagę następujące okoliczności:

- niedopuszczalne jest – bez naruszenia art. 267 TFUE w zw. z art. 4 ust. 3 ak. 3 TUE – dokonywanie w ustawodawstwie krajowym zmian, których szczególnym skutkiem jest uniemożliwienie podtrzymania wystosowanych już do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i zapobieżenie w ten sposób wypowiedzeniu się przez Trybunał w przedmiocie takich wniosków, a także wykluczenie jakichkolwiek możliwości przyszłego powtórzenia przez sąd krajowy z analogicznym wnioskiem¹⁴;
- omówione w wyroku okoliczności¹⁵, takie jak chociażby zmiany w przepisach prowadzącego do umorzenia toczących się postępowań i ograniczenia możliwości zwracania się z pytaniami prejudycjalnymi, w tym związane z potencjalną możliwością wszczęcia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom, a także wnioski Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 2018 r. dotyczący niezgodności art. 267 TFUE z polską Konstytucją mogą ukazywać cały kontekst sprawy i pokazywać systemowo istniejący problem;
- niezbędne na podstawie prawa UE gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają w szczególności istnienia zasad regulujących powoływanie sędziów¹⁶. Przypominając wyrok w sprawie A.K., Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że sąd krajowy powinien upewnić się, czy materialne warunki oraz zasady proceduralne podejmowania decyzji dotyczących powoływania sędziów są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich

¹³ Zob. w szczególności wyrok z 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18 Komisja p. Polsce (niezależność Sądu Najwyższego), ECLI:EU:C:2019:531, pkt 52, a także wyrok z 26 marca 2020 r. w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18 Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, ECLI:EU:C:2020:234, pkt 36 czy też wyrok z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. i in., ECLI:EU:C:2019:982.

¹⁴ Pkt 95 wyroku.

¹⁵ Pkt 99–105 wyroku.

¹⁶ Pkt 121 i n. wyroku.

neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną powołani. Procedura, w której sędziów nominuje Prezydent RP na wniosek KRS jest zasadniczo dopuszczalna, jednak pod warunkiem, że KRS jest wystarczająco niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od samego Prezydenta¹⁷;

- kryteria oceny KRS jako organu niezależnego przedstawione były już w wyroku w sprawie A.K., jednak Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że należy wziąć pod uwagę jeszcze inne istotne elementy kontekstu, które także mogą budzić wątpliwości, w tym fakt, że wiele ze zmian wprowadzано równoległe¹⁸, co mogłoby sugerować określony zamysł ustawodawcy, którego głównym zamiarem było dokonanie zmian osobowych w Sądzie Najwyższym.

Gdyby Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wskazane przez Trybunał okoliczności faktycznie miały miejsce i stwierdzi, że przyjęcie przepisów ustawy z 26 kwietnia 2019 r. nastąpiło w istocie z naruszeniem art. 267 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE, wówczas będzie on zobowiązany do odstąpienia od stosowania przepisów krajowych (zasada pierwszeństwa)¹⁹. Jest tak m.in. dlatego, że ustawodawca krajowy nie wyznaczył innego niż sąd odsyłający sądu, który spełniałby wymogi niezawisłości wypływające z prawa Unii i miałby rozpoznać sprawy w postępowaniu głównym po otrzymaniu od Trybunału odpowiedzi na pytania zadane mu przez sąd odsyłający w jego pierwotnym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W związku z tym, jedynym skutecznym sposobem zaradzenia przez ten sąd naruszeniom art. 267 TFUE i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, które wynikałyby z przyjęcia ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r., jest w niniejszym wypadku dalsze uznawanie swojej właściwości, w ramach której wystąpił on do Trybunału z tym wnioskiem na podstawie obowiązujących do tego czasu przepisów krajowych.

11.5. Komentarz

Analizując wyrok pod kątem merytorycznym można stwierdzić, że w orzeczeniu z 2 marca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do czterech podstawowych kwestii²⁰, w tym przede wszystkim dopuszczalności orzekania w świetle brzmienia art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, następnie braku skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS w procedurze powoływania sędziów i wpływu tej sytuacji na ich niezawisłość i bezstronność, problemu wyłączenia kontroli sądowej uchwał KRS w kontekście niezależności sędziów i efektywnej ochrony sądowej, o której mowa w art. 19 TUE i wreszcie konsekwencji zasady pierwszeństwa w tej konkretnej sprawie. Czytając wyrok z 2 marca 2021 r. można jednakże dojść do wniosku, że być może – przy-

¹⁷ Pkt 124 i n. wyroku.

¹⁸ Pkt 133 i n. wyroku

¹⁹ Pkt 140 i n. wyroku.

²⁰ Warto tylko przypomnieć, że to właśnie na te zagadnienia zwracał szczególną uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich. Por. wystąpienie przedstawicieli RPO na rozprawie w niniejszej sprawie w dniu 6.07.2020 r. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/udzial-rpo-w-rozprawie-przed-tsue-dotyczacej-nominacji-sedziow-sn> (dostęp 5.03.2021).

najmniej w części – wyrok ten w ogóle nie byłby potrzebny, gdyby prawidłowo stosować i rozumieć dotychczasowe orzecznictwo Trybunału. W szczególności, już przecież z wyroku A.K. i in. wynika, że istnienie skutecznej ochrony sądowej uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, jako elementu procedury powoływania sędziów, jest jednym z czynników, które należy wziąć pod uwagę w celu ustalenia, czy wyłonieni przez KRS sędziowie będą niezależni. Takie ustalenia wymagają – jak wskazano w pkt 145 wyroku w sprawie A.K. i in. – dokonania całościowej oceny okoliczności prawnych, jak i faktycznych odnoszących się do procedury powoływania sędziów w konkretnym państwie członkowskim.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w analizowanej sprawie jest naturalną konsekwencją i rozwinięciem dotychczasowego orzecznictwa. Wiąże się wprost z innymi zakończonymi lub toczącymi się postępowaniami w sposób bezpośredni, co pokazuje już systemowość problemu naruszenia praworządności w Polsce. Chodzi tu w szczególności o wyrok w sprawie A.K. (gdzie jednym z wątków jest kwestia niezależności organu uczestniczącego w procedurze powołania sędziów), ale także o toczące się postępowania w sprawach C-487/19 czy C-508/19 (problem bezstronności sądu, w którym zasiada osoba powołana na urząd z naruszeniem reguł państwa prawnego).

W niniejszej sprawie pojawił się jednak nowy wątek, a mianowicie problem niezależności sądu jako sądu europejskiego w związku z zakończeniem na skutek zmian ustawodawcy krajowego, z mocy prawa, sądowej procedury odwoławczej od uchwały organu, przedstawiającego Prezydentowi kandydatury sędziów Sądu Najwyższego. Ilość spraw, które zawiśły w Trybunale Sprawiedliwości skierowanych przez polskie sądy, ale także wynikających ze skarg Komisji (choćby aktywności Komisji nie można ocenić jako nadmiernej), pokazuje, że działania podejmowane przez władzę wykonawczą i ustawodawczą w Polsce są powiązane i stanowią pewną zamkniętą całość. Trybunał Sprawiedliwości bezbłędnie odczytał kontekst sytuacyjny i fakt, że zmiany przyjmowane są równoległe. Stwierdził np., że „bezsporne jest, że ukonstytuowanie KRS w jej nowym składzie miało miejsce w sytuacji, w której spodziewano się, że wiele stanowisk w Sądzie Najwyższym będzie wkrótce podlegało obsadzeniu w szczególności w następstwie przejścia sędziów tego sądu w stan spoczynku po osiągnięciu przez nich nowo określonej granicy wieku 65 lat”²¹.

Na marginesie można jednak wyrazić żal, że Trybunał Sprawiedliwości sam nie przyczynił się do szybszego rozpoznania sprawy, przychyłając się do wniosku o postępowanie przyspieszone²². Można odnieść wrażenie, że Trybunał, mając obecnie świadomość powagi sytuacji i przedstawionych problemów, próbował przerzucić odpowiedzialność za fakt nieuwzględnienia wniosku na Naczelny Sąd Administracyjny²³. Dopiero rozwój sytuacji i wykazanie, że zagrożenia, o których informował w pierwszym wniosku NSA nie są odrealnione – jak się wydaje – spowodował zmianę stanowiska Trybunału i w efekcie doprowadził do podjęcia decyzji o rozpoznaniu sprawy w pierwszej kolejności²⁴.

²¹ Pkt 133 wyroku.

²² Pkt 46–53 wyroku.

²³ Zob. w szczególności pkt 50 i 51 wyroku,

²⁴ Zob. art. 53 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie odwołuje się do wyroku w sprawie A.K. Wskazuje m.in., że zasady procedowania przy powoływaniu sędziów powinny wykluczyć wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności sądu i sędziów od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów, po tym, jak zostaną oni powołani. Wykluczone są nawet pośrednie formy oddziaływania pozostałych władz państwa członkowskiego, mogące zaważyć na decyzjach sędziów²⁵. Trybunał jednak pominął odniesienie się do wyroku w sprawie Simpson²⁶, chociaż do tej sprawy odwoływał się wprost w swojej opinii rzecznik generalny wskazując, że sąd nie będzie dawał gwarancji niezawisłości i bezstronności, jeżeli w procedurze mianowania sędziów doszło do naruszenia podstawowych norm dotyczących systemu sądownictwa o takim charakterze i wadze, które stwarza rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze państwowe mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura mianowania²⁷. Pominięcie to może wynikać z faktu, że w sprawie Simpson swoje rozważania Trybunał oparł o sprawę A.K. i nie było już potrzeby ich powtarzania²⁸.

Sam wyrok nie zaskakuje. W swojej konstrukcji jest bliźniaczo podobny do wyroku w sprawie A.K. – jest to odpowiedź na pytania sądu krajowego, sformułowany jako wskazówki. Trybunał nie przesądził ostatecznej oceny, której ma dokonać Naczelny Sąd Administracyjny (w sprawie A.K. wskazówki były udzielone Sądowi Najwyższemu). Konsekwentnie należy stwierdzić, że Trybunał mógł przesądzić ostatecznie ocenę przyjętych przepisów. Przecież w praktyce orzeczniczej Trybunału pojawiały się przecież wielokrotnie orzeczenia, w których nie pozostawiał on sądowi krajowemu w zasadzie żadnego pola do samodzielnej decyzji²⁹. W analizowanej sprawie stało się jednak inaczej. Trybunał – podobnie jak w sprawie A.K. – dokonał wykładni prawa unijnego w taki sposób, aby sąd odsyłający nie miał żadnych wątpliwości, w jaki sposób przeprowadzić ostateczną ocenę³⁰.

Po raz pierwszy Trybunał Sprawiedliwości wprost odniósł się też – chociaż dość delikatnie – do zachowania Prezydenta RP, który zignorował postanowienia NSA z dnia 25 i 27 września 2018 r., a także z dnia 8 października 2018 r., w których zarządzono wstrzymanie wykonania uchwał KRS³¹. Trybunał, poza odniesieniem się do samej treści przepisów, wyraźnie wskazał na konieczność uwzględnienia kontekstu całej sprawy i ocenić okoliczności, które także mogą wzbudzić wątpliwości co do

²⁵ Pkt 119 wyroku, odsyłający do punktów 125 wyroku w sprawie A.K.

²⁶ Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., *Review Simpson i HG/Rada i Komisja* (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, ECLI:EU:C:2020:232,

²⁷ Pkt 72–76 wyroku w sprawie Simpson.

²⁸ Zob. pkt 75 wyroku w sprawach połączonych C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II.

²⁹ Zob. T. Tridimas, *Constitutional review of Member State Action: the Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1923450 (dostęp: 25.12.2019).

³⁰ Zob. A. Grzelak, A. Sakowicz, *Wymóg niezależności sądu krajowego jako element skutecznej ochrony sądowej (uwagi na tle wyroku TS z 19.11.2019 r. dla polskiego wymiaru sprawiedliwości)*, Państwo i Prawo 2020 nr 5, s. 59–77.

³¹ Pkt 126 i n. wyroku, w których TSUE określa zakres swobody decyzji Prezydenta w procedurze nominacyjnej i rolę KRS w tym względzie.

niezależności KRS i jej roli w procesach nominacyjnych takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, jak również, w konsekwencji, co do niezawisłości sędziów wyłonionych w wyniku takiego procesu³². Analiza wszystkich okoliczności może prowadzić do wniosku o planowych działaniach, powiązanych ze sobą, a zatem o zaistnieniu systemowych naruszeń zasady praworządności w Polsce.

Otwartą kwestią jest to, co z niniejszym wyrokiem uczyni Naczelny Sąd Administracyjny – być może, biorąc pod uwagę rangę sprawy, również powinien wykorzystać przysługujące możliwości proceduralne i przyjąć uchwałę w tej sprawie w powiększonym składzie³³ podobnie, jak uczynił to Sąd Najwyższy. Nie wydaje się, by – biorąc pod uwagę rozwój sytuacji w Polsce i dość jasno zarysowane kryteria w wyroku Trybunału Sprawiedliwości – NSA mógł orzec inaczej niż orzekł Trybunał co oznaczałoby, że – stosując zasadę pierwszeństwa – pominięto brak swojej właściwości i obowiązywanie przepisów, które nie dają prawa do wnoszenia odwołań kandydatom na sędziów i orzeknie tak, jakby tych przepisów nie było, co zapewne oznaczałoby konieczność orzekania na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów³⁴. Nie będzie miał również znaczenia żaden ewentualny późniejszy „wyrok” TK, bowiem już w tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jest niedopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii³⁵.

Ważną kwestią pozostaje problem uniwersalności wyroku. Trybunał Sprawiedliwości odnosi się wprost do systemu polskiego, w którym funkcjonują takie organy jak Krajowa Rada Sądownictwa, podczas gdy system ten nie jest i nie powinien być przedmiotem ujednoczenia i jest pozostawiony kompetencjom krajowym. Tym niemniej, Trybunał powinien dokonać oceny systemu polskiego i przeanalizować wyłączenie kontroli sądowej w odniesieniu do procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego i to nie tylko z perspektywy polskiego ustawodawcy, ale również całego kontekstu i zmian systemowych³⁶. Arbitralne wyłączenie kontroli sądowej uchwały KRS w procedurze powoływania sędziów SN, z naruszeniem fundamentalnych krajowych norm konstytucyjnych, stanowi naruszenie art. 19 TUE, ponieważ może wywołać uzasadnione wątpliwości w przekonaniu jednostek co do niezależności sędziów powołanych do Sądu Najwyższego od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów, a ponadto stworzyć rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze państwowe będą mogły dyskrecjonalnie oddziaływać na procedurę powoływania sędziów. Nie oznacza to jednak i nie tak powinien być rozumiany wyrok Trybunału Sprawiedliwości, że art. 19 TUE wprowadza obowiązek ustanowienia przez wszystkie państwa członkowskie kontroli sądowej procedury

³² Pkt 132 wyroku.

³³ Zob. art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 264 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.

³⁴ Pkt 150 wyroku.

³⁵ Pkt 148 wyroku oraz orzecznictwo tam przywołane: wyroki: z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, ECLI:EU:C:2018:979, pkt 49.

³⁶ O tym szeroko Trybunał Sprawiedliwości pisał w wyroku w sprawie A.K. pkt 136–151.

powoływania sędziów. Wszystkie jednak państwa zobowiązane są, by – w świetle art. 19 TUE - zapewnić warunki pozwalające wykluczyć uzasadnione wątpliwości co do niezależności powoływanych sędziów. Co prawda nie ma obowiązku wprowadzania kontroli sądowej, jednak analiza konkretnej sytuacji może prowadzić do wniosku, że wyłączenie takiej kontroli wiązać się będzie z naruszeniem art. 19 TUE.

Wreszcie można zastanowić się, czy Trybunał Sprawiedliwości mógł odnieść się kwestii legalności Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, chociażby odwołując się do kwestii „unieważnienia” *de facto* swojego wcześniejszego wyroku w sprawie A.K. w drodze późniejszych rozstrzygnięć „Trybunału Konstytucyjnego”³⁷ albo przy okazji analizowania wyroku TK w sprawie KRS z 2019 r. Zapewne mógł, ale tego nie zrobił. Teraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości sprowokował polskie władze do stwierdzenia, że znów wykorzystany zostanie Trybunał Konstytucyjny – miałyby zapewne stwierdzić, że Trybunał Sprawiedliwości przekroczył swoje kompetencje i działał *ultra vires*. Jest to rozwiązanie zupełnie absurdałne z punktu widzenia prawa UE, bowiem każda próba nacisku Ministerstwa Sprawiedliwości na polski sąd, który zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości będzie chciał oceniać przepisy dotyczące neo-KRS z pominięciem decyzji TK będzie naruszeniem prawa UE.

11.6. Wnioski

1. Zgadzam się z profesorem L. Pechem, który stwierdził krótko po wyroku, że najważniejszym wnioskiem płynącym ze sprawy C-824/18 w kontekście praworządności jest potwierdzenie, że państwa członkowskie muszą przestrzegać wymogów wynikających z prawa UE odnoszących się do niezależności sędziowskiej kiedy decydują się na wprowadzenie zmian w procedurze nominacji sędziowskich i powiązanej z tym kontroli sądowej decyzji nominacyjnych³⁸. Władze krajowe nie mogą zatem chować się za konstytucją i odwoływać do TK by przyjmować środki, które pozbawią sądy ich wcześniejszych uprawnień do dokonywania oceny rozstrzygnięć czy też zmuszać do umorzenia z mocy prawa toczących się postępowań zwłaszcza, gdy w tych sprawach zwrócono się z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości.

2. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości stanowi jednoznacznie negatywną ocenę rozwiązań przyjętych przez polskiego ustawodawcę w związku z reformą sądową. Fakt, że stanowisko Trybunału zostało sformułowane w formie odpowiedzi i wskazówek dla sądu pytającego nie zmienia tego stanu rzeczy. Pozostaje oczywiście kwestią otwartą, co teraz zrobi Naczelny Sąd Administracyjny – wydaje się, że powinien dokonać samodzielnej oceny i swoje rozstrzygnięcia powinien oprzeć na przepisach przed zmianami negatywnie ocenionymi (warunkowo) przez Trybunał Sprawiedliwości. W mojej ocenie powinien – w związku ze skomplikowanym stanem sprawy

³⁷ Na ten temat w swoim rozdziale szeroko pisze A. Wyrozumka.

³⁸ <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/03/polish-ruling-partys-fake-judges-before.html> (dostęp 8.03.2021).

i jej znaczeniem dla całego systemu praworządności w Polsce – podjąć uchwałę w powiększonym składzie tak, jak zrobił to Sąd Najwyższy w styczniu 2020 r.

3. Bez wątplenia tempo rozpoznawania spraw w Trybunale Sprawiedliwości nie jest szybkie, co rodzi zastrzeżenia i budzi zawód wśród tych, którzy w Trybunale Sprawiedliwości i instytucjach unijnych widzą ostatnią szansę na wpływ na zmianę sytuacji w Polsce. Dodatkowo, wyroki wydawane w sprawach prejudycjalnych nie przesądzają ostatecznej odpowiedzi, pozostawiając decyzję sądom pytającym. Chociaż to teoretycznie prawidłowe działanie Trybunału, to jednak pojawiają się obawy, czy wyrok w sprawie C-824/18 nie podzieli losu wyroku w sprawie A.K., gdzie systematycznie wyrok ten najpierw był ignorowany przez polskie władze, następnie uchwalona została ustawa kagańcowa, a uchwała trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego skierowana do TK. I co prawda Komisja Europejska zdecydowała się wreszcie wszcząć postępowanie w sprawie ustawy kagańcovej³⁹, to jednak wszystkie te działania są na tyle późne, że w Polsce zachodzą już nieodwracalne zmiany w systemie praworządności.

4. Tuż po wydaniu wyroku pojawiły się komentarze ze strony rządowej, wskazujące na możliwość skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Co prawda, na tym etapie nie wiadomo ani w jakiej sprawie, ani co miałyby uczynić TK. „Wyrok” stwierdzający w jakiegokolwiek formie, że Trybunał Sprawiedliwości działał w tej sprawie *ultra vires* byłby – jak stwierdzono wyżej - absurdalny z punktu widzenia prawa UE i podważający fundamenty prawa UE. Być może miałyby jednak znaczenie w ważnej sprawie: zmobilizowania Komisji Europejskiej do wszczęcia systemowego postępowania przeciwnaruszeniowego w związku z działalnością Trybunału Konstytucyjnego.

³⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_772 (dostęp 5.03.2021).

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)**z dnia 2 marca 2021 r.⁽¹⁾**

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Procedura powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego (Polska) – Powołanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa – Brak niezależności tej Rady – Brak skuteczności odwołania wniesionego od takiej uchwały – Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (Polska) uchylający przepis stanowiący podstawę właściwości sądu odsyłającego – Uchwalenie przepisów stanowiących o umorzeniu z mocy prawa postępowań w zawisłych sprawach i wykluczających w przyszłości jakiegokolwiek środki prawne w takich sprawach – Artykuł 267 TFUE – Uprawnienie lub obowiązek sądów krajowych w zakresie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym lub jego podtrzymania – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Zasada lojalnej współpracy – Pierwszeństwo prawa Unii – Uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem Unii

W sprawie C-824/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Naczelny Sąd Administracyjny (Polska) postanowieniem z dnia 21 listopada 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 grudnia 2018 r., uzupełniony postanowieniem z dnia 26 czerwca 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 lipca 2019 r., w postępowaniu:

A.B.,

C.D.,

E.F.,

G.H.,

I.J.

przeciwko

Krajowej Radzie Sądownictwa,

przy udziale:

Prokuratora Generalnego,

Rzecznika Praw Obywatelskich,

¹ Język postępowania: polski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Prechal (sprawozdawczyni), M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin i N. Wahl, prezesi izb, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos i N. Jääskinen, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 lipca 2020 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu A.B. – M. Dębska-Konieczek, adwokat,
- w imieniu C.D. – M. Bogdanowicz, radca prawny,
- w imieniu E.F. – M. Gajdus, adwokat,
- w imieniu I.J. – P. Strumiński, radca prawny,
- w imieniu Krajowej Rady Sądownictwa – L. Mazur, J. Dudzicz i D. Pawełczyk-Woicka,
- w imieniu Prokuratora Generalnego – B. Górecka, R. Hernand, A. Reczka, S. Bańko i B. Marczak,
- w imieniu Rzecznika Praw Obywatelskich – A. Bodnar, M. Taborowski i P. Filipek,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, A. Grajewski, A. Dalkowska i S. Żyrek, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – H. Krämer, P.J.O. Van Nuffel, A. StobieckaKuik i C. Valero, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2020 r., wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 267 TFUE, art. 15 ust. 1, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 47 i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), a także art. 2 ust. 1, art. 2 ust. 2 lit. a), art. 3 ust. 1 lit. a) i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 4, s. 79).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów między A.B., C.D., E.F., G.H. i I.J. a Krajową Radą Sądownictwa (Polska) (zwaną dalej „KRS”) w przedmiocie uchwał, na mocy których KRS postanowiła o nieprzedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (zwanemu dalej „Prezydentem RP”) wniosku o powołanie zainteresowanych do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego (Polska) i o przedstawieniu wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia tego urzędu.

Ramy prawne

Prawo Unii

Traktaty UE i FUE

3 Artykuł 2 TUE ma następujące brzmienie:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

4 Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE:

„Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

5 Artykuł 19 ust. 1 TUE stanowi:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

6 Zgodnie z art. 267 TFUE:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

- a) o wykładni traktatów;
- b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

[...]”.

Karta praw podstawowych

7 Tytuł VI karty praw podstawowych, opatrzony nagłówkiem „Wymiar sprawiedliwości”, obejmuje między innymi art. 47, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, który stanowi:

„Każdy, kogo [czyje] 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 [...]. [...]"

Dyrektywa 2000/78

8 Artykuł 1 dyrektywy 2000/78 stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w celu realizacji w państwach członkowskich zasady równego traktowania”.

9 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy »zasada równego traktowania« oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji z przyczyn określonych w art. 1”.

10 Artykuł 3 ust. 1 lit. a) wspomnianej dyrektywy stanowi:

„W granicach kompetencji Wspólnoty niniejszą dyrektywę stosuje się do wszystkich osób, zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi, w odniesieniu do:

a) warunków dostępu do zatrudnienia, do pracy na własny rachunek oraz uprawiania zawodu, włączając również kryteria selekcji i warunków rekrutacji [...]"

11 Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78:

„Państwa członkowskie zapewnią, aby procedury sądowe i/lub administracyjne [...], których celem jest doprowadzenie do stosowania zobowiązań wynikających z niniejszej dyrektywy, były dostępne dla wszystkich osób, które uważają się za pokrzywdzone w związku z naruszeniem wobec nich zasady równego traktowania, nawet po zakończeniu związku, w którym przypuszczalnie miała miejsce dyskryminacja”.

Prawo polskie

Konstytucja

12 Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji przewiduje:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

13 Artykuł 60 Konstytucji stanowi:

„Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.

14 Na podstawie art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.

15 Artykuł 184 Konstytucji stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny (Polska) oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej.

16 Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji:

„[KRS] stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

17 Artykuł 187 Konstytucji stanowi:

„1. [KRS] składa się z:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez [Prezydenta RP],
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

[...]

3. Kadencja wybranych członków [KRS] trwa cztery lata.

4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy [KRS] oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.

Ustawa o KRS

18 Działalność KRS reguluje ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2011 Nr 26 poz. 714), ze zmianami wprowadzonymi między innymi ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 3) i ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1443) (zwana dalej „ustawą o KRS”).

19 Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS do kompetencji KRS należy:

- „1) rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych;
- 2) przedstawianie [Prezydentowi RP] wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz o powołanie asesorów sądowych w sądach administracyjnych”.

20 Artykuł 9a tej ustawy stanowi:

„1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków [KRS] na wspólną czteroletnią kadencję.
2. Dokonując wyboru, o którym mowa w ust. 1, Sejm, w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezentacji w [KRS] sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.
3. Wspólna kadencja nowych członków [KRS] wybranych spośród sędziów rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano ich wyboru. Członkowie [KRS] poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków [KRS]”.

21 Na podstawie art. 11a ust. 2 wspomnianej ustawy kandydaci na członków KRS wybieranych spośród sędziów mogą być zgłaszani przez grupę co najmniej 2000 polskich obywateli lub grupę co najmniej 25 sędziów pozostających w czynnej służbie. Procedura wyboru członków KRS przez Sejm została określona w art. 11d tej ustawy.

22 Artykuł 37 ust. 1 ustawy o KRS stanowi:

„Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, [KRS] rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie. W takim przypadku [KRS] podejmuje

uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów”.

23 Zgodnie z art. 43 tej ustawy:

„1. Uchwała [KRS] staje się prawomocna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie.

2. Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, uchwała ta staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania, z zastrzeżeniem art. 44 ust. 1b”.

24 W chwili wystąpienia z pierwotnym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejury art. 44 wspomnianej ustawy przewidywał:

„1. Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały [KRS] z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej [...].

1a. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

1b. Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania.

[...]

4. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylenie przez Naczelną Radę Administracyjną uchwały [KRS] o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest równoznaczne z przyjęciem zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez Naczelną Radę Administracyjną postępowanie przed [KRS] nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym objęte obwieszczeniem”.

25 Artykuł 44 ust. 1a ustawy o KRS został wprowadzony do tego artykułu ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., a natomiast ust. 1b i 4 tego artykułu zostały wprowadzone ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 27 lipca 2018 r. Przed wprowadzeniem tych zmian odwołania, o których mowa we wspomnianym art. 44 ust. 1a, były wnoszone do Sądu Najwyższego zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS.

26 Wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny (Polska) stwierdził niezgodność art. 44 ust. 1a ustawy o KRS z art. 184 Konstytucji zasadniczo ze względu na to, że właściwość przyznana Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w tym art. 44 ust. 1a nie

jest uzasadniona rodzajem danych spraw, charakterystyką ustrojową tego sądu ani procedurą stosowaną przez wspomniany sąd. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu „skutkuje koniecznością zakończenia wszelkich postępowań sądowych toczonych na podstawie nieobowiązującego przepisu”.

- 27 Następnie art. 44 ustawy o KRS został zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2019 poz. 914, zwaną dalej „ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r.”), która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r. Artykuł 44 ust. 1 ma obecnie następujące brzmienie:

„Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały [KRS] z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”.

- 28 Ponadto art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. przewiduje, że „postępowania w sprawach odwołań od uchwał [KRS] w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podlegają umorzeniu z mocy prawa”.

Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym

- 29 Artykuł 30 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2002 poz. 240) określał, że sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70. roku życia.
- 30 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 5, zwaną dalej „nową ustawą o Sądzie Najwyższym”) weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.
- 31 Jak wynika z przepisów art. 37 i 111 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego został obniżony do 65 lat, z tym zastrzeżeniem, że Prezydent RP może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie tego stanowiska po ukończeniu tego wieku.
- 32 W następstwie postanowienia Trybunału z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska (C-619/18 R, EU:C:2018:1021) ustawą z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 2507) uchylono wspomniany mechanizm wyrażania zgody, ograniczając stosowanie nowego wieku przejścia w stan spoczynku ustalonego na 65 lat wyłącznie do sędziów, którzy objęli stanowisko sędziego Sądu Najwyższego po dniu 1 stycznia 2019 r., i dopuszczono przywrócenie sędziów, którzy objęli stanowisko przed tą datą i zostali przeniesieni w stan spoczynku na podstawie przepisów wymienionych w poprzednim punkcie.

Postępowanie główne i pierwotny wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 33 Uchwałami z dnia 24 i 28 sierpnia 2018 r. KRS postanowiła o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie A.B. i C.D. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Karnej, a także wniosku o powołanie E.F., G.H. i I.J., do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej. Uchwały te zawierały ponadto wnioski o powołanie innych kandydatów na te stanowiska.
- 34 A.B, C.D, E.F., G.H. i I.J. złożyli od powyższych uchwał odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego (Polska) i zarazem wnieśli o zastosowanie środków zabezpieczających

w postaci wstrzymania wykonania tych uchwał. Postanowieniami z dnia 25 i 27 września 2018 r., a także z dnia 8 października 2018 r. sąd ten zarządził wstrzymanie wykonania tych uchwał.

- 35 W postanowieniu odsyłającym Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla przede wszystkim, że w odróżnieniu od poprzednio obowiązujących przepisów art. 44 ust. 1b ustawy o KRS przewiduje, że jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1 tej ustawy, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania konkursowego, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania. Sąd odsyłający zwraca w tym względzie jednak uwagę, że wśród tych uczestników znajdują się osoby, których dotyczył wniosek o powołanie, a zatem które nie posiadają żadnego interesu we wniesieniu odwołania od takiej uchwały, w wyniku czego część wspomnianej uchwały zawierająca rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie określonych kandydatów de facto zawsze będzie miała taki prawomocny charakter.
- 36 Następnie sąd odsyłający stwierdza, że art. 44 ust. 1a ustawy o KRS określa rolę, jaką sąd ten ma odgrywać przy orzekaniu w przedmiocie tego rodzaju uchwał, w sposób bardzo ogólny i bez ustanowienia jednoznacznych kryteriów oceny.
- 37 Wreszcie sąd ten wskazuje, że z art. 44 ust. 4 ustawy o KRS wynika, iż w przypadku uchylenia części uchwały KRS dotyczącej nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego ewentualne dopuszczenie kandydatury zainteresowanego na takie stanowisko jest możliwe tylko pod warunkiem, że w dniu tego uchylenia postępowanie przed KRS nadal będzie się toczyło, gdyż w przeciwnym razie takie dopuszczenie będzie możliwe jedynie na kolejne wolne stanowiska sędziowskie w tym sądzie. Wszelkie możliwości ponownego rozpatrzenia kandydatury zainteresowanego na wolne stanowisko, o które się ubiegał, i ewentualne powołanie go na to stanowisko po rozpatrzeniu jego odwołania, są w ten sposób w praktyce wykluczone.
- 38 W tych okolicznościach sąd odsyłający stwierdza, że odwołanie przysługujące kandydatom, w przypadku których KRS nie przedstawiła wniosku o powołanie, jest pozbawione wszelkiej skuteczności. Zdaniem sądu odsyłającego, po pierwsze, zachowanie skuteczności takiego odwołania wymagałoby bowiem tego, by wniesienie odwołania przez takiego kandydata wstrzymywało uchwałę KRS w taki sposób, że do czasu rozpatrzenia tego odwołania przez Naczelny Sąd Administracyjny nie mogłaby ona stać się prawomocna i zostać przedłożona Prezydentowi RP celem powołania przedstawionych kandydatów. Po drugie, w razie uwzględnienia tego odwołania KRS powinna być zobowiązana do ponownego rozpatrzenia kandydatury odwołującego się kandydata pod kątem ewentualnego powołania go na dane stanowisko.
- 39 W świetle powyższego sąd odsyłający wyraża wątpliwość co do zgodności z prawem Unii przepisów krajowych wskazanych w pkt 35–37 niniejszego wyroku. Twierdzi on w tym względzie, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału państwa członkowskie są zobowiązane – zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – zapewnić stosowanie i poszanowanie prawa Unii i na tej podstawie oraz zgodnie z postanowieniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ustanowić środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Taka ochrona stanowi podstawową cechę państwa prawnego, o którym mowa

w art. 2 TUE, i powinna być zagwarantowana przy poszanowaniu warunków wynikających z art. 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78.

- 40 Zdaniem sądu odsyłającego cel art. 44 ust. 1b i 4 ustawy o KRS należy oceniać – jeżeli chodzi o prawomocny charakter uchwał KRS o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego – z uwzględnieniem także nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, w której art. 37 i 111 obniżono wiek przejścia w stan spoczynku sędziów pełniących służbę w Sądzie Najwyższym do 65 lat, uzależniając jednocześnie możliwość dalszego zajmowania stanowiska po ukończeniu tego wieku od zgody Prezydenta RP.
- 41 Ponadto sąd odsyłający wskazuje, że przepisy krajowe mające zastosowanie do odwołań od uchwał KRS zawierających wnioski o powołanie na stanowiska sędziowskie inne niż stanowisko sędziego Sądu Najwyższego pozostały niezmienione i nie przewidują ograniczeń, o których mowa w pkt 34–36 niniejszego wyroku. Tym samym kandydaci ubiegający się o powołanie na stanowisko sędziego sądu i kandydaci ubiegający się o powołanie na stanowisko sędziowskie w sądzie innym niż ten sąd mają zróżnicowany dostęp do sądowej kontroli uchwał KRS, na mocy których nie zostali objęci wnioskiem tego organu o powołanie do pełnienia urzędu. Takie zróżnicowanie mogłoby, jeśli nie jest uzasadnione jakimkolwiek celem interesu ogólnego, naruszać prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach i mające je gwarantować prawo do środka prawnego, ustanowione w art. 45 i 60 Konstytucji.
- 42 Wprowadzone w ten sposób zróżnicowanie jest ponadto, w ocenie sądu odsyłającego, tym mniej uzasadnione, że Sąd Najwyższy posiada kluczową pozycję, ponieważ jego rolą jest sprawowanie nadzoru judykacyjnego nad wszystkimi sądami niższych instancji, a zatem przebieg procedury kwalifikacyjnej na stanowisko sędziego tego sądu powinien szczególnie wymagać rzetelnej i rzeczowej kontroli ze strony właściwego sądu.
- 43 W tym względzie brak skuteczności kontroli sądowej zaobserwowany w odniesieniu do procedury powoływania na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym budzi dodatkowe obawy w świetle nowego składu KRS. Jak wynika bowiem z art. 9a ustawy o KRS, piętnastu przedstawicieli władzy sądowniczej zasiadających w tym organie zostało wybranych już nie – jak dotychczas – przez środowisko sędziowskie, lecz przez Sejm, spośród kandydatów przedstawionych przez grupę składającą się z co najmniej 2000 obywateli polskich lub przez grupę 25 sędziów, co stwarza ryzyko podporządkowania członków KRS siłom politycznym reprezentowanym w Sejmie. Ponadto, jeśli chodzi o niedawno ukonstytuowany skład KRS, wobec braku jakiegokolwiek przejrzystości w tym zakresie istnieją wątpliwości co do tego, czy wspomniane powyżej wymogi dotyczące zgłaszania kandydatur na stanowisko członka KRS zostały spełnione.
- 44 Wreszcie problematyczna jest również okoliczność, że KRS składa się, jeśli chodzi o piętnastu członków reprezentujących władzę sądowniczą, z czternastu przedstawicieli sędziów sądów powszechnych oraz przedstawiciela sędziów sądów administracyjnych, z wyłączeniem jakiegokolwiek przedstawiciela sędziów Sądu Najwyższego, wbrew temu, co przewiduje art. 187 pkt 2 Konstytucji. To samo dotyczy faktu, że wśród tych czternastu sędziów sądów powszechnych znajdują się prezesi i wiceprezesi takich sądów powołani przez władzę wykonawczą w miejsce osób wcześniej przez nią odwołanych, co może oznaczać, że władza wykonawcza zyskała w ten sposób na znaczeniu w KRS.
- 45 W tych okolicznościach Naczelny Sąd Administracyjny postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 [karty praw podstawowych] i art. 9 ust. 1 dyrektywy [2000/78] oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do skutecznego środka prawnego i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy, przyznając prawo odwołania do sądu w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego (Sądu Najwyższego), wiąże walor prawomocności i skuteczności rozstrzygnięcia podejmowanego w postępowaniu kwalifikacyjnym poprzedzającym przedstawienie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego wymienionego sądu z sytuacją niezaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie łącznego rozpatrzenia i oceny wszystkich kandydatów na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego przez wszystkich uczestników postępowania kwalifikacyjnego, wśród których jest również kandydat niezainteresowany w zaskarzeniu wymienionego rozstrzygnięcia, a mianowicie kandydat, którego dotyczy wniosek o powołanie do pełnienia urzędu, co w rezultacie:
- niweczy skuteczność środka zaskarżenia oraz możliwość przeprowadzenia przez właściwy sąd rzeczywistej kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego,
 - a w sytuacji gdy zakresem tego postępowania objęte są i te stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, w odniesieniu do których wobec zajmujących je dotychczas sędziów zastosowany został nowy niższy wiek emerytalny, bez pozostawienia decyzji o skorzystaniu z niższego wieku emerytalnego wyłącznie w gestii zainteresowanego sędziego, w relacji do zasady nieusuwalności sędziów – w sytuacji uznania, że doznała ona w ten sposób uszczerbku – również nie pozostaje bez wpływu na zakres i rezultat sądowej kontroli wymienionego postępowania kwalifikacyjnego?
- 2) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 6 ust. 1 TUE w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 52 ust. 1 [karty praw podstawowych] w związku z art. 2 ust. 1, ust. 2 lit. a) i art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy [2000/78] oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że
- dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego, zasady równego traktowania oraz równego i na takich samych zasadach dostępu do służby publicznej – pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – w sytuacji gdy w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wymienionego sądu istnieje prawo odwołania się do właściwego sądu, przy czym w konsekwencji opisanej w pytaniu pierwszym formuły prawomocności powołanie na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego może nastąpić bez przeprowadzenia przez właściwy sąd kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego – o ile doszłoby do jej zainicjowania – a jednocześnie brak tego rozwiązania, naruszając prawo do skutecznego środka prawnego, narusza prawo równego dostępu do służby publicznej, przez co nie odpowiada celom interesu ogólnego,
 - a sytuacja gdy skład organu państwa członkowskiego mającego stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów ([KRS]), przed którym toczy się postępowanie w przedmiocie dotyczącym pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest kreowany w ten sposób, że przedstawiciele władzy sądowniczej w tym organie wybierani są przez władzę ustawodawczą, nie zakłóca zasady równowagi instytucjonalnej?”.

Postępowanie przed Trybunałem i uzupełniający wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym i decyzja o rozpoznaniu sprawy w pierwszej kolejności

- 46 W swoim postanowieniu odsyłającym Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie odesłania prejudycjalnego leżącego u podstaw niniejszego wyroku w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Na poparcie swojego wniosku sąd ten wskazał, że taki tryb jest uzasadniony doniosłością i charakterem spraw w postępowaniu głównym oraz rozstrzygnięciami, które ma w tych sprawach wydać.
- 47 Artykuł 105 § 1 regulaminu postępowania przewiduje, że na wniosek sądu odsyłającego lub w wyjątkowych przypadkach z urzędu, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym.
- 48 Należy przypomnieć w tym względzie, że taki tryb przyspieszony stanowi instrument proceduralny służący zaradzeniu nadzwyczaj pilnej sytuacji (postanowienia prezesa Trybunału: z dnia 20 grudnia 2017 r., M.A. i in., C-661/17, niepublikowane, EU:C:2017:1024, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 1 października 2018 r., Miasto Łowicz i Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 i C-563/18, niepublikowane, EU:C:2018:923, pkt 18).
- 49 Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika również, że tryb przyspieszony może nie podlegać zastosowaniu, gdy delikatny i złożony charakter problemów prawnych, które rodzą się w związku z daną sprawą, jest trudny do pogodzenia z zastosowaniem takiego trybu, zwłaszcza gdy nie wydaje się właściwe skrócenie pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem (postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, C-791/19 R, EU:C:2020:277, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 W niniejszej sprawie w dniu 31 stycznia 2019 r. prezes Trybunału postanowił, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, nie uwzględniać wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym, ponieważ postanowienie odsyłające nie zawiera elementów wystarczających do wykazania wyjątkowych okoliczności, które uzasadniałyby rozpoznanie tego wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w krótszym terminie. Z informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym wynika bowiem, że sprawy w postępowaniu głównym dotyczą odwołań wniesionych przez kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego od uchwał KRS o nieprzedstawieniu wniosku o ich powołanie, a ponadto sąd odsyłający postanowił o wstrzymaniu wykonania tych uchwał.
- 51 W tych okolicznościach, na podstawie informacji i wyjaśnień dostarczonych przez sąd odsyłający, który – jak wynika z pkt 46 niniejszego wyroku – powołał się jedynie, bez dodatkowych uściśleń, na doniosłość i charakter spraw w postępowaniu głównym, nie można stwierdzić, że niniejsza sprawa, która porusza ponadto kwestie w wysokim stopniu delikatne i złożone, ma charakter do tego stopnia pilny, aby uzasadnić odstępstwo, w drodze wyjątku, od zwykłych przepisów proceduralnych znajdujących zastosowanie do postępowania w trybie prejudycjalnym.
- 52 W odpowiedzi na skierowany przez Trybunał do sądu odsyłającego wniosek o udzielenie dodatkowych informacji ten ostatni wskazał, w piśmie z dnia 14 lutego 2019 r., że chociaż postanowiono o wstrzymaniu wykonania uchwał będących przedmiotem postępowania głów-

nego, Prezydent RP, w dniu 10 października 2018 r., powołał jednak do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego ośmiu nowych sędziów zarekomendowanych przez KRS w tych uchwałach. Tych ośmiu nowych sędziów nie zostało jednak faktycznie przydzielonych do składów orzekających izb Sądu Najwyższego, ponieważ prezesi tych izb, zważywszy na wątpliwości co do zgodności z prawem powołania zainteresowanych i ze względów pewności prawa, wstrzymali się z ich wyznaczaniem do chwili wydania przez sąd odsyłający wyroków w sprawach w postępowaniu głównym.

- 53 W świetle tych uściśleń w dniu 26 lutego 2019 r. prezes Trybunału zdecydował na podstawie art. 53 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem o rozpoznaniu sprawy w pierwszej kolejności.

Uzupelniający wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i ponowne otwarcie pisemnego etapu postępowania

- 54 Po zamknięciu pisemnego etapu postępowania sąd odsyłający wydał w dniu 26 czerwca 2019 r. postanowienie, którym zawiesił postępowanie w sprawie wniosku o umorzenie postępowania głównego wniesionego przez Prokuratora Generalnego (Polska), który to wniosek o umorzenie postępowania był oparty z jednej strony na wymienionym w pkt 26 niniejszego wyroku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., a z drugiej strony na art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r., przytoczonym w pkt 28 niniejszego wyroku.

- 55 Co się tyczy stwierdzenia niekonstytucyjności art. 44 ust. 1a ustawy o KRS zawartego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. sąd odsyłający, po pierwsze, uważa, że stwierdzenie to wywołuje skutki jedynie na przyszłość i nie może naruszać prawa do środka prawnego przed sądem, z którego uprawnieni skorzystali już – jak w przypadku spraw w postępowaniu głównym – przed tym stwierdzeniem i w odniesieniu do stanów faktycznych zaistniałych wcześniej. Po drugie, w ocenie sądu odsyłającego z tego wyroku wyraźnie wynika również, że Trybunał Konstytucyjny nie podważa samej konieczności ustanowienia takiego środka prawnego, która a contrario wynika z Konstytucji i dotychczasowego orzecznictwa tego sądu, a jedynie kwestionuje kognicję sądu wskazanego do jego rozpoznania. Z owego wyroku wynika zatem, że w tym wypadku przynajmniej sąd inny niż sąd odsyłający powinien pozostać właściwy w sprawie.

- 56 Sąd odsyłający wskazuje, że nowe wyzwanie, przed którym obecnie staje, wynika raczej z ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r., która, po pierwsze, umorzyła z mocy prawa postępowania w sprawach takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, a po drugie, wykluczyła na przyszłość jakkolwiek możliwość wniesienia odwołania w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, zamiast powierzyć ich rozpoznanie innemu sądowi.

- 57 Zdaniem sądu odsyłającego przepisy prawa Unii, o których mowa w dwóch pytaniach skierowanych do Trybunału w pierwotnym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, oraz wynikająca z tych przepisów konieczność, po pierwsze, zagwarantowania, z poszanowaniem zasady państwa prawnego, istnienia prawa do skutecznego środka prawnego, a po drugie, zachowania efektów współpracy prejudycjalnej zapoczątkowanej tym wnioskiem, mogłyby sprzeciwiać się takim krajowym przepisom ustawowym, które w ten sposób pogłębiły brak zgodności prawa krajowego ze wspomnianymi przepisami prawa Unii.

- 58 W tych okolicznościach postanowieniem z dnia 26 czerwca 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z dodatkowym

pytaniem prejudycjalnym (zwanym dalej „pytaniem trzecim”), które zostało sformułowane następująco:

„Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 [karty praw podstawowych] i art. 9 ust. 1 dyrektywy [2000/78] oraz art. 267 akapit trzeci TFUE należy interpretować w ten sposób, że dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do sądu i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy usuwa z porządku prawnego stosowne przepisy o właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz o prawie wniesienia do tego sądu odwołania od uchwał [KRS], a także wprowadza rozwiązanie, z którego wynika, że postępowania w sprawach wymienionych odwołań wszczęte i niezakończone przed dniem wprowadzanych zmian (derogacji) podlegają umorzeniu z mocy prawa, co w rezultacie:

- niweczy prawo do sądu w zakresie odnoszącym się do kontroli wymienionych uchwał [KRS] oraz kontroli prawidłowości przebiegu postępowań kwalifikacyjnych, w których zostały one podjęte,
- a w sytuacji gdy sąd krajowy pierwotnie właściwy w wymienionych sprawach, po skutecznym wszczęciu procedury kontroli wskazanych uchwał [KRS] do Trybunału [...] z pytaniami prejudycjalnymi, niweczy prawo do sądu również w zakresie, w jakim w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem (pierwotnie) właściwym do jej rozpoznania, pozbawia następnie ten sąd skutecznego inicjowania trybu prejudycjalnego przed Trybunałem [...] oraz prawa oczekiwania na jego orzeczenie, co podważa unijną zasadę lojalnej współpracy?”.

59 Ten uzupełniający wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został doręczony zainteresowanym stronom, a następnie ponownie otwarto pisemny etap postępowania w celu umożliwienia im przedstawienia uwag w przedmiocie pytania trzeciego.

W przedmiocie wniosków o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo

60 Po powiadomieniu sądu odsyłającego i zainteresowanych stron o dniu ogłoszenia niniejszego wyroku Prokurator Generalny i rząd polski wnieśli – pismami, które wpłynęły do sekretariatu Trybunału, odpowiednio, w dniach 4 i 15 lutego 2021 r. – o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo.

61 Na poparcie swojego wniosku Prokurator Generalny wskazał w istocie, że nie zgadza się z niektórymi twierdzeniami dotyczącymi konieczności sądowej kontroli postępowań nominacyjnych sędziów, zawartymi w opinii rzecznika generalnego – twierdzeniami, które Prokurator Generalny uważa za dyskusyjne, nieścisłe i wewnętrznie sprzeczne. Twierdzenia te opierają się ponadto jego zdaniem na argumentach, które nie były przedmiotem wystarczającej dyskusji między zainteresowanymi stronami. Według Prokuratora Generalnego analiza zawarta w tej opinii odbiega pod pewnymi względami od poglądu wyrażonego w opinii rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055). Prokurator Generalny wskazuje wreszcie, że rzecznik generalny przywołał wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), zaś w jego ocenie wyrok ten stanowi nową okoliczność, która nie mogła być przedmiotem dyskusji między zainteresowanymi stronami.

62 Również rząd polski w swoim wniosku podkreśla, że nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, w której przyjęto zbyt szeroką wykładnię art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – wykładnię, która pozostaje w rozdzwiewku z wykładnią przyjętą w opinii rzecznika

generalnego G. Hogana w sprawie Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055) i w postanowieniu wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 września 2020 r., Rada/Sharpston [C-424/20 P(R), niepublikowanym, EU:C:2020:705]. Zdaniem rządu polskiego otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo pozwoliłoby zainteresowanym stronom wypowiedzieć się również w kwestii możliwych skutków wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418).

- 63 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania nie dają zainteresowanym, o których mowa w art. 23 tego statutu, możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 64 Po drugie, na podstawie art. 252 akapit drugi TFUE rzecznik generalny przedstawia publicznie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnioną opinię w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Trybunał nie jest związany ani tą opinią, ani uzasadnieniem, w oparciu o które rzecznik generalny dochodzi do zawartych w opinii wniosków. W konsekwencji okoliczność, że jedna z zainteresowanych stron nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie poruszono w tej opinii, nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia dla otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 Niemniej jednak Trybunał może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, jeśli po zakończeniu tego etapu postępowania strona wskazała nową okoliczność faktyczną mogącą mieć decydujący wpływ na orzeczenie Trybunału lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między zainteresowanymi stronami.
- 66 W niniejszym wypadku Trybunał stwierdza jednak, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, że w następstwie pisemnego etapu postępowania oraz przeprowadzonej przed nim rozprawy dysponuje wszystkimi informacjami koniecznymi do wydania wyroku. Zaznacza on ponadto, że podstawą rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie jest argument, który nie był przedmiotem dyskusji między zainteresowanymi. Trybunał stwierdza wreszcie, że wnioski o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo nie wskazują na zaistnienie nowej okoliczności faktycznej, która mogłaby mieć wpływ na orzeczenie, jakie powinien wydać w tej sprawie. W tych okolicznościach nie zachodzi potrzeba otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie właściwości Trybunału

- 67 Zdaniem Prokuratora Generalnego problematyka dotycząca środków zaskarżenia w ramach procedur powoływania sędziów stanowi dziedzinę należącą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich i pozostaje poza zakresem stosowania prawa Unii. Dziedzina ta nie jest zatem objęta właściwością Trybunału.

- 68 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii [wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo]. Może to dotyczyć w szczególności przepisów krajowych regulujących materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu sędziego, a także w stosownych przypadkach przepisów dotyczących odpowiedniej kontroli sądowej w kontekście takich postępowań nominacyjnych [zob. podobnie wyrok 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, zwany dalej „wyrokiem A.K. i in.”, EU:C:2019:982, pkt 134–139, 145].
- 69 Po drugie, wysuwane przez Prokuratora Generalnego zastrzeżenia dotyczą w istocie samego zakresu przepisów prawa Unii, o których mowa w pkt 1 niniejszego wyroku, a tym samym wykładni tych przepisów. Taka wykładnia należy zaś w sposób oczywisty do właściwości Trybunału, zgodnie z art. 267 TFUE (zob. analogicznie wyrok A.K. i in., pkt 74).
- 70 Z powyższego wynika, że Trybunał jest właściwy do rozpoznania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 71 Poprzez pytanie trzecie, które należy rozpatrzyć w pierwszej kolejności, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy przepisy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 akapit trzeci i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 z jednej strony, a także art. 267 TFUE z drugiej strony należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie zmianom w krajowym porządku prawnym, które, po pierwsze, pozbawiają sąd krajowy jego właściwości do orzekania w pierwszej i zarazem ostatniej instancji w przedmiocie odwołań wnoszonych przez kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądzie takim jak Sąd Najwyższy od rozstrzygnięcia organu takiego jak KRS o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia urzędu na tych stanowiskach, po drugie, nakazują umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia, i po trzecie, pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi sąd ten zwrócił się do Trybunału. Na wypadek gdyby tak było, sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od tego sądu odstąpienia od zastosowania się do tych zmian i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed tymi zmianami.

W przedmiocie dopuszczalności pytania trzeciego

- 72 W pierwszej kolejności Prokurator Generalny i rząd polski wnoszą o stwierdzenie niedopuszczalności pytania trzeciego ze względu na to, że odpowiedź na nie nie jest „niezbędna do wydania wyroku” w rozumieniu art. 267 TFUE z uwagi na to, że przestały istnieć sprawy w postępowaniu głównym, w których sąd odsyłający miałby taki wyrok wydać.

- 73 Artykuł 44 ust. 1a ustawy o KRS, który stanowił dotychczas podstawę właściwości sądu odsyłającego do rozpoznania spraw w postępowaniu głównym, został bowiem wyeliminowany z mocą powszechnie obowiązującą ostatecznym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., w którym to wyroku wyjaśniono, że w konsekwencji należy zakończyć postępowania wszczęte na podstawie tego przepisu. Ponadto w art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. przewidziano następnie umorzenie tych postępowań z mocy prawa. Co więcej, jakiegokolwiek dalsze rozpoznawanie takich odwołań przez inny sąd lub ich ponowne wniesienie jest również wykluczone na mocy art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, zmienionej ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r.
- 74 W tym względzie, po pierwsze, należy przypomnieć – w szczególności w odniesieniu do przepisu zawartego w art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. – że Trybunał orzekł już w kontekście analogicznych przepisów krajowych, iż co do zasady i w braku orzeczenia sądu, który zwrócił się do Trybunału w trybie prejudycjalnym, zarządzającego zakończenie lub umorzenie postępowania głównego, takie przepisy krajowe nie mogą prowadzić do stwierdzenia przez Trybunał, że nie istnieje już potrzeba wydania orzeczenia w przedmiocie pytań skierowanych do niego w trybie prejudycjalnym (wyrok A.K. i in., pkt 102).
- 75 Ponadto zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony na podstawie art. 267 TFUE pozostaje przed Trybunałem zawisły dopóty, dopóki nie zostanie wycofany przez sąd, który z nim wystąpił (zob. podobnie wyrok z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 10).
- 76 Po drugie, należy zauważyć, że poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający, który postanowił ponadto zawiesić postępowanie w przedmiocie wniosku o umorzenie postępowania w sprawach w postępowaniu głównym, zmierza właśnie do ustalenia, czy zmiany normatywne wynikające z ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. są zgodne z prawem Unii, a przy założeniu, że tak nie jest, czy prawo Unii pozwala mu pominąć te zmiany, a w konsekwencji oddalić ten wniosek o umorzenie postępowania i dalej prowadzić postępowanie w sprawie.
- 77 Z powyższego wynika, że odpowiedź na pytanie trzecie jest niezbędna w celu umożliwienia sądowi odsyłającemu podjęcia, w oparciu o wnioski płynące z tej odpowiedzi, decyzji, od których będzie zależeć wynik postępowania głównego, w związku z czym zastrzeżenia formułowane przez Prokuratora Generalnego i rząd polski należy oddalić.
- 78 W drugiej kolejności rząd polski podnosi, że pytanie trzecie jest niedopuszczalne ze względu na to, że brak kompetencji Unii w zakresie procedur powoływania sędziów w państwach członkowskich uniemożliwia interpretowanie prawa Unii w sposób, który zobowiązywałaby te państwa do przyznania kandydatom na stanowisko sędziego prawa do wniesienia odwołania od decyzji o ich niepowołaniu, a istnienie lub brak takiego prawa nie wpływa ponadto na niezawisłość sędziów faktycznie powołanych w wyniku danego postępowania nominacyjnego. Orzeczenie takie jak to, o które zwrócono się do Trybunału w niniejszej sprawie, miałyby skutek prawodawczy, a nie interpretacyjny, ponieważ miałyby umożliwić sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcie spraw w postępowaniu głównym mimo braku przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które powierzałyby mu właściwość w tej dziedzinie. Tymczasem taka konsekwencja byłaby sprzeczna z art. 4 ust. 2 TUE, który wymaga, by Unia szanowała tożsamość narodową państw członkowskich, nierozzerwalnie związaną z ich ustrojem konstytucyjnym, i godziłaby w niezależność Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za niezgodny z konstytucją przepis stanowiący podstawę właściwości sądu odsyłającego.

- 79 W tym względzie, po pierwsze, w pkt 68 niniejszego wyroku przypomniano już, że przy wykonywaniu swoich kompetencji, w szczególności kompetencji w zakresie stanowienia przepisów krajowych regulujących proces powoływania sędziów, państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii.
- 80 Po drugie, należy stwierdzić, że przedstawiane przez rząd polski argumenty odnoszą się zasadniczo do zakresu, a w konsekwencji do wykładni przepisów prawa Unii, których dotyczy pytanie trzecie, a także do skutków, jakie mogą wynikać z tych przepisów, w szczególności ze względu na przysługujące temu prawu pierwszeństwo. Tego rodzaju argumenty, które dotyczą istoty postawionego pytania, nie mogą zatem, z natury rzeczy, prowadzić do jego niedopuszczalności.
- 81 Ponadto wyrok, w którym Trybunał stwierdziłby istnienie na podstawie prawa Unii obowiązku odstąpienia przez sąd odsyłający od stosowania omawianych przepisów krajowych, które miałyby polegać na dalszym uznawaniu jego wcześniejszej właściwości orzeczniczej, byłby dla tego sądu wiążący, czemu nie mogłyby stać na przeszkodzie przepisy wewnętrzne, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej (zob. analogicznie wyrok A.K. i in., pkt 112).
- 82 W trzeciej kolejności Prokurator Generalny zauważa, że wbrew wymogom art. 94 regulaminu postępowania sąd odsyłający nie wykazał zaistnienia związku, jaki dostrzega między uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w sprawach w postępowaniu głównym, a przepisami prawa Unii, o których wykładnię wnosi. W szczególności sąd ten nie rozważa, czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – należałoby ustanowić obowiązek państwa członkowskiego polegający na zapewnieniu sądowej kontroli wniosków o powołanie, których dotyczy postępowanie główne. Jedyna możliwość, to jest pominięcie art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r., byłaby w tym zakresie bezskuteczna, ponieważ wszelka możliwość merytorycznego orzeczenia przez sąd odsyłający co do istoty zawisłych przed nim spraw pozostawałaby wykluczona na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r.
- 83 W tym względzie należy jednak stwierdzić, przypominając zarazem to, co zostało już podkreślone w pkt 81 niniejszego wyroku, że z informacji przywołanych w pkt 26–28 i 54–57 tego wyroku wynika, iż uzupełniający wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera wszystkie niezbędne elementy, w szczególności te związane z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., aby umożliwić Trybunałowi orzeczenie w przedmiocie pytania trzeciego.
- 84 W świetle całości powyższych rozważań pytanie trzecie jest dopuszczalne.

Co do istoty

– *W przedmiocie dyrektywy 2000/78 i art. 47 karty praw podstawowych*

- 85 Na wstępie należy zauważyć, że – jak podnoszą KRS, Prokurator Generalny, rząd polski i Komisja Europejska – dyrektywa 2000/78, a w szczególności jej art. 9 ust. 1, nie ma zastosowania do spraw w postępowaniu głównym.
- 86 Jak bowiem wynika z art. 1 i art. 2 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, dotyczy ona jedynie dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i pracy ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Tymczasem z informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym nie wynika, by sprawy w postępowaniu głównym dotyczyły odmiennego traktowania z powodu któregoś z tych względów. W tym zakresie jedyna różnica w traktowaniu, jaka może dotyczyć odwołujących się w postępowaniu głównym,

a o której wspomina sąd odsyłający, dotyczy okoliczności, że przepisy mające zastosowanie do środków prawnych przysługujących od uchwał KRS o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie kandydata do pełnienia urzędu sędziego różnią się w zależności od tego, czy uchwały te dotyczą powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, czy powołania na stanowisko sędziego w innym sądzie.

87 Co się tyczy ponadto art. 47 karty praw podstawowych, należy przypomnieć, że postanowienie to, stanowiące potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej, zapewnia każdej osobie, której prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

88 A zatem przyznanie tego prawa w określonym przypadku zakłada, jak wynika z art. 47 akapit pierwszy karty praw podstawowych, że osoba, która się na nie powołuje, dochodzi praw i wolności zagwarantowanych prawem Unii [wyrok z dnia 6 października 2020 r., État luxembourgeois (Ochrona prawna przed wnioskami o przekazanie informacji w prawie podatkowym), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, pkt 55].

89 Z informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym nie wynika zaś, by sprawy w postępowaniu głównym miały za przedmiot uznanie prawa przysługującego odwołującym się w postępowaniu głównym na podstawie przepisu prawa Unii. W szczególności – i jak zostało też wskazane w pkt 85 i 86 niniejszego wyroku – do spraw w postępowaniu głównym nie mają zastosowania przepisy dyrektywy 2000/78, skutkiem czego również te przepisy nie mogą uzasadniać, w kontekście tych spraw, zastosowania karty praw podstawowych, w tym także jej art. 47.

– *W przedmiocie art. 267 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE*

90 Co się tyczy art. 267 TFUE, należy przypomnieć, że procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w tym postanowieniu jest kluczowym elementem systemu sądowiczego ustanowionego w traktach, ponieważ poprzez ustanowienie dialogu między sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma ona na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (opinia 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r. EU:C:2014:2454, pkt 176 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 41).

91 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym w tym względzie jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu (wyroki: z dnia 5 października 2010 r., Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, pkt 26; a także z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

92 Ponadto w przypadku sądu takiego jak sąd odsyłający, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu na podstawie prawa krajowego w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE, uprawnienie to przekształca się wręcz – z zastrzeżeniem wyjątków uznanych w orzecznictwie Trybunału – w obowiązek (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok A.K. i in., pkt 103).

- 93 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, przepis prawa krajowego nie może stanąć na przeszkodzie skorzystaniu przez sąd krajowy z tego uprawnienia względnie wywiązaniu się z tego obowiązku, stanowiących w istocie nieodłączne elementy ustanowione na mocy art. 267 TFUE systemu współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem oraz nieodłącznie związanych ze sprawowaniem funkcji sądów stosujących prawo Unii, powierzonych sądowi krajowemu na mocy tego postanowienia (zob. podobnie wyrok A.K. i in., pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo). Podobnie, z myślą o zapewnieniu skuteczności tego uprawnienia lub obowiązku, sąd krajowy powinien mieć możliwość podtrzymania odesłania prejudycjalnego po jego wniesieniu (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 58).
- 94 Dodatkowo przepis krajowy, który może skutkować powstrzymaniem się przez sąd krajowy od zadania pytań prejudycjalnych Trybunałowi w celu uniknięcia wyłączenia ze sprawy, narusza przyznane sądowi krajowemu w art. 267 TFUE prerogatywy i w konsekwencji wpływa na skuteczność ustanowionej w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi (zob. podobnie wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 25).
- 95 W konsekwencji, o ile co do zasady dopuszczalne jest na przykład, by państwo członkowskie zmieniło przepisy krajowe dotyczące określenia właściwości sądów, co może skutkować odpadnięciem podstawy prawnej, na której opierała się właściwość sądu krajowego, który zwrócił się do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym, lub by przyjęło przepisy materialnoprawne powodujące incydentalnie bezprzedmiotowość sprawy, w której takie odesłanie zostało wniesione, o tyle państwo członkowskie nie może, bez naruszenia przy tym art. 267 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE, dokonywać w ustawodawstwie krajowym zmian, których szczególnym skutkiem jest uniemożliwienie podtrzymania wystosowanych już do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i zapobieżenie w ten sposób wypowiedzeniu się przez Trybunał w przedmiocie takich wniosków, a także wykluczenie jakiegokolwiek możliwości przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z analogicznym wnioskiem.
- 96 Rozstrzygnięcie kwestii, czy jest tak w niniejszym wypadku, będzie należało ostatecznie do sądu odsyłającego. Warto bowiem przypomnieć, że art. 267 TFUE nie upoważnia Trybunału do stosowania przepisów prawa Unii w określonej sprawie, lecz wyłącznie do orzekania w kwestii wykładni traktatów oraz aktów przyjętych przez instytucje Unii. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w tym postanowieniu współpracy sądowej Trybunał może jednak, na podstawie informacji zawartych w aktach sprawy, dostarczyć sądowi krajowemu elementy wykładni prawa Unii, które mogą być dla niego przydatne przy dokonywaniu oceny skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., CEZ Razpredelenie Bylgarija, C-83/14, EU:C:2015:480, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok A.K. i in. pkt 132).
- 97 W tym względzie, w pierwszej kolejności, z postanowienia odsyłającego wynika, że art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r., który nakazuje umorzenie postępowań w przedmiocie odwołań takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, oraz art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, w brzmieniu wynikającym z ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r., który wyklucza, aby takie odwołania mogły być wnoszone w przyszłości, wydają się być nakierowane na to, by uniemożliwić sądowi odsyłającemu podtrzymanie wystosowanego już do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i zapobiec w ten sposób wypowiedzeniu

- się przez ten ostatni w jego przedmiocie, a także by wykluczyć jakąkolwiek możliwość przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z pytaniami analogicznymi do tych zadanych we wspomnianym wniosku.
- 98 Co się tyczy, w drugiej kolejności, kontekstu, w jakim rzeczzone przepisy zostały przyjęte, można wskazać na różne okoliczności, które wynikają z akt sprawy znajdujących się w posiadaniu Trybunału.
- 99 Po pierwsze, należy przypomnieć, że polski ustawodawca przyjął już niedawno przepis ustawy nakazujący umorzenie postępowania w innych sprawach zawisłych przed jednym z sądów krajowych, które również dotyczyły zgodności reform ustawodawczych mających wpływ na polski system sądownictwa z przepisami prawa Unii dotyczącymi niezależności sądów, mimo że również w ramach tamtych spraw zwrócono się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi takiej zgodności (zob. w tym względzie wyrok A.K. i in., pkt 90, 102–104).
- 100 Po drugie, z informacji, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że władze polskie niedawno wzmogły inicjatywy zmierzające do zahamowania praktyki przedstawiania Trybunałowi odesłań prejudycjalnych w kwestii niezależności sądów w Polsce lub do podważenia orzeczeń sądów polskich, które wystąpiły z takimi odesłaniami.
- 101 W tym względzie należy przypomnieć, że sądy polskie, które wystąpiły do Trybunału z odesłaniami prejudycjalnymi w sprawach, których dotyczył wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234), wskazały przed Trybunałem, że dwoje sędziów będących autorami tych odesłań zostało objętych postępowaniem wyjaśniającym poprzedzającym ewentualne wszczęcie wobec nich postępowania dyscyplinarnego dotyczącego w szczególności możliwego ekscesu orzeczniczego polegającego na spowodowaniu zwrócenia się ze wspomnianymi odesłaniami (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 20, 21).
- 102 Ponadto w ramach niniejszej sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich (Polska) powołał się na fakt, że Prokurator Generalny, który sprawuje również funkcję Ministra Sprawiedliwości, w dniu 5 października 2018 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek zmierzający do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 267 TFUE w zakresie, w jakim postanowienie to dopuszcza występowanie przez sądy polskie do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej oraz postępowania przed krajowymi organami władzy sądowniczej.
- 103 Po trzecie, jeżeli chodzi o argument rządu polskiego, że przyjęcie ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. stanowiło zwykłą konsekwencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., w którym ten ostatni stwierdził niekonstytucyjność art. 44 ust. 1a ustawy o KRS stanowiącego podstawę właściwości sądu odsyłającego do rozpoznawania odwołań takich jak te w postępowaniu głównym, to z wypowiedzi sądu odsyłającego, w którego gestii leży dokonywanie wykładni prawa krajowego w ramach procedury prejudycjalnej, wynika jednak, że w wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż wynikająca z art. 45 i 60 Konstytucji oraz z jego orzecznictwa w tej materii konieczność zapewnienia kontroli sądowej w zakresie procedur powoływania na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym pozostaje niewzruszona.
- 104 Z postanowienia odsyłającego wynika również, że wyłączając – wbrew wnioskowi płynącemu z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. – ewentualność, by osoby,

które wniosły odwołanie takie jak odwołania rozpatrywane w postępowaniu głównym, mogły oczekiwać rozpoznania ich przez sąd, do którego odwołania te mogłyby zostać przekazane lub do którego zainteresowani mogliby je wnieść ponownie, polski ustawodawca ostatecznie wykluczył w szczególności jakąkolwiek możliwość rozpatrzenia przez Trybunał, obecnie lub w przyszłości, pytań takich jak te, które zostały mu przedłożone w niniejszej sprawie.

- 105 Po czwarte, i co także podkreśla sąd odsyłający, dokonane w ten sposób ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. zniesienie wszelkiej możliwości wniesienia środka prawnego od uchwał KRS o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatów do powołania do pełnienia urzędu sędziego odnosi się wyłącznie do uchwał tego organu dotyczących stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, a mianowicie, dokładnie rzecz ujmując, uchwał takich jak te będące przedmiotem postępowania głównego, które skłoniły Naczelny Sąd Administracyjny do zwrócenia się do Trybunału z rozpatrywanym tu odesłaniem prejudycjalnym. Uchwały KRS zawierające wnioski o powołanie do pełnienia urzędu na wszystkich innych stanowiskach sędziowskich w Polsce w dalszym ciągu bowiem podlegają kontroli sądowej.
- 106 Okoliczności i rozważania zawarte w pkt 99–105 niniejszego wyroku mogą stanowić przesłanki, które z uwagi na ich złożoność, a w rezultacie systemowy charakter, będą w stanie rzucić światło na kontekst, w jakim polski ustawodawca przyjął ustawę z dnia 26 kwietnia 2019 r. Jak przypomniano w pkt 96 niniejszego wyroku, ostateczna ocena okoliczności faktycznych w kontekście dialogu w ramach postępowania prejudycjalnego należy wyłącznie do sądu odsyłającego, a w konsekwencji sąd ten będzie musiał przeprowadzić ostateczną ocenę, czy te oraz wszystkie inne istotne okoliczności, o których powziąłby on w stosownym wypadku wiedzę w tym względzie, pozwalają uznać, że przyjęcie tej ustawy wywołało szczególne skutki w postaci uniemożliwienia sądowi odsyłającemu podtrzymania złożonych już wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, takich jak wniosek, który pierwotnie wpłynął do Trybunału, i zapobieżenia w ten sposób wypowiedzeniu się przez ten ostatni w ich przedmiocie, a także wykluczenia jakiegokolwiek możliwości przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z pytaniami analogicznymi do tych, które zawiera pierwotny wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie.
- 107 Gdyby sąd odsyłający doszedł do takiego wniosku, należałoby wówczas stwierdzić, że tego rodzaju przepisy nie tylko naruszają prerogatywy przyznane sądom krajowym w art. 267 TFUE i wpływają na skuteczność współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi ustanowionej w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego (zob. podobnie wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 25), ale także godzą w misję, jaka została powierzona Trybunałowi na mocy art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE, polegającą na zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, i nie są zgodne z art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE.

– *W przedmiocie art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE*

- 108 Artykuł 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa [wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 109 Na tej podstawie i zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii [wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 110 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 karty praw podstawowych [wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 111 Co się tyczy materialnego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy przypomnieć, że postanowienie to dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych [wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 112 Na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zatem zapewnić w szczególności, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej [wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 113 Co się tyczy spraw w postępowaniu głównym warto przypomnieć, że sąd odsyłający rozpatruje odwołania, w których kandydaci na stanowiska sędziowskie w Izbie Cywilnej i Izbie Karnej Sądu Najwyższego kwestionują uchwały, na mocy których KRS nie uwzględniła ich kandydatury i przedstawiła Prezydentowi RP innych kandydatów celem powołania na te stanowiska.
- 114 W tym względzie, po pierwsze, bezsporne jest, że Sąd Najwyższy, a w szczególności Izba Cywilna i Izba Karna tego sądu, mogą w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii oraz że należą one – jako „sąd” w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie – do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym powinny spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 115 Po drugie, należy przypomnieć, że dla zagwarantowania, by takie organy mogły same zapewniać skuteczną ochronę prawną wymaganą na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, kluczowe jest zachowanie niezależności takich organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do *niezawisłego* sądu [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 116 Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, ten wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego [wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 106 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 117 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem niezbędne na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nimi interesów (zob. wyrok A.K. i in., pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 118 Zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej (zob. wyrok A.K. i in., pkt 124 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 119 W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezależności. Zasady, o których mowa w pkt 117 niniejszego wyroku, powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów (zob. wyrok A.K. i in., pkt 125 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 120 Po trzecie, należy przypomnieć, że pytania przedstawione w niniejszej sprawie w odniesieniu do wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dotyczą zasadniczo kwestii, czy to postanowienie może powodować konieczność utrzymania – w szczególnym kontekście właściwym dla procesu powoływania sędziów Sądu Najwyższego – sądowej kontroli uchwał KRS takich jak te będące przedmiotem postępowania głównego, a także warunków, na jakich w tym wypadku taka kontrola winna być przeprowadzana.
- 121 Otóż jak przypomniano w pkt 117 niniejszego wyroku, niezbędne na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają w szczególności istnienia zasad regulujących powoływanie sędziów.
- 122 Co się tyczy okoliczności, w jakich dochodzi do podejmowania decyzji dotyczących powołania sędziów Sądu Najwyższego, Trybunał miał już sposobność uściślić, że sam fakt, iż sędziowie ci są powoływani przez Prezydenta RP, nie musi powodować zależności owych sędziów od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków (zob. wyrok A.K. i in., pkt 133 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 123 Jednakże Trybunał wskazał również, iż pozostaje konieczne upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne podejmowania decyzji dotyczących powoływania sędziów są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni

- powołani, a także że w tym celu szczególnie ważne jest to, by te warunki i zasady zostały opracowane w taki sposób, aby spełniały wymogi przypomniane w pkt 119 niniejszego wyroku (zob. wyrok A.K. i in., pkt 134, 135 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 124 Zauważywszy, że na podstawie art. 179 Konstytucji sędziowie Sądu Najwyższego są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, czyli organu, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, Trybunał wyjaśnił w pkt 137 wyroku A.K. i in., że interwencja takiego organu w kontekście procesu powoływania sędziów może, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu poprzez zakreślenie ram uznania, jakim dysponuje Prezydent RP przy wykonywaniu powierzonej mu prerogatywy.
- 125 W pkt 138 tego wyroku Trybunał wskazał natomiast, że może być tak jednak wyłącznie pod warunkiem, w szczególności, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie.
- 126 W tym względzie należy zauważyć, że – jak podkreślił sąd odsyłający – na podstawie art. 179 Konstytucji akt, w którym KRS rekomenduje danego kandydata do powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, stanowi warunek sine qua non, aby taki kandydat mógł na nie zostać powołany przez Prezydenta RP. Rola KRS w tym procesie nominacyjnym jest zatem pierwszoplanowa.
- 127 W tym kontekście stopień niezależności KRS od polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu powierzonych jej zadań może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z prawa Unii (zob. podobnie wyrok A.K. i in., pkt 139).
- 128 Trybunał podkreślił również w pkt 145 wyroku A.K. i in., że dla potrzeb dokonania wspomnianej oceny i z uwagi na to, iż decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, istotny może być także sposób, w jaki określono zakres odwołania przysługującego od uchwały KRS, która obejmuje rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu, a w szczególności kwestia, czy to odwołanie umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie.
- 129 A zatem, chociaż ewentualny brak możliwości skorzystania ze środka prawnego przed sądem w kontekście procesu powoływania do pełnienia urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego może w niektórych przypadkach nie stanowić problemu z punktu widzenia wymogów wynikających z prawa Unii, w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, to inaczej jest w okolicznościach, w których wszystkie istotne elementy charakteryzujące taki proces w określonym krajowym kontekście prawnofaktycznym, a w szczególności warunki, w jakich dochodzi do nagłego zniesienia istniejącej dotychczas możliwości wniesienia środka prawnego, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu.
- 130 Jak wynika z wyroku A.K. i in., może być tak w szczególności wówczas, gdy na podstawie elementów oceny takich jak te, do których odnosi się sąd odsyłający i o których mowa w pkt 43 niniejszego wyroku, staje się widoczne, że niezależność organu takiego jak KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej rodzi wątpliwości.

- 131 W pkt 143 i 144 wyroku A.K. i in. Trybunał wskazał już zatem wśród istotnych czynników, jakie należy wziąć pod uwagę przy dokonywaniu oceny przesłanki niezależności, jaką powinien spełniać organ taki jak KRS, po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została ukonstytuowana w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu, po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez polski organ władzy ustawodawczej, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie, a także, po czwarte, sposób, w jaki organ ten wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz wykonuje swoje poszczególne kompetencje. W takim kontekście do celów wspomnianej oceny można również uwzględnić ewentualne istnienie uprzywilejowanych więzów między członkami ukonstytuowanej w ten sposób KRS a polską władzą wykonawczą, takie jak te, na które wskazuje sąd odsyłający i o których mowa w pkt 44 niniejszego wyroku.
- 132 Ponadto w tym wypadku należy również wziąć pod uwagę inne istotne elementy kontekstu, które także mogą wzbudzić wątpliwości co do niezależności KRS i jej roli w procesach nominacyjnych takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, jak również, w konsekwencji, co do niezawisłości sędziów wyłonionych w wyniku takiego procesu.
- 133 W tym względzie należy zauważyć, że reforma ustawodawcza, która doprowadziła do ukonstytuowania KRS w jej nowym składzie, nastąpiła równoległe z przyjęciem, szeroko kontestowanym, przepisów art. 37 i 111 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, do których odniósł się sąd odsyłający i które przewidywały obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego oraz zastosowanie tego środka wobec urzędujących sędziów tego sądu, a jednocześnie przyznawały Prezydentowi RP dyskrecyjne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów tego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku.
- 134 Jest zatem bezsporne, że ukonstytuowanie KRS w jej nowym składzie miało miejsce w sytuacji, w której spodziewano się, że wiele stanowisk w Sądzie Najwyższym będzie wkrótce podlegało obsadzeniu w szczególności w następstwie przejścia sędziów tego sądu w stan spoczynku po osiągnięciu przez nich nowo określonej granicy wieku 65 lat.
- 135 Tymczasem w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531) Trybunał stwierdził, iż z powodu przyjęcia przepisów, o których mowa w pkt 133 niniejszego wyroku, Rzeczpospolita Polska naruszyła nieusuwalność i niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego i uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 136 W przypadku gdyby sąd odsyłający doszedł do wniosku, że KRS nie daje wystarczającej rękojmi niezależności, istnienie środka prawnego przed sądem dostępnego dla kandydatów, którzy nie zostali wybrani, choćby ograniczonego do tego, co zostało przypomniane w pkt 128 niniejszego wyroku, stałoby się konieczne, ażeby przyczynić się do zabezpieczenia procesu powoływania danych sędziów przed bezpośrednimi lub pośrednimi wpływami i zapobieżenia w ostatecznym rozrachunku powstaniu w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w wyniku tego procesu.
- 137 Tymczasem przepisy ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. z jednej strony przewidywały umorzenie niezakończonych postępowań w sprawach takich jak te będące przedmiotem

postępowania głównego, w których kandydaci na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego wniosli na podstawie obowiązującego wówczas prawa odwołania od uchwał, w których KRS postanowiła nie przedstawiać ich kandydatur na te stanowiska i przedstawić wnioski dotyczące powołania innych kandydatów, zaś z drugiej strony zniósł wszelką możliwość wniesienia tego rodzaju środka prawnego w przyszłości.

- 138 Należy zauważyć, że takie zmiany ustawodawcze, zwłaszcza w powiązaniu ze wszystkimi elementami kontekstu wskazanymi w pkt 99–105 i 130–135 niniejszego wyroku, mogą sugerować, że polska władza ustawodawcza działała w tym wypadku w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań dokonanych na podstawie rzeczonych uchwał KRS, podobnie zresztą jak wszystkich innych powołań dokonanych w Sądzie Najwyższym po ukonstytuowaniu się KRS w nowym składzie.
- 139 Zważywszy na to, co zostało przypomniane w pkt 96 niniejszego wyroku, do sądu odsyłającego będzie należało dokonanie ostatecznej oceny, na podstawie wniosków, jakie można wysnuć z tego wyroku, oraz wszelkich innych istotnych okoliczności, o których sąd ten poweźmie wiedzę, przy jednoczesnym uwzględnieniu w stosownym wypadku konkretnych względów lub celów, jakie będą przywoływane przed nim dla uzasadnienia rozpatrywanych środków, czy fakt umorzenia przez ustawę z dnia 26 kwietnia 2019 r. postępowań dotyczących odwołań takich jak te w postępowaniu głównym i równoczesne zniesienie wszelkiej możliwości wniesienia takich odwołań w przyszłości może wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych na podstawie uchwał KRS będących przedmiotem postępowania głównego na czynniki zewnętrzne, a w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i państwie prawnym.

– *W przedmiocie zasady pierwszeństwa prawa Unii*

- 140 Jeżeli sąd odsyłający – w wyniku badania, które ma przeprowadzić w świetle rozważań zawartych w pkt 90–107 niniejszego wyroku – dojdzie do wniosku, że przyjęcie rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. nastąpiło z naruszeniem art. 267 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE, sąd ten będzie zobowiązany do odstąpienia od stosowania tych przepisów krajowych.
- 141 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, przepis prawa krajowego uniemożliwiający uruchomienie procedury przewidzianej w art. 267 TFUE należy pominąć bez potrzeby zwrócenia się przez dany sąd o uprzednie usunięcie tego przepisu w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r., Peterbroeck, C-312/93, EU:C:1995:437, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 5 października 2010 r., Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo). To samo dotyczy zmiany w prawie krajowym, której szczególnym skutkiem jest zapobieżenie wypowiedzeniu się przez Trybunał w przedmiocie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które do niego wpłynęły, i wykluczenie jakiegokolwiek możliwości przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z analogicznymi wnioskami. Jak wskazano bowiem w pkt 95 niniejszego wyroku, taki przepis narusza art. 267 TFUE w analogiczny sposób.
- 142 Jednocześnie jeżeli sąd odsyłający – w wyniku badania, które ma przeprowadzić w świetle rozważań zawartych w pkt 108–139 niniejszego wyroku – stwierdzi, że przyjęcie rozpatry-

- wanych w postępowaniu głównym przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. nastąpiło z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, będzie on zobowiązany do odstąpienia od stosowania tych przepisów krajowych z tego względu.
- 143 Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem Unii, skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu w szczególności art. 47 karty praw podstawowych (wyrok A.K. i in., pkt 168 i przytoczone tam orzecznictwo), wobec czego to ostatnie postanowienie powinno być należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (postanowienie z dnia 6 października 2020 r., Prokuratura Rejonowa w Słubicach, C-623/18, niepublikowane, EU:C:2020:800, pkt 28).
- 144 Tymczasem, jak zostało przypomniane w pkt 115 niniejszego wyroku, art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych wśród wymagań związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymienia dostęp do *niezawisłego* sądu.
- 145 Orzekając w tej kwestii, że art. 47 karty praw podstawowych samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać (wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 78; z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 56), w szczególności w zakresie, w jakim postanowienie to wymaga, by organ mający rozpoznać środek prawny oparty na prawie Unii spełniał ustanowiony w tym postanowieniu wymóg niezawisłości (zob. podobnie wyrok A.K. i in., pkt 166), Trybunał uznał w szczególności, że wymóg ten cechuje się jasnym, precyzyjnym i bezwarunkowym charakterem wymaganym do stwierdzenia jego bezpośredniej skuteczności.
- 146 Z powyższego wynika, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezależność sądów mających dokonywać wykładni i stosować prawo Unii.
- 147 Wreszcie, co się tyczy, w kontekście spraw w postępowaniu głównym, konsekwencji wiążących się ze stwierdzeniem niekonstytucyjności art. 44 ust. 1a ustawy o KRS orzeczonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 marca 2019 r., należy, po pierwsze, przypomnieć, że – jak podkreślono w pkt 103 i 104 niniejszego wyroku – w tym wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie zakwestionowano potwierdzanej przez ten sąd w dotychczasowym orzecznictwie konieczności sądowej kontroli procesu powoływania na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym, a w szczególności przyjmowanych w ramach tego procesu uchwał KRS.
- 148 Po drugie, w każdym wypadku należy podkreślić, że skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu w szczególności nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne dotyczące określenia właściwości sądów, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem jest niedopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii (wyroki: z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 149 W tych okolicznościach, a także mając na względzie, że ustawodawca krajowy nie wyznaczył innego niż sąd odsyłający sądu, który spełniałby wymogi niezawisłości wpływające

z prawa Unii i miałby rozpoznać sprawy w postępowaniu głównym po otrzymaniu od Trybunału odpowiedzi na pytania zadane mu przez sąd odsyłający w jego pierwotnym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jedynym skutecznym sposobem zaradzenia przez ten sąd naruszeniom art. 267 TFUE i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, które wynikałyby z przyjęcia ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r., jest w niniejszym wypadku dalsze uznawanie swojej właściwości, w ramach której wystąpił on do Trybunału z tym wnioskiem na podstawie obowiązujących do tego czasu przepisów krajowych (zob. analogicznie wyrok A.K. i in., pkt 166 i przytoczone tam orzecznictwo).

150 W świetle powyższego odpowiedź na pytanie trzecie winna brzmieć następująco:

- W przypadku zmian w krajowym porządku prawnym, które, po pierwsze, pozbawiają sąd krajowy jego właściwości do orzekania w pierwszej i zarazem ostatniej instancji w przedmiocie odwołań wnoszonych przez kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądzie takim jak Sąd Najwyższy od rozstrzygnięcia organu takiego jak KRS o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia urzędu na tych stanowiskach, po drugie, przewidują umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia, i po trzecie, pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi sąd ten zwrócił się do Trybunału:
 - art. 267 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że zmiany te wywołały szczególne skutki w postaci zapobieżenia wypowiedzeniu się przez Trybunał w przedmiocie pytań prejudycjalnych takich jak te, które zostały mu zadane przez ten sąd, i wykluczenia jakiegokolwiek możliwości przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z analogicznymi pytaniami;
 - art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że zmiany te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych przez Prezydenta RP na podstawie wspomnianych uchwał KRS na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.
- W przypadku potwierdzenia naruszenia wspomnianych artykułów zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny, i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed zaistnieniem tych zmian.

W przedmiocie pytania pierwszego

151 Mając na uwadze w szczególności wyjaśnienia zawarte w pkt 85–89 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia,

czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on krajowym przepisom proceduralnym, na mocy których:

- z jednej strony – mimo wniesienia przez kandydata na stanowisko sędziego sądu takiego jak Sąd Najwyższy odwołania od rozstrzygnięcia organu takiego jak KRS o nieprzedstawieniu jego kandydatury i przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie innych kandydatów, rozstrzygnięcie to jest prawomocne w zakresie dotyczącym przedstawienia owych innych kandydatów, w związku z czym odwołanie nie stanowi przeszkody dla powołania tych ostatnich przez Prezydenta RP, a ewentualne uchylene wspomnianego rozstrzygnięcia w części dotyczącej nieprzedstawienia wniosku o powołanie odwołującego się kandydata nie może prowadzić do ponownej oceny sytuacji tego kandydata pod kątem ewentualnego powołania go na rozpatrywane stanowisko; oraz
- z drugiej strony – takie odwołanie nie może opierać się na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie.

W przedmiocie ewentualnego braku potrzeby orzekania

152 We wstępnej fazie pisemnego etapu postępowania KRS, Prokurator Generalny i rząd polski utrzymywali, z powodów zasadniczo identycznych z tymi przedstawionymi w pkt 72 i 73 niniejszego wyroku, że ze względu na przyjęcie ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. i uchylene przepisów krajowych, na których do tej pory opierała się właściwość sądu odsyłającego do rozpoznania spraw w postępowaniu głównym, jak również z uwagi na umorzenie na mocy tej ustawy postępowania w tych sprawach, pytanie pierwsze stało się bezprzedmiotowe, a odpowiedź na nie nie jest już niezbędna do rozstrzygnięcia tych spraw, w związku z czym nie ma już potrzeby orzekania przez Trybunał w przedmiocie tego pytania.

153 Niemniej jednak z uwagi na fakt, że w świetle odpowiedzi udzielonej przez Trybunał na pytanie trzecie sąd odsyłający mógłby zostać zmuszony do odstąpienia od stosowania rozpatrywanych przepisów wspomnianej ustawy z tego względu, że są one sprzeczne z prawem Unii, należy oddalić zastrzeżenia wysuwane przez wyżej wskazane zainteresowane strony.

W przedmiocie dopuszczalności

154 Zdaniem prokuratora generalnego i rządu polskiego pytanie pierwsze jest niedopuszczalne, ponieważ Unia nie posiada żadnej kompetencji w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, w związku z czym przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym pozostają poza zakresem stosowania prawa Unii.

155 Tego rodzaju zastrzeżeń nie można jednak uwzględnić z powodów analogicznych do tych przedstawionych już w pkt 68 i 69 niniejszego wyroku.

Co do istoty

156 W celu ustalenia, czy przepisy krajowe takie jak te, które zawiera art. 44 ust. 1a–4 ustawy o KRS, mogą naruszać art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy na wstępie przypomnieć, powtarzając zarazem w tym miejscu całość rozważań przedstawionych w pkt 108–136 niniejszego wyroku, że – jak już podkreślono w pkt 129 tego wyroku – ewentualny brak możliwości skorzystania ze środka prawnego przed sądem w kontekście procesu powoływania do pełnienia urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego może w niektórych

przypadkach nie stanowić problemu z punktu widzenia wymogów wynikających z prawa Unii, w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Natomiast inaczej może być w przypadku przepisów prowadzących do zniweczenia skuteczności tego rodzaju środków prawnych, które istniały dotychczas, zwłaszcza w sytuacji gdy ich przyjęcie, rozważane w powiązaniu z innymi istotnymi okolicznościami charakteryzującymi taki proces nominacyjny w określonym krajowym kontekście prawnofaktycznym, może wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu.

- 157 Otóż, biorąc w tym względzie pod uwagę zasady przypomniane w pkt 96 niniejszego wyroku, należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że – jak wskazuje sąd odsyłający – odwołanie takie jak to, które zostało wniesione do tego sądu na podstawie wspomnianego art. 44 ust. 1a–4 ustawy o KRS jest pozbawione wszelkiej rzeczywistej skuteczności i tym samym oferuje jedynie pozorny środek prawny przed sądem.
- 158 Z przedstawionych przez sąd odsyłający powodów, o których mowa w pkt 35 i 37 niniejszego wyroku, jest tak w szczególności ze względu na przepisy art. 44 ust. 1b i 4 ustawy o KRS, z których wynika w istocie, że mimo wniesienia takiego odwołania przez kandydata, który nie został przedstawiony przez KRS do powołania do pełnienia urzędu, uchwały KRS zawsze uzyskują prawomocny charakter w części dotyczącej zawartego w nich rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia kandydatów do powołania, a zatem ci ostatni mogą – jak miało to miejsce w tym wypadku – zostać powołani przez Prezydenta RP na dane stanowiska bez oczekiwania na wynik postępowania odwoławczego. W tych okolicznościach jest bowiem oczywiste, że ewentualne uchylenie zawartego w takiej uchwale rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie odwołującego się kandydata, które nastąpiłoby po przeprowadzeniu postępowania wszczętego przez tego ostatniego, pozostanie bez rzeczywistych następstw dla jego sytuacji w odniesieniu do stanowiska, o które się ubiegał i które zostało już obsadzone na podstawie tej uchwały.
- 159 W drugiej kolejności należy również uwzględnić okoliczność, że w niniejszym wypadku przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym znacząco zmieniły wcześniej obowiązujący stan prawa krajowego.
- 160 W istocie, po pierwsze, jak zauważa sąd odsyłający, wydaje się, że przed wprowadzeniem ustępów 1b i 4 do art. 44 ustawy o KRS odwołania od uchwał KRS wskazujących kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego podlegały przepisom ogólnym art. 43 tej ustawy, który nie zawierał ograniczeń zawartych w ustępach 1b i 4 tego artykułu, w związku z czym skutkiem tych ostatnich przepisów było zniweczenie w odniesieniu do takich uchwał skuteczności kontroli sądowej wynikającej do tego czasu z ustawodawstwa krajowego.
- 161 Po drugie, na co również wskazuje sąd odsyłający, zmiana wprowadzona w art. 44 ust. 1a ustawy o KRS, dotycząca charakteru kontroli, jaką może przeprowadzić Naczelny Sąd Administracyjny, gdy rozpoznaje sprawę na podstawie tego przepisu, zmniejszyła z kolei intensywność kontroli sądowej, która istniała wcześniej.
- 162 Po trzecie, należy za sądem odsyłającym podkreślić, że ograniczenia wprowadzone w ten sposób w art. 44 ust. 1a–4 ustawy o KRS dotyczą jedynie odwołań wnoszonych od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatów na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, podczas gdy uchwały KRS dotyczące przedstawiania kandydatów na stanowiska sędziów w innych sądach krajowych nadal podlegają ogólnemu systemowi kontroli sądowej, o którym mowa w pkt 160 niniejszego wyroku.

- 163 W trzeciej kolejności w niniejszym wypadku należy także uwzględnić elementy kontekstu związane ze wszystkimi pozostałymi reformami, które niedawno objęły Sąd Najwyższy i KRS i do których nawiązano już w pkt 130–135 niniejszego wyroku.
- 164 W tym względzie należy ponadto podkreślić, że przepisy art. 44 ust. 1b i 4 ustawy o KRS, które – jak wskazano powyżej – pozbawiły wszelkiej skuteczności środki prawne takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, zostały wprowadzone ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw i weszły w życie w dniu 27 lipca 2018 r., czyli na krótko przed tym, jak KRS w nowym składzie miała odnieść się do kandydatur zgłoszonych z myślą o obsadzeniu licznych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, które zostały zwolnione lub nowo utworzone na skutek wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, w tym także na temat kandydatur odwołujących się w postępowaniu głównym.
- 165 Zważywszy na to, co zostało przypomniane w pkt 96 niniejszego wyroku, do sądu odsyłającego będzie należało dokonanie, na podstawie wniosków, jakie można wysnuć z tego wyroku, oraz wszelkich innych istotnych okoliczności, o których sąd ten poweźmie wiedzę, przy jednoczesnym uwzględnieniu w stosownym wypadku konkretnych względów lub celów, jakie będą przywoływane przed nim dla uzasadnienia rozpatrywanych środków, oceny, czy przepisy krajowe takie jak te, które zawiera art. 44 ust. 1a–4 ustawy o KRS, zwłaszcza w sytuacji gdy są powiązane z okolicznościami, o których mowa w pkt 123–128 i 150–157 tego wyroku, mogą wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych na podstawie uchwał KRS na czynniki zewnętrzne, a w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem mogących się przed nimi ścierać interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i państwie prawnym.
- 166 Ponadto jeżeli sąd odsyłający dojdzie do wniosku, że spowodowane w ten sposób przez wspomniane przepisy krajowe zmniejszenie skuteczności środka prawnego przysługującego od uchwały KRS o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, to powinien on, z tych samych powodów co te, o których mowa w pkt 142–149 niniejszego wyroku, odstąpić od stosowania tych przepisów na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych i przeprowadzić samemu kontrolę przewidzianą w tych ostatnich przepisach.
- 167 Z uwagi na powyższe odpowiedź na pytanie pierwsze winna brzmieć następująco:
- Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom zmieniającym obowiązujący stan prawa krajowego, na podstawie których:
 - z jednej strony – mimo wniesienia przez kandydata na stanowisko sędziego sądu takiego jak Sąd Najwyższy odwołania od rozstrzygnięcia organu takiego jak KRS o nieprzedstawieniu jego kandydatury i przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie innych kandydatów rozstrzygnięcie to jest prawomocne w zakresie dotyczącym przedstawienia owych innych kandydatów, w związku z czym odwołanie nie stanowi przeszkody dla powołania tych ostatnich przez Prezydenta RP, a ewentualne uchylene wspomnianego rozstrzygnięcia w części dotyczącej nieprzedstawienia wniosku o powołanie odwołującego się kandydata nie może

- prowadzić do ponownej oceny sytuacji tego kandydata pod kątem ewentualnego powołania go na rozpatrywane stanowisko; oraz
- z drugiej strony – takie odwołanie nie może opierać się na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie, jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że przepisy te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych w tym trybie przez Prezydenta RP na podstawie rozstrzygnięć organu takiego jak KRS na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.
 - W przypadku potwierdzenia naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od stosowania tych przepisów na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych oraz przeprowadzenia przez niego kontroli sądowej przewidzianej w tych ostatnich przepisach.

W przedmiocie pytania drugiego

168 W świetle ogółu powyższych rozważań nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie kosztów

169 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) W przypadku zmian w krajowym porządku prawnym, które, po pierwsze, pozbawiają sąd krajowy jego właściwości do orzekania w pierwszej i zarazem ostatniej instancji w przedmiocie odwołań wnoszonych przez kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądzie takim jak Sąd Najwyższy (Polska) od rozstrzygnięcia organu takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa (Polska) o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia urzędu na tych stanowiskach, po drugie, przewidują umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia, i po trzecie, pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi sąd ten zwrócił się do Trybunału:
 - art. 267 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że zmiany te

wywołały szczególne skutki w postaci zapobieżenia wypowiedzeniu się przez Trybunał w przedmiocie pytań prejudycjalnych takich jak te, które zostały mu zadane przez ten sąd, i wykluczenia jakiegokolwiek możliwości przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z analogicznymi pytaniami;

- art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że zmiany te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wspomnianych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

W przypadku potwierdzenia naruszenia wspomnianych artykułów zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny, i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed zaistnieniem tych zmian.

- 2) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom zmieniającym obowiązujący stan prawa krajowego, na podstawie których:
 - z jednej strony – mimo wniesienia przez kandydata na stanowisko sędziego sądu takiego jak Sąd Najwyższy (Polska) odwołania od rozstrzygnięcia organu takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa (Polska) o nieprzedstawieniu jego kandydatury i o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie innych kandydatów rozstrzygnięcie to jest prawomocne w zakresie dotyczącym przedstawienia owych innych kandydatów, w związku z czym odwołanie nie stanowi przeszkody dla powołania tych ostatnich przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a ewentualne uchylenie wspomnianego rozstrzygnięcia w części dotyczącej nieprzedstawienia wniosku o powołanie odwołującego się kandydata nie może prowadzić do ponownej oceny sytuacji tego kandydata pod kątem ewentualnego powołania go na rozpatrywane stanowisko; oraz
 - z drugiej strony – takie odwołanie nie może opierać się na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie, jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że przepisy te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych w tym trybie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie rozstrzygnięć organu takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa na czynniki zewnętrzne, w szczególności

na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

W przypadku potwierdzenia naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od stosowania tych przepisów na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych oraz przeprowadzenia przez niego kontroli sądowej przewidzianej w tych ostatnich przepisach.

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Prechal
Vilaras	Regan	Ilešič
Bay Larsen	Kumin	Wahl
Šváby	Rodin	Biltgen
Jürimäe	Lycourgos	Jääskinen

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 2 marca 2021 r.

Sekretarz

A. Calot Escobar

Prezes

K. Lenaerts

**OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA**
przedstawiona w dniu 17 grudnia 2020 r.⁽¹⁾

Sprawa C-824/18

**A.B.,
C.D.,
E.F.,
G.H.,
I.J.**

przeciwko
Krajowej Radzie Sądownictwa
przy udziale: Rzecznika Praw Obywatelskich
Prokuratora Generalnego

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Naczelny Sąd Administracyjny (Polska)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 TUE – Artykuł 267 TFUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Państwo prawne – Skuteczna ochrona sądowa – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Procedura powoływania sędziów polskiego Sądu Najwyższego – Powołanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – Brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa – Środek prawny przed sądem pozbawiony skuteczności – Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego uchylające przepis stanowiący podstawę właściwości sądu odsyłającego – Prawo krajowe ograniczające uprawnienia orzecznicze sądu odsyłającego – Pierwszeństwo prawa Unii – Odmienne traktowanie pod względem dostępu do środka prawnego przed sądem

1. Jak trafnie ujął to Lord Neuberger, były prezes UK Supreme Court (sądu najwyższego Zjednoczonego Królestwa), „gdy ludzie zostają pozbawieni prawa do zaskarżenia przed sądem poczynąń rządu, zaczyna się dyktatura”⁽²⁾. Zniesienie w Polsce możliwości kontroli sądowej

¹ Język oryginału: angielski.

² Zobacz artykuł dotyczący ustawy o rynku wewnętrznym Zjednoczonego Królestwa, która zezwala rządowi Zjednoczonego Królestwu na naruszenie prawa międzynarodowego i znosi możliwość zaskarżenia przed

w kontekście kluczowego dla prawa konstytucyjnego zagadnienia niezawisłości sędziowskiej⁽³⁾ stanowi centralną część sporu poddanego pod rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie⁽⁴⁾.

2. Niniejsza sprawa porusza bowiem doniosłe kwestie i umożliwi Trybunałowi udzielenie znaczących wyjaśnień, zarówno na płaszczyźnie proceduralnej, jak i materialnoprawnej, w szczególności w odniesieniu do art. 19 ust. 1 TUE. Rozpatrując kwestię pierwszeństwa prawa Unii, odniosę się do niedawnego wyroku Bundesverfassungsgericht (federalnego trybunału konstytucyjnego, Niemcy, zwanego dalej „BVerfG”) w sprawie Weiss (2 BvR 859/15), w którym orzeczono w szczególności, że wyrok Trybunału został wydany ultra vires, a także do niedawnego postanowienia Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego, która w reakcji na orzeczenie BVerfG uznała, że wyrok Trybunału nie może być uznany za obowiązujący na gruncie polskiego porządku prawnego.
3. W niniejszym odesłaniu prejudycjalnym, które wpłynęło w dniu 21 listopada 2018 r. i zostało uzupełnione następnie nowym pytaniem prejudycjalnym na podstawie postanowienia z dnia 26 czerwca 2019 r., Naczelny Sąd Administracyjny (Polska) zwraca się o dokonanie wykładni art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i art. 19 ust. 1 TUE, art. 267 TFUE, art. 15 ust. 1, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 47 i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaney dalej „kartą praw podstawowych”, „KPP” lub „kartą”), a także art. 2 ust. 1, art. 2 ust. 2 lit. a), art. 3 ust. 1 lit. a) i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE⁽⁵⁾.
4. Wniosek ten został złożony w ramach postępowań między, z jednej strony, kandydatami do pełnienia urzędu sędziego: A.B., C.D., E.F., G.H. i I.J., a z drugiej strony – Krajową Radą Sądownictwa (zwaną dalej „KRS”), w ramach których kandydaci ci wnieśli odwołanie od uchwał, na mocy których: (i) KRS postanowiła *nie przedstawiać* Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (zwanemu dalej „Prezydentem RP”) wniosku o powołanie ich na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego (Polska); (ii) a jednocześnie przedstawiła Prezydentowi RP wniosek o powołanie innych kandydatów.

I. Ramy prawne

5. Działalność KRS reguluje ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (zwana dalej „ustawą o KRS”). W szczególności art. 44 ustawy o KRS stanowi:

sądem części przysługujących mu uprawnień: <https://www.theguardian.com/law/2020/oct/07/brexit-strategy-puts-uk-on-slippery-slope-to-tyranny-lawyers-told>.

3. Ponieważ stosowanie prawa Unii jest zdecentralizowane, cały system ochrony sądowej Unii opiera się na założeniu, że państwa członkowskie posiadają niezależne sądownictwo, które sobie cenią (a wręcz otaczają opieką) i które jest w stanie zapewnić skuteczną ochronę sądową praw Unii. Zobacz K. Lenaerts, On Judicial Independence and the Quest for National, supranational and Transnational Justice, w: G. Selvik i in., *The Art of Judicial Reasoning*, Springer, 2019, s. 173.
4. Zobacz także moje wcześniejsze opinie: w sprawie Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517), w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:325), w sprawie Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:529), w sprawach połączonych A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551), a także w sprawach połączonych Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2019:775). Zobacz także niedawna opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawach połączonych Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746).
5. Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16 – wyd. spec. w jęz. polskim: rozdz. 5, t. 4, s. 79).

„1. Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały [KRS] z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej [...].

1a. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

1b. Jeżeli uchwały [...] w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań. [...]

4. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylenie przez Naczelną Sąd Administracyjny uchwały [KRS] o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest równoznaczne z przyjęciem zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez Naczelną Sąd Administracyjny postępowanie przed [KRS] nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym objęte obwieszczeniem”.

II. Spory w postępowaniach głównych i pytania prejudycjalne

6. KRS uchwałą z dnia 24 sierpnia 2018 r. nr 318/2018 postanowiła nie przedstawiać Prezydentowi RP wniosku o powołanie między innymi A.B. i C.D. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w *Izbie Karnej*. Uchwałą z dnia 28 sierpnia 2018 r. nr 330/2018 KRS postanowiła nie przedstawiać Prezydentowi RP wniosku o powołanie między innymi E.F., G.H. i I.J. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN w *Izbie Cywilnej*. Uchwały te zawierały jednocześnie wnioski o powołanie innych kandydatów na te stanowiska.
7. Kandydaci, których nie objęły wnioski o powołanie, złożyli od powyższych uchwał odwołania do sądu odsyłającego i zarazem wnieśli do tego sądu o zastosowanie środków zabezpieczających w postaci wstrzymania wykonania tych uchwał, które to środki zostały przez sąd odsyłający zarządzone.
8. Co się tyczy pierwszego pytania prejudycjalnego, sąd odsyłający zauważa, po pierwsze, że w przeciwieństwie do wcześniej obowiązujących przepisów niedawno wprowadzony art. 44 ust. 1b ustawy o KRS przewiduje, że w indywidualnych sprawach dotyczących powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego uchwała KRS staje się prawomocna nie tylko w odniesieniu do tej części tej uchwały, która zawiera decyzję o nieprzedstawieniu wniosku o powołaniu kandydatów, w przypadku niewniesienia przez wybranych kandydatów odwołań, lecz również w odniesieniu do części uchwały obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie, o ile nie zaskarżyli jej wszyscy uczestnicy postępowania konkursowego. Oznacza to jednak także tych uczestników, którzy *zostali zarekomendowani*

i którzy w związku z tym nie mają interesu w zaskarżeniu takiej uchwały. Sąd odsyłający uważa zatem, że taka uchwała de facto zawsze będzie miała ostateczny charakter.

9. Po drugie, sąd odsyłający zauważa, że art. 44 ust. 1a ustawy o KRS, który określa rolę, jaką sąd ten ma odgrywać (przeprowadzenie kontroli przebiegu danego postępowania konkursowego), opiera się na zbyt ogólnych przesłankach, ponieważ nie ustanowiono jednoznacznych kryteriów oceny.
10. Po trzecie, sąd odsyłający stwierdza, że z art. 44 ust. 4 ustawy o KRS wynika, iż konsekwencją przyjętego rozwiązania jest to, że uchylenie przez sąd odsyłający uchwały KRS o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego powoduje wyłącznie przyjęcie zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym, co do którego postępowanie przed KRS nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania – na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym.
11. W odniesieniu do drugiego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający zwraca się również do Trybunału o dokonanie oceny, czy w niniejszej sprawie został zachowany standard równego dostępu do służby publicznej (który odpowiada celom interesu ogólnego). W jego ocenie dochodzi do wyraźnego zróżnicowania skuteczności środka prawnego w przypadku postępowań dotyczących wolnych stanowisk sędziowskich w innych sądach oraz w przypadku postępowania dotyczącego takich stanowisk w Sądzie Najwyższym.
12. W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny (Polska) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że
 - dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do skutecznego środka prawnego i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy, przyznając prawo odwołania do sądu w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego (Sądu Najwyższego), wiąże walor prawomocności i skuteczności rozstrzygnięcia podejmowanego w postępowaniu kwalifikacyjnym poprzedzającym przedstawienie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego wymienionego sądu z sytuacją niezaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie łącznego rozpatrzenia i oceny wszystkich kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego przez wszystkich uczestników postępowania kwalifikacyjnego, wśród których jest również kandydat niezainteresowany w zaskarżeniu wymienionego rozstrzygnięcia, a mianowicie kandydat, którego dotyczy wniosek o powołanie do pełnienia urzędu, co w rezultacie:
 - niweczy skuteczność środka zaskarżenia oraz możliwość przeprowadzenia przez właściwy sąd rzeczywistej kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego?
 - a w sytuacji, gdy zakresem tego postępowania objęte są i te stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, w odniesieniu do których wobec zajmujących je dotychczas sędziów zastosowany został nowy niższy wiek emerytalny, bez pozostawienia decyzji o skorzystaniu z niższego wieku emerytalnego wyłącznie w gestii zainteresowanego sędziego, w relacji do zasady nieusuwalności sędziów – w sytuacji uznania, że doznała ona w ten sposób uszczerbku – również nie pozostaje bez wpływu na zakres i rezultat sądowej kontroli wymienionego postępowania kwalifikacyjnego?

- 2) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 6 ust. 1 TUE w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 52 ust. 1 KPP w związku z art. 2 ust. 1, ust. 2 lit. a) i art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że
- dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego, zasady równego traktowania oraz równego i na takich samych zasadach dostępu do służby publicznej – pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – w sytuacji gdy w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wymienionego sądu istnieje prawo odwołania się do właściwego sądu, przy czym w konsekwencji opisanej w pytaniu pierwszym formuły prawomocności powołanie na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego może nastąpić bez przeprowadzenia przez właściwy sąd kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego – o ile doszłoby do jej zainicjowania – a jednocześnie brak tego rozwiązania, naruszając prawo do skutecznego środka prawnego, narusza prawo równego dostępu do służby publicznej, przez co nie odpowiada celom interesu ogólnego, a sytuacja gdy skład organu państwa członkowskiego mającego stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów ([KRS]), przed którym toczy się postępowanie w przedmiocie dotyczącym pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest kreowany w ten sposób, że przedstawiciele władzy sądowniczej w tym organie wybierani są przez władzę ustawodawczą, nie zakłóca zasady równowagi instytucjonalnej?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem i dodatkowe pytanie prejudycjalne

13. W ramach pierwszej części pisemnego etapu postępowania swoje uwagi przedłożyli Trybunałowi A.B., C.D., E.F. i I.J., KRS, Prokurator Generalny (Polska), Rzecznik Praw Obywatelskich (Polska), rząd polski i Komisja.
14. Pisemny etap postępowania został zamknięty w dniu 31 maja 2019 r. W dniu 26 czerwca 2019 r. sąd odsyłający wydał postanowienie oddalające wniosek o umorzenie postępowania złożony przez Prokuratora Generalnego w postępowaniu głównym. Wniosek ten został uzasadniony następującymi zdarzeniami.
15. Po pierwsze, wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18, wydanym na wniosek KRS i grupy senatorów, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 44 ust. 1a ustawy o KRS z art. 184 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny zdecydował także, że konieczne jest zakończenie wszelkich postępowań prowadzonych na podstawie tego przepisu w związku z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej.
16. Po drugie, na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁶), która uzyskała moc obowiązującą z dniem 23 maja 2019 r., doszło do zmiany art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, któremu nadano następujące brzmienie: „Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”. Wymieniona ustawa stanowi także w art. 3, że „postępowania w sprawach odwołań od uchwał [KRS] w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podlegają umorzeniu z mocy prawa”.
17. W tym kontekście Naczelny Sąd Administracyjny postanowił zwrócić się do Trybunału z dodatkowym (trzecim) pytaniem prejudycjalnym w niniejszej sprawie:

⁶ Dziennik Ustaw 2019, pozycja 914.

„1) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że

- dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do sądu i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy usuwa z porządku prawnego stosowne przepisy o właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz o prawie wniesienia do tego sądu odwołania od uchwał [KRS], a także wprowadza rozwiązanie, z którego wynika, że postępowania w sprawach wymienionych odwołań wszczęte i niezakończone przed dniem wprowadzanych zmian (derogacji) podlegają umorzeniu z mocy prawa, co w rezultacie:
- niweczy prawo do sądu w zakresie odnoszącym się do kontroli wymienionych uchwał [KRS] oraz kontroli prawidłowości przebiegu postępowań kwalifikacyjnych, w których zostały one podjęte?
- a w sytuacji, gdy sąd krajowy pierwotnie właściwy w wymienionych sprawach, po skutecznym wszczęciu procedury kontroli wskazanych uchwał [KRS] do [Trybunału] z pytaniami prejudycjalnymi, niweczy prawo do sądu również w zakresie, w jakim w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem (pierwotnie) właściwym do jej rozpoznania, pozbawia następnie ten sąd skutecznego inicjowania trybu prejudycjalnego przed [Trybunałem] oraz prawa oczekiwania na jego orzeczenie, co podważa unijną zasadę lojalnej współpracy?”.

18. W ramach drugiej części pisemnego etapu postępowania swoje uwagi przedłożyli Trybunałowi Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, rząd polski i Komisja.

19. Wszyscy uczestnicy, którzy przedstawili uwagi na piśmie w ramach pierwszej części pisemnego etapu postępowania, skorzystali z możliwości zaprezentowania wystąpień ustnych podczas rozprawy przed Trybunałem.

IV. Analiza

A. W przedmiocie właściwości Trybunału

20. Prokurator Generalny podnosi, że Trybunał nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie przedstawionych pytań prejudycjalnych, ponieważ dotyczą one prawa do środka prawnego przed sądem w dziedzinie nieobjętej prawem Unii. Odmienne decyzja mogłaby doprowadzić do istnienia po stronie Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości analogicznych kompetencji do równoległego rozstrzygania tych samych kwestii prawnych ze skutkiem erga omnes.

21. Jednakże Trybunał orzekł już, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii⁽⁷⁾. Ponadto, co się tyczy w szczególności zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, postanowienie to ma na celu zagwarantowanie skutecznej ochrony prawnej w „dziedzinach objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych⁽⁸⁾.

⁷ Wyrok 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, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo; z uwagi liczne odesłania do tego wyroku, będzie on dalej zwany „wyrokiem A.K. i in.”).

⁸ Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 50); a także wyrok A.K. i in. (pkt 82, 83).

22. Wynika z tego, że Trybunał jest właściwy, w szczególności, do dokonania wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w niniejszej sprawie (zob. pkt 31 i nast. niniejszej opinii).

B. W przedmiocie (dalszego istnienia) potrzeby udzielenia odpowiedzi

23. KRS, Prokurator Generalny i rząd polski podnoszą w istocie, że przedstawione pytania stały się bezprzedmiotowe i udzielanie na nie odpowiedzi nie jest niezbędne do rozstrzygnięcia spraw w postępowaniach głównych. Artykuł 44 ust. 1a ustawy o KRS, na którym sąd odsyłający opierał swoją właściwość, został uchylony ze skutkiem erga omnes przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r., również potwierdzonym przez ustawodawcę.
24. Uważam, że w następstwie ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. pytania prejudycjalne nie stały się bezprzedmiotowe. Po pierwsze, ustawa ta zmienia art. 44 ustawy o KRS i uchyla prawo do wniesienia odwołania w sprawach indywidualnych *wyłącznie* w odniesieniu do powołania sędziów *Sądu Najwyższego*. Po drugie, ustawa ta przewiduje również, że toczące się postępowania dotyczące odwołań od uchwał KRS w sprawach indywidualnych podlegają umorzeniu z mocy prawa.
25. Ten ostatni element decyduje o tym, że przedstawione pytania prejudycjalne nie mogą stać się bezprzedmiotowe. Pragnę bowiem podkreślić, że Trybunał odrzucił już analogiczną argumentację rządu polskiego w pkt 102 wyroku A.K. i in.
26. Chciałbym zauważyć, że sama ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. nie zakończyła postępowania głównego i nie doprowadziła do wycofania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ponieważ – jak wskazał sąd odsyłający – ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. „wymaga stosownej konkretyzacji przez sąd, przed którym toczy się postępowanie w zawisłej już przed nim sprawie [odnosi się to także do konsekwencji mających wynikać w wyroku (z dnia 25 marca 2019 r.)], co ze swej istoty wymaga nadania jej formy postanowienia – bo tylko w takiej formie może nastąpić wykonanie orzeczniczych kompetencji sądu, których nie znosi przecież przywołany przepis prawa” (podkreślenie moje). Sąd odsyłający nie wydał postanowienia o umorzeniu postępowania i postanowił, przeciwnie, podtrzymać swój wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (zob. również wyrok A.K. i in., pkt 103).
27. W związku z tym przepisy krajowe takie jak te zawarte w ustawie z dnia 26 kwietnia 2019 r. nie mogą stać na przeszkodzie temu, by sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, podtrzymał pytania, z którymi zwrócił się do Trybunału w trybie prejudycjalnym (zob. wyrok A.K. i in., pkt 104).
28. Pragnę zwrócić uwagę, że oprócz wyżej cytowanego wyroku A.K. i in. Trybunał także w szeregu innych spraw odmówił uznania, że potrzeba orzekania ustała z uwagi na podnoszoną następczą bezprzedmiotowość sporu, o co występowały w tych sprawach polskie władze. Jest oczywiste, że polski ustawodawca nie wahał się, kilkakrotnie, w trybie pilnym, zmienić krajowe ramy prawne poddane w tych sprawach ocenie Trybunału jedynie w tym celu, by następnie utrzymywać, że postępowania o uchylenie zobowiązaniom państwa członkowskiego lub postępowania prejudycjalne stały się bezprzedmiotowe⁹.
29. Z powyższego wynika, że ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. lub wyrok z dnia 25 marca 2019 r. nie mogą z punktu widzenia Trybunału stanowić uzasadnienia dla odstąpienia od wydania orzeczenia w przedmiocie pytań prejudycjalnych w niniejszej sprawie.

⁹ Zobacz wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 27); z dnia 5 listopada 2019 r. Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 41–46).

C. W przedmiocie dopuszczalności

30. Prokurator Generalny i rząd polski podnoszą zasadniczo, opierając się na argumentach analogicznych do tych przedstawionych w pkt 20 niniejszej opinii, że przedstawione pytania są niedopuszczalne.
31. Przede wszystkim chciałbym zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem „procedura przewidziana w art. [267 TFUE] jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa [Unii], które są niezbędne dla rozstrzygnięcia przedstawionych im sporów”⁽¹⁰⁾.
32. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy środek prawny przewidziany w prawie krajowym jest zgodny z wymogiem skutecznej ochrony sądowej przewidzianym w art. 47 karty praw podstawowych. Artykuł ten ma jednak zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy podnoszone jest naruszenie prawa podmiotowego gwarantowanego przez prawo Unii.
33. Sąd odsyłający powołuje się także na dyrektywę 2000/78. Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy jej celem jest „wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją *ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną* w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w celu realizacji w państwach członkowskich zasady równego traktowania” (podkreślenie moje).
34. Sąd odsyłający nie wyjaśnia związku między sytuacją skarżących w postępowaniu głównym a prawem do niepodlegania dyskryminacji na mocy dyrektywy 2000/78, której zakres stosowania jest ograniczony do szczególnych powodów wymienionych powyżej. W związku z tym wystarczy stwierdzić, że ponieważ z postanowień odsyłających w niniejszej sprawie nie wynika, by skarżący w postępowaniu głównym zamierzali powoływać się na prawa zagwarantowane przez prawo Unii takie jak te przewidziane w dyrektywie 2000/78, to ani art. 47 karty praw podstawowych, ani dyrektywa 2000/78 nie znajdują zastosowania w niniejszej sprawie.
35. Sąd odsyłający powołuje się również art. 2 TUE jako na samodzielny przepis. Postanowienie to nie należy jednak jako takie do przepisów pozwalających na dokonanie oceny zgodności przepisów krajowych z prawem Unii, które mogłyby zatem same pozwolić sądowi odsyłającemu na odstępianie od stosowania przepisu krajowego w następstwie wykładni dokonanej przez Trybunał. Tak czy inaczej nie jest to konieczne, ponieważ art. 2 TUE i wymieniona w nim zasada państwa prawnego zostały skonkretyzowane w art. 19 TUE (zob. pkt 87 niniejszej opinii).
36. Sądzę, że znaczenie dla spraw w postępowaniu głównym mają w szczególności pytania pierwsze i trzecie, ponieważ dotyczą one zakresu uprawnień sądu odsyłającego, w przypadku gdyby sąd ten stwierdził niezgodność z prawem rozpatrywanych uchwał KRS. A zatem jedyne istotne przepisy prawa Unii powołane w pytaniach prejudycjalnych pozostają ostatecznie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 267 TFUE.

D. Co do istoty

37. W mojej ocenie w pierwszej kolejności należy odnieść się do istoty pytania trzeciego (uzupełniającego), ponieważ odpowiedź na to pytanie albo będzie stanowiła dla Trybunału przyczynek dla stwierdzenia, że nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie dwóch pierwszych pytań, albo – przeciwnie – skłoni Trybunał do ich rozpoznania.

¹⁰ Wyrok z dnia 24 marca 2009 r., *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

1. W przedmiocie pytania trzeciego

38. Pytanie to należy rozumieć w ten sposób, że sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 267 TFUE i art. 19 ust. 1 TUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu przepisu, który powoduje umorzenie postępowania krajowego z mocy prawa bez możliwości dalszego prowadzenia tego postępowania lub ponownego jego wszczęcia przed innym sądem (pierwsza część pytania trzeciego), oraz czy te postanowienia prawa Unii sprzeciwiają się następstwom, jakie mogą wynikać z tego przepisu krajowego w zakresie wyłączenia właściwości Trybunału w sprawach, w których wystąpiono już z wnioskiem w wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a który to wniosek nie został jeszcze rozpatrzony (druga część pytania trzeciego).

a) Streszczenie argumentów stron

39. Prokurator Generalny utrzymuje zasadniczo, że Konstytucja RP dopuszcza zniesienie możliwości zaskarżenia omawianych wniosków o powołanie. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw są dopuszczalne, jeżeli są wprowadzane na podstawie ustawy i w przypadku gdy są konieczne między innymi ze względu na porządek prawny. Rząd polski podnosi zasadniczo, że art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. nie ogranicza możliwości wystąpienia przez sąd odsyłający z odesłaniem prejudycjalnym do Trybunału, a jedynie przewiduje umorzenie spraw tego rodzaju co sprawy rozpoznawane w postępowaniu głównym.

40. Komisja podnosi, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu przepisów krajowych takich jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym, chyba że doszłoby do strukturalnego zakłócenia procesu nominacji, które mogłoby spowodować wątpliwości co do niezawisłości danego kandydata po jego powołaniu. W konsekwencji art. 19 ust. 1 TUE nie stoi na przeszkodzie przyjęciu przepisu prawa krajowego, zgodnie z którym postępowania mające za przedmiot kontrolę takich uchwał podlegają umorzeniu z mocy prawa (art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r.). Zdaniem Komisji także art. 267 TFUE nie sprzeciwia się wprowadzeniu art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r.

41. W przeciwieństwie do powyżej wskazanych uczestników postępowania A.B., C.D., E.F., I.J. i Rzecznik Praw Obywatelskich wnoszą zasadniczo o udzielenie na pytanie trzecie odpowiedzi twierdzącej.

b) Ocena

42. W pierwszej kolejności należy rozpatrzyć drugą część pytania trzeciego, w zakresie, w jakim dotyczy ona art. 267 TFUE.

1) W przedmiocie drugiej części pytania trzeciego (art. 267 TFUE)

43. Prawdą jest, że w niniejszej sprawie to wspólne działanie Trybunału Konstytucyjnego i polskiego ustawodawcy mogłoby, zgodnie z pytaniami prejudycjalnymi, potencjalnie doprowadzić do sytuacji, w której nie byłoby już potrzeby orzekania na gruncie prawa krajowego, co z kolei mogłoby skutkować wyłączeniem właściwości Trybunału do rozpoznania niniejszego odesłania prejudycjalnego. Na początek bowiem to wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r. uchylono przepis krajowy, na którym opierała się właściwość sądu odsyłającego, i to ze skutkiem natychmiastowym, uściślając przy tym, że owo orzeczenie niekonstytucyjności wymaga zakończenia wszelkich tego rodzaju postępowań toczących się jeszcze przed sądem odsyłającym.

44. Prawdą jest również, że w ostatnich latach pojawiły poważne wątpliwości, podnoszone także przez Komisję, dotyczące obecnej zdolności Trybunału Konstytucyjnego do (dalszego) wykonywania swojej funkcji w sposób całkowicie niezależny, a sama Komisja podjęła decyzję o formalnym wszczęciu procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE w odniesieniu do przestrzegania praworządności w Polsce⁽¹¹⁾.
45. Jak wskazano w niniejszej sprawie, art. 19 TUE powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym, które we współpracy z Trybunałem pełnią wspólne zadania służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów⁽¹²⁾.
46. W szczególności, co się tyczy art. 267 TFUE, pragnę przypomnieć, że „kluczowym elementem ukształtowanego systemu sądowiczego Unii jest [ustanowiona w tym postanowieniu] procedura odesłania prejudycjalnego, która ustanawiając dialog między poszczególnymi sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach”⁽¹³⁾.
47. Z orzecznictwa Trybunału wyraźnie wynika, że zgodnie z art. 267 TFUE sądy krajowe powinny zachować swobodę decydowania, czy należy zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi⁽¹⁴⁾.
48. W dalszej kolejności należy przypomnieć, że w myśl utrwalonego orzecznictwa art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszersze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu⁽¹⁵⁾.
49. Trybunał wyjaśnił również, że owe uprawnienie i właściwość nie mogą zostać podważone ze względu na stosowanie przepisów prawa krajowego⁽¹⁶⁾.

¹¹ Zobacz wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności [COM(2017) 835 final] z dnia 20 grudnia 2017 r., motywy 91–113. Zobacz w szczególności wstępne sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, A90138/2020, z dnia 20 lipca 2020 r. (w którym zwrócono uwagę na „przytłaczające dowody naruszenia praworządności w Polsce”), a także Komisja Wenecka i Dyrekcja Generalna Praw Człowieka i Rządów Prawa (DGI) Rady Europy, „Pilna wspólna opinia” z dnia 16 stycznia 2020 r., opinia nr 977/2019. Zobacz także ex multis F. Zoll i L. Wortham, *Judicial Independence and Accountability: Withstanding Political Stress in Poland*, Fordham International Law Journal, Vol. 42, Issue 3, i M. Pietrzak, *The Foundation for Law, Justice & Society, The Constitutional Court of Poland: The Battle for Judicial Independence*, 24 maja 2017 r., <https://www.fljs.org/content/constitutional-court-poland-battle-judicial-independence> (opisująca nowe ustawy dotyczące mediów publicznych, nadzoru i terroryzmu oraz „reorganizację” prokuratury, które umożliwiło podnoszone zneutralizowanie Trybunału Konstytucyjnego).

¹² Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 33, 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹³ Opinia Trybunału 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC), EU:C:2014:2454, pkt 176 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁴ Zobacz wyroki: z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363); z dnia 11 września 2014 r., A (C-112/13, EU:C:2014:2195).

¹⁵ Zobacz wyrok z dnia 5 października 2010 r., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁶ Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, pkt 95, 98); postanowienie z dnia 12 lutego 2019 r., RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

50. W istocie „[n]ie są dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym [...]. Już sama bowiem wizja wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia lub zdecydowania się na późniejsze podtrzymanie go może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych [tego] uprawnienia i funkcji [sądów stosujących prawo Unii] [...]. [Niezawisłość sędziowska, o której mowa powyżej], ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE”⁽¹⁷⁾.
51. W niniejszej sprawie istotna jest okoliczność, że – jak wskazuje sąd odsyłający – prawo krajowe *przewiduje konstytucyjny obowiązek*, w oparciu o zasadę państwa prawnego, *stworzenia instytucji odwołania się od uchwał KRS* takich jak te będące przedmiotem postępowania głównego.
52. Wynika z tego moim zdaniem, że po pierwsze, jeśli chodzi o drugą część pytania trzeciego (dotyczącą art. 267 TFUE), *zwłaszcza w świetle kontekstu tej sprawy* – zważywszy, że w ostatnich latach do Trybunału występowano w związku z licznymi podnoszonymi naruszeniami praworządności i niezależności sądownictwa w Polsce (zob. pkt 28 niniejszej opinii, przy czym w odniesieniu do niniejszej sprawy można zaznaczyć, że mimo wstrzymania przez sąd odsyłający wykonania omawianych uchwał KRS Prezydent RP tak czy inaczej dokonał powołania na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego ośmiu nowych sędziów zarekomendowanych przez KRS w omawianych tu uchwałach⁽¹⁸⁾) – Trybunał powinien orzec, że art. 267 TFUE stoi na przeszkodzie ustanowieniu przepisów takich jak te zawarte w ustawie z dnia 26 kwietnia 2019 r., w zakresie, w jakim *nakazuje ona umorzenie z mocy prawa postępowań* takich jak to toczące się przed sądem odsyłającym, *jednocześnie wyłączając jakiegokolwiek przeniesienie właściwości do rozpoznania tych spraw na inny sąd krajowy lub możliwość ponownego wniesienia tych spraw do innego sądu krajowego*. Ponadto, czyniąc tak, polski ustawodawca zignorował orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, z których wyraźnie wynika, że uchwały KRS takie jak uchwały zaskarżone w postępowaniu głównym powinny podlegać kontroli sądowej.
53. Jest tak tym bardziej, że następny etap postępowania nominacyjnego, a mianowicie dokonanie przez Prezydenta powołania kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, stanowi prerogatywę Prezydenta, która na gruncie prawa polskiego nie podlega jako taka kontroli sądowej.
54. Przejdę teraz do pierwszej części pytania trzeciego, która dotyczy zasadniczo kwestii, czy zasada pierwszeństwa prawa Unii i art. 19 ust. 1 TUE pozwalają na to, by sąd odsyłający uznał się za właściwy – mimo ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. – do rozpoznania i przeprowadzenia dalszej oceny odwołań w postępowaniach głównych.

¹⁷ Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 58, 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁸ Wydane przez sąd odsyłający postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwał będących przedmiotem postępowania głównego skutkowały także wstrzymaniem tych uchwał w części dotyczącej decyzji o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Postanowienia te pozostają w mocy i nie zostały zmienione czy też uchylone w trybie przewidzianym przepisami prawa krajowego. Mimo to KRS przedstawiła Prezydentowi RP wnioski o powołanie zawarte w uchwałach będących przedmiotem postępowania głównego. W dniu 10 października 2018 r. Prezydent RP powołał siedem osób do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej oraz jedną osobę do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Karnej.

2) *W przedmiocie pierwszej części pytania trzeciego (art. 19 ust. 1 TFUE i pierwszeństwo prawa Unii)*

i) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r.

55. W pierwszej kolejności chciałbym omówić wyrok z dnia 25 marca 2019 r., który polski ustawodawca zamierzał ponoć wykonać za pomocą kwestionowanej ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. i który, jak zobaczymy poniżej, jest istotny dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.
56. Uchylenie art. 44 ust. 1a ustawy o KRS przez wyrok z dnia 25 marca 2019 r. wywołało skutek w postaci podważenia właściwości sądu odsyłającego (Naczelnego Sądu Administracyjnego) jako sądu (pierwotnie) właściwego do rozpoznania odwołań od uchwał KRS dotyczących przedstawienia (lub nieprzedstawienia) wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego ze względu na – jak wynika z uzasadnienia tego orzeczenia – rodzaj sprawy i charakterystykę ustrojową sądów administracyjnych różniącą je od sądów powszechnych, które to elementy nie „predestynuj[ą] go do rozpatrywania spraw dotyczących uchwał [KRS]”.
57. Oczywiście co do zasady można by utrzymywać, że niezależnie od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż sądy krajowe nie mogą być związane oceną sądu wyższej instancji, która uniemożliwiałaby im stosowanie prawa Unii⁽¹⁹⁾.
58. Jednakże „[p]rzepis prawa krajowego, zgodnie z którym oceny dokonane przez sąd wyższej instancji są wiążące dla innego sądu krajowego, nie może zatem pozbawić tego drugiego sądu uprawnienia do przedłożenia Trybunałowi pytań dotyczących wykładni prawa Unii będącego przedmiotem tej oceny prawnej. Sąd ten powinien bowiem mieć swobodę wystąpienia do Trybunału z nurtującymi go zagadnieniami, jeśli uzna, że ocena prawna dokonana przez wyższą instancję mogłaby doprowadzić go do wydania orzeczenia sprzecznego z prawem Unii”⁽²⁰⁾.
59. Trybunał wskazał w tym samym wyroku⁽²¹⁾, iż „z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jest niedopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii [...]. Trybunał zresztą orzekł już, że zasady te obowiązują w stosunkach między trybunałem konstytucyjnym i wszystkimi innymi sądami krajowymi”.
60. Uważam jednak, że pomimo tego, co mogłoby się wydawać, niniejsza sprawa nie jest w rzeczywistości sprawą, w której zachodzi rzeczywisty konflikt między orzeczeniem trybunału konstytucyjnego państwa członkowskiego a prawem Unii.
61. Po pierwsze, należy podkreślić, że zdaniem sądu odsyłającego wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. jest *orzeczeniem wywołującym skutki na przyszłość*, co skutkuje tym, że przepis uznany za niekonstytucyjny powinien być nadal stosowany do oceny prawnej okoliczności faktycznych zaistniałych przed datą orzeczenia nieważności tego przepisu. Powyższa ocena znajduje potwierdzenie w doktrynie⁽²²⁾.

¹⁹ Zobacz w tym celu sprawę, która również dotyczyła sądu najwyższego i trybunału konstytucyjnego jednego z państw członkowskich: wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 62–73 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁰ Wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

²¹ Wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).

²² Zobacz w szczególności M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, 2006, Poznań, s. 73 i przytoczone tam piśmiennictwo prawnicze.

62. Przepis taki powinien zatem nadal mieć zastosowanie do oceny prawnej okoliczności, w oparciu o które – ze względu na pierwotną formę właściwości *ratione materiae* sądu odsyłającego jako sądu właściwego w sprawach z odwołań od uchwał KRS – uprawnione osoby faktycznie skorzystały z przysługujących im praw konstytucyjnych.
63. Po drugie – i tutaj zgadzam się z sądem odsyłającym – wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie tylko nie podważył wyraźnie instytucji kontroli sądowej tych uchwał KRS, lecz przeciwnie, z jasno wynika z niego, że taka kontrola tak naprawdę powinna być w Polsce zapewniona.
64. Pragnę zwrócić uwagę na jeden z argumentów przedstawionych w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 marca 2019 r.: „Sama instytucja odwołania się od uchwały KRS w sprawie indywidualnej jest [...] efektem wykonania wyroku TK o sygn. SK 57/06 [wyrok z dnia 27 maja 2008 r.], jednak nie powinna być ona wcielana w życie w postaci postępowania, które podlega zupełnie różnym sądom”.
65. Ma to znaczenie, ponieważ w tym wcześniejszym wyroku Trybunału Konstytucyjnego (w sprawie SK 57/06) wyraźnie rozpatrywano kwestię dotyczącą możliwości odwoływania się przez kandydatów do pełnienia urzędu sędziego od uchwał KRS takich jak uchwały stanowiące przedmiot postępowania głównego (w tamtej sprawie KRS także nie przedstawiła Prezydentowi RP kandydatury skarżącego).
66. Jak wskazał sąd odsyłający, art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. (wraz ze zmianą art. 44 ust. 1 zdanie drugie ustawy o KRS wprowadzoną ustawą o zmianie ustawy) można uznać za równoważny przepisowi art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o KRS, który w wyroku SK 57/06 został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z jej art. 77 ust. 2 i art. 60.
67. Sąd odsyłający wyjaśnia to w postanowieniu odsyłającym z dnia 26 czerwca 2019 r. w sposób następujący: „[powyższa konieczność zagwarantowania skutecznego środka prawnego] znajduje także swoje potwierdzenie w stanowisku krajowego sądu konstytucyjnego. Mianowicie, w uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 57/06 – którego znaczenia oraz konsekwencji nie kwestionuje ani też nie podważa orzeczenie wydane w sprawie K 12/18, a wręcz przeciwnie, je potwierdza – [Trybunał Konstytucyjny] stwierdził, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, a z zasady demokratycznego państwa prawnego dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu, gdyż *Konstytucja wprowadza swoiste domniemanie drogi sądowej* [...], co z kolei uzasadnia wniosek, że procedura, w ramach której KRS ocenia kandydata do pełnienia urzędu sędziego na określonym stanowisku sędziowskim i decyduje o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie na to stanowisko, dotyczy zawartego w art. 60 Konstytucji prawa ubiegania się na jednakowych zasadach o przyjęcie do służby publicznej, a zatem prawa należącego do kategorii praw i wolności konstytucyjnych, do których odnosi się bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej, wyrażony w art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej” (podkreślenie moje; pkt III. 5 uzasadnienia wyroku w sprawie SK 57/06).
68. Trybunał Konstytucyjny wskazuje też wyraźnie, że to nie sama procedura odwoławcza od uchwał KRS jest niekonstytucyjna, ale że o niekonstytucyjności omawianego przepisu stanowi w ocenie Trybunału Konstytucyjnego fakt, iż sąd odsyłający (Naczelny Sąd Administracyjny) nie jest właściwy w takich sprawach (pkt 6.2 uzasadnienia wyroku w sprawie K 12/18).
69. Należy podkreślić, że zniesieniu kognicji sądu odsyłającego w sprawach odwołań od uchwał KRS dotyczących powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego nie towarzyszyło

w widoczny sposób żadne konstruktywne działanie ustawodawcy krajowego ukierunkowane na ustanowienie innego sądu, który miałby przejąć właściwość w tych sprawach, mimo że w sprawie K 12/18 Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował instytucji sądowej kontroli wymienionych uchwał KRS, odwołując się w tym względzie do wyroku w sprawie SK 57/06 (zob. pkt 8 i 12), w którym określono wymóg przewidzenia takiej kontroli.

70. Zgadzam się zatem z sądem odsyłającym, że „intencją prawodawcy było wyłączenie drogi sądowej we wskazanych sprawach, co [...] pozostaje w opozycji do stanowiska prezentowanego na gruncie wskazanych judykatów [Trybunału Konstytucyjnego] oraz tego stanowiska judykatury, z którego wynika, że w demokratycznym państwie prawa nie do przyjęcia jest sytuacja, w której nie istnieje możliwość sądowej kontroli wydawanych w jakimkolwiek postępowaniu orzeczeń czy innych decyzji”⁽²³⁾.
71. Ponadto uważam (podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich), że to wyłączenie jest całkowicie arbitralne, ponieważ ma ono zastosowanie wyłącznie do powołań na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego. Co więcej, selektywny charakter tego środka nie jest uzasadniony żadnym obiektywnym lub przekonującym względem.
72. W moim przekonaniu wyłączenie (prawa) do środka prawnego przed sądem, który do tej pory przysługiwał w sprawie takiej jak sprawy w postępowaniu głównym, a w szczególności zastosowanie takiego wyłączenia w stosunku do jednostek, które – tak jak skarżący w postępowaniu głównym – wniosły już odwołanie, stanowi (biorąc pod uwagę kontekst i układ innych okoliczności wskazanych przez sąd odsyłający, które leżą u podstaw zniesienia tego prawa) środek o charakterze mogącym spowodować – czy w istocie nasilić – brak oznak niezawisłości i bezstronności sędziów faktycznie powołanych na stanowisko sędziowskie w danym sądzie, jak również samego tego sądu. Taki brak oznak niezawisłości i bezstronności narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
73. Przejdę teraz do oceny, czy powyższe skutkuje tym, że sąd odsyłający powinien odstąpić od stosowania rozpatrywanych przepisów prawa krajowego.

ii) W przedmiocie pierwszeństwa prawa Unii i art. 19 ust. 1 TUE

74. I tak, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, „należy podkreślić, że każdy sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji jako organ państwa członkowskiego jest zobowiązany odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii w ramach toczącego się przed tym sądem sporu”⁽²⁴⁾.
75. Taki jest przedmiot pierwszej części pytania trzeciego, która dotyczy kwestii, czy pierwszeństwo przysługujące przepisom prawa Unii takim jak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE pozwala z kolei sądowi odsyłającemu na nienadanie skutku ustawie z dnia 26 kwietnia 2019 r. poprzez uznanie się – pomimo tej ustawy – za właściwy do rozpoznania spraw w postępowaniu głównym i dalszego przeprowadzenia ich oceny.
76. Zanim przystąpię do zbadania pierwszeństwa prawa Unii w kontekście niniejszej sprawy, pragnę pokrótce omówić niedawne orzeczenia polskiego Sądu Najwyższego i niemieckiego BVerfG.
77. Pierwsze z nich to postanowienie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2020 r. (II DO 52/20), w którym orzekła ona, że wyrok A.K. i in. „nie może być uznany za

²³ Zobacz także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie V CSK 101/12.

²⁴ Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

obowiązujący na gruncie polskiego porządku prawnego, gdyż we wszystkich toczących się przed Izłą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego postępowaniach, w których doszło do zadania TSUE pytań prejudycjalnych ([...] pytanie prejudycjalne zarejestrowane w TSUE [w sprawach] C-585/18 [...], C-624/18 [...] [i] C-625/18), przeprowadzono czynności w składach sprzecznych z przepisami prawa”. Powodem dla tego była okoliczność, że odesłania prejudycjalne w tych sprawach zostały skierowane przez składy trzech sędziów, podczas gdy polski sąd uznał, iż takie sprawy powinny być rozpoznawane w pierwszej instancji przez Sąd Najwyższy w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej.

78. Przede wszystkim do wydania tego postanowienia doszło, mimo że Trybunał orzekł w kwietniu 2020 r. w drodze postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych⁽²⁵⁾ o zawieszeniu działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego do czasu rozstrzygnięcia sprawy C-791/19, Komisja/Polska.
79. Problem ten będzie musiał zostać rozpatrzony w ramach tej ostatniej sprawy, jednak orzeczenie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego ukazało się po innym niedawnym orzeczeniu, wydanym w Niemczech, do którego muszę się odnieść, choćby tylko pokrótce (zważywszy, że zakres niniejszej opinii ogranicza się do udzielenia odpowiedzi na pytania przedstawione w niniejszej sprawie, a wyrok BVerfG nie ma moim zdaniem żadnego wpływu ani na tę sprawę, ani na orzecznictwo Trybunału dotyczące pierwszeństwa prawa Unii w szczególności).

– *Wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht w sprawie Weiss*

80. W niedawnym wyroku BVerfG w sprawie Weiss (przytoczonym w pkt 2 niniejszej opinii) drugi senat (izba) BVerfG uznał w istocie wyrok wielkiej izby Trybunału (w sprawie Weiss i in.⁽²⁶⁾) oraz szereg decyzji Europejskiego Banku Centralnego dotyczących programu zakupu aktywów sektora publicznego z 2015 r. za wydane ultra vires i nieobowiązujące w Niemczech.
81. Zamiast zagrozić całemu systemowi Unii jako wspólnocie prawa i przyjmować takie niespotykane podejście, BVerfG mógł raczej wyjaśnić, co jego zdaniem zasługiwało na krytykę w orzecznictwie Trybunału, a następnie zwrócić się do Trybunału z nowym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (co powinien był właściwie zrobić, gdyby zastosował się do swojego własnego orzecznictwa w tym zakresie⁽²⁷⁾). Ostatecznie dialog sądowy jest czymś wartościowym i stanowi wręcz nieodłączny element funkcjonowania porządku prawnego Unii.

²⁵ Postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277). Zobacz także będące w toku sprawy C-487/19, W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego – Powołanie) i C-508/19, Prokurator Generalny (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie). Chciałbym zauważyć, że w dniu 4 grudnia 2020 r. Komisja podjęła działania następcze w kontekście postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętym w dniu 29 kwietnia 2020 r. w celu ochrony niezawisłości polskich sędziów i skierowała do Polski dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z dalszym funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_20_2142).

²⁶ Wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in. (C-493/17, EU:C:2018:1000).

²⁷ Nawet zgodnie z własną koncepcją dialogu sądowego wypracowaną w wyroku z dnia 6 lipca 2010 r. (Honeywell), BVerfG 2 BvR 2661/06, BVerfG powinien był zwrócić się do Trybunału w ramach drugiego odesłania prejudycjalnego o dalsze wyjaśnienia (w przedmiocie wykładni zasady proporcjonalności, czyli wymogu wyważenia, który w ogóle nie był przedmiotem pierwszego odesłania prejudycjalnego). W ten sposób postąpił włoski Corte costituzionale w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 5 grudnia 2017 r. M.A.S. i M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936), w następstwie wyroku z dnia 8 września 2015 r., Taricco (C-105/14, EU:C:2015:555). Zobacz uwagi redakcyjne, *Common Market Law Review* 57: 965–978, 2020.

82. Tak czy inaczej nie mamy tutaj do czynienia z sytuacją konfrontacji prawa krajowego i prawa międzynarodowego, w której należałoby ustalić, które z nich ma pierwszeństwo w danym krajowym porządku prawnym⁽²⁸⁾: „prawo Unii nie jest »prawem obcym«, a raczej ze swej natury i z uwagi na swój autorytet stanowi »prawo ziemi« we wszystkich państwach członkowskich, a jego prymat ma ścisły związek z zasadą równości państw członkowskich przed prawem, ponieważ wyklucza »wybieranie najlepszych kąsków«, które miałyby służyć indywidualnym interesom krajowym”⁽²⁹⁾.
83. Przyjęte przez BVerfG podejście polegające na uznaniu wyroku Trybunału za wydany *ultra vires* osłabia praworządność w Unii, która stanowi *conditio sine qua non* integracji. Unia nie dysponuje jakkolwiek specjalną strukturą, która zajmowałaby się konfliktami między sądami, ale to właśnie praworządność służy jako pomost dla ich rozwiązywania.
84. Zgodnie z traktatami, które są „umową” państw członkowskich, ostatnią instancją w prawie Unii jest Trybunał. Wynika to jasno z art. 19 TUE i z art. 267 TFUE. Co więcej, zgodnie z art. 344 TFUE państwa członkowskie wyraźnie przyjęły następujące zobowiązanie: „[p]aństwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana”⁽³⁰⁾. „*Pacta sunt servanda*”, a zatem rozstrzygnięcie przyjęte w sprawie Weiss zwyczajnie nie mieści się w zakresie zadań czy kompetencji BVerfG⁽³¹⁾. Żaden sąd krajowy nie jest uprawniony na mocy traktatów do uchylecia wyroku Trybunału, gdyż w przeciwnym wypadku prawo Unii nie byłoby stosowane w 27 państwach członkowskich w sposób jednolity i skuteczny, a całe prawne podwaliny Unii zostałyby podważone. Jeżeli krajowy sąd konstytucyjny uważa, że akt Unii lub orzeczenie Trybunału są niezgodne z jego konstytucją, to nie może on tak po prostu uznać takiego aktu lub orzeczenia za nieobowiązujące na obszarze jego jurysdykcji. To, co może za to zrobić, to próbować naprawić tę sytuację poprzez zobowiązanie rządu tego kraju do zmiany konstytucji, do podjęcia w ramach politycznego procesu w Unii działań mających na celu zmianę danej normy prawa Unii lub – jeśli to konieczne – do wystąpienia z Unii⁽³²⁾. Jest to jedyna droga, aby zapewnić równość państw członkowskich w Unii, którą one stworzyły.

– *W przedmiocie bezpośredniego skutku art. 19 ust. 1 TUE*

85. Zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na wartościach – takich jak państwo prawne – które są wspólne państwu członkowskiemu, w społeczeństwie opartym między innymi na spra-

²⁸ W rzeczywistości integralność prawa Unii i sama Unia nie stanowią zagadnień, którymi zajmuje się prawo międzynarodowe.

²⁹ K. Lenaerts, *The Primacy of EU Law and the Principle of the Equality of the Member States before the Treaties*, VerfBlog, 8 października 2020 r.

³⁰ Zobacz m.in. F.C. Mayer, *Auf dem Weg zur Richterfaustrecht?*, VerfBlog, 7 maja 2020 r.

³¹ Nie ma nawet potrzeby wchodzenia w rozważania dotyczące istoty kwestii prawnych, gdy tok rozumowania BVerfG nie jest niezbity, delikatnie mówiąc. Zobacz m.in. Ch. Timmermans, *Wie handelt er ultra vires?*, *Nederlands Juristenblad*, 95, 26 czerwca 2020 r., s. 1791; J. Ziller, *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemand*, <https://blogdroiteuropeen.com/>. Zobacz także M. Poiras Maduro, *Some Preliminary Remarks on the PSCP Decision of the German Constitutional Court*, VerfBlog, 6 maja 2020 r.; J.L. da Cruz Vilaca, *The Judgment of the German Federal Constitutional Court and the Court of Justice of the EU – Judicial Cooperation or Dialogue of the Deaf?*, oryginał dostępny na stronie <https://www.cruzvilaca.eu/pt/noticias/2/>.

³² D. Kelemen, P. Eeckhout, F. Fabbrini, L. Pech i R. Uitz, *National Courts Cannot Override CJEU Judgments – A Joint Statement in Defense of the EU Legal Order*, VerfBlog, 26 maja 2020 r. Zobacz artykuł w celu zapoznania się z pełną listą sygnatariuszy.

wiedliwości. W tym względzie należy wskazać, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi⁽³³⁾ oraz w szczególności między ich sądami zasada się na podstawowym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie dzielą szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia i które zostały sprecyzowane w art. 2 TUE⁽³⁴⁾.

86. Unia Europejska jest unią prawa, w której jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii⁽³⁵⁾.
87. Artykuł 19 TUE, w którym skonkretyzowano wyrażoną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewnienia kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym⁽³⁶⁾.
88. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane – między innymi w oparciu o zasadę lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii. Na tej podstawie i zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Tak więc zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie systemu środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach⁽³⁷⁾.
89. Z najnowszego orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma a priori zastosowanie – niezależnie od wszelkich wymogów dotyczących konkretnej sytuacji skutecznego wdrażania prawa Unii – w stosunku do każdego sądu krajowego, o ile mógłby on rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem⁽³⁸⁾.
90. W świetle tego orzecznictwa nie broni już stanowiska reprezentowanego przez mnie w sprawie Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych)⁽³⁹⁾, zgodnie z którym zakres przedmiotowy stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest ograniczony w kontekście nieusuwalności i niezawisłości sędziów do korygowania problemów dotyczących istnienia w danym państwie członkowskim strukturalnych niedostatków w zakresie nieusuwalności i niezawisłości sędziów (systemowych lub ogólnych nieprawidłowości, które „mogą godzić w istotną treść” nieusuwalności i niezawisłości sędziów).

³³ Powagę problemu dotyczącego wzajemnego zaufania w przypadku Polski ukazują toczące się sprawy C-354/20 PPU (Openbaar Ministerie) i C-412/20 PPU (Openbaar Ministerie). Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy) orzekł po raz pierwszy, że wykonanie europejskiego nakazu aresztowania we wszystkich trwających i przyszłych postępowaniach na wniosek polskich sądów zostaje zawieszono do czasu udzielenia przez Trybunał odpowiedzi na pytania prejudycjalne. Sądy Niderlandów, Niemiec, Słowacji, Hiszpanii i Irlandii zdecydowały o zawieszeniu wykonania europejskich nakazów aresztowania wystawianych przez polskie sądy w oparciu o ocenę każdego konkretnego przypadku.

³⁴ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁵ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁶ Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁷ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁸ Zobacz podobnie wyrok A.K. i in., pkt 82, 83 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁹ Zobacz moja opinia w sprawie C-132/18, EU:C:2019:529, pkt 115.

91. Trybunał orzekł już bowiem, że art. 47 karty praw podstawowych jest bezpośrednio skuteczny (wyrok w sprawie A.K. i in., pkt 162). Jest tak w każdym razie w wypadku wymogu niezawisłości sędziowskiej.
92. Pojęcie skutecznej ochrony prawnej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 TUE, należy interpretować z uwzględnieniem treści art. 47 karty praw podstawowych, a w szczególności gwarancji nieodłącznie związanych z ustanowionym w tym ostatnim postanowieniu prawem do skutecznego środka prawnego.
93. Zgodnie bowiem z orzecznictwem „art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, w rozumieniu w szczególności art. 47 karty praw podstawowych, w dziedzinach objętych prawem Unii”⁽⁴⁰⁾. Dlatego też art. 19 ust. 1 TUE obejmuje konieczność zachowania niezależności sądu, któremu powierzono zadanie dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii.
94. Ponadto Trybunał uznał już w sposób dorozumiany, że art. 19 ust. 1 TUE jest bezpośrednio skuteczny. W postępowaniu głównym, którego dotyczył wyrok *Juizes Portugueses*⁽⁴¹⁾, art. 19 ust. 1 TUE został podniesiony przed sądem krajowym, a Trybunał nie przedstawił zastrzeżeń co do bezpośredniej możliwości powołania się na to postanowienie. Podobnie w wyroku *Miasto Łowicz*⁽⁴²⁾ Trybunał uznał, że przedstawione pytanie nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporów w postępowaniach głównych, jednak nie wskazał na żaden problem związany z możliwością powołania się na art. 19 ust. 1 TUE.
95. A zatem Trybunał potwierdził już bezpośrednią skuteczność tego postanowienia, co oznacza, że można się na niego powoływać przed sądami krajowymi jako na autonomiczną podstawę prawną (obok art. 47 karty praw podstawowych) do celów dokonania oceny zgodności działań państwa członkowskiego z prawem Unii.

– *W przedmiocie zastosowania art. 19 ust. 1 TUE w niniejszej sprawie*

96. Skoro zatem sąd odsyłający może w niniejszej sprawie stosować art. 19 ust. 1 TUE bezpośrednio, to należy zbadać, czy może on oprzeć się na tym postanowieniu do celów ustalenia, że postanowienie to stoi na przeszkodzie obowiązywaniu właściwych przepisów prawa krajowego.
97. W wyroku A.K. i in. (pkt 167) Trybunał orzekł, że „art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa”.
98. Co więcej, „[z]asada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi [...] zasadę ogólną prawa Unii, znajdującą obecnie potwierdzenie w art. 47 karty praw podstawowych, co oznacza, że pierwsze z tych postanowień nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii w rozumieniu w szczególności drugiego z przywołanych postanowień” (wyrok A.K. i in., pkt 168).

⁴⁰ Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴¹ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117).

⁴² Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234).

99. Trybunał dodał, że „odrębna analiza art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, która mogłaby jedynie potwierdzić wniosek przedstawiony już w pkt 153 i 154 [tego] wyroku, nie wydaje się konieczna z punktu widzenia udzielenia odpowiedzi na pytania sądu odsyłającego i rozstrzygnięcia zawisłych przed nim spraw” (wyrok A.K. i in., pkt 169).
100. W świetle tego orzecznictwa skuteczna ochrona sądowa, jaką takie sądy powinny być w stanie zapewnić zgodnie z tym postanowieniem, wymaga w szczególności, by spełniały one w ujęciu strukturalnym wymóg niezawisłości i bezstronności w znaczeniu wypracowanym w orzecznictwie Trybunału dotyczącym art. 267 TFUE, art. 47 karty praw podstawowych i art. 19 TUE. Trybunał powinien ponadto zadbać o to, aby dokonywana przez niego wykładnia powyższych postanowień zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego przez art. 6 EKPC zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) (wyrok A.K. i in., pkt 118).
101. Przede wszystkim Trybunał orzekł, że „sam fakt, iż [sędziowie] są [...] powoływani przez Prezydenta RP, nie może powodować [ich] zależności [...] od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków [...]. Pozostaje jednak konieczne upewnienie się, że *materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu tych [sędziów]* są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani” (podkreślenie moje; wyrok A.K. i in., pkt 133, 134).
102. Z drugiej strony z orzecznictwa Trybunału wynika także, że przepisy dotyczące powoływania sędziów powinny, wraz z innymi kategoriami przepisów dotyczących sędziów (takimi jak przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, ich nieusuwalność itp.), przyczynić się do zagwarantowania tej niezależności, zwłaszcza żeby rozwiązać mogące powstać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności sądu od czynników zewnętrznych, a w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, jak również że nie można dopuścić do braku oznak niezawisłości lub bezstronności tego sądu, który mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym⁴³).
103. W związku z powyższym w sytuacji gdy przepisy krajowe dotyczące powoływania sędziów są objęte zakresem stosowania art. 19 akapit drugi TUE, na państwie członkowskim ciąży obowiązek ustanowienia wymogu, by proces nominacyjny przebiegał w sposób gwarantujący niezawisłość i bezstronność tak powołanych sędziów.
104. Prawdą jest, że prawo Unii na obecnym etapie jego rozwoju: (i) nie zawiera żadnej normy ani zasady, która przyznawałaby kandydatom na stanowiska sędziowskie takim jak skarżący w postępowaniu głównym prawo do środka prawnego przed sądem, ani nie określa warunków skuteczności, jakie prawo to miałyby spełniać; i (ii) nie przewiduje w odniesieniu do takiego środka prawnego ochrony tych kandydatów przed dyskryminacją ze względu na rodzaj wolnych stanowisk sędziowskich.
105. Jednakże, jak orzekł już Trybunał (wyrok A.K. i in., pkt 153), o ile niektóre aspekty prawa krajowego nie mogą – same w sobie i rozpatrywane odrębnie – stawiać pod znakiem

⁴³ Zobacz podobnie wyrok A.K. i in., pkt 153 i pkt 2 sentencji.

zapytania niezależności sądu lub niezawisłości jego członków, o tyle jednak może tak nie być, gdy są one rozpatrywane łącznie jako kumulacja czynników prawnych i faktycznych, których zbieg może wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości co do niezależności tego organu lub jego członków od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten sąd lub jego członków oznak niezależności lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.

106. W tym względzie Trybunał wyjaśnił już (wyrok A.K. i in., pkt 131–153), w kontekście obrazu okoliczności prawnych i faktycznych, które pokrywają się z okolicznościami sprawy w postępowaniu głównym, że każda kolejna okoliczność, w powiązaniu z owymi pozostałymi okolicznościami i z zastrzeżeniem ostatecznej oceny i weryfikacji, których przeprowadzenie należy do sądu odsyłającego, może prowadzić do powstania takich wątpliwości.
107. Trybunał podkreślił⁽⁴⁴⁾, iż „[p]onadto i z uwagi na to, że – jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał – decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy sposób, w jaki ustawa o KRS określa w swym art. 44 ust. 1 i 1a *zakres odwołania, które przysługuje od uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu, umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie* (zob. podobnie orzeczenie ETPCJ z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Thiam przeciwko Francji, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 25, 81)” (podkreślenie moje).
108. W polskich realiach niespełnienie określonych przez Trybunał w poprzednim punkcie minimalnych standardów w zakresie kontroli sądowej ma *bezpośredni wpływ* na ocenę niezawisłości powołanych sędziów.
109. Moim zdaniem istotne jest, by Trybunał uznał w niniejszej sprawie, że o ile niektóre rodzaje postępowań i zasady odnoszące się do powoływania sędziów w państwach członkowskich (a zatem również niedostępność środka prawnego przed sądem w ramach takich postępowań, jak ma to miejsce w sprawie w postępowaniu głównym), nie mogą być jako takie kwestionowane w świetle prawa Unii, o tyle *mogą one okazać się niedopuszczalne, jeżeli są wynikiem zalecenia organu, który sam w sposób oczywisty nie jest niezależny*.
110. Po pierwsze, omawiane uchwały KRS stanowią w istocie decyzje administracyjne, które wywołują skutki prawne dla osób kandydujących na dane stanowisko sędziowskie⁽⁴⁵⁾. Podobnie jak w wypadku każdej innej interwencji państwa, proces powoływania na sta-

⁴⁴ Zobacz wyrok A.K. i in., pkt 145. Część doktryny sugeruje nawet, że punkt ten mógłby być interpretowany w ten sposób, iż Trybunał formułuje szczególny obowiązek w zakresie organizacji krajowego modelu powoływania sędziów, ponieważ Trybunał odnosi się do konieczności upewnienia się przez sąd odsyłający, że etap postępowania nominacyjnego, który kończy się przedstawieniem Prezydentowi RP wniosku o powołanie danego kandydata, może zostać poddany kontroli sądowej, przynajmniej pod kątem przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub oczywistego błędu w ocenie. Zobacz M. Krajewski, i M. Ziółkowski, EU judicial independence decentralized: A.K., *Common Market Law Review* 57 (2020).

⁴⁵ Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 57/06.

nowiska sędziowskie winien być regulowany przepisami prawa, których przestrzeganie powinno podlegać kontroli sprawowanej przez niezależny organ sądowy.

111. Między innymi Europejska karta o statusie sędziów⁴⁶) ustanawia bowiem „prawo odwołania się” do niezależnego organu takiego jak opisany powyżej przez każdego sędziego, który uważa, że prawa wynikające z jego statusu lub ogólniej jego niezawisłość albo prawo do rzetelnego procesu zostały naruszone lub są w jakikolwiek sposób zagrożone. Oznacza to, że sędziowie nie są pozbawieni obrony przed naruszeniem ich niezawisłości. Prawo do wniesienia środka prawnego jest gwarancją niezbędną, ponieważ ustanowienie zasad mających na celu ochronę władzy sądowniczej, bez obwarowania ich trwałymi mechanizmami gwarantującymi ich skuteczne wdrożenie byłoby jedynie mrzonką.
112. ETPC miał już okazję potwierdzić w wyroku Denisov przeciwko Ukrainie, że rady sądownictwa powinny same spełniać standardy ustanowione w art. 6 EKPC albo ich decyzje powinny podlegać kontroli sprawowanej przez organ, który je spełnia. Kwestia zgodności z podstawowymi gwarancjami niezawisłości i bezstronności może powstać, jeżeli już sama struktura i funkcjonowanie rady sądownictwa takiej jak KRS (w kontekście tamtej sprawy działającej jako organ dyscyplinarny) wzbudza istotne zastrzeżenia w tym zakresie⁴⁷). Jeden z autorów⁴⁸) zasugerował w swojej głosie, że powyższe powinno mieć zastosowanie tylko wówczas, gdy rada sądownictwa działa jako organ dyscyplinarny, a nie gdy „jedynie” odgrywa rolę doradcą, jak w przypadku powołań na stanowiska sędziowskie. Nie podzielam tego poglądu, ponieważ takie rozróżnienie nie wynika z orzecznictwa ETPC, i uważam, że w każdym wypadku nie można go przyjąć w kontekście takim jak ten, który obecnie występuje w Polsce.
113. Po drugie, wniosek, do którego doszedłem w pkt 109 niniejszej opinii, znajduje potwierdzenie w zasadzie, zgodnie z którą decyzja organu administracji, który sam nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności, powinna podlegać późniejszej kontroli organu sądowego⁴⁹).
114. Trybunał miał niedawno okazję potwierdzić, że niezależność sędziów, w szczególności od władzy wykonawczej, stanowi jeden z elementów skutecznej ochrony sądowej⁵⁰). Taka ochrona powinna co do zasady przysługiwać wszystkim obywatelom Unii, w tym kandydatom ubiegającym się o stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym.
115. Jak orzekł Trybunał w wyroku Simpson i HG⁵¹), „[z] prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, gwarantowanego przez art. 47 karty, wynika [...], że każda jednostka powinna co do zasady mieć możliwość powołania się na naruszenie tego prawa. Oznacza to, że sąd Unii powinien mieć możliwość sprawdzenia, czy nieprawidłowość dotycząca rozpatrywanej

⁴⁶ Rada Europy, DAJ/DOC(98) 23, Strasbourg, 8–10 lipca 1998 r.

⁴⁷ Orzeczenie ETPC z dnia 25 września 2018 r., Denisov przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911 (wielka izba), § 67 i nast. Zobacz także § 79.

⁴⁸ M. Leloup, An uncertain first step in the field of judicial self-government, *E.C.L. Review* 2020, 16(1), 145–169, s. 156.

⁴⁹ Zobacz w odniesieniu do art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 39). W moim przekonaniu podejście to nie może być inne w kontekście art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

⁵⁰ Stanowiły ją wyrok A.K. i in. oraz wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Review Simpson i HG/Rada i Komisja (C-542/18 RXII i C543/18 RXII, EU:C:2020:232).

⁵¹ Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Review Simpson i HG/Rada i Komisja (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 55).

- procedury mianowania mogła skutkować naruszeniem tego prawa”. Uważam, że jest tak też w przypadku sądów krajowych (które także są sądami Unii). Powtórzę: choć orzecznictwo to dotyczy konkretnie art. 47 karty praw podstawowych, to Trybunał wyjaśnił w wyroku A.K. i in., że gdyby przeprowadzał analizę art. 2 i 19 TUE, wnioski z tej analizy byłyby takie same jak w przypadku art. 47 karty (zob. pkt 167–169 tego wyroku).
116. Sąd Najwyższy orzekł już bowiem w sposób niepozostawiający wątpliwości, że KRS nie jest niezależna⁵²).
117. W szczególności, biorąc pod uwagę liczne i poważne wady prawne, Sąd Najwyższy stwierdził, że wybory dokonywane przez KRS nie mają charakteru niezależnego od interesu politycznego, co rzutuje na ocenę spełnianie przez osoby powołane na wniosek KRS na urząd sędziego obiektywnych przesłanek bezstronności i niezawisłości (zob. pkt 38 uchwały z dnia 23 stycznia 2020 r.). Co więcej, Sąd Najwyższy orzekł, że polityczne zdominowanie KRS powoduje, że zachodzi wysokie prawdopodobieństwo rozstrzygnięcia konkursów na stanowiska sędziowskie nie według kryteriów merytorycznych, lecz lojalności politycznej lub poparcia dla sprzecznych z Konstytucją RP reform większości parlamentarnej dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Systemowo podważa to zaufanie do bezstronności osób poddanych takiemu trybowi nominacyjnemu. Istotą braku niezależności jest podporządkowanie decyzji tego organu czynnikom politycznym – w tym w szczególności władzy wykonawczej (zob. pkt 38 uchwały z dnia 23 stycznia 2020 r.).
118. Po pierwsze, w mojej opinii w sprawach połączonych A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551) wywołem wniosek, że KRS nie jest organem niezależnym: kadencja członków KRS została przedwcześnie zakończona, a sposób jej powoływania oznacza, że 23 z 25 jej członków reprezentuje władzę ustawodawczą i wykonawczą, co ujawnia nieprawidłowości, które mogą zagrozić niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej (zob. w szczególności pkt 132 i 135).
119. Europejska karta o statusie sędziów (zob. pkt 111 niniejszej opinii) wskazuje bowiem, że: „2.1. [memorandum wyjaśniającego do tej karty] Proces doboru i rekrutacji kandydatów na stanowiska sędziowskie powinien być przeprowadzany przez niezależny organ lub panel” oraz „1.3. [tej karty] W przypadku każdej decyzji wpływającej na wybór, rekrutację, powołanie, przebieg kariery lub zakończenie służby sędziego statut przewiduje udział niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej organu, w skład którego przynajmniej w połowie powinni wchodzić sędziowie wybrani przez środowisko sędziowskie na zasadach zapewniających największą reprezentację tego środowiska”. W istocie „wymagana niezależność tego organu stanowi przeszkodę dla wyłonienia lub powołania jego członków przez organ polityczny należący do władzy wykonawczej lub ustawodawczej. Taka formuła wiązałaby się z ryzykiem nadania partyjnego charakteru powoływaniu i roli sędziów. Od sędziów zasiadających w niezależnym organie oczekuje się właśnie, że nie będą starali się zyskać przychylności partii politycznych lub organów, które same zostały powołane lub wyłonione przez takie partie” (zob. 1.3. memorandum wyjaśniającego do tej karty).
120. W dalszej kolejności pragnę odwołać się do wyroku Trybunału w tamtej sprawie (A.K. i in.), a także do wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234).

⁵² Zobacz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz uchwała trzech połączonych izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (zwana dalej „uchwałą z dnia 23 stycznia 2020 r.”).

121. W dniu 5 grudnia 2019 r. sąd odsyłający w sprawie A.K. i in., czyli Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych orzekł – na podstawie wyroku Trybunału – że KRS w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Uznał on także, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.
122. Zgodnie z tym wyrokiem również: (i) KRS jest zależna od władzy politycznej od momentu jej powołania w 2018 r.; (ii) nowa KRS została ukonstytuowana z naruszeniem przepisów Konstytucji RP⁽⁵³⁾; a także (iii) w wyroku tym wskazano też inne czynniki rzucające cień na niezależność KRS (proces wyłonienia obecnych członków KRS nie charakteryzował się przejrzystością; niezależność KRS była wielokrotnie publicznie podważana przez organizacje pozarządowe, stowarzyszenia prawnicze oraz sędziów sądów powszechnych; członkowie KRS byli powoływani przez Ministra Sprawiedliwości na stanowiska prezesa lub wiceprezesa sądu lub na wysokie stanowiska w ramach wymiaru sprawiedliwości; członkowie KRS publicznie wspierali rządowe reformy sądownictwa)⁽⁵⁴⁾. W tym samym wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (pkt 67 i 68) podstawę orzeczenia, że Izba Odwoławcza nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii, stanowił również fakt, że kandydatury osób rekomendowanych przez KRS do tej izby nie zostały poddane kontroli sądowej.
123. Wyrok ten został potwierdzony przez Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) w dniu 15 stycznia 2020 r. (w innych sprawach stanowiących podstawę wyroku A.K. i in.), a w szczególności w dniu 23 stycznia 2020 r., gdy Sąd Najwyższy w składzie trzech połączonych izb przyjął uchwałę⁽⁵⁵⁾, która posiada moc zasady prawnej. W uchwale tej Sąd Najwyższy potwierdził powyższy wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. i orzekł, że KRS nie stanowi organu niezależnego od władzy wykonawczej.
124. Po drugie, powagę sytuacji dotyczącej KRS potwierdzają następujące okoliczności: w dniu 27 maja 2020 r. zarząd Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) wydał opinię dotyczącą członkostwa KRS w ENCJ. W opinii tej zarząd przedstawił powody uzasadniające jego wniosek do zgromadzenia ogólnego ENCJ o wykluczenie KRS z szeregów organizacji (zob. <https://www.encj.eu/node/556>). Powody te sprowadzają się zasadniczo do tego, że: (i) KRS nie spełnia statutowych wymogów ENCJ, zgodnie z którymi członek organizacji powinien być niezależny od władzy wykonawczej; (ii) KRS rażąco narusza zasady ENCJ dotyczące ochrony niezależności sądownictwa, obrony sądownictwa, a także poszczególnych sędziów, wbrew jej roli gwaranta w obliczu środków, które mogą zagrozić podstawowym wartościom niezależności i autonomii; a także (iii) KRS podważa stosowanie przepisów Unii dotyczących niezawisłości sędziów i niezależności sądów, a tym samym ich skuteczność. Czyniąc tak, działa wbrew interesom europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wartościom, które reprezentuje. Zarząd uznał, że KRS dopuściła się poważnych naruszeń celów i zadań organizacji określonych w art. 3 i 4 jej statutu i nie

⁵³ Zobacz pkt 40–41 tego wyroku. Nową ustawą o KRS skrócono kadencję wcześniej wybranych członków KRS i zmieniono warunki procedury konkursowej. Dotychczasowa metoda dokonywania wyboru przez sędziów z sądów różnego szczebla została zastąpiona nadrzędnym uprawnieniem parlamentu do wyboru 15 członków KRS. Ponieważ to Sejm decyduje o wyborze przeważającej części członków KRS, zachwiana została równowaga między władzą ustawodawczą, władzą wykonawczą i władzą sądowniczą, która wynika z art. 187 ust. 1 Konstytucji RP.

⁵⁴ Zobacz sprawa o sygn. III Po 7/18, wyrok polskiego Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r., w szczególności pkt 40–41, 46–48, 49, 50–51, 56.

⁵⁵ BSA I-41101/20. Dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=602-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>

jest gotowa, aby tym poważnym uchybieniem zaradzić. Pragnę zauważyć, że już w dniu 17 września 2018 r. KRS została zawieszona w prawach członka ENCJ, ponieważ przestała spełniać wymagany dla członkostwa w tej organizacji warunek pozostawania niezależną od władzy wykonawczej i ustawodawczej w sposób, który zapewniałby wspieranie niezależnego sądownictwa w Polsce.

125. Ponadto ENCJ oparła swój wniosek o wykluczenie KRS na wskazanych poniżej elementach i stanowiskach organizacji takich jak: (i) Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Rada Europy [Greco, Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) i Zgromadzenie Parlamentarne], instytucje Unii Europejskiej oraz sądowe i adwokackie sieci współpracy, które krytycznie oceniły reformy sądownictwa w Polsce i rolę odgrywaną przez KRS; (ii) raport Komitetu monitorującego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 6 stycznia 2020 r., w którym stwierdzono, że „reforma [KRS] poddała tę instytucję kontroli władzy wykonawczej, co jest niezgodne z zasadą niezależności”; (iii) Pilna wspólna opinia z dnia 16 stycznia 2020 r. Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Rządów Prawa (DGI) Rady Europy⁵⁶), zalecająca między innymi „przywrócenie uprawnień środowiska sędziowskiego w kwestiach dotyczących powoływania, awansu i odwoływania sędziów”, dająca do zrozumienia, że KRS znajduje się pod kontrolą władzy wykonawczej; (iv) uchwała trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego, o której mowa w pkt 123 niniejszej opinii; (v) postanowienie Trybunału w sprawie C-791/19 R (EU:C:2020:277), ustanawiające środki tymczasowe w sprawie, której Komisja podnosi między innymi, że niezależność nowej Izby Dyscyplinarnej w Polsce nie jest zagwarantowana ze względu na to, że jej sędziowie są wylaniani przez KRS, natomiast sędziowie będący członkami KRS są wybierani przez niższą izbę polskiego parlamentu; (vi) fakt wszczęcia przez Komisję kolejnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i wystosowania w związku z tym do Polski wezwania do usunięcia uchybienia dotyczącego nowej ustawy w dziedzinie sądownictwa z dnia 20 grudnia 2019 r., która weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r.⁵⁷); (vii) opublikowany w dniu 13 maja 2020 r. przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego projekt wstępny sprawozdania w ramach toczącej się wobec Polski procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Co się tyczy wpływu polskiej ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. na niezależność KRS, w projekcie tym wskazano, że „23. [...] krok ten [...] doprowadził do poważnego upolitycznienia KRS; [...] 26. wzywa [się] Komisję, aby wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z [ustawą o KRS] oraz aby zwróciła się do [Trybunału] z wnioskiem o zawieszenie działalności nowej KRS w drodze zastosowania środków tymczasowych”⁵⁸);

⁵⁶ Zobacz także następny punkt niniejszej opinii. Opinia Komisji Weneckiej została przywołana w przypisie 11 powyżej.

⁵⁷ Między innymi na tej podstawie, że zgodnie z tą ustawą treść orzeczenia sądowego może być uznana za przewinienie dyscyplinarne; ustawa ta uniemożliwia polskiemu sądom wywiązywanie się z obowiązku zastosowania prawa Unii lub wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Uniemożliwia ona także polskiemu sądom ocenę, w kontekście zawisłej przed nimi sprawy, umocowania innych sędziów do orzekania. Po wydaniu wyroku A.K. i in. z dnia 19 listopada 2019 r. i wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. Polska wprowadziła przepisy umożliwiające pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej, jeżeli zakwestionują prawowitość niektórych aspektów reformy sądownictwa w Polsce (zob. Leloup, op. cit.).

⁵⁸ ENCJ nawiązuje także do pisma Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów reprezentującego większość sędziów w Europie oraz wspólnego listu Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia, Stowarzyszenia Sędziów Rodziny

126. Pilna wspólna opinia z dnia 16 stycznia 2020 r.⁽⁵⁹⁾, o której mowa w powyższym punkcie, wskazuje, że „[ś]rodowisko sędziowskie w Polsce utraciło prawo do delegowania przedstawicieli do KRS, a tym samym do wywierania wpływu na nominacje i awanse sędziów. Przed reformą z 2017 r. 15 (z 25) członków KRS było wybieranych przez środowisko sędziowskie. Od czasu reformy z 2017 r. członkowie ci są wybierani przez parlament. Krok ten, w połączeniu z natychmiastowym zastąpieniem na początku 2018 r. wszystkich członków KRS nominowanych na podstawie starych przepisów, doprowadził do poważnego upolitycznienia KRS”. Dodatkowo „w 2017 r. utworzono dwie nowe izby Sądu Najwyższego: Izbę Dyscyplinarną i Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych [...]. Te nowe izby zostały obsadzone nowo powołanymi sędziami wybranymi przez nową KRS i powierzono im specjalne uprawnienia, na przykład Izbie Nadzwyczajnej przyznano prawo do uchylania w drodze procedury nadzwyczajnej prawomocnych orzeczeń sądów niższych instancji lub samego Sądu Najwyższego, a Izbie Dyscyplinarnej przyznano prawo do dyscyplinowania innych sędziów. Takie ukształtowanie postawiło nowe izby ponad wszystkimi pozostałymi izbami i doprowadziło de facto do powstania »Sądu Najwyższego w Sądzie Najwyższym«”. Co się tyczy KRS, w pilnej wspólnej opinii stwierdzono, że „zdaniem Komisji Weneckiej należy powrócić do kwestii składu [KRS], aby zasady powoływania jej członków były zgodne ze standardami europejskimi i dobrymi praktykami. Takie rozwiązanie wyeliminowałoby ryzyko chaosu prawnego, chociaż polskie władze musiałyby się zająć kwestią ważności powołań sędziowskich, do których doszło w międzyczasie”.
127. Orzecznictwo ETPC wyraźnie ukazuje, że skład organu wyłaniającego sędziów jest istotny z punktu widzenia wymogu „niezawisłości”⁽⁶⁰⁾.
128. Orzecznictwo strasburskie potwierdza również, że niezależność wymiaru sprawiedliwości dotyczy nie tylko wykonywania funkcji orzeczniczych w konkretnych sprawach, lecz również organizacji sądownictwa (to jest strukturalnej niezależności dostrzegalnej na przykład w sposobie powoływania członków sądów i w ich kadencji) oraz kwestii, czy dany sąd przejawia „oznaki niezależności”, co stanowi zasadniczy element z punktu widzenia utrzymania zaufania, jakie sądy powinny budzić w społeczeństwie demokratycznym. W celu ochrony tego wrażenia niezależności konieczne jest zapewnienie wystarczających gwarancji⁽⁶¹⁾.
129. W świetle powyższych rozważań uważam (zgadzając się w tym względzie z doktryną⁽⁶²⁾), że z uwagi na szczególne okoliczności zaistniałe w Polsce kontrola sądowa postępowań nominacyjnych przez sąd, którego niezawisłość nie budzi żadnych wątpliwości, jest z perspektywy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nieodzowna dla zachowania niezawisłości sędziów powołanych w ramach tych postępowań. Wynika to w szczególności z szybkiego tempa zmian polskich przepisów ustawowych regulujących kontrolę sądową postępowań kwalifikacyjnych prowadzonych przez KRS i wydawanych przez nią uchwał (w szczegól-

Pro Familia, Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Sędziów Sądów Administracyjnych oraz Stałego Prezydium Forum Współpracy Sędziów. W obu tych pismach publicznie poparto wniosek o wykluczenie KRS z ENCI.

⁵⁹ Opinia nr 977/2019, CDL-PI(2020)002. Zobacz w szczególności pkt 8, 31 i nast.

⁶⁰ Zobacz orzeczenia ETPC: w sprawie Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie (nr 21722/11), §§ 109–117, 130; w sprawie Özpınar przeciwko Turcji, nr 20999/04, §§ 78, 79.

⁶¹ Zobacz orzeczenia ETPC: w sprawie Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (nr 22107/93), § 73; w sprawie Sramek przeciwko Austrii, nr 8790/79, § 42; w sprawie Campbell and Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, (nr 7819/77 i nr 7878/77), § 78; w sprawie Cooper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, (nr 48843/99), § 104; w sprawie Sacilor Lormines przeciwko Francji (nr 65411/01), § 63; w sprawie Clarke przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (nr 23695/02).

⁶² Krajewski i Ziółkowski, op. cit., s. 1128.

ności zaś ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r.) – przepisów, które wydają się być sprzeczne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (taka kontrola należy jednak do polskich sądów). Zmiany te wzbudzają uzasadnione wątpliwości co do tego, czy proces nominacji jest obecnie ukierunkowany na wyłonienie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego tak ważnej i ustrojowej instytucji jaką jest Sąd Najwyższy, będący sądem ostatniej instancji, kandydatów immanentnie niezależnych, a nie politycznie wygodnych. Ponadto doktryna wskazuje także⁽⁶³⁾, że na gruncie utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego sprzed 2015 r. Konstytucja RP wymaga, by postępowania nominacyjne i uchwały KRS podlegały kontroli sądowej. W specyficznym kontekście Polski kontrola sądowa uchwał KRS stanowiła istotną gwarancję obiektywności i bezstronności postępowań nominacyjnych oraz konstytucyjnego prawa równego dostępu do pełnienia urzędu.

130. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w instrumentach miękkiego prawa międzynarodowego odnoszących się do krajowych rad sędownictwa. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) wydała opinię⁽⁶⁴⁾, w której podkreśliła, że „niektóre decyzje Rady Sędownictwa dotyczące zarządzania i administracji wymiaru sprawiedliwości, jak również decyzje dotyczące *wyznaczania*, przenoszenia, awansowania, dyscyplinowania i zwalniania sędziów [...] *powinny zawierać wytlumaczenie ich przyczyn, mieć moc obowiązującą, podlegającą możliwości sprawdzenia pod względem sądowym. Niezależność Rady Sędowniczej nie oznacza wszakże, że pozostaje ona poza prawem i jest wyłączona spod nadzoru sądowego*” (podkreślenie moje).
131. Jak niedawno zwrócił uwagę Trybunał w wyroku Simpson i HG⁽⁶⁵⁾ „[ETPC] miał już sposobność zauważyć, że prawo do bycia osądzonym przez sąd »ustanowiony ustawą« w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC obejmuje ze swojej natury procedurę mianowania sędziów (wyrok ETPC z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie Ástráðsson przeciwko Islandii, CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, nieprawomocny, § 98)”⁽⁶⁶⁾.
132. A zatem „[z orzecznictwa] wynika, że nieprawidłowość, której dopuszczono się przy mianowaniu sędziów w ramach danego systemu sędownictwa, pociąga za sobą naruszenie art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze karty, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że *stwarza ona rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura mianowania, i wzbudzając w ten sposób uzasadnione wątpliwości w przekonaniu jednostek co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy chodzi o podstawowe normy stanowiące integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sędownictwa*”⁽⁶⁷⁾ (podkreślenie moje).
133. Z całości powyższych rozważań wynika, że sąd odsyłający może zachować swoją właściwość do rozpoznania spraw w postępowaniu głównym.

⁶³ Krajewski i Ziółkowski, op.cit., s. 1128, gdzie odwołują się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 57/06.

⁶⁴ Opinia nr 10 (2007) [CCJE] do wiadomości Komitetu Ministrów Rady Europy, dotycząca Rady Sędownictwa w służbie społeczeństwa, 23 listopada 2007 r., Strasburg.

⁶⁵ Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Review Simpson i HG/Rada i Komisja (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 74).

⁶⁶ Pragnę zauważyć, że w dniu 1 grudnia 2020 r. to orzeczenie zostało potwierdzone, a Wielka Izba ETPC orzekła jednogłośnie, że z powodu poważnych nieprawidłowości w powołaniu sędziego do islandzkiego sądu apelacyjnego doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC (skarga nr 26374/18).

⁶⁷ Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Review Simpson i HG/Rada i Komisja (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 75).

134. Uważam jednak (podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich), że nie można dopuścić właściwości sądu krajowego, który byłby normalnie umocowany do orzekania w sprawach tego typu co sprawy w postępowaniu głównym, czyli Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, ponieważ w każdym wypadku warunki i zasady, na jakich zostali powołani sędziowie zasiadający w tej izbie, wzbudzają wątpliwości co do jej niezależności, a sama ta izba stała się już przedmiotem orzeczenia, że nie jest niezawisłym sądem w rozumieniu prawa Unii⁶⁸). Także pozostałe izby, w których zasiadają sędziowie powołani na podstawie uchwał KRS o tym samym charakterze co uchwały będące przedmiotem spraw w postępowaniu głównym, nie stanowią właściwego forum do rozpoznania tych spraw z uwagi na zasadę „*nemo iudex in causa sua*” (nikt nie może być sędzią we własnej sprawie).
135. A zatem postępowanie odwoławcze przed sądem odsyłającym jest jedynym postępowaniem sądowym umożliwiającym skarżącym w postępowaniu głównym jako kandydatom do pełnienia urzędu sędziego uzyskanie obiektywnej kontroli postępowania nominacyjnego na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym jako sędzię ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 ust. 3 TFUE, który jest objęty gwarancjami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
136. Zważywszy, że na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, iż sąd odsyłający może pominąć skutki ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. i uznać się za właściwy do orzekania w sprawach w postępowaniu głównym zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym przed przyjęciem tej ustawy, należy teraz zająć się omówieniem dwóch pierwszych pytań prejudycjalnych. Pytania te koncentrują się na wymaganiach, jakie prawo Unii może ewentualnie nakładać z punktu widzenia zasady skuteczności (pytanie pierwsze) i zasady równego traktowania (pytanie drugie) w odniesieniu do przewidzianych w prawie krajowym środków zaskarżenia takich jak wniesione w postępowaniu głównym.

2. W przedmiocie pytania pierwszego

137. Pytanie to należy rozumieć w ten sposób, że zmierza ono do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE sprzeciwia się – w ogólnym krajowym kontekście prawnym i faktycznym w Polsce – ustanowieniu środka zaskarżenia, który z punktu widzenia skuteczności wykazuje wady tego rodzaju co środek zaskarżenia przysługujący pierwotnie w sprawach w postępowaniu głównym⁶⁹).

a) Streszczenie argumentów stron

138. KRS podnosi w istocie, że sporne przepisy krajowe, zmienione ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r., wchodzą w zakres autonomii proceduralnej państw członkowskich, zważywszy, że skuteczna kontrola sądowa pozostaje zapewniona, na co wskazuje art. 44 ust. 4 ustawy o KRS. Uprawnoczenie uchwały KRS w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie jest podyktowane dbałością o bezzwłoczne obsadzenie stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym. Sposób, w jaki wyłanianych jest 15 członków KRS, stanowi wybór należący do wyłącznych kompetencji państw członkowskich i nie może być przedmiotem kontroli ze strony Trybunału.
139. Prokurator Generalny podnosi zasadniczo, po pierwsze, że wstrzymanie wykonania uchwał KRS przez sąd odsyłający było niezgodne z prawem. Po drugie, w prawie Unii brak jest

⁶⁸ Zobacz pkt 121 i nast. niniejszej opinii. Zobacz także wyrok A.K. i in. oraz postanowienie C-791/19 R (EU:C:2020:277).

⁶⁹ Zobacz art. 44 ust. 1a, 1b i 4 ustawy o KRS.

wspólnych wiążących standardów w zakresie: (i) powoływania sędziów i ewentualnej roli, jaką w tym kontekście miałyby pełnić inne organy krajowe; lub (ii) możliwości odwołania się od decyzji wydawanych w tej dziedzinie, który to tryb nie występuje zresztą w wielu państwach członkowskich.

140. Rząd polski podnosi w istocie, że przywołane w pytaniach prejudycjalnych przepisy prawa Unii nie stanowią wzorca kontroli przepisów krajowych dotyczących procedury powoływania na wolne stanowiska sędziowskie, gdyż w przeciwnym razie doszłoby do naruszenia zasady poszanowania tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. KRS jest konstytucyjnym organem państwa, niezależnym od władzy ustawodawczej, którego rolą jest harmonizowanie wzajemnych relacji władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej, a zarazem stanie na straży niezawisłości sędziowskiej. Jakakolwiek kontrola sądowa uchwał KRS, która nie ograniczałaby się do kwestii naruszenia procedury ich wydania, lecz obejmowałaby merytoryczne podstawy ich wydania i dokonany wybór, naruszałaby powierzone KRS kompetencje i zamierzoną równowagę konstytucyjną.
141. Rzecznik Praw Obywatelskich utrzymuje w istocie, że sposób powoływania sędziów stanowi jeden z elementów, które mogą podlegać ocenie do celów badania standardu niezawisłości sędziowskiej, a ze względu na kluczową rolę, jaką KRS pełni w procedurze powoływania sędziów Sądu Najwyższego art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, powinien mieć również zastosowanie do postępowania przed tym organem oraz do możliwości odwołania się od jego uchwał.
142. A.B., C.D., E.F. i I.J. podnoszą, że art. 44 ust. 1b i 4 ustawy o KRS przewiduje jedynie fikcyjną kontrolę i czysto formalny dostęp do środka prawnego przed sądem, przez co narusza zasadę skutecznej ochrony sądowej przysługujących im praw, z naruszeniem art. 2, art. 4 ust. 3 zdanie trzecie, art. 6 ust. 1 i art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.
143. Komisja twierdzi, że art. 19 ust. 1 TUE nie ustanawia ogólnego wymogu, aby decyzje dotyczące powoływania sędziów podlegały kontroli sądowej, ani nie przewiduje, by taki wymóg miał zastosowanie do opinii wydawanych w procesie wyłaniania sędziów tudzież by taka kontrola miała skutek zawieszający. Do naruszenia art. 19 ust. 1 TUE mogłoby dojść jedynie w szczególnych okolicznościach, a mianowicie wówczas, gdyby zmiana zasad prawnych regulujących powoływanie członków organu sądowego, następująca w tym samym czasie co zmiany w innych przepisach prawa mających zastosowanie do takiego organu, mogła stanowić zakłócenie strukturalne, co w konsekwencji powodowałoby zachwianie postrzegania niezależności tego organu sądowego z punktu widzenia jednostek. Komisja uważa, że w niniejszej sprawie takie okoliczności nie występują.

b) Ocena

144. Chciałbym odesłać tu do wyjaśnień i analizy przedstawionych przez sąd odsyłający, które zostały przybliżone pkt 8–10 niniejszej opinii.
145. Przedstawione powyżej rozważania dotyczące pytania trzeciego mają również zastosowanie *mutatis mutandis* w kontekście pytania pierwszego do celów wykazania, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE sprzeciwia się – w zaistniałym w Polsce kontekście prawnym i faktycznym – ustanowieniu środka prawnego przed sądem, który z punktu widzenia skuteczności wykazuje wady tego rodzaju co środek zaskarżenia przysługujący pierwotnie w sprawach w postępowaniu głównym (art. 44 ust. 1a, 1b i 4 ustawy o KRS).

146. Uważam (podobnie jak sąd odsyłający), że środek zaskarżenia dostępny dla uczestników postępowania, w przypadku których nie przedstawiono wniosku o powołanie, jest zupełnie nieskuteczny, ponieważ nie zmienia sytuacji prawnej kandydata odwołującego się w postępowaniu zakończonym uchyloną uchwałą KRS. Nie pozwala on również na przeprowadzenie ponownej oceny kandydatury takiej osoby na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, jeżeli kandydatura ta została zgłoszona w związku z ogłoszeniem konkursu na dane konkretne stanowisko sędziowskie.
147. W moim przekonaniu zapewnienie skuteczności tej formuły odwołania wymagałoby, żeby: 1) wniesienie odwołania przez któregokolwiek z niewybranych kandydatów ubiegających się o stanowisko sędziego Sądu Najwyższego wstrzymywało całą procedurę nominacyjną do czasu rozpatrzenia tego środka prawnego przez sąd odsyłający; 2) uwzględnienie odwołania od uchwały KRS o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN powodowało, że właściwy organ państwa członkowskiego (KRS) byłby zobowiązany ponownie rozpatrzyć indywidualną sprawę dotyczącą powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego; 3) uchwała stawałaby się prawomocna, gdyby sąd odsyłający oddalił odwołania od tej uchwały, z tym skutkiem, że dopiero wówczas mogłaby ona zostać przedstawiona Prezydentowi RP, a kandydat wskazany we wniosku mógłby zostać powołany na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego.
148. Uważam zatem, że istnieje wyraźna wątpliwość co do skuteczności środka prawnego przysługującego od uchwał KRS podejmowanych w indywidualnych sprawach dotyczących powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego – a więc tym samym w sprawach dotyczących praw gwarantowanych przez prawo Unii, skoro mowa o stanowisku sędziego sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego. Jest tak tym bardziej, że formuła odwołania od uchwał w takich sprawach odbiega od tej, która obowiązuje w odniesieniu do postępowań kwalifikacyjnych dotyczących wolnych stanowisk sędziowskich w sądach innych niż Sąd Najwyższy (które w widoczny sposób nie uległy zmianom i nie przewidują wprowadzonych niedawno ograniczających „innowacji”), czego nie może uzasadniać wyłącznie kryterium sądu, do którego trwa nabór na wolne stanowisko.
149. Sąd odsyłający uważa, że prowadzi to do ustanowienia różnego standardu dostępu do właściwego sądu dla dwóch kategorii kandydatów ubiegających się o stanowisko sędziowskie, co może naruszać zasadę równego dostępu do sądu.
150. Pragnę w szczególności podkreślić, że nie przedstawiono żadnych przekonujących argumentów, które uzasadniałyby tę różnicę w skuteczności środka zaskarżenia i „szczególne traktowanie” postępowania nominacyjnego na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym.
151. W świetle powyższego sąd odsyłający słusznie uważa, że te przepisy krajowe nie są zgodne z prawem Unii.
152. Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że państwa członkowskie są zobowiązane – między innymi w oparciu o zasadę lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii. Na tej podstawie i zgodnie z postanowieniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Tak więc zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie systemu środków i procedur zapewnia-

- jących skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach⁽⁷⁰⁾. Ochrona ta stanowi podstawową cechę państwa prawnego w rozumieniu art. 2 TUE.
153. Zważywszy, że sąd odsyłający ma przeprowadzić kontrolę spornych uchwał KRS zgodnie z przepisami krajowymi mającymi zastosowanie przed zmianą wprowadzoną ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r., kontrola ta powinna być skuteczna i nie powinna wywoływać u jednostek uzasadnionych wątpliwości co do ważności postępowań nominacyjnych sędziów powołanych na tej podstawie.
154. Oznacza to, że sąd odsyłający powinien mieć możliwość przeprowadzenia kontroli sądowej, *przynajmniej* w zakresie wskazanym przez Trybunał w wyroku w sprawie A.K. i in. (pkt 145), czyli w sposób umożliwiający mu zbadanie, czy nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie⁽⁷¹⁾.
155. Ponadto zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga, aby ostateczne orzeczenie wydane przez sąd w następstwie tej kontroli było skuteczne i by owa skuteczność była zagwarantowana, gdyż w przeciwnym razie orzeczenie stanie się iluzoryczne⁽⁷²⁾.
156. W istocie, jak orzekł Trybunał w wyroku FMS⁽⁷³⁾, „zasada pierwszeństwa prawa Unii i prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 47 karty nakładają na sąd odsyłający obowiązek uznania się za właściwy do rozpoznania środka odwoławczego, o którym mowa [...], jeżeli na podstawie prawa krajowego żaden inny sąd nie jest właściwy do jego rozpoznania”.
157. Oznacza to, że przepisy krajowe stanowiące przeszkodę w realizacji celów art. 19 ust. 1 TUE powinny zostać pominięte przez sąd odsyłający. W niniejszym kontekście sąd odsyłający powinien zatem (i) odstąpić od stosowania przepisów, które prowadziłyby do całkowitego wykluczenia możliwości kontroli błędu w ocenie kandydatów w świetle nałożonych na nich kryteriów; oraz (ii) pominąć prawomocny charakter uchwał KRS w części dotyczącej kandydatów, którzy zostali powołani. W przeciwnym wypadku sądowa kontrola takiej uchwały byłaby iluzoryczna w stosunku do powołanego kandydata.
158. W konsekwencji, co się tyczy powołanego kandydata, przepisy krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym są równoznaczne z brakiem jakiegokolwiek kontroli, co otwiera drogę do podejmowania dyskrecjonalnych działań przez pozostałe władze i może wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości, wbrew postanowieniom art. 19 ust. 1 TUE.

3. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

159. Z uwagi na to, że odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca (ponieważ sądzę, że formuła odwołania od uchwał KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zapewnia prawa do skutecznego środka prawnego i ochrony sądowej, w tym poprzez zapewnienie właściwego

⁷⁰ Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷¹ Trybunał odwołuje się w tym względzie do orzeczenia ETPC z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Thiam przeciwko Francji, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 25, 81.

⁷² Zobacz wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 57).

⁷³ Wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Délalföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 299).

jej zakresu), w ramach pytania drugiego sąd odsyłający przyjmuje, że za uzasadnione należałoby uznać określenie znaczenia opisanych deficytów obowiązującej w prawie krajowym formuły odwołania od uchwał KRS (oraz wskazanych aspektów tych deficytów) dla możliwości stwierdzenia, że w ich konsekwencji dochodzi również do nieodpowiadającego celom interesu ogólnego naruszenia *prawa równego dostępu do służby publicznej*.

160. A.B., C.D., E.F. i I.J. podnoszą w istocie, że fakt, iż zostali pozbawieni skutecznej ochrony sądowej ich konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach z osobami, których kandydatury zostały wskazane we wnioskach KRS, stanowi także naruszenie szeregu zasad prawa Unii, w tym zasady państwa prawnego, równego traktowania, równego i na takich samych zasadach dostępu do służby publicznej oraz równowagi instytucjonalnej. Ponadto sposób wyłaniania składu KRS w żaden sposób nie daje rękami niezależności tego organu od władzy ustawodawczej i wykonawczej.
161. Wystarczy jednak zauważyć, że okoliczność, iż ewentualne zastosowanie zasady równego traktowania *w rozumieniu prawa Unii*, w tym art. 20 i 21 karty praw podstawowych, w przypadku odmiennego traktowania takiego jak podnoszone w sprawach w postępowaniu głównym (które miałyby istnieć między środkami zaskarżenia dostępnymi kandydatom na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym i kandydatom na stanowiska sędziowskie w innych sądach) wcale nie jest oczywiste, *szczególnie wobec braku odmiennego traktowania w dziedzinie dostępu do zatrudnienia, które byłoby oparte na jednym ze szczególnych powodów wskazanych w dyrektywie 2000/78*.
162. Tak czy inaczej uważam, że nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne, ponieważ sąd odsyłający w odpowiedziach na pytania pierwsze i trzecie uzyska wystarczające wskazówki, które pozwolą mu na rozstrzygnięcie spraw w postępowaniu głównym.

V. Wnioski

163. Z przedstawionych powyżej powodów proponuję, aby na pytania Naczelnego Sądu Administracyjnego (Polska) Trybunał odpowiedział w sposób następujący:
1. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że:
 - Uwzględniając kontekst i układ innych okoliczności zaistniałych w Polsce i wskazanych przez sąd odsyłający [w szczególności mając na uwadze, że: a) polski ustawodawca zmienił krajowe ramy prawne w tym celu, by postępowania o uchylenie zobowiązaniom państwa członkowskiego i odesłania prejudycjalne skierowane do Trybunału stały się bezprzedmiotowe; b) mimo wstrzymania przez sąd odsyłający wykonania spornych uchwał Prezydent RP tak czy inaczej dokonał powołania na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego ośmiu nowych sędziów zarekomendowanych przez KRS w tych uchwałach; a także c) ustawodawca polski, uchwalając ustawę z dnia 26 kwietnia 2019 r., zignorował orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, z których wyraźnie wynika, że uchwały KRS takie jak uchwały zaskarżone w postępowaniu głównym powinny podlegać kontroli sądowej], art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustanowieniu przepisów krajowych takich jak te zawarte w ustawie z dnia 26 kwietnia 2019 r., w zakresie, w jakim nakazują one umorzenie z mocy prawa postępowań takich jak to toczące się przed sądem odsyłającym, jednocześnie wyłączając

jakiegokolwiek przeniesienie właściwości do rozpoznania tych spraw na inny sąd krajowy lub możliwość ponownego wniesienia tych spraw do innego sądu krajowego.

- Taki stan rzeczy, w sytuacji gdy sąd krajowy pierwotnie właściwy w tych sprawach, po skutecznym wszczęciu procedury kontroli wskazanych uchwał KRS, wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi, niweczy prawo do sądu również w zakresie, w jakim w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem (pierwotnie) właściwym do jej rozpoznania pozbawia następnie ten sąd skutecznego inicjowania trybu prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości oraz prawa oczekiwania na jego orzeczenie, podważając tym samym unijną zasadę lojalnej współpracy.

Zniesienie (prawa do) środka prawnego przed sądem, który do tej pory przysługiwał w sprawie takiej jak sprawy w postępowaniu głównym, a w szczególności zastosowanie skutków takiego zniesienia do jednostek, które – podobnie jak skarżący w postępowaniu głównym – wniosły już odwołanie, stanowi (z uwagi na kontekst i układ innych okoliczności wskazanych przez sąd odsyłający, które leżą u podstaw zniesienia tego prawa) środek o charakterze mogącym spowodować – czy w istocie nasilić – brak oznak niezawisłości i bezstronności sędziów faktycznie powołanych na stanowisko sędziowskie w danym sądzie, jak również samego tego sądu. Taki brak oznak niezawisłości i bezstronności narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE może być stosowany bezpośrednio przez sąd odsyłający w celu pozostawienia bez stosowania ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. i uznania się za właściwy do rozpoznania spraw w postępowaniu głównym zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym przed przyjęciem tej ustawy.

2. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że:

Stwierdzenia przedstawione w pkt 1 powyżej znajdują odpowiednio zastosowanie w kontekście pierwszego pytania prejudycjalnego w celu wykazania, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoi na przeszkodzie – w świetle kontekstu i układu innych okoliczności zaistniałych w Polsce i wskazanych przez sąd odsyłający – ustanowieniu środka prawnego przed sądem, który z punktu widzenia skuteczności wykazuje wady tego rodzaju co środek zaskarżenia przysługujący pierwotnie w sprawach w postępowaniu głównym (art. 44 ust. 1a, 1b i 4 ustawy o KRS).

W świetle kontekstu i układu innych okoliczności zaistniałych w Polsce, na które wskazuje sąd odsyłający, przepisy krajowe, które stanowią przeszkodę w realizacji celów art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE powinny zostać pominięte przez ten sąd. W obecnym kontekście sąd odsyłający powinien zatem (i) odstąpić od stosowania przepisów, które pociągałyby za sobą całkowite wykluczenie możliwości przeprowadzenia kontroli pod kątem błędów w ocenie kandydatów w świetle nałożonych na nich kryteriów; oraz (ii) pominąć prawomocny charakter uchwał KRS w części dotyczącej kandydatów, którzy zostali powołani. W przeciwnym wypadku sądowa kontrola takiej uchwały byłaby iluzoryczna w stosunku do kandydata, który został powołany.

Rozdział 12

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach systemowych w państwach członkowskich UE – kazusy Węgier i Rumunii

12.1. Wprowadzenie

Skuteczny i efektywny system wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania praworządności w całej Unii Europejskiej. Niezależność, jakość i efektywność są przyjętymi parametrami skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od modelu krajowego systemu prawnego i tradycji prawnej, z której dany model się wywodzi¹. Bez wątplenia organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji państw członkowskich, jednak – co wyraźnie w ostatnim czasie podkreślał Trybunał Sprawiedliwości – przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie muszą zapewnić, aby ich krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości gwarantowały skuteczną ochronę sądową².

Zadaniem i obowiązkiem sądów krajowych, które są sądami europejskimi, jest zapewnienie skutecznego egzekwowania praw i obowiązków przewidzianych w prawie UE. Jak potwierdził Trybunał, samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nierozdzielnie związane z istnieniem państwa prawa³. Jest to też element wzajemnego zaufania, będącego podstawą przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Jak ocenia Komisja Europejska, w szeregu państw członkowskich prowadzone są działania mające na celu wzmocnienie niezależności sądów i ograniczenie wpływu władzy wykonawczej lub ustawodawczej na sądownictwo. Działania te obejmują zarówno reformy mające na celu zwiększenie udziału kadr wymiaru sprawiedliwości w procedurze powoływania

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Bruksela, 30.9.2020, COM(2020) 580 final, s. 8, dalej jako: „raport”.

² Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-619/18, pkt 52 i 54. Zob. również C-192/18, pkt 102–104.

³ Zob. chociażby wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, pkt 73; wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 36; wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 51; wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 46; wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 120.

sędziów lub jasne określenie kryteriów lub mechanizmów kontroli sądowej. Wśród przykładów Komisja podała Maltę, Czechy, Cypr czy Łotwę⁴. Są jednak również państwa, w których problemy mają o wiele szerszy zakres, takie jak Węgry i Polska, gdzie dostrzega się rosnący wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na funkcjonowanie systemów wymiaru sprawiedliwości, w tym trybunałów konstytucyjnych lub sądów najwyższych. Niektóre z tych zmian doprowadziły Komisję oraz Parlament Europejski do wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub do wyrażenia obaw w kontekście procedur przewidzianych w art. 7 ust. 1 TUE⁵. W kilku państwach, w ocenie Komisji, pojawiają się również sygnały świadczące o problemach z zapewnieniem niezależności sądów. W tym kontekście Komisja wymieniła – po pierwsze – Bułgarię, w której obawy wiążą się ze składem i funkcjonowaniem Najwyższej Rady Sądownictwa i Inspektoratu Najwyższej Rady Sądownictwa, po drugie – Rumunię – gdzie nadal obowiązują kontrowersyjne reformy przeprowadzone w latach 2017–2019, mające negatywny wpływ na niezależność sądów, po trzecie – Chorwację – gdzie trudności związane są z niską zdolnością administracyjną uniemożliwiającą Państwowej Radzie Sądownictwa i Państwowej Radzie Prokuratorów w wykonywaniu swego mandatu czy wreszcie – po czwarte – Słowację, gdzie istnieją obawy co do niezależności i uczciwości systemu wymiaru sprawiedliwości⁶.

Analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i przegląd spraw, które trafiły do Trybunału Sprawiedliwości prowadzi do wniosku, że największa liczba toczących się postępowań dotyczy Polski (których dotyczy zasadniczo cały niniejszy tom) i Węgier – chociaż w tym przypadku nie wszystkie postępowania, które można zakwalifikować jako powiązane z problemem praworządności dotyczą niezależności sądownictwa. Pojawiają się również sprawy rumuńskie. Nie ma natomiast obecnie postępowań w Trybunale prowadzonych w sprawach bułgarskich, które dotyczyłyby problemów praworządności, chociaż przecież i w tym państwie sytuacja daleka jest od standardu – wskazuje się przede wszystkim na problemy z korupcją, wolnością dziennikarską czy ochroną praw mniejszości⁷. Wiele z problemów, które pojawiają

⁴ Na przykład na Malcie parlament przyjął niedawno szereg reform systemu wymiaru sprawiedliwości w celu wzmocnienia niezależności sądów. Zob. też toczące się postępowanie w Trybunale Sprawiedliwości w sprawie C-896/19 Republika / Il-Prim Ministru i opinię rzecznika generalnego z 17.12.2020 r. ECLI:EU:C:2020:1055. W Czechach przygotowywane reformy mają na celu zwiększenie przejrzystości w zakresie powoływania, awansowania i odwoływania sędziów. Na Cyprze od lipca 2019 r. powoływanie sędziów podlega nowym szczegółowym kryteriom, a dalsze zmiany są przedmiotem dyskusji. Na Łotwie Radzie Sądownictwa przyznano nowe uprawnienia w celu wzmocnienia niezależności sądów. Zob. Raport, s. 9–10.

⁵ Zob. Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE dotyczący praworządności w Polsce, Bruksela, dnia 20.12.2017 COM(2017) 835 final oraz rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia, Dz. Urz. C 433 z 23.12.2019, s. 66.

⁶ Raport, s. 11.

⁷ Zob. towarzyszący Raportowi dokument pt. „Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria” [Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii] (SWD(2020)0301). Zob. też rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 8 października 2020 r. w sprawie praworządności i praw podstawowych w Bułgarii (2020/2793(RSP)).

się w państwach członkowskich staje się również przedmiotem postępowań w Europejskim Trybunale Praw Człowieka i ma następnie przełożenie na postępowania toczące się w Trybunale Sprawiedliwości (i odwrotnie), stąd też w kilku przypadkach konieczne będzie nawiązanie do spraw rozstrzygniętych przez ETPC.

12.2. Kazus Węgier

Praworządność na Węgrzech w kontekście niezależności sądownictwa stała się kluczem do analiz prowadzonych w ostatnich latach w związku z wyrokiem ETPC w sprawie *Baka p. Węgrom*⁸. Choćby sprawa prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego była już przedmiotem wielu analiz w literaturze⁹, w szczególności polskiej¹⁰, warto jednak przypomnieć pewne podstawowe problemy, przed jakimi wówczas stanął ETPC. Skarżący był prezesem Sądu Najwyższego, pozbawionym funkcji w następstwie zmian dokonanych przez rząd Viktora Orbána. Od kwietnia 2010 r. na Węgrzech prowadzony był program reformy konstytucyjnej. W 2011 r. zdecydowano, że Sąd Najwyższy zostanie zlikwidowany, a w jego miejsce powstanie Kúria, która będzie następcą prawnym Sądu Najwyższego. Tym samym wygasł mandat Prezesa Sądu Najwyższego (z dniem 1 stycznia 2012 r. (trzy i pół roku przed pierwotnie przewidzianym okresem). Zgodnie z nowymi kryteriami, kandydat na prezesa nowej Kúrii zobowiązany był legitymować się pięcioletnim doświadczeniem sądowym, ale w przypadku sędziego Baki na ten poczet nie zaliczono doświadczenia w sądzie międzynarodowym.

Wyrok Wielkiej Izby ETPC stwierdzający naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dotyka m.in. uprawnień sędziów do poddania kontroli krajowego sądu decyzji związanych z mianowaniem i usunięciem z sędziowskiego stanowiska, wymierzaniem sędziom sankcji dyscyplinarnych, a także ich awansem zawodowym. W sprawie jednak podniesiono również kwestię systemowego prawa do niezależnego sądownictwa. Jak podkreślał I.C. Kamiński, o ile ETPC w Strasburgu nie miał od dawna wątpliwości, że prawo do rzetelnego postępowania sądowego (art. 6 EKPC) zakłada istnienie dla strony (stron) postępowania niezależnego w danej sprawie sądu, o tyle już czym innym jest stworzenie niezależnego sądownictwa krajowego.

⁸ *Baka p. Węgrom*, wyrok z 27 maja 2014 r., skarga nr 20261/12. Zob. dokładne omówienie M.A., *Baka przeciwko Węgrom – wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r.*, Wielka Izba, skarga nr 20261/12, w: M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2016*, LEX/el., 2017.

⁹ Zob. w szczególności I.C. Kamiński, *Europejska Konwencja Praw Człowieka i prawo do niezależnego wymiaru sprawiedliwości*, EPS 2016/9/4–10; M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Ochrona proceduralna przysługująca sędziom w sporach z państwem. Komentarz do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Baka przeciwko Węgrom z 23.06.2016 r.*, skarga nr 20261/12, KRS 2016/3/25-3 czy A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, WKP 2018.

¹⁰ Przyczyna zainteresowania omawianą sprawą leży nie tylko w jej niecodziennych okolicznościach faktycznych, lecz także w podobieństwie, którego można się dopatrywać między sposobem, w jaki nieliberalny rząd Viktora Orbána na Węgrzech pozbył się niewygodnego Prezesa Sądu Najwyższego, a procesem paraliżowania Trybunału Konstytucyjnego prowadzonym w Polsce przez obecną większość sejmową i rząd.

W sprawie pojawiło się zatem pytanie, czy niezależność sądownictwa sprowadza się do zasady ustrojowej, która nie rodzi jednak podmiotowego uprawnienia egzekwacyjnego na mocy Konwencji, czy też takie konwencyjne uprawnienie powstaje dla jednostki. Sprawa Baka dotyczyła zatem przede wszystkim prawa sędziego do powołania się na art. 6 EKPC, gdy działania państwa, dotyczące sędziego, rodzą wątpliwości w świetle zasady niezależności sądownictwa. Niezależność nie była przy tym wiązana z konkretnym postępowaniem przed sądem, lecz odnosiła się bezpośrednio do sędziego i dotyczyła jego „własnej niezależności”. Przed ETPC stało więc wstępne pytanie, czy taka niezależność sędziego, wpisująca się ogólnie w problem niezależności sądownictwa rodzi uprawnienie, które może być dochodzone na gruncie Konwencji. ETPC odpowiedział na to pytanie pozytywnie.

Wyrok nie oznaczał jednak, że sędzia Baka został przywrócony na stanowisko.

Niemal sześć lat po wyroku ETPC w sprawie Baka, na Węgrzech doszło do ponownej zmiany na stanowisku Prezesa Kúrii. Pomimo zdecydowanych obiekcji węgierskiej Krajowej Rady Sądownictwa wyrażonych w stanowisku z 9.10.2020 r., w dniu 19 października 2020 r. na stanowisko Prezesa Kúrii został powołany Zsolt András Varga¹¹. Wyboru dokonało Zgromadzenie Narodowe. Opozycja Koalicja Demokratyczna oznajmiła, że zwróci się do Komisji Europejskiej oraz do Komisji Weneckiej z wnioskiem o podjęcie działań zapobiegających tej nominacji¹². Profesor Varga, były członek sądu konstytucyjnego i były zastępca Prokuratora Generalnego, miał objąć swoje stanowisko 1 stycznia 2021 r. Wśród argumentów Krajowej Rady Sądownictwa, odrzucających zaproponowaną kandydaturę niemal jednomyślnie (13 na 14 głosów), kandydat nie spełniał wymogu niezbędnego doświadczenia w sądownictwie. Zgodnie z pierwotnymi przepisami ustawy węgierskiej regulującej funkcjonowanie Kúria, Prezesem powinien być sędzia z pięcioletnim doświadczeniem. Przegłosowano jednak poprawki do ustawy, co umożliwiło najpierw uzyskanie w ogóle nominacji sędziowskiej kandydatowi, a następnie uwzględnienie jego doświadczenia w sądzie konstytucyjnym jako doświadczenia sądowego. Rada uznała, że jego nominacja pozostaje w sprzeczności z zasadą niezależności sądowej. Wyraźnie widać, jak odmienna jest sytuacja prof. Vargi od sytuacji prof. Baki, któremu nie uznano doświadczenia na stanowisku sędziego sądu międzynarodowego i w efekcie pozbawiono go stanowiska prezesa Sądu Najwyższego.

Niezależność sądownictwa na Węgrzech jest również przedmiotem analiz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Już w 2012 r. Trybunał orzekł w sprawie C-286/12 Komisja p. Węgrom¹³. Trybunał uznał, że radykalne obniżenie wieku eme-

¹¹ Autor m.in. książki poświęconej zasadzie praworządności https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12507/web_PDF_From_Ideal_to_Idol.pdf;jsessionid=6E4E1A4D89A558561A5F69BD56A-C922E?sequence=1

¹² <https://hungarytoday.hu/judiciary-council-rejects-nominee-for-top-court-head-dk-to-turn-to-ec-over-nomination/> (dostęp 15.12.2020).

¹³ Wyrok w sprawie C-286/12 Komisja p. Węgrom z 6 listopada 2012 r., ECLI:EU:C:2012:687 (dokument 12.1.). Na temat tego wyroku zob. U. Belavusau, *'On age discrimination and beating dead dogs: Commission v Hungary'* (2013) 50 CML Rev, 1145.

rytalnego sędziów węgierskich stanowi nieuzasadnioną dyskryminację ze względu na wiek. Ani Komisja wnosząca skargę ani Trybunał nie rozpatrywali jeszcze wówczas tych problemów w związku z brzmieniem art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE czy z art. 47 KPP, opierając się wyłącznie na przepisach dyrektywy 2000/78/WE¹⁴.

Przypominając krótko problem należy wskazać, że na Węgrzech do dnia 31 grudnia 2011 r. sędziowie, prokuratorzy i notariusze mogli pełnić służbę do wieku 70 lat. Jednakże na skutek zmiany ustawodawstwa węgierskiego w 2011 r., począwszy od dnia 1 stycznia 2012 r., sędziowie i prokuratorzy po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, tzn. 62 lat, powinni zakończyć służbę¹⁵. Uważając, że tak szybkie i radykalne obniżenie obligatoryjnego wieku emerytalnego stanowi dyskryminację ze względu na wiek – zakazaną przez dyrektywę w sprawie równości traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – wobec sędziów, prokuratorów i notariuszy, którzy osiągnęli ten wiek, w stosunku do tych, którzy mogą pozostać czynni zawodowo, Komisja wniosła przeciwko Węgrom skargę o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, w oparciu o przepisy dyrektywy 2000/78.

Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 2012 r. uwzględnił wniosek Komisji o rozpoznanie tej sprawy w trybie przyspieszonym, co pozwoliło na skrócenie czasu postępowania do pięciu miesięcy i ostatecznie w listopadzie 2012 r. uznał, że Węgry naruszyły swoje zobowiązania wynikające z art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78, przyjmując uregulowanie krajowe wymagające zaprzestania działalności zawodowej przez sędziów, prokuratorów i notariuszy wraz z osiągnięciem przez nich wieku 62 lat, co powoduje odmienne traktowanie ze względu na wiek niemające charakteru proporcjonalnego w stosunku do zamierzonych celów.

Trybunał stwierdził na wstępie, że sędziowie, prokuratorzy i notariusze, którzy osiągnęli wiek 62 lat, znajdują się w sytuacji porównywalnej do sytuacji młodszych osób wykonujących te same zawody. Jednakże ci pierwsi ze względu na swój wiek są zmuszeni do zaprzestania służby, tak że narażeni są na traktowanie mniej korzystne niż osoby nadal czynne zawodowo. Trybunał zauważył zatem, że sytuacja ta stanowi odmienne traktowanie bezpośrednio ze względu na wiek. Trybunał przypomniał jednakże, iż zgodne z przepisami cele z zakresu polityki społecznej, takie jak cele związane z polityką zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, mogą uzasadnić odstępstwo od zakazu dyskryminacji ze względu na wiek. W tym względzie Trybunał stwierdził, że cele, na które powołują się Węgry, mianowicie konieczność ujednoczenia granic wieku emerytalnego w zawodach objętych służbą publiczną oraz wdrożenie bardziej zrównoważonej struktury wiekowej ułatwiającej młodym prawnikom dostęp do odnośnych zawodów, są w sposób oczywisty objęte polityką społeczną.

Jednakże, co się tyczy celu ujednoczenia, Trybunał podkreślił, że osoby, których dotyczą zakwestionowane przepisy, mogły pozostać na służbie, przed dniem

¹⁴ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. L 303 z 2.12.2000, s. 16, dalej jako „dyrektywa 2000/78”.

¹⁵ Przepisy węgierskie zawierały jeszcze inne, bardziej szczegółowe rozwiązania, których analizy jednak nie trzeba w tym miejscu przeprowadzać.

1 stycznia 2012 r., do wieku 70 lat, co prowadziło do powstania u tych osób zasadnych oczekiwań co do utrzymania się na służbie do czasu osiągnięcia tego wieku. Zakwestionowane przepisy dokonały zaś nagłego i znacznego obniżenia granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności, nie przewidując środków przejściowych, które mogłyby chronić uzasadnione oczekiwania tych osób. Osoby te są zatem zmuszone opuścić automatycznie i ostatecznie rynek pracy, przy czym nie miały one czasu na podjęcie środków, w szczególności o charakterze ekonomicznym i finansowym, wymaganych przez taką sytuację. Trybunał zauważył w tym względzie, po pierwsze, że emerytura tych osób jest niższa o co najmniej 30% od ich wynagrodzenia, a po drugie, że zaprzestanie działalności nie uwzględnia okresów składkowych i nie gwarantuje zatem prawa do emerytury w pełnym wymiarze.

Trybunał zwrócił następnie uwagę na sprzeczność pomiędzy natychmiastowym obniżeniem o 8 lat wieku przejścia na emeryturę w tych zawodach bez stopniowego rozłożenia tej zmiany w czasie a podwyższeniem o 3 lata wieku przejścia na emeryturę w odniesieniu do powszechnego systemu emerytalnego (tzn. podwyższeniem z 62 do 65 lat), które ma nastąpić, począwszy od 2014 r., przez okres ośmiu lat. Sprzeczność ta wskazuje zaś, że interesy tych osób, których dotyczy obniżenie granicy wieku, nie zostały uwzględnione w taki sam sposób jak interesy pozostałych osób zatrudnionych w służbie publicznej, dla których granica wieku została podwyższona.

Wreszcie, Trybunał zbadał przywołany przez Węgry cel zakładający wdrożenie bardziej zrównoważonej struktury wiekowej. W tym względzie, uznając, że regulacja krajowa może ułatwić krótkoterminowo młodym prawnikom dostęp do rozpatrywanych zawodów, Trybunał podkreślił jednakże, iż oczekiwane natychmiastowe skutki, pozornie pozytywne, mogą stawiać pod znakiem zapytania możliwość osiągnięcia rzeczywiście zrównoważonej „struktury wiekowej” w perspektywie średnio- i długoterminowej. O ile bowiem w toku 2012 r. odnowienie kadr w rozpatrywanych zawodach będzie podlegało bardzo istotnemu przyspieszeniu, jako że osiem roczników zostanie zastąpionych przez tylko jeden (rocznik 2012), o tyle ten rytm rotacji ulegnie bardzo radykalnemu zwolnieniu w 2013 r., gdy trzeba będzie zastąpić tylko jeden rocznik. Ponadto ten rytm rotacji będzie coraz wolniejszy, w miarę jak granica wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności będzie stopniowo wzrastała z 62 do 65 lat, pociągając za sobą nawet pogorszenie możliwości dostępu młodych prawników do zawodów w wymiarze sprawiedliwości. Wynika z tego, że zakwestionowane uregulowanie krajowe nie jest właściwe dla zamierzonego celu zakładającego wdrożenie bardziej zrównoważonej „struktury wiekowej”.

W efekcie, Trybunał stwierdził, że uregulowanie krajowe powodujące odmienne traktowanie, które ani nie jest odpowiednie, ani nie jest konieczne do osiągnięcia zamierzonych celów, nie zachowuje zasady proporcjonalności. Trybunał orzekł, że Węgry naruszyły zobowiązania wynikające z dyrektywy. Nie oznaczało to jednak, by sędziowie węgierscy zostali przywrócić na swoje stanowiska.

Dopiero kilka lat później w Trybunale pojawiła się następna sprawa dotycząca niezależności sądów węgierskich. Aktualnie w Trybunale toczy się postępowanie

w sprawie C-564/19 IS¹⁶. Sprawa została zainicjowana pytaniami prejudycjalnymi sądu węgierskiego. Postępowanie karne, prowadzone jest przed sądem w Peszcie w sprawie, w której obywatel Szwecji został oskarżony o popełnienie przestępstw z użyciem broni palnej – przywiózł broń legalnie przechowywaną w swoim kraju bez wymaganego pozwolenia na terytorium Węgier. Ze względów obywatelstwa oskarżonego i używanego języka zadane pytania dotyczą w części wykładni przepisów dyrektywy 2010/64/UE¹⁷, dotyczącej prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego w postępowaniu karnym.

W dalszej kolejności sąd węgierski pyta jednak również o niezawisłość sędziowską w kontekście art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE i art. 47 KPP. Sąd węgierski zapytał bowiem – po pierwsze – czy zasadę niezawisłości sędziowskiej należy interpretować w ten sposób, iż zasada ta zostaje naruszona, kiedy prezes Országos Bírósági Hivatal [krajowego biura sądownictwa] pełniący funkcję centralnego organu administracji sądowej i powołany przez Parlament, przed którym wyłącznie jest odpowiedzialny i który może go odwołać, obsadza stanowisko prezesa sądu – prezesa, który m.in. posiada uprawnienia w zakresie przydzielania spraw, wszczynania postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i dokonywania oceny sędziów – w drodze tymczasowego, bezpośredniego wyznaczenia, obchodząc w ten sposób procedurę zgłaszania kandydatur i ignorując w sposób stały opinię właściwych organów samorządu sędziowskiego. W przypadku, gdyby odpowiedź na to pytanie była twierdząca oraz, jeżeli sędzia rozstrzygający daną sprawę ma uzasadnione podstawy do obaw, iż jego działalność orzecznicza lub administracyjna jest powodem niesłusznych działań na jego szkodę, to sąd węgierski pyta, czy przywołaną zasadę należy interpretować w ten sposób, że w sprawie tej rzetelny proces nie jest zagwarantowany.

Sąd pyta również, czy zasadę niezawisłości sędziowskiej, o której mowa w art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE i art. 47 KPP, a także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości należy interpretować w ten sposób, iż nie do pogodzenia z tą zasadą jest sytuacja, w której, począwszy od 1 września 2018 r. – w przeciwieństwie do praktyki stosowanej w poprzednich dziesięcioleciach – sędziowie węgierscy otrzymują zgodnie z ustawą wynagrodzenia niższe, niż prokuratorzy z odpowiadającej im kategorii posiadający tę samą grupę zaszeregowania i staż pracy, i w której, biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą kraju, ich wynagrodzenia zasadniczo nie odpowiadają znaczeniu pełnionych przez nich funkcji, w szczególności w świetle praktyki uznaniowego przyznawania nagród, stosowanej przez osoby zajmujące wyższe stanowiska. Jeżeli na to pytanie będzie odpowiedź twierdząca, wówczas sąd dąży problem dalej i zastanawia się, czy przywołaną zasadę niezawisłości sędziowskiej należy interpretować w ten sposób, że w tych okolicznościach prawo do rzetelnego procesu nie jest zagwarantowane.

¹⁶ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Pesti Központi Kerületi Bíróság (Węgry) w dniu 24 lipca 2019 r. – postępowanie karne przeciwko IS. W dniu 15 kwietnia 2021 r. opublikowana została opinia rzecznika generalnego Priita Pikamäe, ECLI:EU:C:2021:292, która z racji długości procesu wydawniczego nie mogła zostać już uwzględniona w niniejszym tekście.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym, Dz. Urz. 2010, L 280, s. 1.

Wreszcie, sąd węgierski pragnie uzyskać wskazówkę, czy art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że jest sprzeczne z tym przepisem orzeczenie krajowe, w którym sąd ostatniej instancji, w ramach postępowania mającego na celu ujednolicenie orzecznictwa państwa członkowskiego, uznaje za niezgodne z prawem postanowienie sądu niższej instancji wszczynające postępowanie prejudycjalne, bez zmiany skutków prawnych odnośnego postanowienia. Ponadto, czy zasadę niezawisłości sędziowskiej, o której mowa w art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE, art. KPP i orzecznictwie Trybunału należy interpretować w ten sposób, że w świetle art. 267 TFUE zasada ta zostaje naruszona, jeżeli przeciwko sędziemu wszczyna się postępowanie dyscyplinarne z tego względu, że wszczął on postępowanie prejudycjalne.

Co warte podkreślenia, Prokurator Generalny skorzystał z przysługującego mu prawa do wniesienia skargi do Kúrii ze względu na zgodność z prawem¹⁸. W dniu 10 września 2019 r. Kúria wydała wyrok nr Bt.838/2019¹⁹. Należy podkreślić, że w tego typu postępowaniach, jeśli Kúria zgadza się z wnioskiem, stwierdza w orzeczeniu deklaratoryjnym, że zaskarżona decyzja była nielegalna. Nie ma to jednak dalszych konsekwencji prawnych, chociaż ustalenie zostaje włączone do wyroku. Jednak nie może ono powstrzymać pytania prejudycjalnego. W swoim wyroku Kúria zgodziła się z Prokuratorem Generalnym bez zastrzeżeń i orzekła, że zawieszenie sprawy karnej i wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są niezgodne z prawem, jeżeli przedmiotem wniosku nie jest wykładnia lub ważność prawa Unii, a raczej kwestie nieistotne dla toczącego się postępowania. Podczas rozprawy Kúria oświadczyła, że chce jedynie chronić jednolitość węgierskiego orzecznictwa, a wyrok nie narusza prawa węgierskich sędziów do zwracania się do Trybunału w formie pytań prejudycjalnych. Można zatem powiedzieć, że samo to orzeczenie nie wywołuje skutków prawnych, ale jednak może wywołać tzw. efekt mrożący wśród sędziów, którzy zamierzaliby kierować podobne pytania do Trybunału Sprawiedliwości.

W efekcie, sąd węgierski pyta sąd luksemburski, czy jako członek przejętego wymiaru sprawiedliwości jest na tyle niezależny, aby wydać wyrok. Warto też zwrócić uwagę, że to pełnomocnik pozwanej wystąpił z wnioskiem o zawieszenie postępowania, bowiem – jak przedstawił na rozprawie – obawiał się, że węgierski wyrok nie zostanie uznany przez sądy zagraniczne z powodu nieprawidłowości w zakresie gwarancji proceduralnych i naruszenia niezawisłości sądów²⁰. Bez względu na przesłanki przyświecające adwokatowi oskarżonego czy sądowi, jest to pierwsze pytanie prejudycjalne skierowane w sprawie niezawisłości sądów węgierskich do Trybunału Sprawiedliwości²¹.

¹⁸ Zob. komunikat prasowy w j. węgierskim <http://ugyeszseg.hu/legfobb-ugyeshi-jogorvoslati-inditvany-akeruleti-birosag-vegzesevel-szemenben/> (dostęp 15.12.2020).

¹⁹ Zob. w j. węgierskim https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/buntetoeljaras-menetenek-megakasztsasa-jogszeru-es-alapos-erdemi-dontes-meghozatalanak?fbclid=IwAR1DEoeffVZp2vgufIZ-AB_l2p9AKcUW_h2cHGRHeShk-mv6tO1OmMWafIBM

²⁰ Szerzej na ten temat zob. we wpisie P. Bárd “Am I Independent?” – A Hungarian Judge Asks the CJEU in a Struggle against Judicial Capture, Published by Petra on September 27, 2019 <https://reconnect-europe.eu/blog/politics-newep-krum-2/> (dostęp 15.12.2020).

²¹ <https://verfassungsblog.de/a-hungarian-judge-seeks-protection-from-the-cjeu-part-i/> (dostęp 15.12.2020).

Problem praworządności na Węgrzech ujawnia się nie tylko w sprawach dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, ale również w sprawach związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa informacyjnego. Niedawno Trybunał zajmował się sprawą, która trafiła do niego w związku z ustawą uchwaloną na Węgrzech 13 czerwca 2017 roku, zatytułowaną „Prawo w sprawie przejrzystości organizacji wspieranych z zagranicy”. Ustawa stanowiła, że organizacje pozarządowe, które w ciągu roku otrzymują środki od zagranicznych darczyńców w kwocie od 7 200 000 forintów (czyli od około 93 000 złotych) z mocy prawa nabywają status „organizacji wspieranej z zagranicy”, w związku z czym muszą się zarejestrować w specjalnym rejestrze, a potem wszystkie swoje materiały oznaczać informacją, że są „wspierane z zagranicy”. Organizacje, które nie zastosują się do ustawy, mogły zostać ukarane grzywną, a dalszej konsekwencji zlikwidowane. Przyjęcie ustawy o zagranicznym finansowaniu na Węgrzech spotkało się z negatywną reakcją wielu instytucji i organizacji międzynarodowych. W dniu 13 lipca 2017 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie naruszenia przepisów prawa przeciwko Węgrom – według Komisji prawo o finansowaniu zagranicznym organizacji narusza prawo Unii Europejskiej. Ponieważ rząd Węgier zignorował opinię Komisji, Komisja skierowała sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W niedawnym orzeczeniu w sprawie C-78/18 Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie stwierdził, że „organizacje społeczeństwa obywatelskiego „[mogą] [...] prowadzić działalność i funkcjonować bez nieuzasadnionej ingerencji państwowej”. Trybunał uznał, że prawo do swobodnego zrzeszania się stanowi jedną z głównych podstaw demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, ponieważ pozwala obywatelom działać wspólnie w obszarach wspólnych interesów, a tym samym przyczyniać się do właściwego funkcjonowania życia publicznego”²². Trybunał uznał, że ograniczenia te są sprzeczne z obowiązkami państw członkowskich w zakresie swobodnego przepływu kapitału określonymi w art. 63 TFUE oraz w art. 7, 8 i 12 KPP, czyli w zakresie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawa do ochrony danych osobowych i prawa do wolności zrzeszania się. Trybunał stwierdził również, że transakcje określone w ustawie są objęte pojęciem „przepływu kapitału” w rozumieniu prawa europejskiego i że ustawa zawiera środek ograniczający o charakterze dyskryminującym. Ustanawia bowiem różnicę w traktowaniu przepływów kapitału w obrocie krajowym i transgranicznym – która może zniechęcać osoby fizyczne lub prawne mające siedzibę w innych państwach członkowskich lub krajach trzecich do udzielania wsparcia finansowego węgierskim organizacjom. Trybunał uznał, że publiczne ujawnienie informacji dotyczących osób mających siedzibę w innych państwach członkowskich lub w państwach trzecich, które zapewniają wsparcie finansowe tym stowarzyszeniom i fundacjom, może również zniechęcać je do udzielania takiego wsparcia. W związku z tym obowiązki rejestracji, i publikacji oraz kary przewidziane w ustawie o przejrzystości, rozpatrywane łącznie, stanowią ograniczenie swobodnego przepływu kapitału, zakazane na mocy art. 63 TFUE. Trybunał wyjaśnił, że w niniejszej sprawie Węgry nie wykazały, że cel jakim jest

²² Wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja przeciwko Węgrom, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, pkt 112 i 113.

zwiększenie przejrzystości w zakresie finansowania stowarzyszeń, uzasadnia środki specjalnie wdrożone przez ustawę o przejrzystości. Nie uznał także za usprawiedliwiający argument o konieczności zachowania „porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”, na który powoływały się Węgry wskazując, że nie można powoływać się na te podstawy, chyba że istnieje autentyczny, obecny i wystarczająco poważny zagrożenie dla podstawowego interesu społeczeństwa. Stwierdził, iż „w niniejszej sprawie Węgry nie przedstawiły żadnego argumentu, który mógłby konkretnie wykazać, że taki istnieje zagrożenie. Przeciwnie, ustawa o przejrzystości opiera się na domniemaniu, że wszelkie wsparcie finansowe organizacji obywatelskich wysyłane z zagranicy jest z natury podejrzane”.

Ustawa bez wątplenia wyrządziła szkody organizacjom pozarządowym na Węgrzech, w szczególności podważyła zaufanie obywateli do organizacji i ograniczyła możliwość pozyskiwania środków ze zbiorów. Otworzyła także drogę do kolejnych regulacji prawnych destrukcyjnych dla organizacji pozarządowych²³. Rząd prowadził także negatywną kampanię przeciwko organizacjom pozarządowym otrzymującym wsparcie z zagranicy. Wobec jednoznacznie negatywnych reakcji organizacji międzynarodowych rząd węgierski w znacznym stopniu powstrzymał się od realizacji ustawy – nie zastosowano kar grzywnien i sankcji likwidacji, nawet wobec tych organizacji, które otwarcie sprzeciwiły się stosowaniu ustawy.

Innym przykładem sprawy, która pośrednio dotyczy praworządności, jest sprawa Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego (Central European University), który do niedawna miał swoją siedzibę w Budapeszcie. Przyszłość założonego w 1991 r. Uniwersytetu ważyła się od roku 2017, kiedy to rząd Victora Orbána w ekspresowym tempie przeprowadził przez parlament nowelizację ustawy o uczelniach wyższych. Zakładała ona, że na Węgrzech mogą działać tylko te uniwersytety spoza Unii Europejskiej, które mają podpisaną specjalną umowę międzypaństwową. Drugim wymogiem miało być prowadzenie jednostki edukacyjnej w kraju pochodzenia – w przypadku CEU w Stanach Zjednoczonych. Pomimo protestów i pomimo prób spełnienia wymogów – uczelnia musiała przenieść swoją siedzibę do Wiednia²⁴.

Trybunał Sprawiedliwości zajął się sprawą w wyniku skargi Komisji. Orzekając w sprawie C-66/18²⁵ Trybunał uznał, że wprowadzone przepisami węgierskimi warunki funkcjonowania Uniwersytetu są niezgodne z prawem UE. Trybunał orzekł, że węgierski rząd po pierwsze naruszył przepisy Układu Ogólnego w Sprawie Han-

²³ Zob. komentarz M. Łojkowskiej, która trafnie wskazuje, że wyrok może mieć znaczenie w kontekście planów, jakie pojawiają się w Polsce odnośnie do wprowadzenia podobnych uregulowań. https://publicystyka.ngo.pl/trybunal-sprawiedliwosci-ue-wegierska-ustawa-o-organizacjach-pozarządowych-otrzymujących-wsparcie-z-zagranicy-niezgodna-z-prawem-unijnym?fbclid=IwAR2raCrTZXdDwSjnhzNS1EjqiWJ9AhRnIN_wJ8w-jlZzlxVoZxH81crd6w

²⁴ <https://oko.press/orban-dopial-swego-uczelnia-sorosa-ostatnia-wyspa-wolnosci-na-wegrzech-przenosi-sie-dowiednia/> (dostęp 15.12.2020).

²⁵ Wyrok z 6.10.2020 w sprawie C-66/18 Komisja Europejska przeciwko Węgrom, ECLI:EU:C:2020:792. Zob. też głosę do wyroku I. Wróbel, *Działalność gospodarcza w dziedzinie kształcenia na poziomie wyższym a wolność akademicka. Glosa do wyroku TS z dnia 6 października 2020 r., C-66/18*, Europejski Przegląd Sądowy 2021 nr 2, s. 33–41.

dlu Usługami (General Agreement on Trade in Services, GATS), a po drugie – co istotne z punktu widzenia niniejszego tomu – przepisy KPP dotyczące wolności akademickiej, wolności zakładana instytucji edukacji wyższej oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

W odniesieniu do naruszenia wolności akademickiej, Trybunał przypomniał o ujęciu tej wolności w art. 13 zd. 2 KPP i jednocześnie odwołał się do orzecznictwa ETPC podkreślając, że wolność akademicka jest szczególnie związana z wyrażoną w art. 10 wolnością wyrażania opinii²⁶. W tej konkretnej sprawie, wolność akademicka, która obejmuje zarówno prowadzenie badań naukowych, jak i nauczanie, musi gwarantować wolność wyrażania opinii i działania, wolność przekazywania informacji, a także wolność poszukiwania i rozpowszechniania wiedzy i prawdy bez ograniczeń, przy czym należy uściślić, że wolność ta nie ogranicza się do badań akademickich lub naukowych, ale obejmuje również swobodę wyrażania poglądów i opinii przez pracowników naukowych²⁷. Odwołując się do dokumentów międzynarodowych Trybunał wskazał, że wolność akademicka musi wiązać się także z autonomią placówek szkolnictwa wyższego. Uregulowania takie, jak na Węgrzech, mogą zagrażać działalności akademickiej, pozbawiając pracowników naukowych niezbędnej infrastruktury.

Chociaż wyrok Trybunału jest bardzo znaczący i szczegółowo odnosi się do kwestii wolności badań naukowych, to jednak zapadł on za późno. Można powiedzieć, że rząd Victora Orbana, chociaż teoretycznie przegrał sprawę w Trybunale, to i tak ją wygrał, skoro CEU musiał się przenieść do Austrii²⁸. Wyrok może obecnie jedynie teoretycznie wpłynąć na wzmocnienie wolności akademickiej w Europie, natomiast naruszeniom, jakie miały miejsce na Węgrzech nie zapobiegnie, zwłaszcza, że sprawa ta toczy się również przed węgierskim sądem konstytucyjnym.

W dniu 17 października 2018 r. Węgry wniosły do Trybunału Sprawiedliwości skargę przeciwko Parlamentowi Europejskiemu²⁹. Węgrzy zażądali stwierdzenia nieważności rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia. Zaskarżona rezolucja została przyjęta przez Parlament Europejski w dniu 12 września 2018 r., na podstawie sprawozdania przyjętego przez parlamentarną Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (tzw. sprawozdanie Sargentini). Zgodnie z art. 354 TFUE, w chwili przyjęcia odnośnej rezolucji Parlament miał stanowić większością dwóch trzecich oddanych głosów, reprezentujących większość wchodzących w jego skład członków. Ponieważ art. 354 TFUE nie precyzuje, czy w ramach obliczania, czy dany tekst

²⁶ Pkt 222–224 wyroku w sprawie C-66/18.

²⁷ Pkt 225 wyroku w sprawie C-66/18.

²⁸ Zob. komentarz rządu węgierskiego oraz Georga Sorosa <https://balkaninsight.com/2020/10/06/legal-victory-for-central-european-university-is-too-little-too-late/> (dostęp 15.12.2020). Zob. też komentarz P. Bárdreconnect-europe.eu/blog/a-strong-judgment-in-a-moot-case-lex-ceu-before-the-cjeu/ (dostęp 15.12.2020).

²⁹ Sprawa C-650/18.

został przyjęty lub odrzucony, należy uwzględnić oprócz głosów „za” i „przeciw” również wstrzymujących się od głosowania, Parlament zastosował przepis swego regulaminu dotyczący głosowania³⁰, który stanowi, że z wyjątkiem przypadków, dla których w traktatach przewidziano szczególną większość, wstrzymujący się od głosu nie są brani pod uwagę.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania najciekawszy w istocie jest zarzut dotyczący samej rezolucji i zasady lojalnej współpracy państw. Węgry twierdziły, że Parlament Europejski nie powinien być powoływać się na postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte przeciwko stronie skarżącej, które Komisja prowadzi lub które zakończyła. Ponieważ Komisja, jako strażniczka traktatów, nie uznała za uzasadnione wszczęcie postępowania z art. 7 TUE, inna instytucja Unii nie mogła powoływać się na zakończone postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu wszczęcia procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Parlament Europejski przedstawił pogląd, że zarzut ten należy uznać za oczywiście bezzasadny. Brak jest podstawy prawnej pozwalającej stwierdzić, że prowadzone lub zakończone postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego uniemożliwiają wszczęcie procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE Parlament ma swobodę uznania w ustalaniu, na jakich faktach opiera swoje stanowisko.

Podobny pogląd zajął w swoim stanowisku rzecznik generalny, który wskazał, że w jego ocenie art. 7 ust. 1 TUE nie ogranicza podstaw przyjęcia uzasadnionego wniosku. Nie można również poważnie twierdzić, że istnieje inny przepis prawa Unii, w tym obowiązek lojalnej współpracy, który w pewnym sensie ogranicza pulę źródeł, na których może opierać się uzasadniony wniosek przedstawiany na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Ze względu na konieczność uzasadnienia tego wniosku Parlament musi opierać się na obiektywnych przesłankach wskazujących na istnienie ryzyka. Takimi przesłankami mogą bez wątpienia być wcześniejsze ustalenia dotyczące naruszeń, przyczyniając się tym samym do wszczęcia przeciwko danemu państwu członkowskiemu procedury na podstawie art. 7 TUE w zakresie, w jakim naruszenia te stanowią naruszenie wartości Unii. W związku z tym zaskarżona rezolucja nie powoduje naruszenia żadnej z zasad przedstawionych przez skarżącą w ramach zarzutu czwartego z powodu powołania się w niej na postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, niezależnie od tego, czy zostało ono zakończone, czy nadal jest prowadzone.

W dniu 3 czerwca 2021 r. w sprawie tej zapadł wyrok, w którym Trybunał oddalił skargę Węgier³¹.

Sytuacja na Węgrzech jest o wiele bardziej skomplikowana, niż wynikałoby to z liczby i charakteru spraw toczących się w Trybunale Sprawiedliwości³². Co prawda

³⁰ Artykuł 178 ust. 3 regulaminu Parlamentu Europejskiego.

³¹ ECLI:EU:C:2021:426; z racji długości procesu wydawniczego w tekście wyrok ten nie może być szerzej omówiony.

³² Zob. chociażby jedno z najnowszych opracowań B. Bakó, *Hungary's Latest Experiences with Article 2 TEU: The Need for 'Informed' EU Sanctions*, w: A von Bogdandy in. (red.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer 2020, s. 35 i n.

zainicjowane zostało postępowanie w trybie art. 7 TUE, wszczęto postępowania przeciwnaruszeniowe przez Komisję czy przygotowano raport Sargentini (raport Parlamentu Europejskiego), ale nie oddają nowe w pełni tego, co dzieje się na Węgrzech³³ i na pewno nie stanowią adekwatnej odpowiedzi na sytuację. Rząd Viktora Orbana dokonał ataku na wszystkie niezależne instytucje, poczynając od sądu konstytucyjnego, przez komisję wyborczą, media, urząd kontroli, bank centralny czy sądownictwo. Komisja Europejska co prawda wniosła skargi, o których była wyżej mowa, jednak wyłącznie w sprawach, które były ściśle powiązane z prawem UE. W efekcie, nie zaadresowano do tej pory w żaden wyraźny sposób problemu systemowego, jaki występuje w tym państwie. W przyszłości wymagać to będzie podjęcia o wiele dalej idących i być może bardziej kreatywnych działań ze strony Komisji³⁴.

12.3. Kазus Rumunii

Poza Węgrami, do Trybunału Sprawiedliwości UE, ale także do ETPC trafiły sprawy rumuńskie, które również ukazują problemy związane z systemowymi naruszeniami praworządności w tym państwie³⁵. Specyfika Rumunii, podobnie jak Bułgarii³⁶, polega na tym, że wraz z przystąpieniem tych państw do UE ustanowiono mechanizm współpracy i weryfikacji (MWiW) jako środek przejściowy mający ułatwić jej podejmowanie dalszych wysiłków na rzecz reformy sądownictwa i zintensyfikowania walki z korupcją³⁷. W ostatnim sprawozdaniu w ramach MWiW przyjętym w październiku 2019 r. Komisja przypomniała, że Rumunia nadal musi poczynić postępy w realizacji zaleceń określonych w sprawozdaniach ze stycznia 2017 r. i z listopada 2018 r.³⁸. W 2019 r. sądy rumuńskie skierowały do Trybunału Sprawiedliwości szereg wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym w sprawie zobowiązań Rumunii w ramach MWiW oraz o podjęcie działań następczych w związku z zaleceniami MWiW. Sprawy są obecnie w toku.

³³ Problemy te opisane są szczegółowo w ww. opracowaniu. Szczególną uwagę zwraca się tam na zmiany w Konstytucji Węgier, które dokonywane są dość łatwo, bo wymagają po prostu większości 2/3 członków Parlamentu oraz zmiany w węgierskim sądzie konstytucyjnym. Zob. też Neuwahl and C. Kovacs, *Hungary and the EU's Rule of Law protection*, Journal of European Integration 2020, 1.

³⁴ Zob. K.L. Scheppele, D.V. Kochenov, B. Grabowska-Moroz, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, Yearbook of European Law, 2021, s. 1–121.

³⁵ Sytuacja ogólna opisana została w Sprawozdaniu Komisji na temat praworządności z 2020 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, SWD(2020) 322 final.

³⁶ Sytuacja Bułgarii nie jest omawiana w niniejszym opracowaniu, bowiem do Trybunału Sprawiedliwości nie trafiły jeszcze sprawy dotyczące problemów z praworządnością w tym państwie.

³⁷ Zgodnie z konkluzjami Rady Ministrów z dnia 17 października 2006 r. (13339/06) mechanizm został ustanowiony decyzją Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. (C(2006) 928).

³⁸ Zob. też R. Carp, *The Struggle for the Rule of Law in Romania as an EU Member State: The Role of the Cooperation and Verification Mechanism*, Utrecht Law Review, 2014 vo. 10, nr 1, s. 16.

Jedną z ważniejszych w ostatnim okresie spraw rumuńskich, w których zapadł wyrok w ETPC, stała się sprawa *Kövesi p. Rumunii*³⁹, dotycząca m.in. zakresu dopuszczalnego ograniczenia swobody wypowiedzi sędziów i prokuratorów i rozstrzygnięta 5 maja 2020 r. Sprawa ta jest bardzo istotna nie tylko z punktu widzenia systemu ochrony praw człowieka w Europie czy zasady demokratycznego państwa prawa, ale także z perspektywy ostatnich zmian ustawodawczych w Polsce oraz działań podejmowanych przez władze, zmierzających do ukrócenia możliwości wypowiedzi sędziom czy prokuratorom krytykującym to, co obecnie dzieje się w wymiarze sprawiedliwości⁴⁰. Sprawa *Kövesi* dotyka zasady niezależności prokuratorów, która bardzo rzadko wyrażona jest wprost w krajowych konstytucjach czy też wiążących umowach międzynarodowych, które do tej kwestii się odnoszą⁴¹.

Wyrok ETPC z 5 maja 2020 r. dotyczy sprawy, która – chociaż w odniesieniu do innych osób, na innych stanowiskach – mogłaby w obecnych realiach mieć miejsce również w Polsce czy na Węgrzech. Z tego względu należy ją przywołać w tym miejscu i krótko wskazać na podstawowe standardy, które podtrzymał w swoim orzeczeniu ETPC.

Pani Laura Kövesi⁴² została po raz pierwszy powołana w maju 2013 r. na trzyletnią kadencję prokuratora generalnego Narodowej Dyrekcji Antykorupcyjnej (rum. *Direcția Națională Anticorupție*, NDA). W 2016 r., po pozytywnym zaopiniowaniu przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz sekcję ds. prokuratury Wysokiej Rady Sądownictwa (rum. *Consiliul Superior al Magistraturii*, WRS), Prezydent Rumunii powołał ją na drugą kadencję na okres od maja 2016 r. do maja 2019 r. W międzyczasie, w grudniu 2016 r. w Rumunii miały miejsce wybory parlamentarne, które doprowadziły do powołania nowego rządu. Celem nowego rządu stało się przeprowadzenie szeregu reform dotyczących wymiaru sprawiedliwości, w tym m.in. wprowadzono depenalizację przestępstwa nadużycia władzy przez funkcjonariusza publicznego w ramach działań podejmowanych w postępowaniu ustawodawczym. Przyjęte przepisy spotkały się z ostrą krytyką opinii publicznej, organizowano demonstracje i protestowano na poziomie międzynarodowym. NDA, której przewodziła Laura Kövesi, postanowiła wszcząć śledztwo dotyczące zgodności z prawem przebiegu procesu ustawodawczego w tej sprawie. W lutym 2018 r. Minister Sprawiedliwości wniósł o odwołanie prokurator Kövesi ze stanowiska, powołując się m.in. na trzy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podjęte w odniesieniu do działalności NDA oraz odwołując się do jej publicznych oświadczeń. Wniosek Ministra Sprawiedliwości został odrzucony większością głosów w sekcji prokuratorów WRS. Nie podzielono zarzutów wobec pani

³⁹ Wyrok ETPC z 5 maja 2020 r. w sprawie *Kövesi p. Rumunii* (skarga nr 3594/19) – uprawomocnił się 5 sierpnia 2020 r. Pełny tekst dostępny na stronie <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%223594/19%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-202415%22%5D%7D>

⁴⁰ Szerzej na ten temat pisali A. Grzelak i M. Wróblewski, *Granice swobody wypowiedzi prokuratora – lekcja dla Polski ze sprawy Kövesi przeciwko Rumunii*, w: *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka, Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 455 i n.

⁴¹ Tamże.

⁴² Warto dodać, że obecnie pani Laura Codruța Kövesi pełni funkcję Prokuratora Europejskiego, zyskując poparcie przedstawicieli państw uczestniczących we wzmożonej współpracy w tej dziedzinie. Polska nie bierze udziału we współpracy i nie uczestniczy w pracach Prokuratora Europejskiego.

prokurator. WRS stanęła również na stanowisku, że nie ma żadnych dowodów na to, że sposób, w jaki sprawowała swoje funkcje w ramach urzędu prokuratorskiego, był nieodpowiedni. Dwa miesiące później prezydent Rumunii odmówił podpisania dekretu o odwołaniu skarżącej ze stanowiska, na co skargę do Trybunału Konstytucyjnego wniósł premier Rumunii. W maju 2018 r. Trybunał Konstytucyjny nakazał jednak prezydentowi podpisanie dekretu, stwierdzając między innymi, że ani prezydent, ani Trybunał Konstytucyjny nie byli upoważnieni do oceny motywów przedstawionych przez ministra sprawiedliwości w jego wniosku. Trybunał wyjaśnił ponadto, że sądy administracyjne mogą badać zgodność z prawem decyzji administracyjnej wydanej w sprawie jedynie pod względem formalnym, w szczególności zgodności z prawem procedury odwołania, ale nie jej zasadności. W efekcie, Laura Kövesi została odwołana ze stanowiska w lipcu 2018 r.

ETPC wyrokiem z 5 maja 2020 r. rozstrzygnął sprawę pani Kövesi wniesioną przeciwko Rumunii, stwierdzając naruszenie przez Rumunię art. 6 EKPC (prawo dostępu do sądu) oraz art. 10 EKPC (wolność słowa). Z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania należy podkreślić, że ETPC przypomniał, że co do zasady spory między funkcjonariuszami służby cywilnej a państwem są objęte zakresem stosowania art. 6 Konwencji, chyba że spełnione zostały dwa warunki, wskazane w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i in.*⁴³. Przesłanką dopuszczalności wyłączenia prawa z art. 6 EKPC jest po pierwsze to, że istnieją przepisy wyraźnie wyłączające dostęp do sądu w danym sporze, po drugie to, że wyłączenie to jest uzasadnione obiektywnymi względami interesu państwa. W tym konkretnym przypadku jakiegokolwiek wyłączenie prawa do sądu nie byłoby obiektywnie uzasadnione. Brak kontroli sądowej procedury odwołania prokuratora generalnego NDA nie mógłby leżeć w interesie państwa, jako że jedynie nadzór ze strony niezależnego organu sądowego może chronić wyższych rangą członków wymiaru sprawiedliwości przed arbitralnością działań władzy wykonawczej. Skoro krajowy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga do sądu administracyjnego przeciwko dekretowi Prezydenta mogła doprowadzić co najwyżej do oceny, czy formalne wymogi związane z przyjęciem dekretu o odwołaniu były zachowane, to w istocie Skarżąca nie dysponowała – w ramach prawach krajowego – środkiem odwoławczym umożliwiającym jej skuteczne zaskarżenie w sądzie tego, co rzeczywiście zamierzała podważyć, a mianowicie powodów usunięcia jej ze stanowiska prokuratora generalnego NDA. ETPC podkreślił, że każdy poważny i faktyczny spór dotyczący zgodności z prawem ingerencji w prawa obywatelskie jednostki daje jej prawo do rozpatrzenia tej kwestii w prawie krajowym przez sąd. Trybunał oddalił tym samym zarzut rządu dotyczący niewyczerpania krajowych środków odwoławczych i stwierdził, że w sprawie doszło do naruszenia istoty prawa skarżącej do sądu ze względu na ściśle określone granice rozpatrzenia jej sprawy ustalone przez Trybunał Konstytucyjny. W związku z tym doszło do naruszenia prawa dostępu do sądu.

W odniesieniu do naruszenia wolności wypowiedzi, Skarżąca oparła się na art. 10 EKPC i dotychczasowym orzecznictwie wskazującym, że przepis ten miał zastosowa-

⁴³ Wyrok ETPC z 19.4.2007 r. w sprawie *Vilho Eskelinen i in. przeciwko Finlandii*, skarga nr 63235/00.

nie do urzędników państwowych, a przede wszystkim do członków organów wymiaru sprawiedliwości. Pani Kövesi uważała, że jej opinie, dotyczące proponowanych lub przyjętych zmian w prawie, zostały wyrażone zgodnie z prawnym obowiązkiem prokuratora generalnego do przekazywania społeczeństwu informacji na temat spraw mających znaczenie publiczne. Twierdziła ona ponadto, że sam minister przyznał, iż wyrażone przez nią opinie były przyczyną jej usunięcia ze stanowiska. Jej zdaniem stanowiło to wyraźną ingerencję w jej prawo do swobody wypowiedzi. Istotne było również to, że przepisy, które stanowiły podstawę jej usunięcia nie spełniały wymogów przewidywalności i jasności. Skarżąca podkreślała również, że naruszenie jej prawa do swobody wypowiedzi również nie było uzasadnione i nie realizowało żadnego uzasadnionego celu. Oświadczenia zawarte w sprawozdaniu ministra, zgodnie z którymi jej opinie wpłynęły na wizerunek Rumunii i podważyły powagę instytucji, nie zostały poparte żadnymi dowodami. Skarżąca powołała się na raporty organizacji międzynarodowych, jak również na liczne nagrody i wyróżnienia, jakie otrzymała za swoje osiągnięcia w walce z korupcją od organizacji pozarządowych, rządów i misji dyplomatycznych państw europejskich i Stanów Zjednoczonych.

W kontekście art. 10 EKPC, Trybunał przypomniał swoje dotychczasowe orzecznictwo, z którego jasno wynika możliwość zastosowania tego przepisu Konwencji do wypowiedzi osób sprawujących funkcje publiczne, w tym również prokuratora, wobec którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne i usunięto ze stanowiska w związku z ujawnieniem prasie informacji dotyczących toczącego się postępowania. W odniesieniu do swobody wypowiedzi członków sądownictwa, Trybunał uznał, że można oczekiwać od funkcjonariuszy publicznych pełniących służbę w sądownictwie, że powinni oni wykazywać się powściągliwością w korzystaniu ze swobody wypowiedzi we wszystkich przypadkach, w których autorytet i bezstronność sądownictwa mogą być kwestionowane. Obowiązek lojalności i dyskrecji wymaga, aby rozpowszechnianie nawet dokładnych informacji odbywało się z umiarem i przyzwoitością. Trybunał wielokrotnie podkreślał szczególną rolę sądownictwa w społeczeństwie, które jako gwarant sprawiedliwości, podstawowej wartości w państwie prawa, musi cieszyć się zaufaniem społecznym, jeśli ma skutecznie wykonywać swoje obowiązki. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że kwestie dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wchodzą w zakres interesu publicznego, który na ogół cieszy się wysokim stopniem ochrony na mocy art. 10 EKPC. Nawet, jeśli kwestia będąca przedmiotem debaty ma implikacje polityczne, nie jest to samo w sobie wystarczające, aby uniemożliwić na przykład sędziemu złożenie oświadczenia w tej sprawie. W systemie demokratycznym działania lub zaniechania rządu muszą podlegać ścisłej kontroli nie tylko władzy ustawodawczej i sądowniczej, ale również mediów i opinii publicznej. Zagadnienia związane z podziałem władzy mogą dotyczyć bardzo ważnych kwestii w społeczeństwie demokratycznym, o których opinia publiczna ma uzasadniony interes w uzyskaniu informacji i które wchodzą w zakres debaty politycznej. Co ważne, Trybunał nie rozróżnił przy tym sytuacji sędziów i prokuratorów, podkreślając, że biorąc pod uwagę zasadę niezależności wymiaru sprawiedliwości i niezależności prokuratorów, która – według

Rady Europy i innych instytucji międzynarodowych – jest kluczowym elementem umożliwiającym zachowanie niezależności sądów, trudno jest to pogodzić z nałożonym ograniczeniami. Należało zatem uznać, że odwołanie ze stanowiska przed upływem kadencji uchybiło celowi prawa, jakim jest zagwarantowanie niezawisłości sądownictwa. Powaga tej decyzji musiała również wywołać „efekt mrożący”, zniechęcając nie tylko skarżącą, ale także innych prokuratorów i sędziów do udziału w debacie publicznej na temat reform ustawodawstwa dotyczących sądownictwa oraz, bardziej ogólnie, na temat kwestii dotyczących niezawisłości sądownictwa. Trybunał wziął przy tym pod uwagę okoliczności i ogólne tło, w których zostały złożone przedmiotowe oświadczenia, w tym funkcję sprawowaną przez Skarżącą, kierującą krajową prokuraturą ds. walki z korupcją, której zakres obowiązków obejmował opiniowanie reform legislacyjnych mogących mieć wpływ na sądownictwo i jego niezawisłość, a w szczególności na walkę z korupcją prowadzoną przez jej urząd. Co istotne, ETPC wyraźnie wskazał, że stanowisko i oświadczenia skarżącej, które wyraźnie mieściły się w kontekście debaty na temat kwestii o istotnym znaczeniu dla interesu publicznego, uzasadniały zapewnienie wysokiego stopnia ochrony przysługującej skarżącej swobody wypowiedzi oraz umożliwienie ścisłej kontroli ewentualnej ingerencji w to prawo ze strony pozwanego państwa. Państwo miało dysponować jedynie ograniczoną swobodą uznania („wąski margines oceny”) w odniesieniu do takich ingerencji. Ostatecznie ETPC uznał, że w sprawie doszło również do naruszenia artykułu 10 Konwencji.

Ze sprawozdania Komisji Europejskiej dotyczącego przestrzegania praworządności w Rumunii w 2020 r.⁴⁴ wynika, że jednym z pierwszych działań podjętych przez obecnego Ministra Sprawiedliwości było zorganizowanie procedur wyboru z zachowaniem większej przejrzystości oraz poczynienie postępów we wdrażaniu procesu zwierzchnictwa w prokuraturze. Nowego prokuratora naczelnego DNA powołano po uzyskaniu pozytywnej opinii Najwyższej Rady Sądownictwa, jednak Prokuratora Generalnego powołano mimo negatywnej opinii Rady. Sytuacja zmienia się zatem powoli.

Sprawa *Kövesi przeciwko Rumunii*, do której zresztą odwołała się Komisja Europejska w ww. sprawozdaniu, dobitnie potwierdza, że chociaż nie istnieje w UE jeden model instytucjonalnej struktury prokuratury czy zasad mianowania, zwalniania czy postępowania dyscyplinarnego dla prokuratorów w różnych przypadkach, to jednak państwa są zobowiązane do zapewnienia jej niezależności i swobody od jakichkolwiek nacisków politycznych. Niezależność prokuratorów, w ocenie ETPC, jest przecież kluczowym elementem dla utrzymania niezależności sądów.

Sytuacja w Rumunii w odniesieniu do niezależności sądownictwa nie jest – co już wynika z powyższej sprawy *Kövesi* – zupełnie bezproblemowa. Pomimo zaleceń kierowanych do Rumunii w ramach mechanizmu weryfikacji i współpracy,

⁴⁴ Zob. Bruksela, 30.9.2020 COM(2020) 580 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Social Committee and the Committee of the Regions, 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union, s. 10.

w 2018 i 2019 r. wprowadzono szereg zmian w przepisach dotyczących wymiaru sprawiedliwości, które mogą budzić obawy w kontekście ich wpływu na niezależność sądów⁴⁵. Chodzi w szczególności o przepisy dotyczące statusu sędziów i prokuratorów, organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości oraz funkcjonowania Najwyższej Rady Sądownictwa. Zmiany weszły w życie w lipcu i październiku 2018 r. i zostały następnie zmodyfikowane szeregiem rozporządzeń rządowych w trybie pilnym. Działania te wzbudziły obawy również innych organów międzynarodowych, w tym Komisji Weneckiej⁴⁶, która dostrzegła zagrożenia związane z postępowaniami dyscyplinarnymi, systemem wcześniejszych emerytur, dopuszczaniem do wykonywania zawodu czy statusem prokuratorów.

W 2019 r. sądy rumuńskie skierowały do Trybunału Sprawiedliwości szereg wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym w sprawie zobowiązań Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji oraz o podjęcie działań następczych w związku z zaleceniami wydanymi w ramach MWiW. Sądy rumuńskie pytają o funkcjonowanie sekcji prokuratury zajmującej się wyłącznie czynami funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości – sędziów i prokuratorów⁴⁷. Pomimo krytyki i zaleceń dotyczących rozwiązania tej sekcji, w dniu 21 lipca 2020 r. parlament rumuński odrzucił projekt inicjatywy dotyczącej rozwiązania tego organu – projekt otrzymał negatywną opinię konsultacyjną od Najwyższej Rady Sądownictwa.

W ocenie Komisji Europejskiej obawy, że sekcja może być wykorzystywana jako narzędzie służące wywieraniu presji na funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości utrzymują się. Tej kwestii dotyczą również pytania prejudycjalne kierowane przez sądy rumuńskie, w których kwestionuje się zgodność utworzenia sekcji z prawem Unii, w szczególności z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP⁴⁸. W opinii z 23 września 2020 r. rzecznik generalny Michał Bobek zaproponował Trybunałowi stwierdzenie, że prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, na mocy których rząd ustanawia – w drodze odstępstwa od normalnie stosowanych przepisów – system tymczasowego powoływania na stanowiska kierownicze w organie odpowiadającym zaprowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych w wymiarze sprawiedliwości, skutkujący w praktyce przywróceniem na stanowisko osoby, której kadencja już wygasła. Prawo Unii wyklucza również możliwość utworzenia w strukturach prokuratury specjalnej

⁴⁵ Zob. na ten temat w szczególności Dokument roboczy służb Komisji – Sprawozdanie na temat praworządności w 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, SWD(2020)322 final, Bruksela, dnia 30.9.2020 r.

⁴⁶ Opinie Komisji Weneckiej CDL-PI(2018)007 i CDL-AD(2019)014.

⁴⁷ Odrębny wydział utworzony w 2018 r. w ramach prokuratury zajmujący się przestępstwami popełnionymi przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości.

⁴⁸ W dniu 23 września 2020 r. wydana została opinia rzecznika generalnego Michała Bobeka w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19 *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” przeciwko Inspekția Judiciară*, w sprawie C-291/19 *SO przeciwko TP i in. oraz w sprawie C-355/19 Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. p. Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României*, ECLI:EU:C:2020:746. W dniu 21 maja 2021 r. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19 zapadł wyrok Trybunału Sprawiedliwości (ECLI:EU:C:2021:393). Wyrok ten zostanie omówiony w kolejnym tomie publikacji.

sekcji posiadającej wyłączną właściwość w zakresie przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, jeżeli utworzenie takiej sekcji nie jest uzasadnione prawdziwymi i wystarczająco istotnymi powodami oraz nie towarzyszą temu wystarczające gwarancje eliminujące ryzyko wywierania wpływu politycznego na jej funkcjonowanie i skład.

Osobnym problemem są zmiany w ustawie o statucie sędziów i prokuratorów, prowadzące do zmiany zasad regulujących kwestie odpowiedzialności cywilnej sędziów. Nowe zasady uprawniają Ministerstwo Finansów do ustalenia w drodze oceny, czy błąd popełniono w złej wierze, czy był on wynikiem rażącego niedbalstwa, a następnie do podjęcia działań zmierzających do odzyskania od sędziów należności z tytułu szkód spowodowanych ich wyrokami. Zgodnie z zasadami funkcjonowania nowego systemu, aby ustalić odpowiedzialność cywilną sędziego, sąd musi najpierw stwierdzić, że dany wyrok był błędny i że poszkodowana strona powinna otrzymać odszkodowanie, bez udziału sędziego, który wydał zaskarżoną decyzję, w tym pierwszym postępowaniu sądowym. Następnie Ministerstwo Finansów może podjąć działania zmierzające do egzekucji środków od sędziego.

Komisja Wenecka, która zajmowała się tym zagadnieniem uznała, że chociaż ustanowienie odpowiedzialności osobistej dla sędziego za szkody spowodowane orzeczeniem wydanym w złej wierze lub w wyniku rażącego niedbalstwa może być uzasadnione, taką możliwość należy obwarować gwarancjami, chroniącymi sędziów przed nadużyciami i zapobiegającymi wywieraniu przez władzę wykonawczą nadmiernej presji na sędziów⁴⁹.

Również to zagadnienie jest przedmiotem analizy Trybunału Sprawiedliwości zainicjowanej pytaniem prejudycjalnym sądu rumuńskiego w sprawie o sygnaturze C-397/19. W opinii z 23 września 2020 r.⁵⁰ rzecznik generalny Michał Bobek zaproponował, by Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie ani przepisom krajowym dotyczącym odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową, ani późniejszej możliwości wszczęcia przez państwo postępowania regresowego w przedmiocie odpowiedzialności cywilnej przeciwko danemu sędziemu w przypadku działania przez niego w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem. Procedury te muszą jednak zawierać dostateczne gwarancje służące zapewnieniu, że funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości nie będą podlegali bezpośrednim ani pośrednim naciskom mogącym wpływać na ich rozstrzygnięcia. Zasada niezawisłości sędziowskiej wymaga, aby unormowania dotyczące odpowiedzialności cywilnej sędziów, które umożliwiają państwu wystąpienie z roszczeniem regresowym bezpośrednio wobec sędziego w następstwie wypłacenia pokrzywdzonym odszkodowania, muszą zapewniać sędziom ochronę przed naciskami, które mogłyby wpływać na ich niezależny osąd i kształt ich orzeczeń. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie –

⁴⁹ Zob. w szczególności opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2018)017-e) czy sprawozdanie GRECO Ad hoc Report on Romania (Rule 34) AdHocRep(2018)2 [sprawozdanie ad hoc w sprawie Rumunii (art. 34)].

⁵⁰ Opinia rzecznika generalnego Michała Bobeka przedstawiona w dniu 23 września 2020 r. w sprawie C-397/19 AX przeciwko Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice, ECLI:EU:C:2020:747.

w świetle wszystkich istotnych okoliczności, które mu przedstawiono – czy właściwe przepisy krajowe oraz stosowanie tych przepisów w praktyce spełniają te warunki⁵¹.

Wreszcie, w Trybunale Sprawiedliwości zawisły sprawy, połączone do łącznego rozpoznania⁵², w których sądy krajowe pytają m.in. o to, czy wykładni art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy dokonywać w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie interwencji sądu konstytucyjnego (organu, który zgodnie z prawem krajowym nie jest instytucją sądowniczą) w kwestii sposobu interpretacji i zastosowania przez sąd najwyższy aktów podkonstytucyjnych przy tworzeniu składów orzekających. W sprawach tych, w dniu 4 marca 2021 r. rzecznik generalny Bobek przedstawił opinie⁵³. Rzecznik generalny przypomniał przede wszystkim, że kwestie składów orzekających i środków odwoławczych dostępnych w przypadku naruszenia przepisów krajowych nie są uregulowane w prawie Unii, w związku z czym państwa członkowskie zachowują uprawnienia dyskrejonalne w tym zakresie. Prawo Unii nie stoi zatem na przeszkodzie temu, by w sytuacji, która nie jest przez nie w pełni określona, krajowy sąd konstytucyjny stwierdził, stosując rzeczywisty i rozsądny standard ochrony praw konstytucyjnych, że składy orzecznicze sądu najwyższego nie zostały wyznaczone zgodnie z prawem.

Oceniając sytuację w Rumunii można dostrzec, że pojawia się tam kilka grup problemów zagrażających praworządności. Po pierwsze, istnieje zagrożenie dla niezależności sądownictwa, wynikające ze zmian legislacyjnych przeprowadzonych przez rząd rumuński. Po drugie, prowadzone są działania osłabiające niezależność instytucji państwowych, takich jak chociażby Narodowej Dyrekcji Antykorupcyjnej (NDA). Trzecia grupa przepisów zagrażających wartościom określonym w art. 2 TUE dotyczy zmian w przepisach procedury karnej, która może prowadzić do osłabienia walki z korupcją. Już w maju 2019 r. w doktrynie sugerowano wszczęcie przez Komisję postępowania przeciwnaruszeniowego, opartego o art. 325 TFEU⁵⁴. Do chwili obecnej Komisja nie wszczęła w sprawie Rumunii ani działań poprzedzających wystąpienie z wnioskiem na podstawie art. 7 TUE ani żadnego postępowania przeciwnaruszeniowego. Tymczasem Komisja nie powinna zwlekać z efektywnymi działaniami, by pokazać, że ochrona praworządności jest wartością wspólną dla wszystkich państw członkowskich.

⁵¹ Zob. wspomniany wyżej w przypisie wyrok z 21 maja 2021 r. Wyrok ten będzie przedmiotem omówienia w kolejnym tomie publikacji.

⁵² Zob. toczące się postępowania: 1) w sprawach połączonych C-357/19 Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție i in. / QN i in. i C-547/19 CY i in., 2) w sprawie C-379/19 DNA – Serviciul Teritorial Oradea / IG i in. oraz 3) w sprawach połączonych C-811/19 i C-840/19 Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație i in. / FQ i in.

⁵³ Zob. opinie rzecznika generalnego w ww. sprawach, przedstawione łącznie w dniu 4 marca 2021 r., ECLI:EU:C:2021:170, ECLI:EU:C:2021:174, ECLI:EU:C:2021:175.

⁵⁴ L. Pech, V. Perju, S. Platon, *How to Address Rule of Law Backsliding in Romania. The case for an infringement action based on Article 325 TFEU*, <https://verfassungsblog.de/how-to-address-rule-of-law-backsliding-in-romania/> (dostęp 15.1.2021). Zob. też list F. Timmermansa z maja 2019 r. <https://cdn.g4media.ro/wp-content/uploads/2019/05/Scrisoare-Timmermans-Rule-of-law-Framework.pdf> (dostęp 15.01.2021).

12.4. Wnioski

1. Przedstawione wyżej krótko sprawy i problemy dwóch państw – Węgier i Rumunii – ukazują, że problemy analogiczne do tych, jakie mają miejsce w Polsce występują też w innych państwach członkowskich UE. Przy czym nie są to jedyne przypadki, bo przecież można wspomnieć jeszcze o wielu innych państwach, czego dowodzi sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat praworządności w UE opublikowane we wrześniu 2020 r. Jednak to w tych dwóch państwach sprawy zaszły tak daleko, że można mówić o systemowym naruszeniu praworządności, przy czym sytuacja Węgier jest odmienna od Rumunii ze względu na wszechjęcie postępowania z art. 7 TUE.

2. Analiza problemów i spraw, które trafiły do Trybunału Sprawiedliwości jasno pokazuje, że działania podejmowane przez Komisję Europejską są dość wybiórcze i skoncentrowane tylko na wybranych wątkach, podczas gdy w tle toczą się o wiele groźniejsze i dalej idące procesy. Komisja swoje działania opiera na dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i nie próbuje – jak na razie – wykorzystać postulowanej możliwości skargi systemowej, która oparta byłaby na art. 258 TFUE. Co więcej, w przypadku Rumunii w ogóle nie wszczęto do tej pory żadnego postępowania związanego z rozwojem sytuacji w ostatnich latach.

3. Zaskakuje dość mała – w porównaniu do Polski – liczba pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy Węgier i Rumunii do Trybunału Sprawiedliwości. Może to wynikać z braku wiary w moc sprawczą instytucji UE, z braku świadomości mechanizmów funkcjonowania UE, ale także z działań wewnętrznych, np. prowadzących do wytworzenia tzw. efektu mrożącego, kiedy to sędziowie sami nie chcą prowadzić działań przeciwko aktualnie rządzącym.

4. Opieszałość działań Komisji Europejskiej i nierychliwość Trybunału Sprawiedliwości powodują, że w istocie dochodzi do sytuacji, w której stwierdzone jest naruszenie zobowiązań wynikających z TFUE przez Trybunał, jednak sytuacja faktyczna w danym państwie tak daleko zaszła, że skutków niepraworządnych działań nie da się już odkręcić.

5. Poważnego rozważenia wymaga efektywność działań organów UE, w tym m.in. potrzeba zapewnienia wykonywania wyroków Trybunału Sprawiedliwości – nie tylko poprzez tradycyjne mechanizmy, takie jak sankcje finansowe za niewykonanie wyroku. W żadnym z przypadków omawianych w niniejszym tomie do nałożenia kary finansowej nie doszło. Tymczasem pojawiają się działania wewnątrz państw, które mają osłabić efekt prawa UE, w tym skutki orzeczeń Trybunału czy też zniechęcić podmioty uprawnione, w tym sądy, do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału. Z tego też względu postulowana jest większa kreatywność w działaniach Komisji i rozważenie możliwości wykorzystania nowych instrumentów za pomocą starych środków, jak np. kierowania systemowych skarg o naruszenie zasad określonych w art. 2 TUE do Trybunału Sprawiedliwości lub stworzenie nowych mechanizmów ochrony praworządności.

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 6 listopada 2012 r.⁽¹⁾

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Polityka społeczna
– Równość traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – Dyrektywa 2000/78/WE –
Artykuł 2 i art. 6 ust. 1 – Uregulowanie krajowe wymagające zaprzestania działalności
zawodowej przez sędziów, prokuratorów i notariuszy, którzy ukończyli 62 lata –
Zgodne z przepisami cele uzasadniające odmienne traktowanie w stosunku do pracowników,
którzy nie ukończyli 62 lat – Proporcjonalny charakter długości okresu przejściowego

W sprawie C-286/12

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 7 czerwca 2012 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez J. Enegrena oraz K. Talabér-Ritz, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Węgrom, reprezentowanym przez M.Z. Fehéra, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano (sprawozdawca), prezes izby, A. Borg Barthet, M. Ilešič, E. Levits i J.J. Kasel, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając postanowienie prezesa Trybunału z dnia 13 lipca 2012 r. o rozpoznaniu sprawy w trybie przyspieszonym zgodnie z art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i z art. 133 regulaminu postępowania przed Trybunałem,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 października 2012 r., po wysłuchaniu rzecznika generalnego,

wyduje następujący

¹ Język postępowania: węgierski.

Wyrok

- 1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Węgry uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303, s. 16) w ten sposób, że przyjęły uregulowanie krajowe, na mocy którego stosunki służbowe sędziów, prokuratorów i notariuszy ustają obligatoryjnie z osiągnięciem przez nich wieku 62 lat, co powoduje odmienne traktowanie ze względu na wiek, które nie ma uzasadnienia w postaci zgodnego z przepisami celu, a w każdym razie nie jest właściwe ani konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 2 Artykuł 1 dyrektywy 2000/78 stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w celu realizacji w państwach członkowskich zasady równego traktowania”.

- 3 Artykuł 2 ust. 1 i 2 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Do celów niniejszej dyrektywy »zasada równego traktowania« oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji z przyczyn określonych w art. 1.

2. Do celów ust. 1:

- a) dyskryminacja bezpośrednia występuje, w przypadku gdy osobę traktuje się mniej przychylnie, niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w porównywalnej sytuacji, z jakiegokolwiek przyczyny wymienionej w art. 1;
- b) dyskryminacja pośrednia występuje w przypadku, gdy przepis, kryterium lub pozornie neutralna praktyka może doprowadzić do szczególnej niekorzystnej sytuacji dla osób danej religii lub przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej, w stosunku do innych osób, chyba że:
 - (i) taki przepis, kryterium lub praktyka jest obiektywnie uzasadniona zgodnym z prawem celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne, lub [...].”

- 4 Artykuł 6 ust. 1 wspomnianej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Niezależnie od przepisów art. 2 ust. 2, państwa członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, i jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne.

Takie odmienne traktowanie może polegać między innymi na:

- a) wprowadzeniu specjalnych warunków dostępu do zatrudnienia i kształcenia zawodowego, zatrudnienia i pracy, włącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania, dla ludzi młodych, pracowników starszych i osób mających na utrzymaniu inne osoby, w celu wspierania ich integracji zawodowej lub zapewnienia im ochrony; [...].”

Prawo węgierskie

- 5 Do dnia 31 grudnia 2011 r. art. 57 ust. 2 ustawy nr LXVIII z 1997 r. w sprawie statusu prawnego i wynagrodzenia sędziów co do zasady zezwalał sędziom na pełnienie służby do wieku 70 lat.
- 6 Artykuł 26 ust. 2 nowej ustawy zasadniczej, która została uchwalona w dniu 25 kwietnia 2011 r., a weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r. (zwanej dalej „ustawą zasadniczą”), stanowi, że „[w]yjawszy prezesa Kúria, sędziowie mogą sprawować urząd do osiągnięcia ogólnego wieku emerytalnego”.
- 7 W tym względzie art. 12 ust. 1 przepisów przejściowych do ustawy zasadniczej (zwanych dalej „przepisami przejściowymi”) stanowi:

„W razie osiągnięcia przez sędziego przed dniem 1 stycznia 2012 r. ogólnego wieku uprawniającego do uzyskania emerytury, o którym mowa w art. 26 ust. 2 ustawy zasadniczej, kończy on służbę w dniu 30 czerwca 2012 r. W razie osiągnięcia przez sędziego pomiędzy dniem 1 stycznia a 31 grudnia 2012 r. ogólnego wieku uprawniającego do uzyskania emerytury, o którym mowa w art. 26 ust. 2 ustawy zasadniczej, kończy on służbę w dniu 31 grudnia 2012 r.”.
- 8 Podobnie, co się tyczy prokuratorów, zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy zasadniczej „[w]yjawszy prokuratora generalnego, prokuratorzy mogą sprawować urząd do osiągnięcia ogólnej granicy wieku przejścia na emeryturę”.
- 9 W tym względzie art. 13 przepisów przejściowych stanowi:

„W razie osiągnięcia przez prokuratora przed dniem 1 stycznia 2012 r. ogólnego wieku uprawniającego do uzyskania emerytury, o którym mowa w art. 29 ust. 3 ustawy zasadniczej, kończy on służbę w dniu 30 czerwca 2012 r. W razie osiągnięcia przez prokuratora pomiędzy dniem 1 stycznia a 31 grudnia 2012 r. ogólnego wieku uprawniającego do uzyskania emerytury, o którym mowa w art. 29 ust. 3 ustawy zasadniczej, kończy on służbę w dniu 31 grudnia 2012 r.”.
- 10 I tak, po pierwsze, w rozumieniu art. 90 lit. ha) ustawy nr CLXII z 2011 r. w sprawie statusu prawnego i wynagrodzenia sędziów (zwanej dalej „ustawą z dnia 2011 r. o sędziach”), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r., sędzia zostaje przeniesiony w stan spoczynku „z chwilą osiągnięcia mającej do niego zastosowanie granicy wieku przejścia na emeryturę [...], nie dotyczy to prezesa Kúria”.
- 11 Po drugie, zgodnie z art. 34 lit. d) ustawy nr CLXIV z 2011 r. dotyczącej przebiegu życia zawodowego prokuratora i statusu prawnego prokuratora generalnego, prokuratorów i innych urzędników prokuratury „prokurator przestaje wykonywać funkcje prokuratora z chwilą osiągnięcia mającej do niego zastosowanie granicy wieku emerytalnego”.
- 12 Ponadto art. 45 ust. 4 ustawy nr CCI z 2011 r. o zmianie niektórych ustaw zgodnie z ustawą zasadniczą zmienił ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2014 r. art. 22 lit. d) ustawy nr XLI z dnia 1991 r. o notariuszach. Ten ostatni artykuł w swoim nowym brzmieniu stanowi, że „notariusze przestają wykonywać swoje funkcje w dniu osiągnięcia mającej do nich zastosowanie granicy wieku przejścia na emeryturę”.
- 13 Artykuł 18 ust. 1 ustawy nr LXXXI z 1997 r. w sprawie świadczeń z ubezpieczenia społecznego w dziedzinie emerytur (zwanej dalej „ustawą Tny”), w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2009 r., stanowił:

„Prawo do emerytury z ubezpieczenia społecznego przysługuje, od wieku 62 lat, każdej osobie, która ukończyła co najmniej 20 lat pracy”.

14 Ten sam przepis w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2010 r. sformułowany jest następująco:

„Wiek, od którego przysługuje prawo do emerytury z ubezpieczenia społecznego, ustala się na:

- a) 62 lata dla wszystkich osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1952 r.,
- b) 62 lata i 183 dni dla wszystkich osób urodzonych w 1952 r.,
- c) 63 lata dla wszystkich osób urodzonych w 1953 r.,
- d) 63 lata i 183 dni dla wszystkich osób urodzonych w 1954 r.,
- e) 64 lata dla wszystkich osób urodzonych w 1955 r.,
- f) 64 lata i 183 dni dla wszystkich osób urodzonych w 1956 r.,
- g) 65 lat dla wszystkich osób urodzonych w 1957 r. lub później”.

15 Na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy Tny prawo do emerytury w pełnym wymiarze przysługuje każdej osobie, która:

„a) osiągnęła granicę wieku przejścia na emeryturę, określonego w ust. 1 powyżej, odpowiadającego jej rokowi urodzenia [...], oraz

b) wykonywała swoje funkcje przez co najmniej 20 lat oraz [...].”

16 Wreszcie, na mocy art. 230 ustawy z 2011 r. o sędziach spośród sędziów osiągnięcych przed dniem 1 stycznia 2013 r. nowo wyznaczony wiek obligatoryjnego zaprzestania działalności, służba tych, którzy kończą 62 lata przed dniem 1 stycznia 2012 r., ustaje w dniu 30 czerwca 2012 r., podczas gdy służba tych, którzy kończą 62 lat pomiędzy dniem 1 stycznia a 31 grudnia 2012 r., ustaje w dniu 31 grudnia 2012 r.

17 Podobnie art. 160 ustawy nr CLXIV z 2011 r. dotyczącej przebiegu życia zawodowego prokuratora i statusu prawnego prokuratora generalnego, prokuratorów i innych urzędników prokuratury zawiera przepisy zbliżone co do zasady do przepisów dotyczących sędziów. Co się tyczy notariuszy, uregulowanie analogiczne do uregulowania odnoszącego się do sędziów i prokuratorów będzie stosować się do nich od dnia 1 stycznia 2014 r., jak wskazano w pkt 12 niniejszego wyroku.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i przebieg postępowania przed Trybunałem

18 W dniu 17 stycznia 2012 r. Komisja skierowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybień, w którym uznała, że to państwo członkowskie, przyjmując krajowe przepisy ustawowe dotyczące granicy wieku skutkującej obligatoryjnym zaprzestaniem działalności przez sędziów, prokuratorów i notariuszy, uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 2000/78. W odpowiedzi z dnia 17 lutego 2012 r. wspomniane państwo członkowskie zakwestionowało zarzucane mu uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego. W dniu 7 marca 2012 r. Komisja wystosowała uzasadnioną opinię, wzywając Węgry do podjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do swych zobowiązań w terminie jednego miesiący od doręczenia tej opinii. To państwo członkowskie udzieliło odpowiedzi pismem z dnia 30 marca 2012 r.

19 Uznawszy tę odpowiedź za niewystarczającą, Komisja wniosła w dniu 7 czerwca 2012 r. skargę w niniejszej sprawie.

- 20 Oddzielnym pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w tym samym dniu Komisja złożyła wniosek o zastosowanie trybu przyspieszonego zgodnie z art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który prezes Trybunału uwzględnił postanowieniem z dnia 13 lipca 2012 r.
- 21 W dniu 16 lipca 2012 r. Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) postanowił o uchyleniu z mocą wsteczną części węgierskiego ustawodawstwa krytykowanego przez Komisję. Na wezwanie sekretariatu Sądu Komisja w dniu 25 lipca 2012 r. zajęła stanowisko w przedmiocie tego orzeczenia i podtrzymała zarówno swoją skargę, jak i wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym. Z tego względu w dniu 14 sierpnia 2012 r. Węgry złożyły odpowiedź na skargę, w której również zajęły stanowisko co do konsekwencji wspomnianego orzeczenia dla niniejszej sprawy.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

- 22 Komisja uważa, że sporne przepisy są sprzeczne z art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78 w zakresie, w jakim wprowadzają nieuzasadnioną dyskryminację, a w każdym razie nie są ani właściwe, ani konieczne dla osiągnięcia rzekomo zgodnych z przepisami celów, na które powołują się Węgry.
- 23 Węgry na wstępie podnoszą, że niniejsza sprawa stała się częściowo bezprzedmiotowa, gdyż swoim wyrokiem Alkotmánybíróság uchylił z mocą wsteczną art. 90 lit. ha) i art. 230 ustawy z 2011 r. o sędziach. Tym samym należy umorzyć postępowanie w odniesieniu do odpowiedniej części skargi. Komisja natomiast uważa, że wyrok ten nie ma żadnego skutku dla skargi.

W przedmiocie dyskryminacji

- 24 Zdaniem Komisji rozpatrywane przepisy węgierskie naruszają art. 2 dyrektywy 2000/78 w zakresie, w jakim wprowadzają dyskryminację ze względu na wiek wobec sędziów, prokuratorów i notariuszy, którzy osiągnęli granice wiekowe ustalone w tych przepisach dla przejścia na emeryturę, w stosunku do sędziów, prokuratorów i notariuszy, którzy mogą pozostać na służbie. Obniżenie z 70 do 62 lat granicy wieku powodującej obligatoryjne zaprzestanie działalności mające zastosowanie do sędziów, prokuratorów i notariuszy wprowadza bowiem odmienne traktowanie ze względu na wiek w odniesieniu do osób wykonujących określony zawód. Uznając, że Węgrom przysługuje swoboda w zakresie ustalenia wieku przejścia na emeryturę przez te osoby, Komisja podnosi, że nowe uregulowanie wpływa znacząco na czas trwania stosunku pracy wiążącego strony oraz, ogólniej, na wykonywanie przez te zainteresowane osoby ich działalności zawodowej poprzez uniemożliwienie im w przyszłości udziału w aktywnym życiu. Komisja uściśla w tym względzie, że okoliczność, iż w przeszłości zainteresowane osoby były objęte korzystniejszym uregulowaniem od mającego zastosowanie do innych pracowników sektora publicznego, nie wyklucza tego, że wspomniane przepisy stanowią dyskryminację.
- 25 Węgry odpowiadają, że w niniejszym przypadku nie dochodzi do żadnej dyskryminacji. Zdaniem Węgier Komisja dokonała bowiem oceny rozpatrywanych przepisów w sposób izolowany, nie uwzględniając ogólnego kontekstu, w który się wpisują. W szczególności obniżenie granicy wieku powodującej obligatoryjne zaprzestanie działalności dla osób objętych rozpatrywanymi kategoriami zawodowymi ma na celu skorygowanie pozytywnej dyskry-

minacji, z której osoby te korzystają, jako że tylko one, w przeciwieństwie do pozostałych pracowników sektora publicznego, mogły nie tylko pozostać na służbie do ukończenia wieku 70 lat, ale również w licznych przypadkach łączyć wynagrodzenie ze świadczeniem emerytalnym, które przysługiwało im od chwili osiągnięcia wieku przejścia na emeryturę. Zatem reforma ta ma na celu wprowadzenie równowagi w ramach ogólnej regulacji z dziedziny pracy.

W przedmiocie uzasadnienia dyskryminacji

- 26 Komisja argumentuje, że zarzucane odmienne traktowanie nie jest uzasadnione na podstawie przesłanek określonych w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78. Sporne ustawodawstwo krajowe nie dąży bowiem do żadnego zgodnego z przepisami celu, a w każdym razie, nie jest proporcjonalne. Poszanowanie tych przesłanek wymagane jest zaś nie tylko w odniesieniu do ustalenia granicy wiekowej powodującej obowiązkowe zaprzestanie działalności, ale również w odniesieniu do zmian tej granicy wiekowej.
- 27 Co się tyczy istnienia „zgodnego z przepisami celu” w rozumieniu tego przepisu, Komisja podnosi, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału tylko cele z zakresu polityki społecznej, takie jak cele związane z polityką zatrudnienia, rynku pracy lub kształcenia zawodowego, są właściwe do uzasadnienia odstępstwa od zakazu dyskryminacji ze względu na wiek. Tymczasem, po pierwsze, żaden cel tego rodzaju nie wynika z rozpatrywanego ustawodawstwa ani nie można go nawet wywnioskować na podstawie ogólnego kontekstu, w który wpisuje się to ustawodawstwo. Sam taki brak jest w opinii Komisji sprzeczny z dyrektywą 2000/78, jako że uniemożliwia kontrolę sądową zgodności z prawem i proporcjonalności wspomnianego ustawodawstwa.
- 28 Po drugie, Komisja podnosi, że w fazie administracyjnej Węgry przywołały w istocie dwa cele, do których mają dążyć rozpatrywane przepisy, mianowicie, zasadniczo, ujednoczenie zasad dotyczących emerytur w odniesieniu do wszystkich osób i, posiłkowo, ułatwienie młodym prawnikom dostępu do sądów z zamiarem stworzenia „zrównoważonej struktury wiekowej”.
- 29 Komisja uważa zaś, że pierwszy z tych celów nie może być uważany za „zgodny z przepisami” w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78, jako że Trybunał wykluczył, że cele o charakterze organizacyjnym mogłyby uzasadniać dyskryminację. W odniesieniu do argumentu Węgier, które podnoszą, że w swoim wyroku z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawach połączonych C-159/10 i 160/10 Fuchs i Köhler, Zb.Orz. s. I-6919, Trybunał przyjął odmienne stanowisko – mianowicie, że takie cele są zgodne z przepisami – Komisja podnosi, że wyrok ten nie może mieć zastosowania w niniejszym przypadku. Otóż we wspomnianym wyroku Trybunał jej zdaniem nie tyle rozszerzył definicję „zgodnego z przepisami celu” w rozumieniu tego przepisu, ile stwierdził, że cel polegający na ustanowieniu „zrównoważonej struktury wiekowej” pomiędzy młodymi i starszymi urzędnikami może stanowić „zgodny z przepisami cel” polityki zatrudnienia i rynku pracy. Niezależnie od okoliczności, że ten „zgodny z przepisami cel” może mieć konsekwencje „organizacyjne” w szczególności pod względem wzmocnienia skuteczności służby publicznej w wymiarze sprawiedliwości, konsekwencji tych samych w sobie nie można zdaniem Komisji uważać za „zgodne z przepisami cele”.
- 30 Co do drugiego celu Komisja zauważa, że argument dotyczący zastąpienia starszych sędziów sędziami młodszymi i jakoby wynikającego z tego polepszenia jakości służby publicznej w wymiarze sprawiedliwości jest nie tylko „czystym ogólnikiem”, odrzuconym przez Try-

bunał w ww. wyroku w sprawach połączonych Fuchs i Köhler, ale także formą uprzedzenia związanego z wiekiem. Dyrektywa 2000/78 ma zaś właśnie na celu ochronę osób przed takimi uprzedzeniami.

- 31 W odniesieniu do uzasadnienia ograniczenia Węgry podnoszą, że okoliczność, iż rozpatrywane przepisy, które dotyczą zarówno sędziów, jak i prokuratorów i notariuszy, zostały przyjęte i weszły w życie w tym samym okresie, wynika wyraźnie z zamiaru ujednoczenia przez ustawodawcę w tych sektorach regulacji dotyczącej granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności w celu ustanowienia „bardziej zrównoważonej struktury wiekowej” w ramach rozpatrywanych zawodów. Cele te są ponadto „zgodne z przepisami” w rozumieniu art. 6 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, jak to przyznała sama Komisja.

W przedmiocie właściwego i koniecznego charakteru rozpatrywanych przepisów krajowych

- 32 W odniesieniu do przywołanych przez Węgry dwóch celów, do których mają dążyć sporne przepisy krajowe, Komisja uważa, że nawet jeśli cele te uznać za „zgodne z przepisami cele” w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78, wspomniane przepisy nie są właściwe do ich osiągnięcia.
- 33 W pierwszej kolejności wspomniane przepisy nie mogą przyczynić się do osiągnięcia celu ujednoczenia wieku przejścia na emeryturę, w szczególności ze względu na to, że przede wszystkim stosunek służbowy sędziów i prokuratorów zakończy się, jak tylko osiągną oni wiek emerytalny, podczas gdy stosunek pracy innych pracowników służby publicznej zakończy się tylko, gdy osiągną oni ten wiek i będą mieć ukończone lata stażu służbowego konieczne dla otrzymania pełnej emerytury. Następnie pozostają wciąż wyjątki, takie jak dotyczące prezesa Kúria, prokuratora generalnego, sędziów konstytucyjnych lub asesorów i aplikantów prokuratorских. Wreszcie sędziowie, prokuratorzy i notariusze nie mają możliwości – w przeciwieństwie do innych kategorii zawodowych sektora publicznego – zwrócenia się o zachowanie swojego urzędu „w interesie służby” po osiągnięciu wieku przejścia na emeryturę.
- 34 W drugiej kolejności, co się tyczy celu polegającego na ułatwianiu zatrudniania młodych profesjonalistów w służbie publicznej wymiaru sprawiedliwości, Komisja uważa, że sposoby stosowania rozpatrywanych przepisów sugerują, że nie zostały one ukształtowane tak, aby służyć osiągnięciu zamierzonego celu. Ponadto nie umożliwiły one przekazania doświadczenia przez starszych urzędników młodszym prawnikom podejmującym pracę w rozpatrywanych zawodach. Spójniejszym i trwalszym sposobem osiągnięcia zamierzonego celu byłoby stopniowe obniżenie granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności.
- 35 W tym względzie Węgry odpowiadają, że w rzeczywistości dzięki tym przepisom i jednocześnie możliwościom mianowania młodszych prawników dostępna jest dla pokolenia „wieku średniego” duża liczba stanowisk wysokiego szczebla w sądach i prokuraturze. Chociaż starsi sędziowie, prokuratorzy i notariusze są zmuszeni opuścić służbę, wielu z nich pozostanie na miejscu. Obecność tych ostatnich i możliwość uzyskania przez nich wyższych stanowisk gwarantują zaś, że przełożą swoim młodszym kolegom nabyte przez siebie doświadczenie.
- 36 Komisja uważa także, że tak szybkie i radykalne obniżenie granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia przywołanych celów, przy uwzględnieniu poważnych konsekwencji, jakie taka zmiana może mieć w odniesieniu do sędziów, prokuratorów i notariuszy, których to dotyczy. Byli oni bowiem zmuszeni

do szybkiego opuszczenia służby i nie mieli czasu na podjęcie decyzji, w szczególności o charakterze finansowym, aby sprostać zmniejszeniu się swoich dochodów.

- 37 Węgry są natomiast zdania, że dotyczące zainteresowanych okresy przejściowe były znane nie od chwili przyjęcia spornych przepisów, ale od dnia 20 czerwca 2011 r., gdy parlament węgierski uchwalił ustawę nr LXXII z 2011 r. o zmianie niektórych ustaw w sprawie statusu prawnego zgodnie z ustawą zasadniczą. Artykuł 10 ust. 1 tej ustawy nr LXXII z 2011 r. zawierał bowiem już „terminy wypowiedzenia, które miały być później transponowane do ustawy z 2011 r. o sędziach i do przepisów przejściowych”. W tych okolicznościach zainteresowani mogli zapoznać się z okresami przejściowymi przewidzianymi przez sporne przepisy od czerwca 2011 r. Węgry dodają, że w przypadku notariuszy przepisy obniżające granicę wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności wejdą w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2014 r., tak że dysponują oni jeszcze dłuższym czasem na przygotowanie się.

W przedmiocie spójności uregulowania

- 38 Komisja podkreśla, że brak jest jakiegokolwiek spójności między spornymi przepisami a węgierską reformą powszechnego systemu emerytalnego. Wskazuje ona, że „w 2002 r. zakończy się obligatoryjnie stosunek służbowy sędziów, prokuratorów i notariuszy w wieku od 62 do 70 lat”, podczas gdy „pomiędzy 2014 a 2022 r. ogólny wiek przejścia na emeryturę, a tym samym [granica wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności] mająca zastosowanie również do sędziów, prokuratorów i notariuszy, podniesie się stopniowo z 62 do 65 lat”. Zatem kombinacja tych dwóch reform skutkuje niezwykle nierównoważoną sytuacją w odniesieniu do rekrutacji i awansowania młodych prawników, jako że w latach 2012 i 2013 można spodziewać się, że państwo przystąpi do masowej rekrutacji osób w celu zapelnienia wakatów, podczas gdy, począwszy od 2014 r. – ze względu na podwyższenie granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności – ten proces rekrutacji prawdopodobnie ulegnie znacznemu spowolnieniu.
- 39 Zdaniem Węgier zarzucana przez Komisję niespójność jest tylko pozorna. Podwyższenie granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności można obserwować w prawie wszystkich państwach członkowskich, co nie podważa wewnętrznej logiki spornych przepisów. Przepisy te wiążą właśnie tę granicę wieku dla rozpatrywanych zawodów z wiekiem uprawniającym do uzyskania emerytury, tak aby wiek, który został ustanowiony, odpowiadał rozwojowi gospodarczemu i demograficznemu, za którym system emerytalny i polityka zatrudnienia muszą nieuchronnie podążać. Polityka stosowana przez państwa członkowskie w dziedzinie emerytur zasadza się zatem na przesłance stanowiącej, że granica wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności i wiek, od którego osoby są uprawnione do emerytury, powinny zawsze ewoluować łącznie, tak aby można było zagwarantować optymalną realizację zamierzonych celów polityki zatrudnienia.

Ocena Trybunału

Przedmiot skargi

- 40 Na wstępie trzeba zbadać podniesiony przez Węgry argument, zgodnie z którym należy umorzyć postępowanie w odniesieniu do części skargi w zakresie, w jakim stała się ona bezprzedmiotowa na skutek wyroku wydanego przez Alkotmánybíróság.
- 41 Należy przypomnieć w tym względzie, iż z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wystąpienie uchybienia powinno być oceniane z punktu widzenia sytuacji danego państwa członkowskiego

- istniejącej w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii oraz że Trybunał nie bierze pod uwagę zmian, które nastąpiły w terminie późniejszym (zob. w szczególności wyroki: z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie C-209/02 Komisja przeciwko Austrii, Rec. s. I-1211, pkt 16; z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-565/10 Komisja przeciwko Włochom, pkt 22).
- 42 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że rozpatrywane przepisy krajowe obowiązywały w dniu upływu terminu wyznaczonego przez Komisję w uzasadnionej opinii. Ponadto, jak Węgry same przyznały w toku rozprawy, właściwe organy krajowe wydały na podstawie tych przepisów indywidualne akty administracyjne mające na celu zakończenie stosunków pracy zainteresowanych osób.
- 43 W dniu 16 lipca 2012 r., tzn. po upływie wspomnianego terminu, co nastąpiło w dniu 7 kwietnia 2012 r., Alkotmánybíróság wydał wyrok, którym uchylił art. 90 lit. ha) i art. 230 ustawy z dnia 2011 r. o sędziach.
- 44 Zdaniem Węgier, skoro w wyroku tym orzeczono uchylenie z mocą wsteczną wspomnianych art. 90 lit. ha) i art. 230, nie można już uważać, że obowiązywały one w chwili upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii.
- 45 Należy jednakże stwierdzić w tym względzie, że zgodnie z orzecznictwem wspomnianym w art. 41 niniejszego wyroku data, w odniesieniu do której Trybunał powinien dokonać oceny istnienia zarzucanego Węgrom uchybienia, to dzień 7 kwietnia 2012 r. Retroaktywny charakter wyroku wydanego przez Alkotmánybíróság nie powoduje zatem usunięcia przedmiotu rozpatrywanej skargi, jako że uchylenie art. 90 lit. ha) i art. 230 ustawy z 2011 r. o sędziach wynika z okoliczności, która nastąpiła po tej dacie i która z tego względu nie może być brana pod uwagę.
- 46 W każdym razie należy stwierdzić, że po pierwsze, wspomniany wyrok nie wywiera żadnego skutku w odniesieniu do przepisów przejściowych, które przewidują zasady analogiczne do tych zawartych w art. 90 lit. ha) i art. 230 ustawy z 2011 r. o sędziach. Po drugie, skoro uchylenie tych ostatnich przepisów nie miało bezpośredniego wpływu na ważność indywidualnych aktów, za pośrednictwem których zakończono stosunki pracy zainteresowanych osób, osoby te nie zostają automatycznie przywrócone na swoje stanowiska. Przeciwnie, aby uzyskać przywrócenie osoby te są obowiązane wnieść skargi o stwierdzenie nieważności tych aktów – skargi, których wynik, jak zostało potwierdzone podczas rozprawy przez same Węgry, nie jest pewny.
- 47 W rezultacie należy orzec co do całości skargi.

Co do istoty skargi

- 48 Aby dokonać oceny zasadności zarzutu Komisji wobec Węgier, należy przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 dyrektywy 2000/78 „zasada równego traktowania» oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji z przyczyn określonych w art. 1» tej dyrektywy. Artykuł 2 ust. 2 lit. a) omawianej dyrektywy uściśla, że do celów ust. 1 dyskryminacja bezpośrednia występuje w przypadku, gdy osobę traktuje się mniej przychylnie, niż traktuje się inną osobę w porównywalnej sytuacji, z jakiegokolwiek przyczyny wymienionej w art. 1 tejszej dyrektywy (wyrok z dnia 13 września 2011 r. w sprawie C-447/09 Prigge i in., Zb.Orz. s. I-8003, pkt 42).
- 49 W niniejszym przypadku nie jest kwestionowane, że sporne przepisy krajowe przewidują, że odnośni sędziowie, prokuratorzy i notariusze zaprzestają z mocy prawa pełnienie służby wraz z osiągnięciem wieku 62 lat.

- 50 Wykonujące te zawody osoby, które osiągnęły wiek 62 lat, znajdują się w sytuacji porównywalnej do sytuacji osób, młodszych, wykonujących te same zawody. Jednakże te pierwsze ze względu na swój wiek są zmuszone do zaprzestania z mocy prawa pełnienia służby (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawach połączonych Fuchs i Köhler, pkt 34; a także w sprawie Prigge i in., pkt 44).
- 51 Otóż sporne przepisy, na podstawie których okoliczność osiągnięcia przez dane osoby wieku określonego przez te przepisy dla celów przejścia na emeryturę pociąga za sobą rozwiązanie z mocy prawa stosunku pracy, należy uznać za wprowadzające gorsze traktowanie osób, które osiągnęły ten wiek, w stosunku do wszystkich pozostałych osób czynnych zawodowo. Takie przepisy wprowadzają zatem odmienne traktowanie bezpośrednio ze względu na wiek, o którym stanowi art. 2 ust. 1 i art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2000/78 (zob. podobnie wyrok z dnia 16 października 2007 r. w sprawie C-411/05 Palacios de la Villa, Zb.Orz. s. I-8531, pkt 51).
- 52 Węgry podnoszą w tym względzie, że w rzeczywistości przepisy te dokonały obniżenia granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności w celu zaradzenia pozytywnej dyskryminacji, z której korzystali sędziowie, prokuratorzy i notariusze w ramach wcześniej obowiązującego systemu w zakresie, w jakim mogli w przeciwieństwie do innych pracowników służby publicznej pozostawać na służbie do wieku 70 lat.
- 53 Okoliczność taka nie może jednak podważać istnienia odmiennego traktowania osób, które muszą zaprzestać pełnienia służby ze względu na ukończenie wieku 62 lat, w stosunku do osób, które nie osiągnąwszy jeszcze tego wieku, mogą pozostać na służbie. Odmienne traktowanie ze względu na wiek zasada się bowiem na samym istnieniu granicy wieku, po przekroczeniu której zainteresowane osoby zaprzestają pełnienia służby, niezależnie od wieku ustalonego dla tej granicy i a fortiori dla granicy, która obowiązywała uprzednio.
- 54 Należy w rezultacie stwierdzić, że rozpatrywane przepisy wprowadzają odmienne traktowanie bezpośrednio ze względu na wiek w rozumieniu art. 1 w związku z art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2000/78.
- 55 Z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2000/78 wynika jednak, że odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem i jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne (ww. wyrok w sprawie Prigge i in., pkt 77; a także wyrok z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie C-141/11 Hörnfeldt, pkt 21).
- 56 Należy zatem sprawdzić, czy sporne przepisy są uzasadnione zgodnym z przepisami celem i czy środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne oraz przestrzegają tym samym zasady proporcjonalności.
- 57 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, celów, do których dążą te przepisy, należy zauważyć przede wszystkim, że nie jest decydująca przywołana przez Komisję okoliczność, zgodnie z którą z przepisów tych nie wynika wyraźnie żaden konkretny cel.
- 58 Z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78 nie można bowiem wnioskować, że brak doprecyzowania w ustawodawstwie krajowym, o którym mowa, odnoszącego się do realizowanego celu, skutkuje automatycznie tym, że wykluczone jest, by ustawodawstwo to mogło być w oparciu o ten przepis uzasadnione. Wobec braku takiego doprecyzowania ważne jest jednakże, by inne elementy wynikające z ogólnego kontekstu danego uregulowania pozwoliły na określenie celu leżącego u jego podstaw dla dokonania kontroli sądowej jego zgodności

z przepisami prawa, a także właściwego i koniecznego charakteru środków zastosowanych do realizacji tego celu (zob. ww. wyroki: w sprawach połączonych Fuchs i Köhler, pkt 39; a także w sprawie Hörnfeldt, pkt 24).

- 59 Z tego względu należy zbadać argumenty, które podniosły Węgry w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, a także w swoich pismach i w toku rozprawy, zgodnie z którymi rozpatrywane przepisy mają na celu osiągnięcie w istocie dwóch celów, mianowicie, po pierwsze, ujednoczenia w ramach zawodów objętych służbą publiczną granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności przy zagwarantowaniu stabilności systemu emerytalnego, wysokiego poziomu zatrudnienia oraz polepszenia jakości i skuteczności danych czynności związanych z administrowaniem wymiarem sprawiedliwości, a po drugie, wdrożenia „bardziej zrównoważonej struktury wiekowej” ułatwiającej młodym prawnikom dostęp do zawodów sędziego, prokuratora i notariusza oraz gwarantującej im szybszą karierę.
- 60 Co do zgodnego z przepisami charakteru tych celów należy przypomnieć, w drugiej kolejności, że Trybunał orzekł już, że celami, które mogą być uznane za „zgodne z przepisami” w rozumieniu art. 6 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2000/78, a co za tym idzie, za mogące uzasadnić odstępstwo od zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, są cele z zakresu polityki społecznej, takie jak cele związane z polityką zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego (zob. wyroki: z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-388/07 Age Concern England, Zb.Orz. s. I-1569, pkt 46; z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie C-88/08 Hütter, Zb.Orz. s. I-5325, pkt 41; a także ww. wyrok w sprawie Prigge i in., pkt 81).
- 61 Co się tyczy celu zakładającego ujednoczenie w ramach zawodów objętych służbą publiczną granic wiekowych obligatoryjnego zaprzestania działalności, należy stwierdzić, jak podniosła rzecznik generalna w pkt 63 swojego stanowiska, że w zakresie, w jakim dążenie do takiego celu umożliwia zapewnienie poszanowania zasady równego traktowania dla wszystkich osób danego sektora i w odniesieniu do zasadniczego elementu ich stosunku pracy, takiego jak moment przejścia na emeryturę, cel ten może stanowić zgodny z przepisami cel polityki zatrudnienia.
- 62 Co się tyczy celu zakładającego wdrożenie bardziej zrównoważonej struktury wiekowej ułatwiającej młodym prawnikom dostęp do zawodów sędziego, prokuratora i notariusza, wystarczy stwierdzić, że Trybunał miał już okazję stwierdzić, że jeżeli chodzi o cel polegający na utworzeniu zrównoważonej struktury wiekowej pomiędzy młodymi i starszymi urzędnikami, mającej wspierać zatrudnienie i awanse młodych pracowników, zoptymalizowanie zarządzania zasobami ludzkimi i tym samym zapobieganie ewentualnym sporom dotyczącym zdolności pracownika do wykonywania swojej pracy po osiągnięciu pewnego wieku, przy jednoczesnym zagwarantowaniu jakości pracy administracji wymiaru sprawiedliwości, może on stanowić zgodny z przepisami prawa cel polityki zatrudnienia i rynku pracy (wyrok w sprawach połączonych Fuchs i Köhler, pkt 50).
- 63 O ile z powyższego wynika, że sporne przepisy są uzasadnione zgodnymi z przepisami celami, o tyle należy jeszcze sprawdzić, w ostatniej kolejności, czy rozpatrywane przepisy krajowe stanowią właściwe i konieczne środki dla osiągnięcia tych dwóch celów.
- 64 Co się tyczy pierwszego celu, przepisy te są co do zasady właściwym środkiem do urzeczywistnienia zamierzonego przez Węgry celu ujednoczenia w zakresie, w jakim dążą one, jeśli nie do usunięcia, to przynajmniej do znacznego ograniczenia rozbieżności granic wiekowych obligatoryjnego zaprzestania działalności w odniesieniu do wszystkich zawodów objętych służbą publiczną w wymiarze sprawiedliwości.

- 65 Jednakże należy jeszcze zbadać, czy wspomniane przepisy stanowią również środek konieczny dla tego celu.
- 66 Aby zbadać zaś, czy rozpatrywane przepisy wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wspomnianego celu, i nadmiernie godzą w interesy zainteresowanych osób, należy przyrzeć się tym przepisom w kontekście legislacyjnym, w jaki się wpisują, i uwzględnić zarówno szkodę, jaką mogą powodować względem określonych osób, jak i korzyści, jakie czerpie z nich społeczeństwo w ogólności oraz wchodzące w jego skład jednostki (zob. wyrok z dnia 12 października 2010 r. w sprawie C-45/09 Rosenbladt, Zb.Orz. s. I-9391, pkt 73).
- 67 Należy zauważyć w tym względzie, że kategorie osób, których dotyczą wspomniane przepisy, korzystały do czasu ich wejścia w życie z odstępstwa pozwalającego im pozostać na służbie do wieku 70 lat, co prowadziło do powstania u tych osób zasadnych oczekiwań co do utrzymania się na służbie do czasu osiągnięcia tego wieku.
- 68 Rozpatrywane przepisy dokonały zaś nagłego i znacznego obniżenia granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności, nie przewidując środków przejściowych, które mogłyby chronić uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób.
- 69 I tak wskutek rozpatrywanych przepisów, które weszły w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2012 r., po pierwsze, wszyscy sędziowie i prokuratorzy, którzy osiągnęli wiek 62 lat przed tą datą, są zmuszeni do opuszczenia służby w dniu 30 czerwca 2012 r., czyli po okresie sześciu miesięcy, a ci, którzy osiągnęli ten wiek pomiędzy dniem 1 stycznia a 31 grudnia 2012 r., zaprzestaną pełnienia służby w dniu 31 grudnia 2012 r., czyli po okresie, który w żadnym wypadku nie przekroczy jednego roku i który w większości przypadków będzie krótszy. Po drugie, notariusze, którzy osiągną wiek 62 lat przed dniem 1 stycznia 2014 r., zaprzestaną wykonywania swoich funkcji w tym dniu, czyli najpóźniej dwa lata po wejściu w życie nowego uregulowania emerytalnego.
- 70 W tych okolicznościach zainteresowane osoby opuszczają automatycznie i ostatecznie rynek pracy, przy czym nie miały one czasu na podjęcie środków, w szczególności o charakterze ekonomicznym i finansowym, wymaganych przez taką sytuację, biorąc pod uwagę okoliczność, po pierwsze, że ich emerytura jest – jak zostało uściślone w toku rozprawy – niższa o co najmniej 30% od ich wynagrodzenia, a po drugie, że zaprzestanie działalności nie uwzględni okresów składkowych, co zatem nie gwarantuje prawa do emerytury w pełnym wymiarze.
- 71 Należy stwierdzić, że Węgry nie przedstawiły żadnych okoliczności umożliwiających stwierdzenie, iż żadne mniej restrykcyjne przepisy nie pozwoliłyby na osiągnięcie rozpatrywanego celu.
- 72 Wprawdzie to państwo członkowskie podniosło, że zainteresowane osoby miały możliwość przewidzenia od 2011 r., że zostaną wprowadzone zmiany w ich systemie emerytalnym, jako że art. 10 ust. 1 ustawy nr LXXII z 2011 r. o zmianie niektórych ustaw w sprawie statusu prawnego zgodnie z ustawą zasadniczą zawierał bowiem już „terminy wypowiedzenia”, które miały być później transponowane do ustawy z 2011 r. o sędziach i do przepisów przejściowych. Jednakże nawet przyjmując, że terminy te mogły być wystarczające dla uniknięcia przez zainteresowane osoby jakiegokolwiek szkody, należy zauważyć, że Węgry w żaden sposób nie wyjaśniły, że sporne przepisy pozwalały sędziom, prokuratorom i notariuszom przewidzieć z wystarczającym stopniem pewności projektowane zmiany ich systemu emerytalnego i podjąć konieczne środki.

- 73 Ponadto Węgry nie wskazały także powodów, dla których, z jednej strony, dokonały obniżenia o osiem lat wieku przejścia na emeryturę, nie przewidując stopniowego rozłożenia tej zmiany w czasie, podczas gdy, z drugiej strony, ustawa Tny nie tylko przewidywała, że podwyższenie o trzy lata wieku przejścia na emeryturę – mianowicie z 62 do 65 lat – będzie następować, począwszy od 2014 r., przez okres ośmiu lat, ale także weszła w życie od dnia 1 stycznia 2010 r., czyli na cztery lata przed tym, zanim zaczną mieć zastosowanie.
- 74 Jak podkreśliła zaś rzecznik generalna w pkt 66 swojego stanowiska, te różnice pomiędzy spornymi przepisami a ustawą Tny wskazują, że interesy tych osób, których dotyczy obniżenie granicy wieku przejścia na emeryturę, nie zostały uwzględnione w taki sam sposób jak interesy pozostałych osób zatrudnionych w służbie publicznej, dla których wspomniana granica wieku została podwyższona.
- 75 W świetle poprzedzających rozważań należy uznać, że rozpatrywane przepisy nie są konieczne dla osiągnięcia przywołanego przez Węgry celu ujednoczenia.
- 76 Co się tyczy celu drugiego, zakładającego wdrożenie bardziej zrównoważonej struktury wiekowej ułatwiającej młodym prawnikom dostęp do zawodów sędziego, prokuratora i notariusza oraz gwarantującej im szybszą karierę, należy uznać, że – jak podkreślają to Węgry – obniżenie granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności skutkuje zwolnieniem licznych stanowisk, które będą mogli zająć młodzi prawnicy, oraz przyspieszeniem rotacji i odnowienia kadr w rozpatrywanych zawodach.
- 77 Jednakże takie krótkoterminowe, pozornie pozytywne skutki mogą stawić pod znakiem zapytania możliwość osiągnięcia rzeczywiście zrównoważonej „struktury wiekowej” w perspektywie średnio i długoterminowej.
- 78 O ile bowiem w toku 2012 r. odnowienie kadr w rozpatrywanych zawodach będzie podlegało bardzo istotnemu przyspieszeniu ze względu na okoliczność, że osiem roczników zostanie zastąpionych przez tylko jeden, mianowicie rocznik 2012, o tyle ten rytm rotacji ulegnie bardzo radykalnemu spowolnieniu w 2013 r., gdy trzeba będzie zastąpić tylko jeden rocznik. Ponadto ten rytm rotacji będzie coraz wolniejszy, w miarę jak granica wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności będzie stopniowo wzrastała z 62 do 65 lat zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Tny, pociągając za sobą nawet pogorszenie możliwości dostępu młodych prawników do zawodów w wymiarze sprawiedliwości.
- 79 Wynika z tego, że rozpatrywane przepisy nie są właściwe dla osiągnięcia celu polegającego na wdrożeniu bardziej zrównoważonej „struktury wiekowej”.
- 80 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że sporne przepisy krajowe ustanawiające odmienne traktowanie nie zachowują zasady proporcjonalności i z tego względu skargę Komisji należy uwzględnić.
- 81 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że przyjmując uregulowanie krajowe wymagające zaprzestania działalności zawodowej przez sędziów, prokuratorów i notariuszy wraz z osiągnięciem przez nich wieku 62 lat, co powoduje odmienne traktowanie ze względu na wiek niemające charakteru proporcjonalnego w stosunku do zamierzonych celów, Węgry uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE.

W przedmiocie kosztów

82 Zgodnie z art. 138 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Węgier kosztami postępowania, a te przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Przyjmując uregulowanie krajowe wymagające zaprzestania działalności zawodowej przez sędziów, prokuratorów i notariuszy wraz z osiągnięciem przez nich wieku 62 lat, co powoduje odmienne traktowanie ze względu na wiek niemające charakteru proporcjonalnego w stosunku do zamierzonych celów, Węgry uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.**
- 2) **Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)**z dnia 18 czerwca 2020 r.⁽¹⁾**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dopuszczalność – Artykuł 63 TFUE – Swobodny przepływ kapitału – Istnienie ograniczenia – Ciężar dowodu – Dyskryminacja pośrednia związana z pochodzeniem kapitału – Artykuł 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do swobodnego zrzeszania się – Przepisy krajowe nakładające obwarowane sankcją obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na organizacje pozarządowe otrzymujące wsparcie finansowe z innych państw członkowskich lub z państw trzecich – Artykuł 7 karty praw podstawowych – Prawo do poszanowania życia prywatnego – Artykuł 8 ust. 1 karty praw podstawowych – Prawo do ochrony danych osobowych – Przepisy krajowe nakładające obowiązek ujawnienia informacji o osobach udzielających wsparcia finansowego stowarzyszeniom i o kwocie tego wsparcia – Uzasadnienie – Nadrzędny wzgląd interesu ogólnego – Przejrzystość finansowania stowarzyszeń – Artykuł 65 TFUE – Porządek publiczny – Bezpieczeństwo publiczne – Zwalczanie prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej – Artykuł 52 ust. 1 karty praw podstawowych

W sprawie C-78/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 6 lutego 2018 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari i K. Talabér-Ritz, a następnie V. Di Bucci, L. Havas i L. Malferrari, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez:

Królestwo Szwecji, które reprezentowali A. Falk, C. Meyer-Seitz i H. Shev, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

Węgrom, które reprezentowali M.Z. Fehér i G. Koós, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

¹ Język postępowania: węgierski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, L.S. Rossi i I. Jarukaitis, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (sprawozdawca), D. Šváby i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Şereş, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 października 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 stycznia 2020 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że przyjmując przepisy a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (ustawy LXXVI z 2017 r. o przejrzystości organizacji otrzymujących wsparcie zagraniczne, zwanej dalej „ustawą o przejrzystości”), które nakładają obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na określone kategorie organizacji społeczeństwa obywatelskiego korzystających bezpośrednio lub pośrednio ze wsparcia zagranicznego przekraczającego określony próg i które przewidują możliwość stosowania sankcji wobec organizacji niewywiązujących się z tych obowiązków, Węgry wprowadziły dyskryminujące, nieuzasadnione i niepotrzebne ograniczenia dotyczące darowizn zagranicznych na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, naruszając swoje zobowiązania wynikające z art. 63 TFUE oraz art. 7, 8 i 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”).

I. Przepisy węgierskie**A. Ustawa o przejrzystości**

- 2 W preambule do ustawy o przejrzystości stwierdza się między innymi, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego „przyczynia[ją] się do demokratycznej kontroli i publicznej debaty na temat spraw publicznych” oraz że „odgrywają decydującą rolę w kształtowaniu opinii publicznej”, a ich „przejrzystość leży w najbardziej istotnym interesie publicznym”.
- 3 W preambule tej stwierdza się również, że „wsparcie udzielane organizacjom [społeczeństwa obywatelskiego] z nieznanych źródeł zagranicznych może być wykorzystane przez zagraniczne grupy interesów do forsowania – za pomocą oddziaływania społecznego tych organizacji – ich własnych interesów zamiast interesów społeczności w życiu społecznym i politycznym Węgier” oraz że to wsparcie „może stanowić zagrożenie dla politycznych i gospodarczych interesów kraju, a także dla funkcjonowania instytucji prawnych bez ingerencji z zewnątrz”.
- 4 Artykuł 1 tej ustawy brzmi następująco:
„1. Do celów stosowania niniejszej ustawy za organizację otrzymującą wsparcie zagraniczne uznaje się stowarzyszenia lub fundacje otrzymujące korzyści majątkowe określone w ust. 2 (zwane dalej łącznie: »organizacją otrzymującą wsparcie zagraniczne«).

2. W rozumieniu niniejszej ustawy każde przysporzenie środków pieniężnych lub innych aktywów pochodzących pośrednio lub bezpośrednio z zagranicy, bez względu na tytuł prawny, uznaje się za wsparcie, z chwilą gdy osiągnię – samodzielnie lub łącznie – w danym roku podatkowym dwukrotność kwoty określonej w art. 6 ust. 1 lit. b) pénzmosás és a terrorizmus finansírozása megelözéséröl és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (ustawy LIII z 2017 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczaniu).

[...]

4. Niniejsza ustawa nie ma zastosowania do:

- a) stowarzyszeń i fundacji niebędących organizacjami społeczeństwa obywatelskiego;
- b) stowarzyszeń objętych sportról szóló 2004. évi I. törvény (ustawą I z 2004 r. o sporcie);
- c) organizacji prowadzących działalność religijną;
- d) organizacji i stowarzyszeń mniejszości narodowych objętych nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (ustawą CLXXIX z 2011 r. o prawach mniejszości narodowych), a także fundacji, które zgodnie ze swoim statutem prowadzą działalność bezpośrednio związaną z autonomią kulturalną mniejszości narodowej albo które reprezentują i chronią interesy danej mniejszości narodowej”.

5. Artykuł 2 ustawy o przejrzystości stanowi:

„1. Z chwilą gdy kwota otrzymanego w danym roku wsparcia osiągnię dwukrotność kwoty określonej w art. 6 ust. 1 lit. b) ustawy LIII z 2017 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczaniu, stowarzyszenie lub fundacja w rozumieniu art. 1 ust. 1 zgłaszają, w terminie 15 dni, że stały się organizacją otrzymującą wsparcie zagraniczne.

2. Organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne przekazuje zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, do sądu właściwego ze względu na jej siedzibę (zwanego dalej »sądem rejestrowym«) wraz z danymi określonymi w załączniku I. Sąd rejestrowy dołącza zgłoszenie do akt stowarzyszenia lub fundacji znajdujących się w rejestrze organizacji obywatelskich oraz innych organizacji uznanych za niekomercyjne (zwanym dalej »rejestrem«) oraz dokonuje rejestracji stowarzyszenia lub fundacji jako organizacji otrzymującej wsparcie zagraniczne.

3. Stosując odpowiednio przepisy ust. 1, organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne przekazuje do sądu rejestrowego jednocześnie ze swoim rozliczeniem zgłoszenie zawierające dane określone w załączniku I dotyczące wsparcia otrzymanego w poprzednim roku. Odnośnie do danego roku zgłoszenie powinno zawierać:

- a) w przypadku wsparcia poniżej 500 000 forintów [węgierskich (HUF) (ok. 1500 EUR)] na darczyńcę – informacje wymienione w części II A załącznika I,
- b) w przypadku wsparcia wynoszącego co najmniej 500 000 [HUF] na darczyńcę – informacje wymienione w części II B załącznika I.

4. Do 15 dnia każdego miesiąca sąd rejestrowy przekazuje ministrowi odpowiedzialnemu za prowadzenie portalu informacji obywatelskiej nazwę, siedzibę i numer identyfikacji podatkowej stowarzyszeń i fundacji, które wpisał do rejestru jako organizacje otrzymujące wsparcie zagraniczne w poprzednim miesiącu. Minister bezzwłocznie rozpowszechnia przekazane informacje w celu ich bezpłatnego publicznego udostępnienia na ustanowionej w tym celu platformie elektronicznej.

5. Po dokonaniu zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne niezwłocznie zamieszcza na swojej stronie internetowej i w swoich publikacjach oraz innych produktach prasowych w rozumieniu ustawy o wolności prasy i podstawowych

zasadach mających zastosowanie do treści rozpowszechnianych przez media informację, że została uznana za organizację otrzymującą wsparcie zagraniczne w rozumieniu niniejszej ustawy.

6. Organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne pozostaje związana obowiązkiem określonym w ust. 5 tak długo, jak długo jest uznawana za organizację tego typu w rozumieniu niniejszej ustawy”.

6 Artykuł 3 ustawy o przejrzystości stanowi:

„1. Jeśli stowarzyszenie lub fundacja nie wypełniają obowiązków wynikających z niniejszej ustawy, prokurator, gdy tylko poweźmie o tym wiadomość, stosując obowiązujące w stosunku do niego przepisy, wzywa stowarzyszenie lub fundację do spełnienia w terminie 30 dni wynikających z ustawy obowiązków.

2. Jeśli organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne nie spełni obowiązku wskazanego przez prokuratora, prokurator ponownie wzywa ją do spełnienia obowiązków nałożonych niniejszą ustawą w terminie 15 dni. Po bezskutecznym upływie tego terminu w ciągu kolejnych 15 dni prokurator wnosi do sądu rejestrowego o nałożenie grzywny na podstawie art. 37 ust. 2 civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárás szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (ustawy CLXXXI z 2011 r. o sądowej rejestracji organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz mających zastosowanie zasadach i procedurach).

3. Po ponownym wezwaniu organizacji, o którym mowa w ust. 2, prokurator podejmuje działania z zachowaniem proporcjonalności i stosując w drodze analogii przepisy egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (ustawy CLXXV z 2011 r. o prawie do stowarzyszania się, statusie stowarzyszeń o celach niezarobkowych, działaniu i finansowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego) oraz ustawy CLXXXI z 2011 r. o sądowej rejestracji organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz mających zastosowanie zasadach i procedurach”.

7 Artykuł 4 ustawy o przejrzystości stanowi:

„1. Jeśli wpłaty środków pieniężnych lub innych aktywów otrzymywanych przez organizację otrzymującą wsparcie zagraniczne nie osiągną w ciągu roku następującego po roku podatkowym, o którym mowa w art. 2 ust. 3, dwukrotności kwoty określonej w art. 6 ust. 1 lit. b) ustawy LIII z 2017 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczaniu, stowarzyszenie lub fundacja przestają być uznawane za organizację otrzymującą wsparcie zagraniczne oraz podają tę informację, stosując przepisy dotyczące zgłoszenia przez analogię, w terminie 30 dni od przyjęcia sprawozdania rocznego za rok, w którym ta okoliczność wystąpiła. Sąd rejestrowy powiadamia o tym również, zgodnie z art. 2 ust. 4, ministra odpowiedzialnego za prowadzenie portalu informacji obywatelskiej, który niezwłocznie usuwa dane tej organizacji z ustanowionej w tym celu platformy elektronicznej.

2. Po dokonaniu zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, sąd rejestrowy niezwłocznie wykreśla z rejestru informację, że stowarzyszenie lub fundacja są organizacją otrzymującą wsparcie zagraniczne”.

8 Część I załącznika I do ustawy o przejrzystości stanowi, że zgłoszenie, iż organizacja społeczeństwa obywatelskiego stała się organizacją otrzymującą wsparcie zagraniczne, o którym mowa w art. 2 ustawy, musi wskazywać rok, w którym następuje takie przekształcenie, oraz nazwę, siedzibę i numer identyfikacyjny danej organizacji.

9 Ponadto część II A załącznika I stanowi, że jeżeli całkowita kwota wsparcia otrzymanego z zagranicy nie osiąga progu, o którym mowa w art. 2 ust. 3 wspomnianej ustawy,

w zgłoszeniu należy podać, po pierwsze, całkowitą kwotę uzyskaną w wyniku przysporzenia środków pieniężnych, po drugie, całkowitą kwotę uzyskaną w wyniku przysporzenia innych aktywów, a po trzecie, łączną liczbę darczyńców, od których te korzyści majątkowe pochodzą.

- 10 Wreszcie, część II B załącznika I stanowi, że w przypadku gdy całkowita kwota wsparcia otrzymanego z zagranicy osiągnie lub przekroczy próg, o którym mowa w art. 2 ust. 3 tej ustawy, zgłoszenie powinno wyszczególnić kwotę i źródło każdej otrzymanej darowizny, ze wskazaniem, w przypadku gdy źródłem jest osoba fizyczna, nazwiska, państwa i miasta zamieszkania tej ostatniej, a w przypadku gdy źródłem jest osoba prawna, jej nazwę i siedzibę.

B. Ustawa CLXXV z 2011 r.

- 11 Ustawa CLXXV z 2011 r. o prawie do stowarzyszania się, statusie stowarzyszeń o celu niezarobkowym, działaniu i finansowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, do której odnosi się art. 3 ustawy o przejrzystości, stanowi w art. 3 ust. 3:

„Prawo do stowarzyszania się [...] nie może polegać na naruszeniu lub nakłanianiu do naruszenia prawa [...]”.

- 12 Artykuł 11 ust. 4 tej ustawy stanowi:

„Sąd rozwiązuje stowarzyszenie na wniosek prokuratora, jeżeli jego działanie lub działalność narusza art. 3 ust. 3–5”.

C. Ustawa CLXXXI z 2011 r.

- 13 Ustawa CLXXXI z 2011 r. o sądowej rejestracji organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz mających zastosowanie zasadach i procedurach, do której odnosi się również art. 3 ustawy o przejrzystości, zawiera między innymi art. 71/G ust. 2, zgodnie z którym właściwy sąd może podjąć w stosunku do organizacji społeczeństwa obywatelskiego następujące działania:

- „a) nałożyć grzywnę w wysokości od 10 000 do 900 000 [HUF (od około 30 do około 2700 EUR)] na organizację lub na jej przedstawiciela [...];
- b) uchylić decyzję organizacji [...] niezgodną z prawem i, w razie potrzeby, nakazać podjęcie nowej decyzji, wskazując w nakazie odpowiedni termin;
- c) jeżeli jest prawdopodobne, że prawidłowe działanie organizacji może zostać przywrócone poprzez zwołanie jej organu nadrzędnego, zwołać organ decyzyjny organizacji lub zlecić to zadanie właściwej osobie lub organizacji – na koszt organizacji;
- d) wyznaczyć zarządcę na okres maksymalnie 90 dni, jeśli przywrócenia prawidłowego działania organizacji nie można zapewnić w inny sposób i jeśli, mając na uwadze wynik postępowania, wydaje się to szczególnie uzasadnione, biorąc pod uwagę działanie organizacji lub inne okoliczności;
- e) rozwiązać organizację”.

D. Ustawa LIII z 2017 r.

- 14 Kwota określona w art. 6 ust. 1 lit. b) ustawy LIII z 2017 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczaniu, o której mowa w art. 1, 2 i 4 ustawy o przejrzystości, wynosi 7,2 mln HUF (około 20 800 EUR).

II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 15 W dniu 14 lipca 2017 r. Komisja skierowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła, że przyjmując ustawę o przejrzystości, to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 63 TFUE oraz art. 7, 8 i 12 karty praw podstawowych, oraz wyznaczyła mu miesięczny termin na przedstawienie uwag.
- 16 W dniu 17 lipca 2017 r. Węgry wniosły o przedłużenie tego terminu, na co Komisja się nie zgodziła.
- 17 W dniach 14 sierpnia i 7 września 2017 r. Węgry przesłały Komisji dwa zestawy uwag dotyczących wezwania do usunięcia uchybienia, kwestionując zasadność zawartych w nim zarzutów.
- 18 W dniu 5 października 2017 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 63 TFUE oraz art. 7, 8 i 12 karty praw podstawowych, wprowadzając dyskryminujące, nieuzasadnione i niepotrzebne ograniczenia dotyczące darowizn zagranicznych na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego na mocy przepisów ustawy o przejrzystości, nakładających obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na niektóre kategorie organizacji społeczeństwa obywatelskiego otrzymujących bezpośrednio lub pośrednio wsparcie zagraniczne przekraczające określony próg i przewidujących możliwość stosowania sankcji wobec organizacji, które nie wywiązują się z tych obowiązków. Komisja dała również Węgrom miesiąc na podjęcie niezbędnych środków w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii lub przedłożenia jej uwag.
- 19 W dniu 12 października 2017 r. Węgry wniosły o przedłużenie tego terminu, na co Komisja się nie zgodziła.
- 20 W dniu 5 grudnia 2017 r. Węgry przesłały Komisji uwagi dotyczące uzasadnionej opinii, kwestionując zasadność zawartych w niej zarzutów.
- 21 Komisja – nie będąc usatysfakcjonowana taką odpowiedzią – wniosła w dniu 7 grudnia 2017 r. skargę w niniejszej sprawie.

III. Postępowanie przed Trybunałem

- 22 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 2 sierpnia 2018 r. Królestwo Szwecji wniosło o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta w celu poparcia żądań Komisji.
- 23 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 22 sierpnia 2018 r. Węgry przedstawiły swoje uwagi w sprawie tego wniosku.
- 24 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 26 września 2018 r., Komisja/Węgry (C-78/18, niepublikowanym, EU:C:2018:790), uwzględnił on ten wniosek.

IV. W przedmiocie dopuszczalności

A. Argumentacja stron

- 25 W odpowiedzi na skargę Węgry podnoszą, że powinna ona zostać odrzucona jako niedopuszczalna ze względu na zachowanie Komisji w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi oraz ze względu na niezgodność z prawem, która wynikała z tego zachowania.

- 26 W tym względzie Węgry wskazują, że Komisja, po pierwsze, zażądała od nich przedstawienia uwag dotyczących wezwania do usunięcia uchybienia, a następnie uzasadnionej opinii w terminie jednego miesiąca, zamiast dwumiesięcznego terminu zwykle stosowanego w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, po drugie, odrzuciła wnioski o przedłużenie tego terminu w krótkich standardowych pismach, nie uzasadniając istnienia szczególnie pilnego charakteru, a po trzecie, zdecydowała się wnieść skargę w niniejszej sprawie w zaledwie dwa dni po otrzymaniu uwag Węgier w przedmiocie uzasadnionej opinii.
- 27 Poza tym Węgry podnoszą, że zachowanie Komisji obarczyło postępowanie poprzedzające wniesienie skargi wadą niezgodności z prawem. Takie zachowanie wskazywało bowiem, że instytucja nie próbowała wysłuchać Węgier w należyty sposób, co stanowi naruszenie zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE oraz prawa do dobrej administracji zapisanego w art. 41 karty praw podstawowych. Ponadto zachowanie to utrudniło obalenie zarzutów podniesionych przez Komisję i stanowiło tym samym naruszenie prawa do obrony.
- 28 W swojej duplice Węgry wskazują również, że Komisja próbuje uzasadnić swoje postępowanie tym, że władze węgierskie nie chciały uchylić ustawy o przejrzystości. Jednakże taka okoliczność prawdopodobnie zachodzi we wszystkich postępowaniach w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom, a więc nie pozwala na stwierdzenie istnienia szczególnej pilnego charakteru sprawy. Ponadto nie można się na nią powołać w celu uzasadnienia skrócenia terminów mających zastosowanie do postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, gdyż byłoby to wbrew celowi tego postępowania.
- 29 Komisja popierana przez Królestwo Szwecji kwestionuje zasadność tych argumentów.

B. Ocena Trybunału

- 30 Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, wyznaczenie przez Komisję w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi krótkich terminów nie może samo w sobie spowodować, że późniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będzie niedopuszczalna (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 1984 r., Komisja/Irlandia, 74/82, EU:C:1984:34, pkt 12, 13). Stwierdzenie niedopuszczalności jest konieczne jedynie w przypadku, gdy zachowanie Komisji utrudniło danemu państwu członkowskiemu obalenie zarzutów Komisji, a tym samym naruszyło prawo do obrony, czego udowodnienie należy do państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 maja 2005 r., Komisja/Belgia, C-287/03, EU:C:2005:282, pkt 14; z dnia 21 stycznia 2010 r., Komisja/Niemcy, C-546/07, EU:C:2010:25, pkt 22).
- 31 W niniejszej sprawie Węgry nie przedstawiły dowodów na to, że zachowanie Komisji utrudniło obalenie jej zarzutów. Zresztą badanie przebiegu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, przedstawionego w pkt 15–20 niniejszego wyroku, ukazuje przede wszystkim, że po tym, jak przedstawiły uwagi dotyczące wezwania do usunięcia uchybienia w wyznaczonym przez Komisję terminie jednego miesiąca, trzy tygodnie później Węgry przedstawiły kolejne uwagi w tym przedmiocie, które zostały przez Komisję zaakceptowane. Następnie to państwo członkowskie przedstawiło uwagi dotyczące uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy, odpowiadającym terminowi zwykle stosowanemu w postępowaniach poprzedzających wniesienie skargi, mimo że został mu na to wyznaczony termin jednego miesiąca, a uwagi te również zostały przyjęte przez Komisję. Wreszcie, z analizy dokumentów przesyłanych w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi oraz

skargi wszczynającej postępowanie wynika, że Komisja rozpatrzyła wszystkie uwagi zgłoszone przez Węgry na różnych etapach tego postępowania.

- 32 W związku z tym nie wykazano, że zachowanie Komisji utrudniło Węgom obalenie jej zarzutów, a tym samym naruszało prawo do obrony.
- 33 W konsekwencji skarga jest dopuszczalna.

V. W przedmiocie ciężaru dowodu

A. Argumentacja stron

- 34 W odpowiedzi na skargę Węgry podnoszą, że nawet gdyby skarga była dopuszczalna, to należy ją od razu oddalić, ponieważ nie spełnia ona wymogów mających zastosowanie do rozkładu ciężaru dowodu. To Komisja powinna bowiem wykazać istnienie zarzucanych uchybień, bez możliwości oparcia się na jakichkolwiek domniemaniach. W niniejszej sprawie instytucja ta nie przedstawiła zaś dowodów, że ustawa o przejrzystości miała jakikolwiek praktyczny wpływ na swobodny przepływ kapitału gwarantowany w art. 63 TFUE.
- 35 Komisja popierana przez Królestwo Szwecji kwestionuje zasadność tych argumentów.

B. Ocena Trybunału

- 36 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, Komisja powinna wykazać istnienie zarzucanych uchybień, bez możliwości oparcia się na jakichkolwiek domniemaniach (wyroki: z dnia 25 maja 1982 r., Komisja/Niderlandy, 96/81, EU:C:1982:192, pkt 6; z dnia 13 lutego 2014 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-530/11, EU:C:2014:67, pkt 60).
- 37 Jednakże istnienie naruszenia może zostać udowodnione, gdy ma ono swoje źródło w przyjęciu aktu ustawowego lub wykonawczego, którego istnienie i zastosowanie nie jest kwestionowane, w drodze analizy prawnej przepisów tego aktu (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 listopada 2010 r., Komisja/Portugalia, C-458/08, EU:C:2010:692, pkt 52, 55; z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Belgia, C-577/10, EU:C:2012:814, pkt 35).
- 38 Otóż w niniejszej sprawie uchybienie zobowiązaniom, które Komisja zarzuca Węgom, wynika z przyjęcia aktu ustawodawczego, którego istnienia i stosowania to państwo członkowskie nie kwestionuje i którego przepisy są przedmiotem analizy prawnej w skardze wszczynającej postępowanie.
- 39 W związku z tym Węgry nie mają podstaw, by krytykować Komisję za nieprzedstawienie dowodów dotyczących praktycznych skutków ustawy o przejrzystości dla swobody przepływu gwarantowanej przez art. 63 TFUE.

VI. Co do istoty

A. W przedmiocie art. 63 TFUE

1. W przedmiocie istnienia ograniczenia swobodnego przepływu kapitału

a) Argumentacja stron

- 40 Komisja popierana przez Królestwo Szwecji podnosi, po pierwsze, że ustawa o przejrzystości ogranicza swobodny przepływ kapitału, stosując pośrednio dyskryminacyjne traktowanie przepływów kapitału między Węgrami a pozostałymi państwami członkowskimi i państwami trzecimi. Choć bowiem ustawa ta nie odnosi się do przynależności państwowej, to

ma zastosowanie według kryterium dotyczącego istnienia przepływu kapitału z zagranicy, a dokładniej wsparcia finansowego przekazywanego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego mającym siedzibę na Węgrzech przez osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub siedzibę w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim.

- 41 Po drugie, Węgry nie mają podstaw twierdzić, że zastosowanie tego kryterium odzwierciedla obiektywną różnicę między sytuacją obywateli węgierskich a sytuacją obywateli innych państw członkowskich lub państw trzecich, polegającą na tym, że właściwym organom węgierskim łatwiej jest kontrolować wsparcie finansowe udzielane przez obywateli węgierskich, których miejsce zamieszkania lub siedziba znajdują się w kraju, niż wsparcie przekazywane przez te inne osoby. Miejsce siedziby nie może bowiem służyć jako kryterium oceny obiektywnej porównywalności obu tych sytuacji.
- 42 Wreszcie Komisja i Królestwo Szwecji podnoszą pomocniczo, że jeżeli ustawa o przejrzystości nie zostanie zakwalifikowana jako środek pośrednio dyskryminujący, to należy jednak stwierdzić, że wprowadza ona szereg obowiązków, które mogą zniechęcać nie tylko organizacje społeczeństwa obywatelskiego mające siedzibę na Węgrzech, ale również osoby fizyczne lub prawne, które mogą udzielać im wsparcia finansowego, z innych państw członkowskich lub z państw trzecich, do korzystania ze swobody przepływu kapitału zagwarantowanej im w art. 63 TFUE. Obowiązek rejestrowania się przez dane organizacje jako „organizacje otrzymujące wsparcie zagraniczne” i występowania zawsze publicznie pod tym mianem zniechęca je bowiem do dalszego przyjmowania takiego wsparcia. Ponadto towarzyszące temu wymogi w zakresie zgłaszania i jawności zniechęcają podmioty, które udzielają takiego wsparcia, do czynienia tego w dalszym ciągu, zaś inne podmioty – do udzielenia tego wsparcia.
- 43 W swojej obronie Węgry podkreślają, po pierwsze, że ustawy o przejrzystości nie można uznać za środek pośrednio dyskryminujący. Jej stosowanie jest bowiem uzależnione od kryterium związanego nie z przynależnością państwową osób udzielających wsparcia finansowego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego mającym siedzibę na Węgrzech, lecz ze źródłem tego wsparcia. Ponadto zastosowanie tego kryterium jest uzasadnione faktem, że wsparcie finansowe przekazywane przez osoby mające siedzibę na Węgrzech oraz przez osoby mające siedzibę za granicą stanowi dwie różne sytuacje, gdyż właściwe organy węgierskie mogą łatwiej kontrolować to pierwsze niż to drugie, a przepisy o zapobieganiu praniu pieniędzy i o przejrzystości niekoniecznie muszą mieć zastosowanie w państwach członkowskich lub państwach trzecich, z których pochodzi ta druga kategoria wsparcia.
- 44 Po drugie, nie można również uznać, że obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności wprowadzone ustawą o przejrzystości oraz towarzyszące im sankcje mają zniechęcający skutek w stosunku do swobodnego przepływu kapitału. Obowiązki te są bowiem sformułowane w sposób obiektywny i neutralny. Ponadto dotyczą one wyłącznie osób fizycznych lub prawnych przekazujących wsparcie finansowe przekraczające określone progi, a są one nieliczne.

b) Ocena Trybunału

- 45 Zgodnie z art. 63 ust. 1 TFUE zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.
- 46 Jak wynika z treści tego postanowienia, jego naruszenie wymaga istnienia zarówno przepływu kapitału o wymiarze transgranicznym, jak i ograniczenia swobodnego przepływu tego kapitału.

- 47 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, istnienia przepływu kapitału, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że wobec braku definicji w traktacie FUE pojęcia „przepływu kapitału” jest ono rozumiane z uwzględnieniem, w sposób przykładowy i niewyczerpujący, nomenklatury zawartej w załączniku I do dyrektywy Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 traktatu [WE (artykuł uchylony przez traktat z Amsterdamu)] (Dz.U. 1988, L 178, s. 5) [wyroki: z dnia 27 stycznia 2009 r., Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, pkt 24; z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych), C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 54].
- 48 A więc Trybunał orzekł już, że dziedziczenie i darowizny objęte tytułem XI tegoż załącznika I, zatytułowanym „Przepływy kapitału o charakterze osobistym”, wchodzą w zakres pojęcia przepływu kapitału z wyjątkiem przypadków, w których wystąpienie ich elementów konstytutywnych ograniczone jest do terytorium jednego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 kwietnia 2012 r., van Putten, od C-578/10 do C-580/10, EU:C:2012:246, pkt 29; z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Francja, C-485/14, niepublikowany, EU:C:2015:506, pkt 22).
- 49 Ponadto pojęcie to obejmuje pożyczki lub kredyty finansowe, jak również poręczenia lub inne zabezpieczenia udzielone rezydentom przez nierezydentów, wymienione w pkt VIII i IX wskazanego załącznika I.
- 50 W niniejszej sprawie ustawa o przejrzystości ma zaś zastosowanie, zgodnie z jej art. 1 ust. 1 i 2 oraz z zastrzeżeniem wyłączeń określonych w ust. 4 tego artykułu, jeżeli stowarzyszenie lub fundacja z siedzibą na Węgrzech otrzymuje „przysporzenie środków pieniężnych lub innych aktywów pochodzących pośrednio lub bezpośrednio z zagranicy, bez względu na tytuł prawny”, które osiąga określony próg w danym roku podatkowym.
- 51 Wynika z tego, że ta ustawa ma zastosowanie w przypadku przepływów kapitału o wymiarze transgranicznym, które, biorąc pod uwagę stwierdzenie, że są nią objęte „bez względu na tytuł prawny”, mogą przybierać między innymi postać darowizn, dotacji, spadków, pożyczek, kredytów, zabezpieczeń lub poręczeń udzielanych przez osoby fizyczne lub prawne.
- 52 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o istnienie ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że pojęcie „ograniczenia” zawarte w art. 63 TFUE obejmuje zasadniczo wszelkie przeszkody w przepływie kapitału występujące zarówno między państwami członkowskimi (zob. podobnie wyrok z dnia 22 października 2013 r., Essent i in., od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo), jak i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi [zob. podobnie wyroki: z dnia 18 stycznia 2018 r., Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, pkt 19–21; z dnia 26 lutego 2019 r., X (spółki pośredniczące mające siedzibę w państwach trzecich), C-135/17, EU:C:2019:136, pkt 26].
- 53 W szczególności pojęcie to obejmuje środki państwowe, które mają charakter dyskryminujący, ponieważ ustanawiają, bezpośrednio lub pośrednio, rozróżnienie w traktowaniu krajowych i transgranicznych przepływów kapitału, które nie odpowiada obiektywnej różnicy sytuacji (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 grudnia 2006 r., Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, pkt 46; z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Francja, C-485/14, niepublikowany, EU:C:2015:506, pkt 25, 26), i które mogą w związku z tym zniechęcać osoby fizyczne lub prawne z innych państw członkowskich lub państw trzecich do działań związanych z transgranicznym przepływem kapitału.
- 54 W niniejszej sprawie należy przede wszystkim zauważyć, że ustawa o przejrzystości nakłada na wszystkie stowarzyszenia lub fundacje objęte jej zakresem stosowania i otrzymujące

- wsparcie finansowe z państwa członkowskiego innego niż Węgry lub z państwa trzeciego szereg szczególnych obowiązków polegających na zarejestrowaniu się „jako organizacje otrzymujące wsparcie zagraniczne” we właściwych sądach (art. 2 ust. 1), przedkładaniu co roku tym sądom zgłoszenia zawierającego zestaw danych dotyczących ich tożsamości, wsparcia finansowego osiągniętego lub przekraczającego określone kwoty, otrzymywanego od osób fizycznych lub prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim, oraz tożsamości tych osób (art. 2 ust. 2, 3), a także na podaniu na swojej stronie internetowej oraz w swoich publikacjach i innych produktach prasowych informacji, że są one organizacjami otrzymującymi wsparcie zagraniczne (art. 2 ust. 5).
- 55 Poza tym ustawa nakłada na ministerstwo odpowiedzialne za prowadzenie portalu informacji obywatelskiej obowiązek rozpowszechniania informacji dotyczących wspomnianych stowarzyszeń i fundacji na specjalnej, publicznie i bezpłatnie dostępnej platformie elektronicznej (art. 2 ust. 4).
- 56 Wreszcie przewiduje ona, że za niewywiązanie się z obowiązków mających zastosowanie do danych stowarzyszeń i fundacji grozi im szereg sankcji, w tym wezwanie do ich dopełnienia przez właściwego prokuratora, nałożenie przez właściwy sąd grzywny w wysokości od 10 000 do 900 000 HUF (od około 30 EUR do około 2700 EUR) oraz możliwość zarządzenia rozwiązania organizacji przez ten sąd na wniosek prokuratora (art. 3).
- 57 Te rozmaite środki, które zostały wprowadzone razem i służą wspólnemu celowi, ustanawiają szereg obowiązków mogących względu na swoją treść i zestawienie utrudniać swobodny przepływ kapitału, z którego mają prawo korzystać zarówno organizacje społeczeństwa obywatelskiego mające siedzibę na Węgrzech, jako adresaci przepływu kapitału w formie wsparcia finansowego z innych państw członkowskich lub państw trzecich, jak i osoby fizyczne lub prawne udzielające im takiego wsparcia finansowego i tym samym będące źródłem tego przepływu kapitału.
- 58 Dokładniej rzecz ujmując, przepisy, o których mowa w pkt 50 i 54–56 niniejszego wyroku, ustanawiają mechanizm mający zastosowanie w sposób ukierunkowany i wyłączny do stowarzyszeń i fundacji, które otrzymują z innych państw członkowskich lub państw trzecich wsparcie finansowe w wysokości osiągniętej progi określone w ustawie o przejrzystości. W szczególności wyróżniają je jako „organizacje otrzymujące wsparcie zagraniczne”, nakazując im składanie zgłoszeń, rejestrację i występowanie zawsze publicznie pod tym mianem, pod rygorem sankcji, które mogą sięgać nawet ich rozwiązania. Stygmatyzują one w ten sposób te stowarzyszenia i fundacje oraz mogą wzbudzać wobec nich nieufność, co może zniechęcać osoby fizyczne lub prawne z innych państw członkowskich lub państw trzecich do udzielania im wsparcia finansowego.
- 59 Ponadto mechanizm ten rodzi dodatkowe formalności i obciążenia administracyjne, które ponoszą wyłącznie wspomniane stowarzyszenia i fundacje, ze względu na „zagraniczne” pochodzenie przekazywanego im wsparcia finansowego.
- 60 Przepisy te są przy tym wymierzone w osoby udzielające tymże stowarzyszeniom lub fundacjom wsparcia finansowego z innych państw członkowskich lub państw trzecich, ponieważ przewidują one podanie do publicznej wiadomości informacji o tych osobach oraz wsparciu finansowym, co również może zniechęcać te osoby do udzielania takiego wsparcia.
- 61 W ten sposób omawiane przepisy rozpatrywane jako całość traktują w odmienny sposób nie tylko stowarzyszenia i fundacje mające siedzibę na Węgrzech, które otrzymują wsparcie

finansowe z innych państw członkowskich lub państw trzecich, w porównaniu z tymi, które otrzymują wsparcie ze źródeł węgierskich, ale także osoby, które udzielają tym stowarzyszeniom i fundacjom wsparcia finansowego z innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, w porównaniu z osobami, które czynią to z miejsca zamieszkania lub siedziby na Węgrzech.

- 62 Te różnice w traktowaniu w zależności od krajowego lub „zagranicznego” pochodzenia rozpatrywanego wsparcia finansowego, czyli od miejsca zamieszkania lub siedziby osób fizycznych lub prawnych udzielających tego wsparcia, stanowią pośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową (zob. analogicznie, w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników, wyroki: z dnia 24 września 1998 r., Komisja/Francja, C-35/97, EU:C:1998:431, pkt 38, 39; z dnia 5 maja 2011 r., Komisja/Niemcy, C-206/10, EU:C:2011:283, pkt 37, 38).
- 63 Wbrew temu, co utrzymują Węgry, miejsce zamieszkania lub siedziba osób fizycznych lub prawnych udzielających wsparcia finansowego nie może z definicji stanowić ważnego kryterium pozwalającego stwierdzić istnienie obiektywnej różnicy między rozpatrywanymi sytuacjami, a w konsekwencji wykluczyć istnienie takiej pośredniej dyskryminacji (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2011 r., Komisja/Austria, C-10/10, EU:C:2011:399, pkt 35).
- 64 Rozpatrywane przepisy krajowe stanowią zatem środki pośrednio dyskryminujące, ponieważ wprowadzają różnice w traktowaniu, które nie odpowiadają obiektywnym różnicom sytuacji.
- 65 Wynika z tego, że obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności ciążyące na „organizacjach otrzymujących wsparcie zagraniczne” na mocy art. 1 i 2 ustawy o przejrzystości, jak również sankcje określone w art. 3 tej ustawy, rozpatrywane jako całość stanowią ograniczenie swobodnego przepływu kapitału, zakazane przez art. 63 TFUE, chyba że są uzasadnione w zgodzie z traktatem FUE i orzecznictwem.

2. W przedmiocie istnienia uzasadnienia

a) Argumentacja stron

- 66 Komisja i Królestwo Szwecji utrzymują, że ograniczenia swobodnego przepływu kapitału zawarte w ustawie o przejrzystości nie sposób uzasadnić ani żadnym ze względów wymienionych w art. 65 TFUE, ani nadrzędnym względem interesu ogólnego.
- 67 W tym zakresie Komisja i Królestwo Szwecji przyznają, że cele, na które powołują się Węgry, a które polegają, po pierwsze, na zwiększeniu przejrzystości finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a po drugie, na ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego poprzez zwalczanie prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i, bardziej ogólnie, przestępczości zorganizowanej, są co do zasady uzasadnione.
- 68 W omawianym przypadku widać jednak jasno, że cele te nie uzasadniają obowiązków takich jak te ustanowione w ustawie o przejrzystości.
- 69 Artykuł 65 ust. 1 lit. b) TFUE pozwala bowiem państwom członkowskim na przyjęcie środków uzasadnionych względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, ale względy te należy interpretować ściśle i nie mogą one uzasadniać uregulowań, których przepisy stygmatyzują, co do zasady i bez rozróżnienia, „organizacje otrzymujące wsparcie zagraniczne”. Ponadto Węgry nie wykazały ani istnienia rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, ani tego, że obowiązki określone w ustawie o przejrzystości umożliwią skuteczne zwalczanie prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i, szerzej, przestępczości zorganizowanej.

- 70 Jeśli chodzi o cel, jakim jest przejrzystość, a idąc dalej, zdolność śledzenia przepływów kapitału do organizacji uczestniczących w życiu publicznym, można by go uznać za nadrzędny względ interesu ogólnego. Jednakże w Unii Europejskiej opartej na wspólnych wartościach i promującej aktywny udział obywateli w życiu publicznym, w tym również w państwie członkowskim innym niż to, w którym mają oni miejsce zamieszkania, cel ten nie może uzasadniać przepisów krajowych opartych na zasadzie, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymujące wsparcie finansowe od osób mających siedzibę w innych państwach członkowskich są podejrzane.
- 71 W każdym razie przepisy ustawy o przejrzystości wykraczają poza to, co jest niezbędne i proporcjonalne do osiągnięcia celów, na które powołują się Węgry.
- 72 W odpowiedzi na skargę to państwo członkowskie podnosi, w pierwszej kolejności, że rozpatrywana ustawa jest uzasadniona, tytułem głównym, nadrzędnym względem interesu ogólnego, a pomocniczo, niektórymi względami wymienionymi w art. 65 TFUE.
- 73 Po pierwsze bowiem, ustawa powstała w sytuacji zwiększenia finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego przy pomocy kapitału z innych państw członkowskich lub państw trzecich, które wzrosło z 68,4 mld HUF (około 228 mln EUR) w 2010 r. do 169,6 mld HUF (około 565 mln EUR) w 2015 r., oraz prowadzenia zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym prac legislacyjnych mających na celu zapewnienie większej zdolności śledzenia przepływów kapitału. Tym samym jest ona uzasadniona nadrzędnym względem interesu ogólnego polegającym na zwiększeniu przejrzystości finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zważywszy na ich oddziaływanie na życie publiczne.
- 74 Po drugie, ustawa ta jest również uzasadniona względami porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, w rozumieniu art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, polegającymi na zwalczaniu prania pieniędzy, finansowania terroryzmu oraz, szerzej, przestępczości zorganizowanej, poprzez zwiększenie przejrzystości w odniesieniu do finansowania mogącego stanowić przykrywkę dla podejrzanej działalności.
- 75 W drugiej kolejności, ustawa o przejrzystości jest niezbędna i proporcjonalna do tych poszczególnych celów.

b) Ocena Trybunału

- 76 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, środek państwowy, który ogranicza swobodę przepływu kapitału, może być dopuszczony jedynie pod warunkiem, po pierwsze, że jest uzasadniony jednym ze względów wymienionych w art. 65 TFUE lub nadrzędnym względem interesu ogólnego, a po drugie, że jest zgodny z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że musi być odpowiedni do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia [zob. podobnie wyrok z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych), C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 59–61 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 77 Ponadto do danego państwa członkowskiego należy wykazanie, że obie te łączne przesłanki są spełnione (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2009 r., Komisja/Włochy, C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo). W szczególności jeśli chodzi o przesłankę, zgodnie z którą rozpatrywane przepisy powinny być uzasadnione jednym ze względów wymienionych w art. 65 TFUE lub nadrzędnym względem interesu ogólnego,

państwo członkowskie musi udowodnić, w sposób konkretnie odnoszący się do okoliczności sprawy, że przepisy te są uzasadnione (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 maja 2003 r., ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, pkt 66–69; z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja/Polska, C-165/08, EU:C:2009:473, pkt 53, 57).

- 78 W niniejszej sprawie, jeśli chodzi o uzasadnienie, na które powołują się Węgry tytułem głównym, Trybunał wskazał już, że cel zwiększenia przejrzystości wsparcia finansowego udzielanego osobom fizycznym lub prawnym ze środków publicznych przyznanych przez Unię, za pomocą obowiązków w zakresie zgłaszania i jawności, można uznać, zważywszy na zasady otwartości i przejrzystości, którymi powinny się kierować instytucje Unii zgodnie z art. 1 akapit drugi, art. 10 ust. 3 TUE i art. 15 ust. 1, 3 TFUE, za nadrzędny względ interesu ogólnego. Taki cel może bowiem przyczynić się do lepszego poinformowania obywateli na ten temat oraz sprawić, że będą oni mogli pełniej uczestniczyć w debacie publicznej (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 68–71 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 Ponieważ, jak przyznają to zarówno Komisja i Królestwo Szwecji, jak i Węgry, niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą, ze względu na cele, do których dążą, i dostępne im środki, mieć znaczący wpływ na życie publiczne i debatę publiczną (wyrok ETPC z dnia 14 kwietnia 2009 r. w sprawie Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, §§ 27, 36, 38; wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, §§ 166, 167), należy uznać, że cel zwiększenia przejrzystości wsparcia finansowego udzielanego takim organizacjom może również należeć do nadrzędnych względów interesu ogólnego.
- 80 Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że jako nadrzędny względ interesu ogólnego omawiany cel polegający na zwiększeniu przejrzystości finansowania stowarzyszeń może uzasadniać przyjęcie przepisów krajowych, które w większym stopniu ograniczają swobodny przepływ kapitału z państw trzecich niż kapitału z innych państw członkowskich. Przepływy kapitału z państw trzecich różnią się bowiem od przepływów kapitału z innych państw członkowskich tym, że w kraju pochodzenia nie podlegają one środkom harmonizacji regulacyjnej i współpracy między organami krajowymi, które mają zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich [zob. podobnie wyroki: z dnia 18 grudnia 2007 r., A, C-101/05, EU:C:2007:804, pkt 36, 37; z dnia 26 lutego 2019 r., X (spółki pośredniczące mające siedzibę w państwach trzecich), C-135/17, EU:C:2019:136, pkt 90].
- 81 W niniejszej sprawie należy jednak, w pierwszej kolejności, zauważyć, że obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności oraz przewidziane w przepisach ustawy o przejrzystości sankcje, o których mowa w pkt 65 niniejszego wyroku, mają zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich organizacji społeczeństwa obywatelskiego otrzymujących z jakiegokolwiek państwa członkowskiego innego niż Węgry oraz z jakiegokolwiek państwa trzeciego wsparcie finansowe powyżej progów określonych w tej ustawie.
- 82 Węgry nie wyjaśniają jednak, pomimo spoczywającego na nich ciężaru dowodu w zakresie uzasadnienia, dlaczego cel polegający na zwiększeniu przejrzystości finansowania stowarzyszeń, na który się powołują, uzasadnia zastosowanie tych obowiązków bez rozróżnienia do każdego wsparcia finansowego z jakiegokolwiek innego państwa członkowskiego lub z jakiegokolwiek państwa trzeciego, o ile tylko jego wysokość osiąga progi określone w ustawie o przejrzystości. Nie przedstawiają również powodów, dla których ten sam cel

miałby uzasadniać zastosowanie omawianych obowiązków bez rozróżnienia do wszystkich organizacji objętych zakresem stosowania tej ustawy, zamiast skupienia się na tych, które ze względu na cele, do których dążą, i środki, jakimi dysponują, rzeczywiście mogą mieć istotny wpływ na życie publiczne i debatę publiczną.

- 83 W drugiej kolejności, ustawa o przejrzystości wymaga tego, by każda taka organizacja zarejestrowała się i występowała zawsze pod szczególnym mianem „organizacji otrzymującej wsparcie zagraniczne”. Ponadto w preambule tej ustawy stwierdza się, że wsparcie udzielane organizacjom społeczeństwa obywatelskiego przez osoby mające miejsce zamieszkania lub siedzibę „za granicą” „może być wykorzystane przez zagraniczne grupy interesów do forsowania – za pomocą oddziaływania społecznego tych organizacji – ich własnych interesów zamiast interesów społeczności w życiu społecznym i politycznym Węgier” oraz że to wsparcie „może stanowić zagrożenie dla politycznych i gospodarczych interesów kraju, a także dla funkcjonowania instytucji prawnych bez ingerencji z zewnątrz”.
- 84 Z tego wynika, że Węgry chciały zwiększyć przejrzystość finansowania stowarzyszeń, ponieważ uważają, że wsparcie finansowe pochodzące z innych państw członkowskich lub państw trzecich może zagrozić ich ważnym interesom.
- 85 Jednakże nawet gdyby uznać, że pewna część wsparcia finansowego z innych państw członkowskich lub państw trzecich udzielanego organizacjom, które podlegają ustawie o przejrzystości, może zostać uznana za mogącą zagrozić ważnym interesom Węgier, to podnoszone przez to państwo członkowskie powody zwiększenia przejrzystości finansowania stowarzyszeń, przedstawione w pkt 83 niniejszego wyroku, nie mogą uzasadniać obowiązków, o których mowa w tym punkcie.
- 86 Cel polegający na zwiększeniu przejrzystości finansowania stowarzyszeń, jakkolwiek by był uzasadniony, nie może usprawiedliwiać przepisów państwa członkowskiego opartych na domniemaniu co do zasady i bez rozróżnienia, że wszelkie wsparcie finansowe przekazywane przez osobę fizyczną lub prawną mającą miejsce zamieszkania lub siedzibę w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim, a także wszystkie organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymujące takie wsparcie mogą same w sobie stanowić zagrożenie dla politycznych i gospodarczych interesów tego pierwszego państwa członkowskiego oraz dla wolnego od ingerencji funkcjonowania jego instytucji.
- 87 W związku z tym w niniejszej sprawie nie wygląda na to, aby cel polegający na zwiększeniu przejrzystości finansowania stowarzyszeń być w stanie uzasadnić ustawę o przejrzystości, biorąc pod uwagę treść i cel jej przepisów.
- 88 W odniesieniu do względów porządku i bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, na które Węgry powołują się pomocniczo, należy przypomnieć, że – jak wynika z orzecznictwa Trybunału – na takie względy można się powołać w danej dziedzinie, jeżeli prawodawca Unii nie dokonał pełnej harmonizacji środków mających na celu ich ochronę (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 października 2007 r., Komisja/Niemcy, C-112/05, EU:C:2007:623, pkt 72, 73; z dnia 25 kwietnia 2013 r., Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 60).
- 89 Jak już zaś wskazał Trybunał, prawodawca Unii jedynie częściowo zharmonizował środki zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, przez co państwa członkowskie zachowały prawo do powoływania się na zwalczanie prania pieniędzy i finansowania ter-

roryzmu w celu uzasadnienia przepisów krajowych ograniczających swobodę przepływu kapitału jako na względy porządku publicznego (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 kwietnia 2013 r., *Jyske Bank Gibraltar*, C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 61–64; z dnia 31 maja 2018 r., *Zheng*, C-190/17, EU:C:2018:357, pkt 38).

- 90 Podobnie, wobec braku bardziej ogólnej harmonizacji w tej dziedzinie, również zwalczanie przestępczości zorganizowanej może być podawane przez państwa członkowskie jako wzgląd bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE.
- 91 Jednakże z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że skoro względy porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, pozwalają na odstępstwo od podstawowej swobody przewidzianej w traktacie FUE, należy je interpretować ściśle, i dlatego ich zakres nie może być określany jednostronnie przez państwo członkowskie bez nadzoru ze strony instytucji Unii. Tym samym na względy te można się powołać jedynie w obliczu rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społecznych (zob. podobnie wyrok z dnia 14 marca 2000 r., *Kościół Scjentologiczny*, C-54/99, EU:C:2000:124, pkt 17).
- 92 Tymczasem w niniejszej sprawie Węgry pokazują zbiorcze dane dotyczące zwiększenia się w latach 2010–2015 finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego mających siedzibę na ich terytorium przez kapitał pochodzący z innych państw członkowskich lub z państw trzecich, lecz nie przedstawiają żadnego argumentu, który mógłby konkretnie wykazać, że owo zwiększenie spowodowało takie zagrożenie.
- 93 W istocie, jak wynika z pkt 83 i 86 niniejszego wyroku, wydaje się, że Węgry opierają ustawę o przejrzystości nie na istnieniu rzeczywistego zagrożenia, lecz na domniemaniu co do zasady i bez rozróżnienia, że wszelkie wsparcie finansowe z innych państw członkowskich lub państw trzecich, a także organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymujące takie wsparcie mogą same w sobie stanowić takie zagrożenie.
- 94 Ponadto nawet gdyby, wbrew temu, co wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 91 niniejszego wyroku, możliwe było uznanie zagrożenia, które wprawdzie nie jest realne i aktualne, ale jest potencjalne, to zagrożenie to mogłoby jedynie uzasadniać, biorąc pod uwagę wymóg ścisłej wykładni, o którym mowa we wspomnianym punkcie, przyjęcie środków odpowiadających jego charakterowi i wadze. Jednakże w niniejszej sprawie progi finansowe, od których mają zastosowanie obowiązki wprowadzone ustawą o przejrzystości, zostały ustalone na poziomie, który wyraźnie nie jest dopasowany do sytuacji wystarczająco poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społecznych, któremu obowiązki te mają zapobiec.
- 95 W związku z tym nie wykazano istnienia rzeczywistego, aktualnego i wystarczająco poważnego zagrożenia dla podstawowego interesu społecznego, które pozwalałoby na powołanie się na względy porządku i bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE.
- 96 Dlatego też ustawy o przejrzystości nie mogą uzasadnić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego związany ze zwiększeniem przejrzystości finansowania stowarzyszeń ani względy porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE.
- 97 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że przyjmując przepisy ustawy o przejrzystości, o których mowa w pkt 65 niniejszego wyroku, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 63 TFUE.

B. W przedmiocie art. 7, 8 i 12 karty praw podstawowych**1. W przedmiocie zastosowania karty praw podstawowych****a) Argumentacja stron**

- 98 Jak podnosi w swoich pismach Komisja wspierana przez Królestwo Szwecji, z uwagi na to, że ustawa o przejrzystości ogranicza podstawową swobodę gwarantowaną przez traktat FUE, powinna ona być również zgodna z kartą praw podstawowych.
- 99 Komisja, zapytana przez Trybunał na rozprawie o zakres tego wymogu, objaśnionego w wyroku z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432), który został ogłoszony już po zamknięciu pisemnego etapu postępowania w niniejszej sprawie, dodała, że wymóg ten wymaga ustalenia, czy ustawa o przejrzystości ogranicza prawa lub wolności ustanowione w karcie praw podstawowych, a następnie, w przypadku odpowiedzi twierdzącej, ocenienia na podstawie argumentacji Węgier, czy nie jest ona jednak uzasadniona.
- 100 Węgry, które również zostały wysłuchane przez Trybunał na rozprawie w tej kwestii, przyjęły do wiadomości ten wyrok.

b) Ocena Trybunału

- 101 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że jeżeli państwo członkowskie twierdzi, iż środek, którego jest autorem i który ogranicza podstawową swobodę gwarantowaną przez traktat FUE, jest uzasadniony na podstawie tego traktatu lub nadrzędnym względem interesu ogólnego uznanym przez prawo Unii, środek taki należy uznać za środek wykonania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, przez co powinien on być zgodny z prawami podstawowymi zapisanymi w karcie praw podstawowych [wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 63, 64; z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych), C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 64, 65].
- 102 W niniejszej sprawie, jak wskazano w pkt 72–74 niniejszego wyroku, Węgry podnoszą, że obowiązki ustanowione przez przepisy ustawy o przejrzystości, o których mowa w pkt 65 tego wyroku, są uzasadnione zarówno nadrzędnymi względami interesu ogólnego, jak i względami wymienionymi w art. 65 TFUE.
- 103 Przepisy tej ustawy powinny zatem, jak słusznie podkreślają Komisja i Królestwo Szwecji, być zgodne z kartą praw podstawowych, co oznacza, że przepisy te nie mogą ograniczać praw i wolności zapisanych w karcie praw podstawowych, a jeżeli tak się dzieje, to ograniczenia te muszą być uzasadnione w świetle wymogów określonych w art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 66, 70; z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 39, 41).
- 104 Należy zatem zbadać, czy przepisy te ograniczają prawa, do których odnosi się Komisja, a jeśli tak, to czy są one mimo to uzasadnione, jak w odpowiedzi podnoszą Węgry.

2. W przedmiocie istnienia ograniczeń praw zapisanych w karcie praw podstawowych**a) Argumentacja stron**

- 105 Komisja popierana przez Królestwo Szwecji podnosi, że ustawa o przejrzystości ogranicza, w pierwszej kolejności, prawo do swobodnego zrzeszania się zagwarantowane w art. 12 ust. 1 karty praw podstawowych, a w drugiej kolejności, prawo do poszanowania życia

prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony danych osobowych, o których mowa odpowiednio w art. 7 oraz w art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych.

- 106 W odniesieniu do prawa do swobodnego zrzeszania się Komisja stwierdza przede wszystkim, że korzystanie z tego prawa obejmuje nie tylko możliwość założenia i rozwiązania stowarzyszenia, ale także, w międzyczasie, możliwość jego istnienia i działania bez nieuzasadnionej ingerencji państwowej. Twierdzi ona ponadto, że zdolność do otrzymywania środków finansowych jest niezbędna dla funkcjonowania stowarzyszeń. Wreszcie Komisja podnosi w niniejszej sprawie, że, po pierwsze, obowiązki w zakresie zgłaszania i jawności wprowadzone ustawą o przejrzystości mogą znacznie utrudnić działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego mających siedzibę na Węgrzech, po drugie, że towarzyszące temu obowiązki rejestracji i używania miana „organizacji otrzymującej wsparcie zagraniczne” mogą stygmatyzować te organizacje, a po trzecie, że sankcje związane z niewywiązaniem się z tych rozmaitych obowiązków zagrażają prawnie samemu istnieniu tych organizacji, ponieważ obejmują możliwość ich rozwiązania.
- 107 Jeśli chodzi o prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony danych osobowych, Komisja uważa, że ustawa o przejrzystości ogranicza te prawa, ustanawiając obowiązki w zakresie zgłaszania i jawności, które wiążą się z przekazywaniem właściwym sądom i ministerstwu odpowiedzialnemu za zarządzanie portalem informacji obywatelskiej, a następnie podawaniem do wiadomości publicznej informacji zawierających, w zależności od danego przypadku, nazwisko, kraj i miasto zamieszkania osób fizycznych lub nazwę i siedzibę osób prawnych, które udzieliły organizacjom społeczeństwa obywatelskiego mającym siedzibę na Węgrzech wsparcia finansowego osiągającego określony próg, z innego państwa członkowskiego lub z państwa trzeciego.
- 108 W ramach obrony Węgry podnoszą, w pierwszej kolejności, że ustawa o przejrzystości nie ogranicza prawa do swobodnego zrzeszania się. Ustawa ta ogranicza się bowiem do ustanowienia przepisów dotyczących prowadzenia działalności przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego z siedzibą na Węgrzech i do obwarowania ich nieprzestrzegania sankcjami. Ponadto przewidziane w niej obowiązki w zakresie rejestracji i jawności zostały zredagowane w sposób neutralny i odnoszą się do obiektywnych danych dotyczących faktu, że organizacje te otrzymują określonej wielkości wsparcie finansowe ze źródeł zagranicznych. Wreszcie, ani te obowiązki, ani miano „organizacji otrzymującej wsparcie zagraniczne” nie są stygmatyzujące. Wręcz przeciwnie, z preambuły do ustawy o przejrzystości jasno wynika, że otrzymywanie wsparcia finansowego ze źródeł zagranicznych nie jest samo w sobie niczym nagannym.
- 109 W drugiej kolejności, danych, które zgodnie z tą ustawą podlegają przekazaniu właściwym sądom i podaniu do wiadomości publicznej, nie można zakwalifikować odrębnie jako danych osobowych objętych art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych lub danych, których podawanie i ujawnianie ogranicza prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego gwarantowane w art. 7 karty praw podstawowych. Ponadto osoby udzielające wsparcia finansowego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego powinny być uważane, w zakresie, w jakim dążą do wywarcia w ten sposób wpływu na życie publiczne, za osoby publiczne korzystające z mniejszej ochrony swoich praw niż zwykle jednostki.

b) Ocena Trybunału

- 110 Jeśli chodzi, w pierwszej kolejności, o prawo do swobodnego zrzeszania się, jest ono zapisane w art. 12 ust. 1 karty praw podstawowych, który stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich.

- 111 Jest to odpowiednik prawa gwarantowanego w art. 11 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. Należy zatem nadawać mu takie samo znaczenie i zakres jak temu ostatniemu, zgodnie z art. 52 ust. 3 karty praw podstawowych.
- 112 W tym względzie z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika przede wszystkim, że prawo do swobodnego zrzeszania się stanowi jedną z głównych podstaw demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, ponieważ pozwala obywatelom działać wspólne w obszarach wspólnych interesów, a tym samym przyczyniać się do właściwego funkcjonowania życia publicznego (wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie Gorzelik i in. przeciwko Polsce, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, §§ 88, 90 i 92; wyrok ETPC z dnia 8 października 2009 r. w sprawie Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov przeciwko Azerbejdżanowi, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, §§ 52, 53).
- 113 Poza tym prawo to obejmuje nie tylko prawo do założenia lub rozwiązania stowarzyszenia (wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie Gorzelik i in. przeciwko Polsce, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52; wyrok ETPC z dnia 8 października 2009 r. w sprawie Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov przeciwko Azerbejdżanowi, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), ale również możliwość działania przez to stowarzyszenie w międzyczasie, co oznacza między innymi, że może ono prowadzić działalność i funkcjonować bez nieuzasadnionej ingerencji państwowej (wyrok ETPC z dnia 5 października 2006 r. w sprawie Oddział Moskiewski Armii Zbawienia przeciwko Rosji, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, §§ 73, 74).
- 114 Wreszcie, z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że jakkolwiek mogłyby być uzasadnione, to jednak przepisy, które znacznie utrudniają przedsięwzięcia lub działanie stowarzyszeń poprzez zaostrenie wymogów dotyczących ich rejestracji (wyrok ETPC z dnia 12 kwietnia 2011 r. w sprawie Republikańska Partia Rosji przeciwko Rosji, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, §§ 79–81), ograniczenie możliwości otrzymywania przez nie środków finansowych (wyrok ETPC z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie Partia Nacjonalistów Baskijskich – Organizacja Regionalna w Iparralde przeciwko Francji, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, §§ 37, 38), nałożenie na nie obowiązków w zakresie zgłaszania i jawności mogących kreować ich negatywny wizerunek (wyrok ETPC z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani przeciwko Włochom, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, §§ 13, 15), czy też poddanie ich groźbie sankcji, a zwłaszcza rozwiązania (wyrok ETPC z dnia 5 października 2006 r. w sprawie Oddział Moskiewski Armii Zbawienia przeciwko Rosji, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73), także należy uznać za ingerencję w prawo do swobodnego zrzeszania się, a zatem za ograniczenia tego prawa, zapisanego w art. 12 karty praw podstawowych.
- 115 To właśnie w świetle tych wskazówek należy ustalić, czy w niniejszym przypadku obowiązki wprowadzone przez przepisy ustawy o przejrzystości, o których mowa w pkt 65 niniejszego wyroku, stanowią ograniczenie prawa do swobodnego zrzeszania się, w szczególności w zakresie, w jakim znacznie utrudniają przedsięwzięcia i działanie stowarzyszeń i fundacji, które im podlegają, tak jak utrzymuje to Komisja.
- 116 W tym zakresie, po pierwsze, należy zauważyć, że wprowadzone przez te przepisy obowiązki w zakresie zgłaszania i jawności mogą ograniczać zdolność rozpatrywanych stowarzyszeń i fundacji do otrzymywania wsparcia finansowego z innych państw członkowskich lub państw trzecich, zważywszy na odstraszący skutek takich obowiązków oraz przewidziane za niewywiązanie się z nich sankcje.

- 117 Po drugie, automatycznie nakładane na stowarzyszenia i fundacje objęte zakresem stosowania ustawy o przejrzystości obowiązki w zakresie rejestracji i występowania pod mianem „organizacji otrzymującej wsparcie zagraniczne” trzeba rozpatrywać, jak przyznają Węgry, w świetle preambuły do tej ustawy, której treść została przywołana w pkt 83 niniejszego wyroku.
- 118 W tym kontekście omawiane tu automatycznie nakładane obowiązki mogą, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 120–123 opinii, mieć zniechęcający wpływ na udział darczyńców zamieszkałych w innych państwach członkowskich lub w państwach trzecich w finansowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego objętych zakresem stosowania ustawy o przejrzystości i w ten sposób przeszkodzić działaniom tych organizacji, jak również realizacji celów, do których dążą. Co więcej, mogą one wzbudzić na Węgrzech ogólny klimat braku zaufania i stygmatyzacji w odniesieniu do takich stowarzyszeń i fundacji.
- 119 Z tego tytułu przepisy ustawy o przejrzystości, o których mowa w pkt 65 niniejszego wyroku, ograniczają prawo do swobodnego zrzeszania się, chronione w art. 12 ust. 1 karty praw podstawowych.
- 120 W drugiej kolejności, Komisja powołuje się łącznie na prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony danych osobowych, które podlegają ograniczeniom z racji obowiązków dotyczących zgłaszania i jawności określonych w ustawie o przejrzystości.
- 121 Zgodnie z art. 7 karty praw podstawowych każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się. Ponadto zgodnie z art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.
- 122 Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, zapisane w art. 7 karty praw podstawowych, odpowiada prawu zagwarantowanemu w art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a w związku z tym należy nadawać mu takie samo znaczenie i zakres [wyroki: z dnia 5 października 2010 r., *McB.*, C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, pkt 53; z dnia 26 marca 2019 r., *SM* (dziecko oddane na wychowanie w algierskim systemie kafali), C-129/18, EU:C:2019:248, pkt 65].
- 123 Według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prawo to wymaga, by władze publiczne powstrzymały się od wszelkiej nieuzasadnionej ingerencji w życie prywatne i rodzinne jednostek oraz w stosunki między nimi. Nakłada ono zatem na organy publiczne negatywny i bezwarunkowy obowiązek, niewymagający wdrożenia w drodze przepisów szczególnych, do którego może jednak dochodzić pozytywny obowiązek przyjęcia środków prawnych w celu ochrony życia prywatnego i rodzinnego (wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie *Von Hannover* przeciwko Niemcom, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57; wyrok ETPC z dnia 20 marca 2007 r., *Tysiąc* przeciwko Polsce, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, §§ 109, 110).
- 124 Trybunał orzekł zaś, że przepisy nakazujące lub dopuszczające przekazanie organowi publicznemu danych osobowych, takich jak nazwisko, miejsce zamieszkania lub dane o środkach finansowych osób fizycznych, należy, w braku zgody tych osób fizycznych i niezależnie od późniejszego wykorzystania tych danych, uznać za ingerencję w ich życie prywatne, a zatem za ograniczenie prawa zagwarantowanego w art. 7 karty praw podstawowych, bez uszczerbku dla możliwości ich ewentualnego uzasadnienia. To samo odnosi się do przepisów dotyczących publicznego rozpowszechniania takich danych (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 maja 2003 r., *Österreichischer Rundfunk* i in., C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, pkt 73–75, 87–89; z dnia 9 listopada 2010 r., *Volker*

- und Markus Shecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 56–58, 64; z dnia 2 października 2018 r., Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, pkt 48, 51).
- 125 Natomiast przekazywanie organowi publicznemu danych imiennych i finansowych dotyczących osób prawnych oraz publiczne rozpowszechnianie takich danych może ograniczać prawo zagwarantowane w art. 7 karty praw podstawowych tylko wtedy, gdy nazwa prawna tych osób prawnych zawiera nazwisko lub nazwiska osób fizycznych (wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., Volker und Markus Shecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 53).
- 126 Z kolei prawo do ochrony danych osobowych zapisane w art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, które jest ściśle związane z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego zagwarantowanym w art. 7 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 listopada 2010 r., Volker und Markus Shecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 47; z dnia 24 listopada 2011 r., Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 i C-469/10, EU:C:2011:777, pkt 41), zabrania rozpowszechniania informacji dotyczących zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osób fizycznych, wśród osób trzecich, którymi mogą być zarówno organy publiczne, jak i ogół społeczeństwa, chyba że takie rozpowszechnianie odbywa się w drodze rzetelnie prowadzonego przetwarzania, zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 8 ust. 2 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., Volker und Markus Shecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 49). Poza tą sytuacją takie rozpowszechnianie, które stanowi przetwarzanie danych osobowych, należy zatem uznać za ograniczenie prawa do ochrony danych osobowych zagwarantowanego w art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyrok z dnia 2 października 2018 r., Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, pkt 51).
- 127 W niniejszej sprawie należy zauważyć, po pierwsze, że informacje, do których odnoszą się obowiązki w zakresie zgłaszania i jawności przewidziane w ustawie o przejrzystości, obejmują nazwisko, kraj i miasto zamieszkania osób fizycznych, które udzielają wsparcia finansowego w wysokości osiągającej określony próg organizacjom społeczeństwa obywatelskiego mającym siedzibę na Węgrzech, oraz kwotę tego wsparcia finansowego, jak wynika to z pkt 5 i 10 niniejszego wyroku. Obejmują one również, jak wskazano w tych samych punktach, oprócz nazwy prawnej i siedziby osób prawnych udzielających takiego wsparcia, także nazwę tych osób prawnych, która sama może zawierać nazwiska osób fizycznych.
- 128 Tego rodzaju dane podlegają zaś zakresowi prawa do ochrony życia prywatnego, gwarantowanego w art. 7 karty praw podstawowych, jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 124 i 125 niniejszego wyroku.
- 129 Po drugie, to prawda, że – jak zauważają Węgry – Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, iż w zakresie, w jakim istnieje prawo obywateli do bycia poinformowanymi i prawo to może, w szczególnych okolicznościach, odnosić się nawet do aspektów życia prywatnego osób publicznych, takich jak politycy, osoby publiczne nie mogą domagać się takiej samej ochrony swojego życia prywatnego jak osoby prywatne [wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie Von Hannover przeciwko Niemcom, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64; wyrok ETPC z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie Von Hannover przeciwko Niemcom (nr 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110].
- 130 Jednakże pojęcie „osoby publicznej” podlega ścisłej wykładni, gdyż na przykład Europejski Trybunał Praw Człowieka wykluczył, jak wynika z wyroków przytoczonych w poprzednim

punkcie, możliwość uznania za taką osobę, która nie pełni funkcji politycznej, choć jest bardzo znana.

- 131 Jednakże okoliczność, że osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub siedzibę w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim udzielają wsparcia finansowego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego mającym siedzibę na Węgrzech w wysokości osiągającej próg określony w ustawie o przejrzystości, nie pozwala uznać tych osób za osoby publiczne. Nawet gdyby bowiem należało uznać, że niektóre z tych organizacji i osób, że ze względu na konkretne cele, do których dążą, uczestniczą w życiu publicznym na Węgrzech, to mimo wszystko udzielanie takiego wsparcia finansowego nie wchodzi w zakres pełnienia funkcji politycznej.
- 132 W związku z tym obowiązki w zakresie zgłaszania i jawności wynikające z ustawy o przejrzystości ograniczają prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego zapisane w art. 7 karty praw podstawowych.
- 133 Wreszcie, chociaż można uznać, że cel polegający na zwiększeniu przejrzystości finansowania stowarzyszeń leży w interesie ogólnym, jak wynika to z pkt 79 niniejszego wyroku, to jego realizacja musi jednak być zgodna, w przypadku gdy wiąże się z przetwarzaniem danych osobowych, z wymogami rzetelnego przetwarzania określonymi w art. 8 ust. 2 karty praw podstawowych. W niniejszej sprawie Węgry nie wskazały, że przepisy ustanawiające rozpatrywane obowiązki spełniają te wymogi.
- 134 W tych okolicznościach oraz uwzględniając rozważania przedstawione w pkt 126 i 127 niniejszego wyroku, należy uznać, że rozpatrywane obowiązki ograniczają również prawo do ochrony danych osobowych zagwarantowane w art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych.

3. W przedmiocie istnienia uzasadnienia

a) Argumentacja stron

- 135 Komisja i Królestwo Szwecji podnoszą, że nie wygląda na to, by ograniczenia, jakie ustawa o przejrzystości nakłada na prawa zapisane w art. 12 i 7 oraz w art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, były uzasadnione w świetle wymogów art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych.
- 136 Chociaż bowiem cele przejrzystości i ochrony porządku publicznego oraz bezpieczeństwa publicznego, na które powołują się Węgry, można co do zasady postrzegać jako cele leżące w interesie ogólnym uznane przez Unię, w rozumieniu tego postanowienia, to jednak to państwo członkowskie nie wykazało w niniejszej sprawie, że cele te uzasadniają ograniczenie prawa do swobodnego zrzeszania się, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawa do ochrony danych osobowych, co czyni ustawa o przejrzystości.
- 137 W każdym razie ustawa ta nie spełnia wymogu proporcjonalności ustanowionego w art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych.
- 138 W ramach obrony Węgry podnoszą, że zwiększenie przejrzystości finansowania stowarzyszeń należy uznać za cel leżący w interesie ogólnym uznawany przez Unię, w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych. Ponadto środki wprowadzone ustawą o przejrzystości spełniają ich zdaniem pozostałe wymogi określone w tym postanowieniu.

b) Ocena Trybunału

- 139 Z art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych wynika w szczególności, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie praw podstawowych muszą rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię.

- 140 Tymczasem w pkt 96 niniejszego wyroku Trybunał stwierdził, że przepisów ustawy o przejrzystości, o których mowa w pkt 65 niniejszego wyroku, nie może uzasadnić żaden z celów leżących w interesie ogólnym uznanych przez Unię, na które powołały się Węgry.
- 141 Wynika z tego, że przepisy tej ustawy, które wprowadziły, oprócz ograniczenia podstawowej swobody chronionej przez art. 63 TFUE, ograniczenia praw zapisanych kolejno w art. 12 i 7 oraz art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, jak Trybunał orzekł w pkt 119, 132 i 134 niniejszego wyroku, w żadnym wypadku nie odpowiadają tym celom interesu ogólnego.
- 142 W związku z tym, przyjmując te przepisy, Węgry uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążyą na mocy art. 7, 8 i 12 karty praw podstawowych.

C. Wnioski

- 143 Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że przyjmując przepisy ustawy o przejrzystości wspomniane w pkt 65 niniejszego wyroku, które nakładają obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na określone kategorie organizacji społeczeństwa obywatelskiego korzystających bezpośrednio lub pośrednio ze wsparcia zagranicznego przekraczającego określony próg i które przewidują możliwość stosowania sankcji wobec organizacji niewywiązujących się z tych obowiązków, Węgry wprowadziły dyskryminujące i nieuzasadnione ograniczenia w odniesieniu do darowizn zagranicznych przekazywanych organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, z naruszeniem zobowiązań, które na nich ciążyą na mocy art. 63 TFUE oraz art. 7, 8 i 12 karty praw podstawowych.

VII. W przedmiocie kosztów

- 144 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Węgry przegrały sprawę, należy, zgodnie z żądaniem Komisji, obciążyć je kosztami postępowania.
- 145 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. W związku z tym Królestwo Szwecji pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Przyjmując przepisy a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (ustawy LXXVI z 2017 r. o przejrzystości organizacji otrzymujących wsparcie zagraniczne), które nakładają obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na określone kategorie organizacji społeczeństwa obywatelskiego korzystających bezpośrednio lub pośrednio ze wsparcia zagranicznego przekraczającego określony próg i które przewidują możliwość stosowania sankcji wobec organizacji niewywiązujących się z tych obowiązków, Węgry wprowadziły dyskryminujące i nieuzasadnione ograniczenia w odniesieniu do darowizn zagranicznych przekazywanych organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, z naruszeniem zobowiązań, które na nich ciążyą na mocy art. 63 TFUE oraz art. 7, 8 i 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.**
- 2) **Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.**
- 3) **Królestwo Szwecji pokrywa własne koszty.**

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 6 października 2020 r.⁽¹⁾

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dopuszczalność – Właściwość Trybunału – Układ ogólny w sprawie handlu usługami – Artykuł XVI – Dostęp do rynku – Lista szczegółowych zobowiązań – Warunek dotyczący istnienia zezwolenia – Artykuł XX ust. 2 – Artykuł XVII – Traktowanie narodowe – Usługodawca mający siedzibę w państwie trzecim – Uregulowanie krajowe państwa członkowskiego nakładające warunki na świadczenie usług szkolnictwa wyższego na jego terytorium – Wymóg dotyczący zawarcia umowy międzynarodowej z państwem siedziby usługodawcy – Wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby usługodawcy – Zmiana warunków konkurencji na korzyść usługodawców krajowych – Względy uzasadniające – Porządek publiczny – Zapobieganie praktykom wprowadzającym w błąd – Artykuł 49 TFUE – Swoboda przedsiębiorczości – Dyrektywa 2006/123/WE – Usługi na rynku wewnętrznym – Artykuł 16 – Artykuł 56 TFUE – Swoboda świadczenia usług – Istnienie ograniczenia – Względy uzasadniające – Nadrzędny wzgląd interesu publicznego – Porządek publiczny – Zapobieganie praktykom wprowadzającym w błąd – Wysoki poziom szkolnictwa – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 13 – Wolność akademicka – Artykuł 14 ust. 3 – Wolność tworzenia placówek edukacyjnych – Artykuł 16 – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Artykuł 52 ust. 1

W sprawie C-66/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 1 lutego 2018 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali V. Di Bucci, L. Malferrari, B. De Meester i K. Talabér-Ritz, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Węgrom, które reprezentowali M.Z. Fehér i G. Koós, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan i S. Rodin, prezesi izb, E. Juhász, J. Malenovský (sprawozdawca), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader i C. Lycourgos, sędziowie,

¹ Język postępowania: węgierski.

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: R. Şereş, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 czerwca 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 marca 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie, że wymagając od zagranicznych szkół wyższych umiejscowionych poza Europejskim Obszarem Gospodarczym (EOG) zawarcia umowy międzynarodowej jako warunku świadczenia usług kształcenia zgodnie z § 76 ust. 1 lit. a) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (ustawy nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym) (*Magyar Közlöny* 2011/165), zmienionej Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (ustawą nr XXV z 2017 r. zmieniającą ustawę nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym) przyjętą przez węgierski parlament w dniu 4 kwietnia 2017 r. (*Magyar Közlöny* 2017/53) (zwanej dalej „ustawą o szkolnictwie wyższym”), Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (zwanego dalej „GATS”), ujętego w załączniku 1 B do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzonego w Marrakeszu i zatwierdzonego decyzją Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej, w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach rundy urugwajskiej (1986–1994) (Dz.U. 1994, L 336, s. 1) (zwanego dalej „porozumieniem ustanawiającym WTO”);
- stwierdzenie, że wymagając od zagranicznych szkół wyższych, by prowadziły kształcenie wyższe w swoim państwie pochodzenia zgodnie z § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 16 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36), a w każdym razie na mocy art. 49 i 56 TFUE oraz art. XVII GATS;
- stwierdzenie, że nakładając wyżej wymienione środki zgodnie z § 76 ust. 1 lit. a) i b) ustawy o szkolnictwie wyższym (zwane dalej „spornymi środkami”), Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”); oraz
- obciążenie Węgier kosztami postępowania.

I. Ramy prawne

A. Prawo WTO

1. Porozumienie ustanawiające WTO

2 Artykuł XVI ust. 4 porozumienia ustanawiającego WTO stanowi:

„Każdy Członek zapewni zgodność swoich praw, przepisów i procedur administracyjnych z zobowiązaniami przewidzianymi w załączonych porozumieniach”.

2. GATS

3 Artykuł I ust. 1–3 GATS stanowi:

„1. Niniejszy Układ odnosi się do środków stosowanych przez Członków, które oddziałują na handel usługami.

2. Dla celów niniejszego Układu handel usługami jest definiowany jako świadczenie usługi:

[...]

c) przez usługodawcę jednego Członka poprzez obecność handlową na terytorium któregośkolwiek innego Członka;

[...]

3. Dla celów niniejszego Układu:

a) »środki stosowane przez Członków« oznaczają środki stosowane przez:

(i) administrację i władze stopnia centralnego, regionalnego lub lokalnego; oraz

(ii) organy pozarządowe sprawujące władzę delegowaną przez administrację i władze stopnia centralnego, regionalnego lub lokalnego;

Wypełniając obowiązki i zobowiązania wynikające z Układu, każdy Członek podejmie dostępne mu uzasadnione środki dla zapewnienia przestrzegania jego postanowień przez władze i administracje regionalne i lokalne oraz ciała pozarządowe działające na jego terytorium. [...]

4 Artykuł XIV GATS stanowi:

„Pod warunkiem że środki takie nie są stosowane w sposób, który mógłby tworzyć narzędzie arbitralnej albo nieuzasadnionej dyskryminacji między krajami, gdzie panują podobne warunki, albo ukrytego ograniczenia dla handlu usługami, nic w niniejszym Układzie nie będzie interpretowane jako przeszkoda w przyjęciu i stosowaniu przez któregośkolwiek Członka środków:

a) koniecznych dla ochrony publicznej moralności oraz utrzymania porządku publicznego; [...]

c) niezbędnych dla zapewnienia przestrzegania ustaw i przepisów, które nie są sprzeczne z postanowieniami niniejszego Układu, łącznie z odnoszącymi się do:

(i) zapobiegania działaniom o charakterze oszukańczym i podstępnym lub postępowania ze skutkami niewykonania kontraktów usługowych;

[...]

5 Artykuły XVI–XVIII GATS są objęte częścią III tego układu, zatytułowaną „Zobowiązania szczegółowe”.

6 Artykuł XVI GATS, zatytułowany „Dostęp do rynku”, przewiduje:

„1. W odniesieniu do dostępu do rynku, poprzez sposoby świadczenia usług określone w artykule I, każdy Członek przyzna usługom i usługodawcom któregośkolwiek innego członka traktowanie nie mniej korzystne niż przewidziane zgodnie z warunkami, ograniczeniami i wymogami przyjętymi i wyszczególnionymi w jego liście zobowiązań.

2. W sektorach, gdzie podejmowane są zobowiązania w zakresie dostępu do rynku, środki, których Członek nie będzie utrzymywać albo wprowadzać zarówno na obszarze całego terytorium, jak i w jednostkach podziału administracyjnego, jeśli inaczej nie wyszczególniono w liście zobowiązań, są definiowane jako:

a) ograniczenia liczby usługodawców czy to w postaci kontyngentów określonych liczbowo, monopolów, wyłącznych usługodawców, czy też wymogów wykonania testu potrzeb ekonomicznych;

- b) ograniczenia całkowitej wartości transakcji usługowych albo aktywów w postaci kontyngentów określonych liczbowo lub wymogu wykonania testu potrzeb ekonomicznych;
- c) ograniczenia całkowitej ilości transakcji usługowych lub całkowitej wielkości produktu wyrażonego w formie określonych liczbowo jednostek, kontyngentów lub wymogów wykonania testu potrzeb ekonomicznych;
- d) ograniczenia, w postaci kontyngentów określonych liczbowo lub wymogu wykonania testu potrzeb ekonomicznych, całkowitej liczby osób fizycznych, które mogą być zatrudnione w danym sektorze usług albo które może zatrudnić dany usługodawca oraz które są konieczne dla i bezpośrednio związane ze świadczeniem usług;
- e) środki, które ograniczają lub wymagają szczególnego rodzaju podmiotowości prawnej lub wspólnego przedsięwzięcia, za pomocą którego usługodawca może świadczyć usługę; oraz
- f) ograniczenia nałożone na udział kapitału zagranicznego w postaci górnego progu udziału procentowego zagranicznych podmiotów albo całkowitej wartości indywidualnego czy też łącznego wkładu zagranicznego”.

7 Artykuł XVII GATS, zatytułowany „Zasada traktowania narodowego”, stanowi:

„1. Każdy Członek w sektorach zapisanych w liście zobowiązań, z zastrzeżeniem warunków i wymogów tam wymienionych, przyzna usługom i usługodawcom któregośkolwiek innego Członka w odniesieniu do wszelkich środków wpływających na świadczenie usług traktowanie nie mniej korzystne niż przyznane własnym podobnym usługom i usługodawcom.

2. Członek może wypełnić wymóg określony w ustępie 1, przyznając usługom i usługodawcom któregośkolwiek innego Członka traktowanie formalnie identyczne albo formalnie różne w porównaniu do udzielanego własnym podobnym usługom i usługodawcom.

3. Traktowanie formalnie identyczne albo formalnie różne będzie uznane za mniej korzystne, jeżeli zmienia warunki konkurencji na korzyść usług i usługodawców Członka w porównaniu z podobnymi usługami i usługodawcami któregośkolwiek innego Członka”.

8 Zgodnie z art. XX ust. 1 i 2 GATS:

„1. Każdy Członek zamieści na liście szczegółowe zobowiązania, które podejmuje na podstawie Części III niniejszego Układu. W odniesieniu do sektorów, gdzie takie zobowiązania są podejmowane, każda z list określi:

- a) warunki, ograniczenia oraz wymogi dotyczące dostępu do rynku;
- b) wymogi oraz zastrzeżenia dotyczące traktowania narodowego;

[...]

2. Środki niezgodne zarówno z artykułem XVI[, jak] i z artykułem XVII zostaną wpisane w kolumnie odnoszącej się do artykułu XVI. W tym przypadku zapis będzie uznawany za określający warunek lub wymóg odnoszący się także do artykułu XVII”.

3. Uzgodnienie w sprawie rozstrzygnięcia sporów

9 Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzygnięcie sporów, ujęte w załączniku 2 do porozumienia ustanawiającego WTO (zwane dalej „uzgodnieniem w sprawie rozstrzygnięcia sporów”), przewiduje w art. 1 ust. 1, że zawarte w nim zasady i procedury mają zastosowanie do sporów wniesionych zgodnie z zasadami i procedurami konsultacji i rozstrzygnięcia sporów przyjętymi w porozumieniach ujętych w załączniku 1 do porozumienia ustanawiającego WTO, w tym GATS.

10 Artykuł 3 ust. 2 tego uzgodnienia stanowi:

„System rozstrzygnięcia sporów WTO jest centralnym składnikiem dającym bezpieczeństwo i przewidywalność w wielostronnym systemie handlu. Członkowie uznają, że służy

on zabezpieczeniu praw i obowiązków Członków w zakresie porozumień wymienionych i wyjaśnieniu postanowień tych porozumień zgodnie ze zwyczajowymi zasadami interpretacji międzynarodowego prawa publicznego. Zalecenia i postanowienia [Organu Rozstrzygania Sporów] nie mogą zwiększyć ani zmniejszyć praw i zobowiązań ustalonych w porozumieniach wymienionych”.

11 Zgodnie z art. 11 wspomnianego uzgodnienia:

„Funkcją zespołu orzekającego jest pomoc [Organowi Rozstrzygania Sporów] w wykonywaniu jego obowiązków wynikających z niniejszego uzgodnienia i porozumień wymienionych. W związku z tym zespół orzekający powinien dokonać obiektywnej oceny sprawy, włącznie z obiektywną oceną faktów sprawy oraz właściwości i zgodności z odpowiednimi porozumieniami wymienionymi, a także dokonać takich innych ustaleń, jakie pomogą [Organowi Rozstrzygania Sporów] w sformułowaniu zaleceń lub wydaniu orzeczeń przewidzianych w porozumieniach wymienionych. Zespoły orzekające powinny regularnie konsultować się ze stronami sporu i stwarzać im odpowiednią możliwość dochodzenia do wzajemnie zadowalających rozstrzygnięć”.

12 Artykuł 17 tego uzgodnienia, zatytułowany „Rewizja apelacyjna”, przewiduje w szczególności:

„6. Apelacja będzie ograniczona do aspektów prawnych, o których traktuje raport, i interpretacji prawnej dokonanej przez zespół orzekający.

[...]

13. Organ Apelacyjny może podtrzymać, zmienić lub odrzucić ustalenia prawne i wnioski zespołu orzekającego.

[...]”.

13 Zgodnie z art. 19 ust. 1 uzgodnienia w sprawie rozstrzygania sporów:

„Jeżeli zespół orzekający lub Organ Apelacyjny dojdą do wniosku, że postępowanie strony jest niezgodne z porozumieniem wymienionym, zaleci on zainteresowanemu Członkowi doprowadzenie do zgodności z tym porozumieniem. Jako uzupełnienie do zaleceń zespół orzekający lub Organ Apelacyjny mogą sformułować sugestie co do sposobu, w jaki Członek może wdrożyć zalecenia”.

14 Artykuł 21 tego uzgodnienia, zatytułowany „Nadzór nad wykonaniem zaleceń i orzeczeń”, stanowi:

„1. Szybkie wykonanie zaleceń lub orzeczeń [Organu Rozstrzygania Sporów] ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skutecznego rozstrzygania sporów w interesie wszystkich członków.

[...]

3. Na posiedzeniu [Organu Rozstrzygania Sporów], odbywającym się w ciągu 30 dni od przyjęcia raportu zespołu orzekającego lub Organu Apelacyjnego, zainteresowany członek poinformuje [Organ Rozstrzygania Sporów] o swych zamiarach w zakresie wykonania zaleceń i postanowień [Organu Rozstrzygania Sporów]. Jeśli nie jest możliwe ze względów praktycznych natychmiastowe wykonanie zaleceń i postanowień, zainteresowanemu członkowi przyznany będzie rozsądny okres na ich wykonanie. [...]

[...]

6. [Organ Rozstrzygania Sporów] będzie sprawował [...] nadzór nad wykonaniem zaleceń i postanowień [...].

[...]”.

15 Artykuł 22 ust. 1 wspomnianego uzgodnienia stanowi:

„Wyrównanie i zawieszenie koncesji lub innych zobowiązań są tymczasowymi środkami dostępnymi, w przypadku gdy zalecenia lub postanowienia nie są wykonane w rozsądnym czasie [...]”.

16 Zgodnie z art. 23 ust. 1 tego uzgodnienia:

„Jeśli Członkowie dążą do naprawienia pogwałcenia zobowiązań lub innego zniweczenia albo naruszenia korzyści wynikających z porozumień wymienionych lub przeszkody w osiągnięciu któregoś z celów porozumień wymienionych, będą odwoływać się do zasad i procedur niniejszego uzgodnienia oraz domagać się ich przestrzegania [ich przestrzegać]”.

B. Prawo Unii

17 Motyw 41 dyrektywy 2006/123 ma następujące brzmienie:

„Zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości [Unii Europejskiej] pojęcie »porząd[ku] publiczn[ego]« obejmuje ochronę przed rzeczywistym lub wystarczająco poważnym zagrożeniem jednego z podstawowych interesów publicznych i może dotyczyć szczególnie kwestii związanych z godnością ludzką, ochroną nieletnich i dorosłych wymagających opieki oraz dobrostanem zwierząt [...]”.

18 Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/123 dyrektywa ta ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim.

19 Artykuł 4 pkt 1 tej dyrektywy definiuje pojęcie „usługi” jako „wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. [57 TFUE]”.

20 Artykuł 16 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Swoboda świadczenia usług”, przewiduje w ust. 1–3:

„1. Państwa członkowskie uznają prawo usługodawców do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo.

Państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, zapewnia możliwość swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium.

Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia wymogów sprzecznych z następującymi zasadami:

- a) niedyskryminacja: wymóg nie może ani bezpośrednio, ani pośrednio dyskryminować ze względu na przynależność państwową, lub w przypadku osób prawnych ze względu na państwo członkowskie, w którym prowadzą przedsiębiorstwo;
- b) konieczność: wymóg musi być uzasadniony względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego;
- c) proporcjonalność: wymóg musi być odpowiedni dla osiągnięcia wyznaczonego celu i nie może wykroczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia.

[...]

3. Przepisy niniejszego artykułu nie stanowią przeszkody dla państwa członkowskiego, do którego usługodawca udaje się w celu świadczenia usługi, do nałożenia wymogów w odniesieniu do świadczenia działalności usługowej, gdy są one uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego, zgodnie z ust. 1 [...]”.

C. Prawo węgierskie

- 21 Zgodnie z § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym zagraniczna instytucja szkolnictwa wyższego może prowadzić na terytorium Węgier działalność w zakresie kształcenia kończącego się uzyskaniem dyplomu, wyłącznie jeżeli „rząd Węgier i rząd państwa, w którym zagraniczna instytucja szkolnictwa wyższego ma siedzibę, wyraziły zgodę na związanie się międzynarodową umową dotyczącą udzielenia instytucji poparcia co do zasady dla prowadzenia działalności na Węgrzech, która to umowa, w przypadku państwa federalnego, powinna być oparta na uprzednim porozumieniu zawartym z rządem centralnym, jeżeli nie ma on kompetencji do wyrażania zgody na związanie się umową międzynarodową” (dalej „wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej”).
- 22 Zgodnie z § 77 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym przepis § 76 ust. 1 lit. a) tej ustawy nie ma zastosowania do zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w innym państwie członkowskim EOG.
- 23 Paragraf 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym stanowi, że zagraniczne instytucje szkolnictwa wyższego prowadzące działalność na Węgrzech muszą nie tylko posiadać status uznanych przez państwo instytucji szkolnictwa wyższego w kraju, w którym znajduje się ich siedziba, lecz również prowadzić „faktycznie kształcenie w zakresie szkolnictwa wyższego” w danym kraju (dalej „wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji”).
- 24 Zgodnie z § 77 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym przepisy § 76 ust. 1 lit. b) tej ustawy stosuje się również do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie członkowskim EOG.
- 25 Paragraf 115 ust. 7 ustawy o szkolnictwie wyższym wyznaczał na dzień 1 stycznia 2018 r. termin przyznany zagranicznym instytucjom szkolnictwa wyższego na spełnienie warunków określonych w § 76 ust. 1 tej ustawy, z wyjątkiem państw federalnych, w odniesieniu do których należało zawrzeć uprzednie porozumienie z rządem centralnym w ciągu sześciu miesięcy od ogłoszenia ustawy nr XXV z 2017 r., czyli przed dniem 11 października 2017 r. Przepis ten przewidywał ponadto, że zagranicznym instytucjom szkolnictwa wyższego niepełniającym warunków przewidzianych we wspomnianej ustawie zostanie cofnięte zezwolenie, które posiadają, oraz że od dnia 1 stycznia 2018 r. żaden student nie będzie mógł zostać wpisany na pierwszy rok studiów prowadzonych na Węgrzech przez zagraniczną instytucję szkolnictwa wyższego, przy czym studia już rozpoczęte na Węgrzech w dniu 1 stycznia 2018 r. mogą zostać ukończone najpóźniej w roku akademickim 2020/2021 na niezmiennych warunkach według systemu stopniowego opuszczania.

II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 26 Uznawszy, że przyjmując ustawę nr XXV z 2017 r., Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 9, 10 i 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 dyrektywy 2006/123, a także, posiłkowo, art. 49 i 56 TFUE, art. XVII GATS oraz art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty, w dniu 27 kwietnia 2017 r. Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia i wyznaczyła mu miesięczny termin na przedstawienie uwag. Węgry odpowiedziały na to wezwanie pismem z dnia 25 maja 2017 r., w którym zakwestionowały zarzucane im w ten sposób uchybienia.
- 27 W dniu 14 lipca 2017 r. Komisja wystosowała uzasadnioną opinię, w której stwierdziła w szczególności, że:

- wymagając od zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego umiejscowionych poza EOG zawarcia umowy międzynarodowej jako warunku świadczenia usług kształcenia zgodnie z § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS;
 - wymagając od zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego, by prowadziły kształcenie wyższe w swoim państwie pochodzenia, zgodnie z § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 16 dyrektywy 2006/123, a w każdym razie na mocy art. 49 i 56 TFUE; oraz
 - nakładając sporne środki, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty.
- 28 Komisja wyznaczyła Węgom miesięczny termin na podjęcie niezbędnych środków w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii lub przedłożenia uwag.
- 29 Pismem z dnia 17 lipca 2017 r. Węgry wniosły o przedłużenie tego terminu, na co Komisja się nie zgodziła.
- 30 Węgry odpowiedziały na uzasadnioną opinię pismem z dnia 14 sierpnia 2017 r., w którym stwierdziły, że nie doszło do zarzucanych uchybień.
- 31 Pismem z dnia 11 września 2017 r. to państwo członkowskie przekazało Komisji nowe uwagi mające na celu w szczególności przeprowadzenie porównania jego sytuacji z sytuacją innych państw członkowskich oraz przedstawienie dodatkowych informacji dotyczących kilku państw członkowskich.
- 32 W dniu 26 września 2017 r. odbyło się spotkanie ekspertów, w którym uczestniczyli przedstawiciele Komisji i Węgier.
- 33 W dniu 5 października 2017 r. Komisja skierowała do Węgier dodatkową uzasadnioną opinię, w której podtrzymała ona, że nakładając na zagraniczne instytucje szkolnictwa wyższego obowiązek prowadzenia kształcenia wyższego w państwie ich pochodzenia zgodnie z § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły również zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS.
- 34 Pismem z dnia 6 października 2017 r. Węgry przekazały Komisji dodatkowe informacje, w których wyjaśniły, że Stany Zjednoczone Ameryki są jedynym państwem federalnym niebędącym członkiem EOG, z którym konieczne było zawarcie uprzedniego porozumienia przewidzianego w § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym. Zgodnie z informacjami przekazanymi później przez władze węgierskie takie uprzednie porozumienie zawarto w pierwotnie przewidzianym w § 115 ust. 7 tej ustawy terminie, który upływał w dniu 11 października 2017 r.
- 35 Na dodatkową uzasadnioną opinię Węgry odpowiedziały pismem z dnia 18 października 2017 r., w którym poinformowały Komisję o przyjęciu przez węgierski parlament w dniu 17 października 2017 r. projektu ustawy zmieniającej ustawę o szkolnictwie wyższym, skutkującego między innymi przesunięciem na dzień 1 stycznia 2019 r. terminu przewidzianego w § 115 ust. 7 tej ustawy dla spełnienia warunków określonych w § 76 ust. 1 teże ustawy.
- 36 Węgry wskazały ponadto w tym piśmie, że w *Magyar Közlöny* (węgierskim dzienniku urzędowym) opublikowano ustawę w sprawie ogłoszenia porozumienia o współpracy w dziedzinie szkolnictwa wyższego zawartego między rządem węgierskim a stanem Maryland (Stany Zjednoczone), dotyczącego wykonywania przez McDaniel College działalności na Węgrzech.

- 37 Wreszcie, pismem z dnia 13 listopada 2017 r. Węgry przekazały Komisji nowe dodatkowe informacje, wyjaśniając, że w dniu 30 października 2017 r. podpisano umowę międzynarodową konieczną do dalszego prowadzenia na Węgrzech działalności przez uniwersytet medyczny Heilongjiang Daxue (Chiny).
- 38 W tych okolicznościach w dniu 1 lutego 2018 r. Komisja wniosła niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczącą spornych środków.
- 39 Postanowieniem z dnia 25 lipca 2018 r. prezes Trybunału zdecydował na podstawie art. 53 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem o rozpoznaniu sprawy w pierwszej kolejności.

III. W przedmiocie skargi

A. W przedmiocie dopuszczalności

1. Argumentacja stron

- 40 W odpowiedzi na skargę Węgry podnoszą, że powinna ona zostać odrzucona jako niedopuszczalna ze względu na zachowanie Komisji w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi oraz ze względu na niezgodność z prawem, która wynikała z tego zachowania. To państwo członkowskie wyjaśnia przede wszystkim, że Komisja, nie przedstawiając żadnego uzasadnienia, nałożyła na nie obowiązek przedłożenia uwag w przedmiocie wezwania do usunięcia uchybienia, a następnie uzasadnionej opinii w terminie jednego miesiąca zamiast terminu dwóch miesięcy zwykle stosowanego w ramach postępowań poprzedzających wniesienie skargi, i to mimo że przeciwko Węgrom wszczęto równoległe dwa inne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które także podlegają podobnym terminom. Następnie Komisja odrzuciła ich wnioski o przedłużenie tego terminu, nie przedstawiając odpowiedniego uzasadnienia.
- 41 Takie zachowanie świadczy o tym, że Komisja nie próbowała wysłuchać Węgień w należyty sposób, co stanowi naruszenie zasady lojalnej współpracy i prawa do dobrej administracji. Zachowanie to stanowi również naruszenie prawa Węgień do skutecznego podniesienia argumentów na swoją obronę.
- 42 W swojej duplice Węgry wskazują również, że Komisja próbuje uzasadnić swoje zachowanie, powołując się na okoliczność, że władze węgierskie nie były skłonne uchylić spornych przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym. Nie można zaś powoływać się na taką okoliczność w celu uzasadnienia skrócenia terminów mających zastosowanie do postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, gdyż byłoby to wbrew celowi tego postępowania.
- 43 Ponadto Węgry utrzymują, że Komisja, dając jasno do zrozumienia, iż wszczęła niniejsze postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wyłącznie w interesie Central European University (CEU) oraz ze względów czysto politycznych, poważnie naruszyła prawo do dobrej administracji ustanowione w art. 41 ust. 1 karty.
- 44 Komisja kwestionuje zasadność tej argumentacji.

2. Ocena Trybunału

- 45 Co się tyczy w pierwszej kolejności argumentacji dotyczącej wyznaczonych przez Komisję Węgrom jakoby krótkich terminów na udzielenie odpowiedzi, należy przypomnieć, że celem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi jest umożliwienie danemu państwu członkowskiemu zastosowania się do zobowiązań wynikających z prawa Unii lub skutecznego podniesienia argumentów na swoją obronę wobec zarzutów sformułowanych przez Komisję

- (wyrok z dnia 26 października 2006 r., Komisja/Włochy, C-371/04, EU:C:2006:668, pkt 9). Prawdliwość tego postępowania stanowi zasadniczą gwarancję przewidzianą przez traktat FUE nie tylko w celu ochrony praw danego państwa członkowskiego, lecz również w celu zapewnienia, że zakres sporu stanowiącego przedmiot ewentualnego postępowania sądowego będzie jasno określony [wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska i in. (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 46 Konsekwencją wspomnianych celów jest to, że Komisja musi przyznać zainteresowanym państwom członkowskim rozsądny termin na udzielenie odpowiedzi na pismo wzywające do usunięcia uchybienia oraz na zastosowanie się do uzasadnionej opinii lub ewentualnie na przygotowanie obrony. W celu dokonania oceny, czy wyznaczony termin ma rozsądny charakter, należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności danego przypadku [zob. podobnie wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska i in. (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 47 Trybunał orzekł zatem, że krótki termin może być usprawiedliwiony w szczególnych sytuacjach, zwłaszcza gdy trzeba pilnie przeciwdziałać uchybieniu państwa członkowskiego lub gdy państwo członkowskie ma pełną znajomość punktu widzenia Komisji na długo przed rozpoczęciem postępowania [wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska i in. (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 92].
- 48 W niniejszym przypadku w dniu 4 kwietnia 2017 r. węgierski parlament przyjął ustawę nr XXV, na mocy której, po pierwsze, instytucjom szkolnictwa wyższego niespełniającym warunków wymienionych w § 76 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym zostanie cofnięte zezwolenie na wykonywanie działalności, a po drugie, nie będą one już uprawnione do przyjmowania nowych studentów na pierwszy rok począwszy od dnia 1 stycznia 2018 r., przy czym studia już rozpoczęte mają zostać ukończone najpóźniej w roku akademickim 2020/2021.
- 49 W dniu 27 kwietnia 2017 r. Komisja skierowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia i wyznaczyła im miesięczny termin na przedstawienie uwag. W dniu 14 lipca 2017 r. instytucja ta wydała uzasadnioną opinię, w której wyznaczyła temu państwu członkowskiemu miesięczny termin na podjęcie niezbędnych środków w celu zastosowania się do tej opinii lub do przedłożenia uwag.
- 50 Przy uwzględnieniu powyższych okoliczności, z których wynika, że termin wyznaczony Węgrom był uzasadniony istniejącą według Komisji pilną potrzebą zaradzenia zarzucanemu temu państwu członkowskiemu uchybieniu, miesięczny termin nie wydaje się nierozsądny.
- 51 Ponadto wbrew temu, co twierdzi rząd węgierski, oceny tej nie podważa okoliczność, że Komisja wniosła rozpatrywaną skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dopiero w dniu 1 lutego 2018 r. Pismem z dnia 18 października 2017 r. poinformowano ją bowiem uprzednio o odroczeniu na dzień 1 stycznia 2019 r. daty, od której instytucje szkolnictwa wyższego niespełniające warunków wymaganych w § 76 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym nie będą już uprawnione do przyjmowania nowych studentów na pierwszy rok.
- 52 W każdym razie, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, wyznaczenie przez Komisję w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi krótkich terminów nie może samo w sobie

spowodować, że późniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będzie niedopuszczalna. Stwierdzenie niedopuszczalności jest bowiem konieczne jedynie w przypadku, gdy zachowanie Komisji utrudniło danemu państwu członkowskiemu obalenie zarzutów Komisji, a tym samym naruszyło prawo do obrony, czego udowodnienie należy do państwa członkowskiego [zob. podobnie wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 53 W niniejszym zaś przypadku Węgry jednak nie przedstawiły takiego dowodu.
- 54 Przeciwnie, badanie przypominanego w pkt 26–37 niniejszego wyroku przebiegu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi wskazuje przede wszystkim, że w wyznaczonym im przez Komisję terminie miesięcznym Węgry przedłożyły szczegółowe uwagi dotyczące wezwania do usunięcia uchybienia, a następnie uzasadnionej opinii. Następnie to państwo członkowskie przedstawiło nowe uwagi w tym przedmiocie w trzech pismach z dnia 11 września, 6 października i 13 listopada 2017 r., przy czym wszystkie te pisma zostały przyjęte przez Komisję. Wreszcie, z analizy dokumentów przesyłanych w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi oraz z analizy skargi wszczynającej postępowanie wynika, że Komisja rozpatrzyła wszystkie uwagi zgłoszone przez Węgry na różnych etapach tego postępowania, w tym uwagi przedstawione po upływie wyznaczonych terminów.
- 55 W tych okolicznościach nie ma znaczenia, że w tym samym okresie wyznaczono Węgrom analogiczne terminy w dwóch innych dotyczących ich postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 56 Co się tyczy w drugiej kolejności twierdzenia Węgier, jakoby Komisja wszczęła niniejsze postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wyłącznie w celu ochrony interesów CEU, i to wyłącznie w celach czysto politycznych, należy przypomnieć, że celem postępowania przewidzianego w art. 258 TFUE jest obiektywne stwierdzenie nieprzestrzegania przez państwo członkowskie zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem w ramach takiego postępowania Komisji przysługują w odniesieniu do możliwości wszczęcia takiego postępowania uprawnienia dyskrejonalne, w przedmiocie których Trybunał nie może sprawować kontroli sądowej [zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 57 Z powyższych rozważań wynika, że rozpatrywaną skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy uznać za dopuszczalną.

B. W przedmiocie właściwości Trybunału

1. Argumentacja stron

- 58 Węgry podnoszą brak właściwości Trybunału do rozpoznania niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do zarzutów Komisji dotyczących naruszenia GATS.
- 59 W pierwszej kolejności to państwo członkowskie podnosi, że zgodnie z art. 6 lit. e) TFUE dziedzina szkolnictwa wyższego nie wchodzi w zakres kompetencji Unii Europejskiej, a w konsekwencji w tej dziedzinie to zainteresowane państwa członkowskie odpowiadają indywidualnie za ewentualne nieprzestrzeganie swoich zobowiązań wynikających z GATS.

- 60 W drugiej kolejności zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego wyłącznie do zespołów orzekających i Organu Apelacyjnego WTO (zwanego dalej „Organem Apelacyjnym”), utworzonych przez Organ Rozstrzygania Sporów (zwany dalej „DSB”), należy dokonanie oceny, czy ustawa o szkolnictwie wyższym jest zgodna ze zobowiązaniami podjętymi przez Węgry na podstawie GATS.
- 61 Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału (wyrok z dnia 10 września 1996 r., Komisja/Niemcy, C-61/94, EU:C:1996:313, pkt 15, 16), Komisja jest właściwa do zbadania stosowania porozumienia WTO, które stało się integralną częścią prawa Unii, w ramach stosunków między państwami członkowskimi a instytucjami Unii, lecz nie w ramach stosunków między państwem członkowskim a państwem trzecim.
- 62 Ponadto w razie gdyby Trybunał uwzględnił żądanie Komisji w zakresie, w jakim opiera się ono na naruszeniu GATS, podważyłby on, dokonując autonomicznej wykładni artykułów GATS i listy szczegółowych zobowiązań Węgier, wyłączną kompetencję członków WTO i organów tworzących system rozstrzygania sporów WTO do dokonania wykładni porozumień WTO z naruszeniem art. 216 ust. 2 TFUE, co mogłoby zagrozić jednolitej wykładni GATS.
- 63 Po stwierdzeniu przez Trybunał istnienia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z GATS państwa trzecie nie miałyby już bowiem żadnego interesu we wszczynaniu postępowania w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO.
- 64 Komisja odpowiada w pierwszej kolejności, że zgodnie z art. 207 ust. 4 TFUE handel usługami w dziedzinie szkolnictwa należy do wyłącznej kompetencji Unii w zakresie, w jakim jest on objęty zakresem stosowania wspólnej polityki handlowej. W konsekwencji, zapewniając przestrzeganie zobowiązań wynikających z GATS, państwa członkowskie wypełniają obowiązek wobec Unii, gdyż Unia przyjęła odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie tego układu.
- 65 W drugiej kolejności zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE umowy międzynarodowe zawarte przez Unię wiążą państwa członkowskie. W konsekwencji, jak wynika zdaniem Komisji z orzecznictwa Trybunału (wyrok z dnia 10 września 1996 r., Komisja/Niemcy, C-61/94, EU:C:1996:313, pkt 15), ich nieprzestrzeganie przez te państwa podlega prawu Unii i stanowi uchybienie, które może być przedmiotem skargi na podstawie art. 258 TFUE.
- 66 Ponieważ w niniejszym przypadku GATS jest umową międzynarodową zawartą przez Unię, do Komisji należy czuwanie nad tym, aby państwa członkowskie przestrzegały zobowiązań międzynarodowych wynikających z niej dla Unii, co pozwala w szczególności zapobiec ewentualnemu powstaniu odpowiedzialności międzynarodowej Unii, w sytuacji gdy istnieje ryzyko wniesienia sporu do WTO.
- 67 Istnienie systemu rozstrzygania sporów WTO nie ma w tym względzie znaczenia. Po pierwsze, Unia jako członek WTO jest bowiem obowiązana do czuwania nad przestrzeganiem na swoim terytorium zobowiązań ciążących na niej na mocy porozumień WTO. Po drugie, państwa trzecie nie są związane ani rozwiązywaniem w ramach Unii sporów dotyczących zobowiązań międzynarodowych wiążących Unię i jej państwa członkowskie, ani wykładnią tych zobowiązań międzynarodowych dokonaną przez Trybunał.

2. Ocena Trybunału

- 68 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 258 TFUE przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może być jedynie stwierdzenie

- naruszenia zobowiązań wynikających z prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 2002 r., Komisja/Irlandia, C-13/00, EU:C:2002:184, pkt 13).
- 69 Trybunał zaś wielokrotnie orzekał, że umowa międzynarodowa zawarta przez Unię stanowi od chwili jej wejścia w życie integralną część prawa Unii [zob. w szczególności wyroki: z dnia 30 kwietnia 1974 r., Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, pkt 5, 6; z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 73; a także opinia 1/17 (Umowa CETA UE–Kanada) z dnia 30 kwietnia 2019 r., EU:C:2019:341, pkt 117].
- 70 W niniejszym przypadku porozumienie ustanawiające WTO, którego częścią jest GATS, zostało podpisane przez Unię, a następnie przez nią zatwierdzone w dniu 22 grudnia 1994 r. decyzją 94/800. Weszło on w życie w dniu 1 stycznia 1995 r.
- 71 Wynika z tego, że GATS stanowi część prawa Unii.
- 72 Co się tyczy w pierwszej kolejności zastrzeżenia podniesionego przez Węgry i wspomnianego w pkt 59 niniejszego wyroku, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE Unia posiada wyłączną kompetencję w dziedzinie wspólnej polityki handlowej.
- 73 Trybunał orzekł zaś, że zobowiązania podjęte w ramach GATS wchodzą w zakres wspólnej polityki handlowej [zob. podobnie opinia 2/15 (Umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r., EU:C:2017:376, pkt 36, 54].
- 74 W związku z powyższym, o ile z art. 6 lit. e) TFUE wynika, iż państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres kompetencji w dziedzinie edukacji, jako że Unia ma w tej dziedzinie jedynie kompetencje „do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnienie działań państw członkowskich”, o tyle zobowiązania podjęte w ramach GATS, w tym zobowiązania dotyczące liberalizacji handlu prywatnymi usługami edukacyjnymi, są objęte wyłączną kompetencją Unii.
- 75 Węgry zatem niesłusznie utrzymują, że w dziedzinie handlu usługami z zakresu szkolnictwa to zainteresowane państwa członkowskie odpowiadają indywidualnie za ewentualne nieprzestrzeganie swoich zobowiązań wynikających z GATS.
- 76 Co się tyczy w drugiej kolejności zastrzeżenia podniesionego przez Węgry i przedstawionego w pkt 60–63 niniejszego wyroku, należy podkreślić, że to państwo członkowskie nie podważa w sposób ogólny właściwości Trybunału do rozpoznania na podstawie art. 258 TFUE skargi mającej na celu stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z wiążącej Unię umowy międzynarodowej. Węgry twierdzą jednak, że specyfika polegająca na istnieniu systemu rozstrzygania sporów WTO, mającego zastosowanie w szczególności do zobowiązań członków WTO wynikających z GATS, stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał skorzystał z przysługującej mu właściwości.
- 77 Należy zaś zauważyć, że kwestia ta nie została rozstrzygnięta przez Trybunał w orzecznictwie dotyczącym relacji prawa Unii z prawem WTO.
- 78 Dotychczas bowiem Trybunał orzekał albo w ramach oceny ważności aktu prawa wtórne-go Unii względem podstaw odnoszących się do jego niezgodności z prawem WTO (zob. w szczególności wyrok z dnia 1 marca 2005 r., Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, pkt 1, 39 i przytoczone tam orzecznictwo), albo w ramach ewentualnego powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii i wykonania uprawnienia do naprawienia poniesionej szkody (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 września 2008 r., FIAMM i in./Rada i Komisja, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, pkt 1, 107).

- 79 W szczególności w sprawach, w których zapadły wyroki przytoczone w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, Trybunał miał do czynienia z decyzjami wydanymi przez WTO, które były niekorzystne dla Unii, i musiał wypowiedzieć się w przedmiocie różnych aspektów ich wykonania, zwłaszcza w przedmiocie możliwości powołania się przez zainteresowane jednostki na prawo WTO.
- 80 W niniejszej zaś sprawie, po pierwsze, Komisja podnosi, że niektóre przepisy ustawowe przyjęte przez państwo członkowskie są niezgodne z GATS, wobec czego to państwo członkowskie uchybiło prawu Unii, którego integralną część ten układ międzynarodowy stanowi. Po drugie, w braku decyzji wydanej przez DSB, która uznawałaby zachowanie Unii lub państwa członkowskiego za niezgodne z prawem WTO, kwestia jej ewentualnego wykonania nie powstaje.
- 81 Niemniej jednak, jak wynika z pkt 66 niniejszego wyroku, Komisja podnosi, że celem niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest uniknięcie powstania odpowiedzialności międzynarodowej Unii, w sytuacji gdy istnieje ryzyko wniesienia sporu do WTO.
- 82 W tym względzie art. 3 ust. 2 uzgodnienia w sprawie rozstrzygania sporów uściśla, że system rozstrzygania sporów WTO jest centralnym składnikiem zapewniającym bezpieczeństwo i przewidywalność w wielostronnym systemie handlu, służącym zabezpieczeniu praw i obowiązków Członków WTO oraz wyjaśnieniu postanowień tych porozumień zgodnie ze zwyczajowymi zasadami interpretacji międzynarodowego prawa publicznego.
- 83 W szczególności na mocy art. 11 uzgodnienia w sprawie rozstrzygania sporów zespół orzekający jest uprawniony do dokonania obiektywnej oceny sprawy, włącznie z obiektywną oceną faktów sprawy oraz właściwości i zgodności z odpowiednimi porozumieniami wymienionymi. Na mocy art. 17 ust. 13 tego uzgodnienia Organ Apelacyjny może podtrzymać, zmienić lub odrzucić ustalenia i wnioski tego zespołu orzekającego, przy czym jego właściwość ogranicza się zgodnie z art. 17 ust. 6 wspomnianego uzgodnienia do aspektów prawnych, o których traktuje raport wspomnianego zespołu, i do interpretacji prawnej przez niego dokonanej. Członkowie WTO są co do zasady zobowiązani do natychmiastowego wykonania zaleceń i postanowień DSB, jak to wynika z art. 21 ust. 1 i 3 tego uzgodnienia.
- 84 Z powyższego wynika, że w pewnych okolicznościach kontrola przeprowadzana w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO może prowadzić do stwierdzenia niezgodności z prawem tej organizacji środków podjętych przez jej członka i może ostatecznie skutkować powstaniem odpowiedzialności międzynarodowej Unii, która jest jej członkiem, ze względu na czyn bezprawny.
- 85 Ponadto należy przypomnieć, że na mocy art. XVI ust. 4 porozumienia ustanawiającego WTO każdy członek WTO ma w ramach swojego wewnętrznego porządku prawnego obowiązek czuwania nad przestrzeganiem swoich zobowiązań wynikających z prawa WTO w różnych częściach jego terytorium. Analogiczny obowiązek został poza tym przewidziany w art. 1 ust. 3 lit. a) GATS.
- 86 W tych okolicznościach specyfika polegająca na istnieniu systemu rozstrzygania sporów WTO nie tylko nie ma znaczenia dla właściwości przyznanej Trybunałowi na mocy art. 258 TFUE, lecz skorzystanie z tej właściwości jest ponadto w pełni spójne z ciężącym na każdym członku WTO obowiązkiem czuwania nad przestrzeganiem jego zobowiązań wynikających z prawa tej organizacji.

- 87 Należy jeszcze przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Unia ma obowiązek wykonywania swoich kompetencji w poszanowaniu całego prawa międzynarodowego, w tym nie tylko postanowień konwencji międzynarodowych, które ją wiążą, lecz również norm i zasad ogólnego i zwyczajowego prawa międzynarodowego (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 Przede wszystkim zaś, jak wynika z art. 3 opracowanych przez Komisję Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych artykułów dotyczących odpowiedzialności państwa za czyny międzynarodowo bezprawne, które to artykuły zostały odnotowane przez Zgromadzenie Ogólne tej organizacji w rezolucji 56/83 z dnia 12 grudnia 2001 r., a kodyfikują międzynarodowe prawo zwyczajowe i mają zastosowanie do Unii, kwalifikacja czynu państwa jako „międzynarodowo bezprawnego” należy wyłącznie do prawa międzynarodowego. W konsekwencji na kwalifikację tę nie może mieć wpływu kwalifikacja tego samego czynu dokonana ewentualnie na mocy prawa Unii.
- 89 W tym względzie, o ile Komisja słusznie podkreśla, że spoczywająca na Trybunale na podstawie art. 258 TFUE ocena zachowania zarzucanego danemu państwu członkowskiemu nie wiąże innych członków WTO, o tyle należy zauważyć, że taka ocena nie ma również wpływu na ocenę, która mogłaby ewentualnie zostać przyjęta przez DSB.
- 90 Następnie, jak wynika z art. 32 artykułów dotyczących odpowiedzialności państwa za czyny międzynarodowo bezprawne, odpowiedzialne państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy swojego prawa krajowego w celu uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy prawa międzynarodowego.
- 91 Wynika z tego w szczególności, że ani Unia, ani zainteresowane państwo członkowskie nie mogą powoływać się na ocenę w świetle prawa WTO zachowania tego państwa dokonaną przez Trybunał w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE w celu odmowy dostosowania się do skutków prawnych przewidzianych przez prawo WTO, w razie gdyby DSB stwierdził niezgodność tego zachowania z tym prawem.
- 92 Wreszcie, bez uszczerbku dla ograniczeń możliwości powołania się na prawo WTO w celu kontroli zgodności z prawem aktów instytucji Unii przed sądem Unii, przypomnianych w orzecznictwie przytoczonym w pkt 78 niniejszego wyroku, należy zauważyć, że ogólna zasada prawa międzynarodowego dotycząca przestrzegania zobowiązań umownych (*pacta sunt servanda*), ustanowiona w art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, s. 331), oznacza, że dla celów wykładni i stosowania GATS Trybunał musi uwzględnić wykładnię różnych postanowień tego układu przyjętą przez DSB. Ponadto, w razie gdyby DSB nie dokonał jeszcze wykładni odnośnych postanowień, do Trybunału należy dokonanie ich wykładni zgodnie ze zwyczajowymi zasadami wykładni prawa międzynarodowego, które wiążą Unię, z poszanowaniem zasady wykonywania w dobrej wierze tego układu międzynarodowego, ustanowionej w tym art. 26.
- 93 Z powyższych rozważań wynika, że należy oddalić w całości argumentację przedstawioną przez Węgry dotyczącą braku właściwości Trybunału do rozpoznania rozpatrywanej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do zarzutu odnoszącego się do naruszenia GATS.

C. Co do istoty

1. W przedmiocie wymogu dotyczącego istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej

94 W celu rozpatrzenia zarzutu pierwszego należy przede wszystkim uściślić zakres zobowiązań Węgier w dziedzinie usług szkolnictwa wyższego w świetle zasady traktowania narodowego zawartej w art. XVII GATS, a następnie zbadać kwestię, czy wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej zmienia warunki konkurencji na korzyść krajowych usługodawców oferujących takie usługi lub usług przez nich świadczonych, z naruszeniem tego przepisu, i wreszcie, w przypadku odpowiedzi twierdzącej, zbadać argumenty Węgier mające na celu uzasadnienie tej zmiany na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w art. XVI GATS.

a) *W przedmiocie skutków, jakie należy nadać zobowiązaniu Węgier w odniesieniu do usług szkolnictwa wyższego w świetle zasady traktowania narodowego zawartej w art. XVII GATS*

1) *Argumentacja stron*

95 Komisja twierdzi w pierwszej kolejności, że wpisanie usług szkolnictwa wyższego finansowanego prywatnie na listę szczegółowych zobowiązań Węgier oraz w odniesieniu do ustanowienia obecności handlowej, o której mowa w art. I ust. 2 lit. c) GATS (zwanego dalej „sposobem świadczenia 3”), użycie wyrażenia „bez ograniczeń” w kolumnie dotyczącej „ograniczeń traktowania narodowego”, o którym mowa w art. XVII tego układu, oznaczają brak zastrzeżenia względem tego zobowiązania, a tym samym całościowe zobowiązanie tego państwa członkowskiego w tym względzie.

96 W drugiej kolejności instytucja ta podnosi, że nie można uznać, iż warunek wymieniony przez Węgry w kolumnie dotyczącej „ograniczeń dostępu do rynku”, o którym mowa w art. XVI GATS, stanowiący, że „tworzenie szkół jest uzależnione od wydania zezwolenia przez organy centralne”, dotyczy również zasady traktowania narodowego na mocy art. XX ust. 2 GATS.

97 W tym względzie Komisja podnosi przede wszystkim, że warunek ten został sformułowany w sposób tak niejasny i tak ogólny, że pozwala uzależnić uzyskanie tego zezwolenia od jakiegokolwiek szczególnego warunku wbrew brzmieniu art. XX ust. 1 lit. a) i b) GATS. Taki warunek, dotyczący uzyskania uprzedniego zezwolenia, może poza tym zagrozić celowi zaciągania zobowiązań na podstawie art. XVI i XVII GATS, określonego w akapicie drugim preambuły GATS i obejmującemu „wzrost handlu usługami w warunkach przejrzystości i stopniowej liberalizacji”. Ponadto nawet przy założeniu, że warunek ten, zawarty w kolumnie dotyczącej „ograniczeń dostępu do rynku”, rzeczywiście ma zastosowanie do traktowania narodowego, nie może on w postaci, w jakiej został sformułowany, obejmować szczególnego wymogu przewidzianego w § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, dotyczącego tego, by rząd węgierski i rząd państwa, w którym zagraniczna instytucja szkolnictwa wyższego ma siedzibę, wyraziły zgodę na związanie się międzynarodową umową dotyczącą udzielenia tej instytucji poparcia co do zasady dla ewentualnego prowadzenia przez nią działalności na Węgrzech.

98 Następnie Komisja podnosi, że zgodnie z wytycznymi w sprawie sporządzania list szczegółowych zobowiązań w ramach Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (GATS), przyjętymi przez Radę Handlu Usługami WTO w dniu 23 marca 2001 r. (S/L/92), wymagań odnoszących się do zezwoleń nie można uznać za ograniczenia dostępu do rynku na podstawie art. XVI GATS. W konsekwencji Węgry nie mogą zastrzekać się wymogiem dotyczącym uzyskania uprzedniego zezwolenia, aby wykluczyć istnienie naruszenia zasady traktowania narodowego.

- 99 Wreszcie, Komisja podnosi, że wymóg ten nie jest środkiem wchodzącym w zakres stosowania art. XVI GATS. Artykuł XVI ust. 2 tego układu wymienia bowiem w sposób wyczerpujący ograniczenia objęte zakresem stosowania tego przepisu. Wspomniany wymóg nie widnieje zaś na tej liście ani nie przypomina żadnego ze środków w niej wymienionych.
- 100 Komisja wywodzi na tej podstawie, że jeśli chodzi o sposób świadczenia 3, Węgry zobowiązały się do stosowania wobec usługodawców z państw trzecich będących członkami WTO traktowania nie mniej korzystnego niż przyznane przez to państwo członkowskie usługodawcom krajowym.
- 101 Węgry twierdzą, że zgodnie z art. XX ust. 2 GATS warunek, który umieścili w kolumnie dotyczącej „ograniczeń dostępu do rynku”, wspomniany w pkt 96 niniejszego wyroku, wywiera również skutki w odniesieniu do obowiązku traktowania narodowego.
- 102 To państwo członkowskie podnosi ponadto, że sformułowanie tego warunku w sposób ogólny pozwala mu na utrzymanie „uznaniowego systemu pozwoleń”, którego zasady może swobodnie dostosować, w razie potrzeby poprzez ograniczenie prowadzenia działalności przez usługodawców zagranicznych, w tym poprzez wymóg wcześniejszego zawarcia umowy międzynarodowej.

2) Ocena Trybunału

- 103 Przede wszystkim zgodnie z art. XVII ust. 1 GATS każdy członek WTO jest zobowiązany, w sektorach wpisanych na listę szczegółowych zobowiązań i z zastrzeżeniem warunków i wymogów tam wymienionych, do przyznania usługom i usługodawcom któregośkolwiek innego członka WTO traktowania nie mniej korzystnego niż traktowanie przyznane własnym podobnym usługom i usługodawcom.
- 104 Następnie, zgodnie z art. XVI ust. 1 GATS, w odniesieniu do dostępu do rynku poprzez sposoby świadczenia usług określone w art. I GATS każdy członek WTO jest zobowiązany przyznać usługom i usługodawcom któregośkolwiek innego członka WTO traktowanie nie mniej korzystne niż przewidziane zgodnie z warunkami, ograniczeniami i wymogami przyjętymi i wyszczególnionymi w jego liście szczegółowych zobowiązań.
- 105 Wreszcie, art. XX ust. 1 GATS uściśla, że każdy członek WTO jest zobowiązany zamieścić na liście szczegółowe zobowiązania, które podejmuje na podstawie części III GATS, obejmującej w szczególności art. XVI i XVII. W odniesieniu do sektorów, w których takie zobowiązania są podejmowane, każda z list powinna określać warunki, ograniczenia oraz wymogi dotyczące dostępu do rynku, a także wymogi oraz zastrzeżenia dotyczące traktowania narodowego. Te listy szczegółowych zobowiązań stanowią integralną część GATS.
- 106 W konsekwencji z art. XVI, XVII i XX GATS wynika, że lista szczegółowych zobowiązań członka WTO precyzuje zobowiązania, które podjął on w poszczególnych sektorach i według sposobu świadczenia usług. Lista taka uściśla między innymi warunki, ograniczenia oraz wymogi dotyczące „ograniczeń dostępu do rynku”, a także wymogi oraz zastrzeżenia dotyczące „ograniczeń traktowania narodowego”. Uściślenia te są przedstawione w dwóch oddzielnych kolumnach.
- 107 Ponadto zgodnie z art. XX ust. 2 GATS środki niezgodne zarówno z art. XVI, jak i z art. XVII GATS powinny, dla celów uproszczenia, zostać wpisane wyłącznie do kolumny dotyczącej „ograniczeń dostępu do rynku” listy szczegółowych zobowiązań danego członka, przy czym taki jednokrotny wpis uznaje się wówczas za wprowadzający również

- w sposób dorozumiany wymóg lub zastrzeżenie w zakresie traktowania narodowego [zob. sprawozdanie zespołu orzekającego WTO z dnia 16 lipca 2012 r., zatytułowane „Chiny – Niektóre środki mające wpływ na usługi płatności elektronicznych” (WT/DS 413/R), przyjęte przez DSB w dniu 31 sierpnia 2012 r., ust. 7.658].
- 108 Wynika z tego, że warunek formalnie wpisany wyłącznie na podstawie art. XVI GATS pozwala na odstąpienie od obowiązku traktowania narodowego przewidzianego w art. XVII jedynie w przypadku, gdy rodzaj środków, jakie wprowadza, jest sprzeczny zarówno z obowiązkiem przewidzianym w art. XVI, jak i z obowiązkiem przewidzianym w art. XVII GATS [zob. sprawozdanie zespołu orzekającego WTO z dnia 16 lipca 2012 r., zatytułowane „Chiny – Niektóre środki mające wpływ na usługi płatności elektronicznych” (WT/DS 413/R), przyjęte przez DSB w dniu 31 sierpnia 2012 r., ust. 7.658].
- 109 W niniejszym przypadku przyjęta przez Węgry lista szczegółowych zobowiązań (GATS/SC/40 z dnia 15 kwietnia 1994 r.) zawiera w kolumnie dotyczącej „ograniczeń dostępu do rynku” w odniesieniu do usług szkolnictwa wyższego świadczonych w drodze obecności handlowej warunek, zgodnie z którym tworzenie szkół jest uzależnione od wydania uprzedniego zezwolenia przez organy centralne.
- 110 Kolumna dotycząca „ograniczeń traktowania narodowego” zawiera wzmiankę „bez ograniczeń” w odniesieniu do podsektora usług szkolnictwa wyższego.
- 111 W tych okolicznościach należy ustalić, czy warunek dotyczący istnienia uprzedniego zezwolenia, wspomniany w pkt 109 niniejszego wyroku, zawarty w kolumnie dotyczącej „ograniczeń dostępu do rynku”, ma również zastosowanie do obowiązku traktowania narodowego przewidzianego w art. XVII GATS.
- 112 W tym względzie skutkiem zasady upraszczania ustanowionej w art. XX ust. 2 GATS, sprecyzowanej w pkt 108 niniejszego wyroku, jest to, że warunek ten może być objęty tą zasadą, a tym samym mieć zastosowanie również do art. XVII GATS tylko wtedy, gdy ma on charakter dyskryminujący.
- 113 Należy zaś zauważyć, że jak wynika z samego brzmienia warunku dotyczącego istnienia uprzedniego zezwolenia, warunek ten ma dotyczyć wszystkich instytucji edukacyjnych, niezależnie od ich pochodzenia, w związku z czym nie ma on żadnego dyskryminującego aspektu. W związku z tym zasada przewidziana w art. XX ust. 2 GATS nie może mieć zastosowania w niniejszym przypadku. Wynika z tego, że wspomniany warunek nie pozwala Węgrom na powołanie się na odstępstwo od obowiązku traktowania narodowego przewidzianego w art. XVII GATS.
- 114 Mając na względzie powyższe rozważania, należy stwierdzić, że Komisja słusznie utrzymuje, iż wpisanie przez Węgry usług szkolnictwa wyższego finansowanego prywatnie na listę szczególnych zobowiązań oraz w odniesieniu do sposobu świadczenia 3 wpisanie wyrażenia „brak ograniczeń” w kolumnie dotyczącej „ograniczeń traktowania narodowego” oznaczają brak zastrzeżenia względem zobowiązań tego państwa członkowskiego na podstawie art. XVII GATS w odniesieniu do tych usług.
- b) W przedmiocie zmiany warunków konkurencji na korzyść podobnych usługodawców krajowych*
- 1) Argumentacja stron*
- 115 Komisja twierdzi, że w zakresie, w jakim instytucje szkolnictwa wyższego mające siedzibę w państwie członkowskim WTO innym niż państwo EOG mogą świadczyć usługi szkolnictwa wyższego na Węgrzech, tylko o ile państwo, w którym mieści się ich siedziba, zawarło

upřednio z rządem węgierskim umowę międzynarodową, uregulowanie węgierskie zastrzega dla tych usługodawców traktowanie mniej korzystne niż to, z którego korzystają zarówno podobni usługodawcy węgierscy, jak i usługodawcy mający siedzibę w państwie EOG, z naruszeniem obowiązku traktowania narodowego przewidzianego w art. XVII GATS.

- 116 Odnosząc się do brzmienia ustawy o szkolnictwie wyższym, Komisja dodaje, że rząd węgierski dysponuje uprawnieniami dyskrejonalnymi w odniesieniu do treści tej umowy i decyzji o wszczęciu negocjacji w celu jej zawarcia. W konsekwencji rząd ten może odmówić, nawet z arbitralnych powodów, zawarcia takiej umowy, nawet gdyby państwo, w którym znajduje się siedziba usługodawcy, byłoby skłonne ją zawrzeć.
- 117 Węgry podnoszą, że pierwszorzędnym celem wymogu dotyczącego istnienia upředniej umowy międzynarodowej jest intensyfikacja wysiłków dyplomatycznych w dziedzinie polityki kulturalnej. Rząd węgierski był wielokrotnie gotowy do wszczęcia negocjacji i uczyni wszystko, aby mogły one zostać doprowadzone do końca. Podpisanie dwóch umów, jednej ze stanem Maryland (Stany Zjednoczone), a drugiej z Chińską Republiką Ludową, które nastąpiło po zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, stanowi dowód na to, że przyjęty środek nie stanowi warunku niemożliwego do wypełnienia.

2) Ocena Trybunału

- 118 Na wstępnie należy zauważyć, że wymóg dotyczący istnienia upředniej umowy międzynarodowej, który wymaga zawarcia porozumienia między Węgrami a innym państwem nienależącym do EOG, może w każdym razie mieć wpływ jedynie na niektórych usługodawców zagranicznych. Ponieważ wymóg ten nakłada na tych usługodawców zagranicznych dodatkowy warunek świadczenia usług szkolnictwa wyższego na Węgrzech w stosunku do warunków mających zastosowanie do podobnych usługodawców mających siedzibę w tym państwie członkowskim lub w innym państwie członkowskim EOG, wspomniany wymóg wprowadza formalnie różne traktowanie tych kategorii usługodawców w rozumieniu art. XVII ust. 3 GATS.
- 119 Zgodnie z tym przepisem należy zatem ustalić, czy wymóg dotyczący istnienia upředniej umowy międzynarodowej, wprowadzając formalnie różne traktowanie, zmienia warunki konkurencji na korzyść podmiotów świadczących usługi szkolnictwa wyższego mających siedzibę na Węgrzech lub świadczonych przez nie usług.
- 120 W tym względzie należy zauważyć, że wymóg ten, w postaci, w jakiej został sformułowany w § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, oznacza, iż Węgry dysponują uprawnieniami dyskrejonalnymi, zarówno jeśli chodzi o stosowność zawarcia takiej umowy, jak i w odniesieniu do jej treści. W tych okolicznościach możliwość prowadzenia przez instytucje szkolnictwa wyższego mające siedzibę w państwie członkowskim WTO innym niż państwo członkowskie EOG działalności na terytorium Węgier jest całkowicie uzależniona od uprawnień dyskrejonalnych władz węgierskich.
- 121 Skutkuje to osłabioną pozycją konkurencyjną usługodawców mających siedzibę w państwie członkowskim WTO nienależącym do EOG, wobec czego wymóg dotyczący istnienia upředniej umowy międzynarodowej zmienia warunki konkurencji na korzyść usługodawców węgierskich z naruszeniem art. XVII GATS.

c) W przedmiocie uzasadnienia na podstawie art. XIV GATS

1) Argumentacja stron

- 122 Węgry utrzymują, że wymóg dotyczący istnienia upředniej umowy międzynarodowej jest konieczny do utrzymania porządku publicznego i zapobiegania praktykom wprowadzają-

- cym w błąd. Wymóg ten pozwala bowiem upewnić się, że państwo, w którym znajduje się siedziba danej instytucji, uznaje tego usługodawcę za „godnego zaufania” i wspiera przyszłą działalność tego przedsiębiorstwa na Węgrzech. Wspomniany wymóg pozwala ponadto upewnić się, że dana instytucja przestrzega uregulowań państwa, w którym znajduje się jego siedziba i które ewentualnie nakłada obowiązek spełnienia pewnych wymogów warunkujących możliwość prowadzenia działalności na Węgrzech.
- 123 To państwo członkowskie podnosi ponadto, że nie istnieje rozwiązanie alternatywne, zgodne z zasadami WTO, które umożliwiłoby osiągnięcie celów zamierzonych przez ustawodawcę węgierskiego.
- 124 W szczególności wbrew temu, za czym opowiada się Komisja, stosowanie do odnośnych zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego właściwego ustawodawstwa krajowego w taki sam sposób jak w odniesieniu do instytucji węgierskich byłoby nierealistyczne.
- 125 Komisja utrzymuje, że wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej nie daje się uzasadnić żadnym z wyjątków dozwolonych w GATS, w szczególności tych przewidzianych w art. XIV lit. a) i art. XIV lit. c) ppkt (i) i (ii) GATS.
- 126 W tym względzie Węgry nie przedstawiły jej zdaniem w szczególności żadnego dowodu na poparcie swojego twierdzenia, zgodnie z którym wymóg ten przyczynia się do utrzymania porządku publicznego, ani nawet nie wyjaśniły w tym kontekście, na czym polega rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społeczeństwa węgierskiego, ani ponadto nie uściśliły, w jaki sposób wspomniany wymóg mógłby okazać się niezbędny do osiągnięcia celu polegającego na utrzymaniu porządku publicznego, przy założeniu, że został on wykazany, i dlaczego w takim przypadku nie istniałoby mniej restrykcyjne rozwiązanie alternatywne.
- 127 Ponadto Komisja utrzymuje, że ze względu na uprawnienia dyskrecjonalne, jakimi dysponują Węgry w odniesieniu do wszczęcia negocjacji z państwem, w którym znajduje się siedziba zagranicznej instytucji szkolnictwa wyższego, tenże wymóg nie spełnia w każdym razie warunku przewidzianego w art. XIV GATS, zgodnie z którym środki, które mogą być uzasadnione w świetle tego artykułu, nie powinny być „stosowane w sposób, który mógłby tworzyć narzędzie arbitralnej albo nieuzasadnionej dyskryminacji między krajami, gdzie panują podobne warunki, albo ukrytego ograniczenia dla handlu usługami”.

2) Ocena Trybunału

- 128 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że art. XIV GATS przewiduje w szczególności w lit. a) i w lit. c) ppkt (i), iż nic w tym układzie nie będzie uważane za przeszkodę w przyjęciu i stosowaniu środków, po pierwsze, koniecznych dla ochrony moralności publicznej oraz utrzymania porządku publicznego, a po drugie, niezbędnych dla zapewnienia przestrzegania ustaw i przepisów, które nie są sprzeczne z postanowieniami wspomnianego układu, łącznie z odnoszącymi się do zapobiegania działaniom o charakterze oszukańczym i podstępny lub do postępowania ze skutkami niewykonania kontraktów usługowych.
- 129 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że dwa cele przywołane przez Węgry, a mianowicie, po pierwsze, cel polegający na utrzymaniu porządku publicznego, a po drugie, cel polegający na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd, są rzeczywiście ujęte w GATS.
- 130 W drugiej kolejności, co się tyczy badania uzasadnionego charakteru wymogu istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej w świetle celu utrzymania porządku publicznego,

- w przypisie 5 do art. XIV lit. a) GATS uściślono, że „[p]owoływanie się na wyjątki dotyczące ochrony porządku publicznego jest możliwe tylko, gdy występuje rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społecznych”.
- 131 Węgry nie przedstawiły zaś żadnych argumentów, które pozwoliłyby na wykazanie w sposób konkretny i szczegółowy, w jaki sposób prowadzenie na ich terytorium działalności w zakresie szkolnictwa wyższego przez instytucje mające siedzibę w państwie nienależącym do EOG stanowiłoby, w braku takiej umowy, rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społeczeństwa węgierskiego.
- 132 Należy zatem stwierdzić, że wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej nie może być uzasadniony argumentacją Węgier dotyczącą utrzymania porządku publicznego.
- 133 W trzeciej kolejności, co się tyczy celu polegającego na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd, ze streszczonej w pkt 122 niniejszego wyroku argumentacji Węgier w tym względzie wynika, że Węgry wydają się uważać, iż uprzednie zawarcie umowy międzynarodowej jest konieczne do uzyskania ze strony danego państwa trzeciego gwarancji, że dana zagraniczna instytucja szkolnictwa wyższego jest wiarygodna, i do zapobieżenia w ten sposób powstaniu ryzyka w tym względzie.
- 134 Argumentacja ta nie może jednak uzasadniać wymogu dotyczącego istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej.
- 135 Artykuł XIV GATS przewiduje bowiem, że wyjątki, które są w nim wymienione, nie mogą być stosowane w sposób, który mógłby tworzyć narzędzie arbitralnej albo nieuzasadnionej dyskryminacji między krajami, gdzie panują podobne warunki, albo ukrytego ograniczenia dla handlu usługami.
- 136 Należy zaś, po pierwsze, zauważyć, jak uczyniła to w istocie rzecznik generalna w pkt 119 i 120 opinii, że wymóg istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej pozwala Węgom na uniemożliwienie w sposób arbitralny danej instytucji wejścia na ich rynek lub dalszego prowadzenia działalności gospodarczej na tym rynku, skoro zawarcie takiej umowy, a tym samym spełnienie tego wymogu zależą ostatecznie jedynie od woli politycznej tego państwa członkowskiego. Wspomniany wymóg różni się w tym względzie zasadniczo od warunku, zgodnie z którym wiarygodność zagranicznej instytucji edukacyjnej powinna być potwierdzona jednostronną deklaracją rządu państwa trzeciego, w którym ma ona swoją siedzibę.
- 137 Po drugie, w zakresie, w jakim wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej znajduje zastosowanie do zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego, które były już obecne na rynku węgierskim, nie jest on w każdym razie proporcjonalny, ponieważ cel polegający na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd można by skuteczniej osiągnąć poprzez kontrolowanie działalności takich instytucji na Węgrzech oraz, w stosownym przypadku, poprzez zakazanie dalszego prowadzenia tej działalności wyłącznie tym spośród nich, co do których można było stwierdzić, że stosowały one takie praktyki.
- 138 W tych okolicznościach wymóg dotyczący istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej nie może być uzasadniony argumentacją Węgier opartą na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd.
- 139 Przy uwzględnieniu powyższych rozważań należy stwierdzić, że przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS.

2. W przedmiocie wymogu dotyczącego prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji

a) W przedmiocie art. XVII GATS

140 Tytułem wstępu należy zauważyć, po pierwsze, że § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, którego dotyczy zarzut Komisji, nakłada na zagraniczną instytucję szkolnictwa wyższego, która zamierza prowadzić działalność na Węgrzech, obowiązek prowadzenia kształcenia w państwie, w którym ma ona swoją siedzibę, niezależnie od tego, czy państwo to jest państwem członkowskim, czy też państwem trzecim, a po drugie, że argumentacja przedstawiona przez Komisję na poparcie tego zarzutu odnosi się do wymogu dotyczącego prowadzenia kształcenia w państwie siedziby zainteresowanej instytucji bez rozróżnienia, czy wymóg ten ma zastosowanie do zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie członkowskim, czy też w państwie trzecim. Zważywszy jednak, że jak wynika z wyjaśnień przedstawionych w pkt 73 niniejszego wyroku, art. XVII GATS wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej, przepis ten ma znaczenie dla badania tego zarzutu tylko w zakresie, w jakim wspomniany wymóg ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie trzecim będącym członkiem WTO.

141 Ponieważ zakres zobowiązań Węgier wynikających z art. XVII GATS w odniesieniu do usług szkolnictwa wyższego został sprecyzowany w pkt 114 niniejszego wyroku, należy zbadać, czy wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji w zakresie, w jakim chodzi o państwo trzecie będące członkiem WTO, zmienia warunki konkurencji na korzyść podobnych usługodawców krajowych lub świadczonych przez nich usług, z naruszeniem tego przepisu, i w razie potwierdzenia tego, zbadać argumenty Węgier mające na celu uzasadnienie takiej zmiany na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w art. XIV GATS.

1) W przedmiocie zmiany warunków konkurencji na korzyść podobnych usługodawców krajowych

i) Argumentacja stron

142 Komisja twierdzi, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji zmienia warunki konkurencji na korzyść usługodawców krajowych i że tym samym jest on sprzeczny z obowiązkiem traktowania narodowego, którego Węgry powinny w pełni przestrzegać na mocy art. XVII GATS.

143 W szczególności Komisja podnosi, że GATS nie uzależnia uznania statusu usługodawcy korzystającego z praw gwarantowanych przez ten układ od warunku świadczenia usług w kraju pochodzenia. W związku z tym w zakresie, w jakim wymóg ten skutkowałby uniemożliwieniem usługodawcom zagranicznym utworzenia pierwotnie placówki na Węgrzech, wymóg ten byłby względem nich dyskryminujący.

144 Węgry odsyłają mutatis mutandis do argumentacji, którą przedstawiły w odniesieniu do wymogu dotyczącego istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej.

ii) Ocena Trybunału

145 Na wstępie należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 114 niniejszego wyroku, Węgry zobowiązały się na podstawie art. XVII GATS do zapewnienia pełnego traktowania narodowego w odniesieniu do obecności handlowej podmiotów świadczących usługi szkolnictwa wyższego.

- 146 Należy zaś zauważyć, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji dotyczy w sposób szczególny usługodawców mających siedzibę za granicą.
- 147 W konsekwencji należy ustalić, czy wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji, wprowadzając to formalnie różne traktowanie, zmienia warunki konkurencji na korzyść usługodawców węgierskich lub usług przez nich świadczonych w porównaniu z podobnymi usługodawcami, którzy mają siedzibę w jakimkolwiek państwie trzecim będącym członkiem WTO, lub ze świadczonymi przez nich usługami.
- 148 W tym względzie należy zauważyć, że podmioty świadczące usługi kształcenia wyższego mające siedzibę w państwie trzecim będącym członkiem WTO i zamierzające podjąć działalność na Węgrzech są zobowiązane do uprzedniego utworzenia placówki w tym państwie trzecim i faktycznego prowadzenia w nim kształcenia w zakresie szkolnictwa wyższego.
- 149 Skutkuje to osłabioną pozycją konkurencyjną odnośnych usługodawców zagranicznych, wobec czego wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji zmienia warunki konkurencji z korzyścią dla podobnych usługodawców węgierskich.

2) *W przedmiocie istnienia względów uzasadniających*

i) *Argumentacja stron*

- 150 Aby uzasadnić taką zmianę warunków konkurencji, Węgry powołują się, po pierwsze, na cel polegający na utrzymaniu porządku publicznego, a po drugie, na cel polegający na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd.
- 151 Komisja podnosi, że wymogu dotyczącego prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji nie można uzasadnić na podstawie żadnego z tych celów. Podnosi w szczególności, że Węgry nie przedstawiły żadnego dowodu na poparcie swojego twierdzenia, zgodnie z którym wymóg ten przyczynia się do utrzymania porządku publicznego, ani nawet nie wyjaśniły, na czym polega rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społeczeństwa węgierskiego, ani ponadto nie uściśliły, w jaki sposób wspomniany wymóg mógłby okazać się niezbędny do osiągnięcia celu polegającego na utrzymaniu porządku publicznego, przy założeniu, że został on wykazany, i dlaczego w takim przypadku nie istniałoby mniej restrykcyjne rozwiązanie alternatywne.

ii) *Ocena Trybunału*

- 152 Jak wynika z pkt 128 i 129 niniejszego wyroku, oba cele, na które powołują się Węgry, a mianowicie, po pierwsze, cel polegający na utrzymaniu porządku publicznego, a po drugie, cel polegający na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd, są rzeczywiście ujęte, odpowiednio, w art. XIV lit. a) i art. XIV lit. c) ppkt (i) GATS.
- 153 W tym względzie Węgry, nie przedstawiając dalszego uzasadnienia, odsyłają do swojej argumentacji odnoszącej się do wymogu dotyczącego istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej.
- 154 Należy zaś zauważyć, że Węgry, czyniąc to, nie przedstawiły żadnych argumentów, które pozwoliłyby na wykazanie w sposób konkretny i szczegółowy, w jaki sposób prowadzenie na ich terytorium działalności w zakresie szkolnictwa wyższego przez instytucje mające siedzibę w państwie nienależącym do EOG stanowiłoby, w braku prowadzenia kształcenia przez takie instytucje w państwie siedziby, rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społeczeństwa węgierskiego, co umożliwiałoby temu

państwu członkowskiemu powoływanie się na uzasadnienie dotyczące utrzymania porządku publicznego.

155 Podobnie, ograniczając się do odesłania do swojej argumentacji odnoszącej się do wymogu dotyczącego istnienia uprzedniej umowy międzynarodowej, Węgry nie przedstawiły żadnego konkretnego dowodu mogącego wykazać, w jaki sposób wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji jest konieczny do zapobiegania praktykom wprowadzającym w błąd.

156 W konsekwencji należy stwierdzić, że przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie trzecim będącym członkiem WTO, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS.

b) *W przedmiocie art. 49 TFUE*

1) *W przedmiocie zastosowania art. 49 TFUE*

i) *Argumentacja stron*

157 Węgry podnoszą tytułem głównym, że nie można uznać za „działalność gospodarczą” w rozumieniu traktatu FUE kształcenia prowadzonego przez instytucje edukacyjne finansowane zasadniczo ze środków prywatnych, gdy – jak ma to miejsce w przypadku CEU – to usługodawca sam finansuje działalność edukacyjną. Wynika z tego zdaniem Węgier, że art. 49 TFUE nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

158 Komisja twierdzi natomiast, że usługi szkolnictwa wyższego świadczone za wynagrodzeniem przez instytucje prywatne stanowią „usługi” w rozumieniu traktatu FUE. W konsekwencji instytucje prywatne prowadzące na Węgrzech w sposób stały i ciągły działalność w zakresie szkolnictwa i badań naukowych mogą powoływać się na prawo do swobody przedsiębiorczości na mocy art. 49 TFUE.

ii) *Ocena Trybunału*

159 Artykuł 49 ust. 1 TFUE stanowi, że w ramach postanowień zawartych w rozdziale 2 tytułu IV części trzeciej traktatu FUE ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane.

160 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że Trybunał orzekł, iż organizowanie studiów wyższych za wynagrodzeniem jest działalnością gospodarczą, która jest objęta rozdziałem 2, jeżeli działalność tę wykonuje obywatel jednego państwa członkowskiego w innym państwie członkowskim w sposób stały i ciągły z podstawowego lub zależnego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej w tym drugim państwie członkowskim (wyrok z dnia 13 listopada 2003 r., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, pkt 39).

161 W niniejszym przypadku § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego bez względu na to, czy instytucje te prowadzą kształcenie kończące się uzyskaniem dyplomu za wynagrodzeniem, czy też nie.

162 Następnie Trybunał orzekł już, że zakresem swobody przedsiębiorczości objęta jest sytuacja, w której spółka utworzona zgodnie z prawem jednego państwa członkowskiego, w którym ma ona swą siedzibę statutową, pragnie utworzyć oddział w innym państwie członkowskim, chociażby nawet owa spółka została utworzona w pierwszym z tych państw członkowskich wyłącznie w celu ustanowienia jej w drugim z nich, w którym miałyby

prowadzić zasadniczą część, a nawet całość swej działalności gospodarczej (wyrok z dnia 25 października 2017 r., Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, pkt 38).

- 163 W związku z tym wymóg prowadzenia kształcenia w państwie, w którym dana instytucja ma swoją siedzibę, wchodzi w zakres stosowania art. 49 TFUE w zakresie, w jakim wymóg ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mającej siedzibę w państwie członkowskim innym niż Węgry i prowadzącej w tym ostatnim państwie kształcenie za wynagrodzeniem.

2) *W przedmiocie istnienia ograniczenia*

i) *Argumentacja stron*

- 164 Zdaniem Komisji ograniczeniem swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE jest wymóg, zgodnie z którym dane instytucje szkolnictwa wyższego są zobowiązane na podstawie § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym spełnić szczególne warunki w państwie członkowskim swojej siedziby, aby móc założyć inną placówkę na Węgrzech.

- 165 W szczególności państwo członkowskie nie może odmówić podmiotowi prawnemu korzyści związanych ze swobodą przedsiębiorczości na tej podstawie, że nie prowadzi on żadnej działalności gospodarczej w państwie członkowskim, w którym został utworzony.

- 166 Węgry podnoszą posiłkowo, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji nie ogranicza swobody przedsiębiorczości. Wymóg ten jest bowiem związany z prowadzeniem działalności, a nie z tworzeniem spółek. W szczególności nie uniemożliwia on ich zdaniem zagranicznej instytucji szkolnictwa wyższego utworzenia na przykład, w ramach zależnego miejsca prowadzenia działalności, filii na Węgrzech. Nie ogranicza on również wyboru formy prawnej placówki i przewiduje jedynie w odniesieniu do usługodawców mających już siedzibę na Węgrzech w ramach zależnego miejsca prowadzenia działalności warunek dotyczący prowadzenia działalności w zakresie szkolnictwa wyższego.

ii) *Ocena Trybunału*

- 167 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału za ograniczenie swobody przedsiębiorczości należy również uznać każdy przepis, który uniemożliwia korzystanie z tej swobody, utrudnia je lub ogranicza jego atrakcyjność (wyrok z dnia 6 września 2012 r., Komisja/Portugalia, C-38/10, EU:C:2012:521, pkt 26).

- 168 W niniejszej sprawie § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym wymaga, aby zainteresowani usługodawcy, którzy zamierzają świadczyć na Węgrzech usługi szkolnictwa wyższego za pośrednictwem stałej placówki, faktycznie prowadzili kształcenie w zakresie szkolnictwa wyższego w państwie, w którym mają swoją siedzibę.

- 169 Taki wymóg może zaś ograniczać atrakcyjność korzystania ze swobody przedsiębiorczości na Węgrzech przez obywateli innego państwa członkowskiego, którzy chcieliby podjąć działalność na Węgrzech w celu świadczenia tam usług szkolnictwa wyższego.

- 170 W konsekwencji wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE.

3) *W przedmiocie istnienia względów uzasadniających*

i) *Argumentacja stron*

- 171 Węgry twierdzą przede wszystkim, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji jest konieczny do utrzymania porządku publicznego i zapobiegania praktykom wprowadzającym w błąd. Wymóg ten jest ponadto ich

zdaniem konieczny do zagwarantowania jakości oferty edukacyjnej proponowanej przez dane instytucje na Węgrzech, tym bardziej że wydane przez nie dyplomy są dokumentami urzędowymi wywołującymi skutki prawne.

- 172 To państwo członkowskie podnosi następnie, że wspomniany wymóg jest środkiem umożliwiającym zagwarantowanie w odpowiedni sposób poszanowania tych celów, ponieważ dzięki temu właściwy organ jest w stanie uzyskać przekonanie, iż w państwie siedziby usługodawcy jest prowadzona rzeczywista i zgodna z prawem działalność, co ma na celu zagwarantowanie wysokiego poziomu nauczania uniwersyteckiego na Węgrzech.
- 173 Węgry zauważają przy tym, że organy te ograniczają się w praktyce do badania działalności w zakresie szkolnictwa wyższego, dyplomów już wydanych, studiów potwierdzonych tymi dyplomami, a mianowicie warunków i programu nauczania, a także kwalifikacji kadry nauczającej, która zapewnia to kształcenie.
- 174 Wreszcie, zdaniem Węgier nie istnieje mniej restrykcyjny środek, ponieważ cel polegający na zagwarantowaniu kształcenia na wysokim poziomie w zakresie szkolnictwa wyższego może być realizowany jedynie poprzez zbadanie działalności prowadzonej w państwie, w którym instytucja ma swoją siedzibę. W każdym razie, ponieważ szkolnictwo wyższe nie było przedmiotem harmonizacji na poziomie Unii, państwa członkowskie dysponują w tym względzie znacznym zakresem swobody.
- 175 Komisja utrzymuje przede wszystkim, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji nie odpowiada żadnemu z celów przywołanych przez Węgry. Węgry nie przedstawiły bowiem żadnej przekonującej argumentacji co do powodów, dla których wymóg ten miałby być uzasadniony i proporcjonalny w świetle takich celów, ani nawet nie wskazały, na czym miałyby polegać nadużycia, którym pozwalałby on zapobiec.
- 176 Komisja podnosi w szczególności, że wspomniany wymóg jest nieadekwatny, ponieważ poziom kształcenia prowadzonego w państwie siedziby danej instytucji nie daje żadnej wskazówki co do jakości usług świadczonych na Węgrzech. Ponadto, gdyby ich celem było rzeczywiście zapobieganie oszustwom i nadużyciom, Węgry powinny były przyjąć szczególne przepisy w tym względzie.
- 177 Wreszcie, wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji jest zdaniem Komisji nieproporcjonalny. Wymiana informacji z organami zapewnienia jakości lub akredytacji państwa siedziby danej instytucji edukacyjnej, co zalecają konkluzje Rady z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie zapewniania jakości w celu wspierania kształcenia i szkolenia (Dz.U. 2014, C 183, s. 30), i wzmocniona współpraca organów szkolnictwa wyższego w EOG stanowiłyby mniej restrykcyjne rozwiązania alternatywne.

ii) Ocena Trybunału

- 178 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, ograniczenie swobody przedsiębiorczości może być dopuszczone jedynie pod warunkiem, po pierwsze, że jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, a po drugie, że jest zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że musi być odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 166).
- 179 Ponadto do danego państwa członkowskiego należy wykazanie, że te łączne przesłanki są spełnione [wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 77].

- 180 W niniejszym przypadku Węgry powołują się w pierwszej kolejności na konieczność utrzymania porządku publicznego.
- 181 W tym kontekście należy przede wszystkim przypomnieć, że w ramach podstawowych swobód zagwarantowanych w traktatach na względy porządku publicznego można się powołać jedynie w obliczu rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społecznych (wyrok z dnia 19 czerwca 2008 r., Komisja/Luksemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, pkt 50).
- 182 Węgry ograniczają się zaś do twierdzenia, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji pozwala właściwemu organowi uzyskać przekonanie, że w kraju siedziby danego usługodawcy jest prowadzona rzeczywista i zgodna z prawem działalność. Jak stwierdzono w pkt 154 niniejszego wyroku, nie przedstawiły one żadnych argumentów, które pozwoliłyby na wykazanie w sposób konkretny i szczegółowy, w jaki sposób prowadzenie na ich terytorium działalności w zakresie szkolnictwa wyższego przez takie instytucje stanowiłoby, w braku spełnienia tego wymogu, rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa węgierskiego.
- 183 W związku z tym należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku nie wykazano istnienia takiego zagrożenia.
- 184 W drugiej kolejności Węgry powołują się na cel polegający na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd. Bez przedstawienia dalszego uzasadnienia swojej argumentacji to państwo członkowskie wydaje się uważać, że dostęp do zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego do rynku węgierskiego wiąże się z ryzykiem rozwinięcia się takich praktyk.
- 185 Opierając się zaś na ogólnym domniemaniu, Węgry nie wykazały, wbrew spoczywającemu na nich ciężarowi dowodu, przypominanemu w pkt 179 niniejszego wyroku, na czym konkretnie polega takie ryzyko ani w jaki sposób wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji pozwoliłby mu zapobiec.
- 186 W każdym razie, jak zauważyła w istocie rzecznik generalna w pkt 185 opinii, Węgry nie wyjaśniły, dlaczego nie można by osiągnąć celu zapobiegania praktykom wprowadzającym w błąd, gdyby usługodawca nieprowadzący uprzednio kształcenia w zakresie szkolnictwa wyższego w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę, miał możliwość wykazania za pomocą wszelkich innych środków, że przestrzega uregulowań tego państwa i że ponadto jest wiarygodny.
- 187 W trzeciej kolejności przywołany przez Węgry cel polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu szkolnictwa wyższego może oczywiście uzasadniać ograniczenia swobody przedsiębiorczości (zob. wyrok z dnia 13 listopada 2003 r., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, pkt 46).
- 188 Należy jednak zauważyć, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji nie zawiera żadnych uściśleń co do wymaganego poziomu jakości kształcenia, które instytucja zagraniczna prowadzi w państwie członkowskim swojej siedziby, oraz że nie przesądza on zresztą w żaden sposób o jakości kształcenia, które będzie prowadzone na Węgrzech, wobec czego w każdym razie nie jest w stanie zagwarantować realizacji tego celu.
- 189 Z powyższych rozważań wynika, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji nie może być uzasadniony argumentacją Węgień opartą na utrzymaniu porządku publicznego ani argumentacją opartą na nadrzędnych względach

interesu ogólnego polegających na zapobieganiu praktykom wprowadzającym w błąd i na konieczności zapewnienia wysokiego poziomu szkolnictwa wyższego.

190 W konsekwencji należy stwierdzić, że przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w innym państwie członkowskim, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 49 TFUE.

c) W przedmiocie art. 16 dyrektywy 2006/123 i posilkowo art. 56 TFUE

1) W przedmiocie możliwości stosowania dyrektywy 2006/123

i) Argumentacja stron

191 Węgry podnoszą, że za „działalność gospodarczą” w rozumieniu art. 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123 nie można uznać kształcenia prowadzonego przez instytucje edukacyjne finansowane zasadniczo ze środków prywatnych, gdy – jak ma to miejsce w przypadku CEU – to usługodawca sam finansuje działalność edukacyjną. W konsekwencji dyrektywa ta nie ma zastosowania w niniejszym przypadku.

192 Komisja utrzymuje, że zgodnie z art. 2 dyrektywy 2006/123, a także z jej art. 4 pkt 1, który odsyła do definicji usług zawartej w traktacie FUE, zakres stosowania tej dyrektywy obejmuje działalność edukacyjną i szkoleniową, która jest finansowana zasadniczo za pośrednictwem prywatnych wkładów finansowych. W konsekwencji instytucje prywatne prowadzące tymczasowo na Węgrzech działalność w zakresie szkolnictwa i badań naukowych mogą jej zdaniem powoływać się na prawo do swobodnego świadczenia usług na podstawie tej dyrektywy.

ii) Ocena Trybunału

193 Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/123 dyrektywa ta ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim.

194 Zgodnie z art. 4 pkt 1 tej dyrektywy „usługa” oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 57 TFUE.

195 W niniejszym przypadku § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym dotyczy w sposób ogólny usług edukacyjnych, które mogą być świadczone przez zagraniczne instytucje szkolnictwa wyższego na Węgrzech, a zatem również prowadzenia działalności w zakresie kształcenia za wynagrodzeniem. Takie zaś prowadzenie stanowi „działalność gospodarczą” w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 2006/123. W konsekwencji dyrektywa ta ma zastosowanie w niniejszym przypadku.

2) W przedmiocie istnienia ograniczenia

i) Argumentacja stron

196 Komisja twierdzi, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie siedziby danej instytucji w zakresie, w jakim dotyczy on również instytucji szkolnictwa wyższego, które zamierzają świadczyć na Węgrzech usługi transgraniczne, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług zagwarantowanej w art. 16 dyrektywy 2006/123. Posilkowo Komisja twierdzi, że wymóg ten narusza art. 56 TFUE.

197 Węgry kwestionują tę argumentację.

ii) Ocena Trybunału

- 198 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 16 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2006/123 państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, zapewnia w szczególności możliwość swobodnego prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium.
- 199 W niniejszym przypadku § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym wymaga od zainteresowanych instytucji, aby prowadziły kształcenie w zakresie szkolnictwa wyższego w państwie, w którym mają swoją siedzibę.
- 200 Wymóg taki, rozpatrywany w świetle dyrektywy 2006/123, w zakresie, w jakim nakłada on na usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim dodatkowy warunek, może ograniczać ich prawo do swobodnego wykonywania działalności w dziedzinie szkolnictwa wyższego na Węgrzech, w razie gdyby chcieli prowadzić swoją działalność raczej na Węgrzech niż w państwie członkowskim ich siedziby, podobnie jak w razie gdyby zamierzali prowadzić taką działalność wyłącznie na Węgrzech.

*3) W przedmiocie istnienia względów uzasadniających**i) Argumentacja stron*

- 201 Węgry twierdzą, że wymóg dotyczący prowadzenia kształcenia w państwie członkowskim siedziby danej instytucji jest konieczny do celów utrzymania porządku publicznego. W tym względzie Węgry odsyłają mutatis mutandis do swojej argumentacji odnoszącej się do zarzutu dotyczącego naruszenia art. 49 TFUE.
- 202 Komisja uważa, że Węgry nie wykazały, iż usługi edukacyjne świadczone tymczasowo przez instytucje szkolnictwa wyższego mające siedzibę w państwie członkowskim mają wpływ na porządek publiczny na Węgrzech, mimo że wymaga tego art. 16 ust. 3 dyrektywy 2006/123.

ii) Ocena Trybunału

- 203 Na mocy art. 16 ust. 3 dyrektywy 2006/123 państwo członkowskie, do którego usługodawca udaje się w celu świadczenia usługi, jest uprawnione do nałożenia wymogów w odniesieniu do świadczenia działalności usługowej, gdy są one uzasadnione w szczególności względem porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, a także zgodnie z art. 16 ust. 1 tej dyrektywy.
- 204 Należy jednak przypomnieć, że jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 181 niniejszego wyroku, do którego odsyła motyw 41 dyrektywy 2006/123, względy porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego zakładają w szczególności istnienie rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społecznych. Jak stwierdzono zaś w pkt 154 i 182 niniejszego wyroku, Węgry nie przedstawiły żadnych argumentów, które pozwoliłyby na wykazanie w sposób konkretny i szczegółowy, w jaki sposób prowadzenie na ich terytorium działalności w zakresie szkolnictwa wyższego przez instytucje mające siedzibę w innym państwie członkowskim stanowiłoby, w braku spełnienia wymogu dotyczącego prowadzenia kształcenia w państwie członkowskim siedziby danej instytucji, rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa węgierskiego.
- 205 Należy zatem uznać, że wymóg ten nie może być uzasadniony w świetle art. 16 ust. 3 dyrektywy 2006/123.

- 206 Z powyższego wynika, że przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w innym państwie członkowskim, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 16 dyrektywy 2006/123. W konsekwencji nie ma potrzeby badania, czy to państwo członkowskie naruszyło art. 56 TFUE, skoro takie naruszenie zostało podniesione przez Komisję jedynie posiłkowo.
- 207 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie trzecim będącym członkiem WTO, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS oraz w zakresie, w jakim ma on zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w innym państwie członkowskim, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 49 TFUE i art. 16 dyrektywy 2006/123.

3. W przedmiocie art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty

a) W przedmiocie możliwości stosowania karty

1) Argumentacja stron

- 208 Komisja podnosi, że państwa członkowskie, wypełniając swoje zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych zawartych przez Unię, takich jak GATS, „stosują prawo Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, wobec czego są zobowiązane do przestrzegania jej postanowień.
- 209 Ponadto skoro § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym ogranicza podstawowe swobody zagwarantowane w traktacie FUE, dyrektywie 2006/123 i GATS, przepis ten powinien być zgodny z kartą.
- 210 Węgry twierdzą, że po pierwsze, nie można uznać, iż środek krajowy naruszający zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie w ramach GATS wpisuje się w ramy stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.
- 211 Po drugie, zważywszy, że zdaniem tego państwa członkowskiego ani postanowienia traktatu FUE dotyczące swobody świadczenia usług, ani przepisy dyrektywy 2006/123 nie mają zastosowania w niniejszym przypadku, a w konsekwencji sporne środki nie stanowią ograniczenia naruszającego podstawowe swobody ustanowione przez traktat FUE lub dyrektywę 2006/123, nie są one objęte zakresem stosowania prawa Unii, wobec czego karta nie ma tu znaczenia.

2) Ocena Trybunału

- 212 Zakres zastosowania karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie „w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”.
- 213 W niniejszej sprawie, po pierwsze, jak wskazano w pkt 71 niniejszego wyroku, GATS jest częścią prawa Unii. Wynika z tego, że gdy państwa członkowskie wykonują obowiązki wynikające z tego układu, w tym obowiązki nałożone w jego art. XVII ust. 1, należy uznać, że stosują one prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.
- 214 Po drugie, jeżeli państwo członkowskie twierdzi, że środek, którego jest autorem i który ogranicza podstawową swobodę gwarantowaną przez traktat FUE, jest uzasadniony nad-

rzędym względem interesu ogólnego uznanym przez prawo Unii, środek taki należy uznać za środek stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, przez co powinien on być zgodny z prawami podstawowymi zapisanymi w karcie praw podstawowych [wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo]. To samo dotyczy art. 16 dyrektywy 2006/123.

- 215 W konsekwencji sporne środki muszą być zgodne z prawami podstawowymi ustanowionymi w karcie.
- 216 W tych okolicznościach należy zbadać, czy środki te ograniczają prawa podstawowe, na które powołuje się Komisja, a jeśli tak, to czy są one mimo to uzasadnione, jak twierdzą Węgry.

b) W przedmiocie istnienia ograniczeń rozpatrywanych praw podstawowych

1) Argumentacja stron

- 217 Zdaniem Komisji sporne środki mają wpływ, po pierwsze, na wolność akademicką zagwarantowaną w art. 13 karty, a po drugie, na wolność tworzenia placówek edukacyjnych oraz wolność prowadzenia działalności gospodarczej, ustanowione, odpowiednio, w art. 14 ust. 3 karty i w jej art. 16.
- 218 Co się tyczy wolności akademickiej, instytucja ta uważa, że środki te wpływają na możliwość swobodnego prowadzenia przez zagraniczne instytucje szkolnictwa wyższego prac badawczych na Węgrzech, a także rozpowszechniania przez nie wiedzy i dorobku naukowego.
- 219 Co się tyczy wolności tworzenia placówek edukacyjnych i wolności prowadzenia działalności gospodarczej, Komisja uważa, że sporne środki ograniczają prawo jednostek do prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo przedsiębiorstw do korzystania z pewnej stabilności w zakresie ich działalności.
- 220 W odniesieniu do wolności akademickiej Węgry podnoszą, że okoliczność, iż instytucja szkolnictwa wyższego powinna spełniać pewne obowiązki prawne, nie wpływa ani na wolność akademicką danej instytucji, ani na wolność akademicką jej personelu. Takie obowiązki nie mają bowiem ich zdaniem nieuchronnie wpływu na możliwość prowadzenia działalności naukowej, czy to z punktu widzenia instytucjonalnego, czy osobistego.
- 221 Jeśli chodzi o wolność tworzenia placówek edukacyjnych i wolność prowadzenia działalności gospodarczej, Węgry nie kwestionują w istocie faktu, że sporne środki ograniczają korzystanie z pierwszej z tych wolności.

2) Ocena Trybunału

- 222 Co się tyczy w pierwszej kolejności wolności akademickiej, jest ona ujęta w sposób ogólny w art. 13 zdanie drugie karty, zgodnie z którym „[w]olność akademicka jest szanowana”.
- 223 Na mocy art. 52 ust. 3 karty prawom w niej zawartym, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), należy nadać takie samo znaczenie i co najmniej ten sam zakres, jakie nadaje im ta konwencja.
- 224 Jest prawdą, że tekst EKPC nie zawiera odniesienia do wolności akademickiej. Jednakże z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że wolność ta jest związana w szczególności z prawem do zapisanej w art. 10 EKPC wolności wyrażania opinii

- (wyrok ETPC z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie Hasan Yazıcı przeciwko Turcji, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, §§ 55, 69; a także wyrok ETPC z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie Mustafa Erdoğan i in. przeciwko Turcji, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, §§ 40, 46), co potwierdza również komentarz do art. 13 karty zawarty w wyjaśnieniach dotyczących karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17).
- 225 W tej konkretnej perspektywie wolność akademicka, zarówno w dziedzinie badań, jak i nauczania, musi gwarantować wolność wyrażania opinii i działania, wolność przekazywania informacji, a także wolność poszukiwania i rozpowszechniania wiedzy i prawdy bez ograniczeń, przy czym należy uściślić, że wolność ta nie ogranicza się do badań akademickich lub naukowych, ale obejmuje również swobodę wyrażania poglądów i opinii przez pracowników naukowych (wyrok ETPC z dnia 27 maja 2014 r., Mustafa Erdoğan i in. przeciwko Turcji, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).
- 226 Niemniej jednak, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 145 i 146 opinii, pojęcie „wolności akademickiej” należy rozumieć szerzej.
- 227 W tym względzie dla celów wyjaśnienia różnych elementów nieodłącznie związanych z wolnością akademicką i ustalenia, czy sporne środki stanowią ograniczenie tej wolności, Trybunał uważa za użyteczne wzięcie pod uwagę treści zalecenia 1762 (2006), przyjętego przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 30 czerwca 2006 r., zatytułowanego „Wolność akademicka i autonomia uniwersytetów”, z którego wynika, że wolność akademicka ma również wymiar instytucjonalny i organizacyjny, ponieważ powiązanie z infrastrukturą jest zasadniczym warunkiem prowadzenia działalności dydaktycznej i badawczej. Istotny jest również pkt 18 zalecenia dotyczącego statusu nauczycieli akademickich, przyjętego w dniu 11 listopada 1997 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO), zebraną w Paryżu w dniach od 21 października do 12 listopada 1997 r. na 29. sesji, zgodnie z którym „[a]utonomia jest instytucjonalnym wyrazem swobód akademickich oraz warunkiem niezbędnym do wypełnienia przez kadre i placówki szkolnictwa wyższego należących do nich funkcji”. W pkt 19 tego zalecenia uściślono, że „[o]bowiązkiem każdego państwa członkowskiego jest ochrona autonomii placówek szkolnictwa wyższego przed wszelką groźbą jej utraty”.
- 228 W świetle powyższego należy stwierdzić, że sporne środki mogą zagrozić działalności akademickiej odnośnych zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego na terytorium węgierskim, a tym samym pozbawić zainteresowanych pracowników naukowych autonomicznej infrastruktury koniecznej do prowadzenia przez nich badań naukowych i wykonywania przez nich działalności pedagogicznej. W konsekwencji środki te mogą ograniczać wolność akademicką chronioną na podstawie art. 13 karty.
- 229 Co się tyczy w drugiej kolejności wolności tworzenia placówek edukacyjnych i wolności prowadzenia działalności gospodarczej, zostały one ustanowione, odpowiednio, w art. 14 ust. 3 karty i w jej art. 16.
- 230 Zgodnie z art. 14 ust. 3 karty wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych musi być szanowana zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności.
- 231 Ponadto art. 16 karty stanowi, że uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

- 232 Na wstępie należy zauważyć, że jak wynika z wyjaśnień dotyczących karty praw podstawowych, wolność tworzenia publicznych lub prywatnych placówek edukacyjnych jest zagwarantowana jako jeden z aspektów wolności prowadzenia działalności gospodarczej, w związku z czym należy je zbadać łącznie.
- 233 W tym względzie należy stwierdzić, że sporne środki mogą, w zależności od przypadku, czynić niepewną lub wykluczyć samą możliwość utworzenia na Węgrzech instytucji szkolnictwa wyższego lub dalszego prowadzenia tam takiej instytucji już istniejącej.
- 234 W konsekwencji należy uznać, że środki te ograniczają zarówno wolność tworzenia placówek edukacyjnych zagwarantowaną w art. 14 ust. 3 karty, jak i wolność prowadzenia działalności gospodarczej ustanowioną w art. 16 karty.

c) W przedmiocie istnienia względów uzasadniających

1) Argumentacja stron

- 235 Węgry twierdzą, że sporne środki są uzasadnione w świetle wymogów określonych w art. 52 ust. 1 karty.
- 236 Co się tyczy w szczególności wolności tworzenia placówek edukacyjnych i wolności prowadzenia działalności gospodarczej, to państwo członkowskie podnosi, że powinny one być wykonywane z poszanowaniem zasad demokratycznych i w ramach przepisów krajowych regulujących korzystanie z nich. Nie można zatem zarzucić państwu członkowskiemu niezgodnego z prawem ograniczenia w sytuacji, gdy reguluje ono działalność gospodarczą w celu umożliwienia innym podmiotom prawnym korzystania z tych swobód.
- 237 Komisja twierdzi, że ograniczenia, jakie sporne środki nakładają na swobody zapisane, odpowiednio, w art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty praw, nie wydają się uzasadnione w świetle wymogów określonych w art. 52 ust. 1 karty.
- 238 Węgry nie wykazały bowiem w niniejszym przypadku, że ograniczenia nałożone przez sporne środki na wolność akademicką i wolność tworzenia placówek edukacyjnych odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób ani że ograniczenia te są proporcjonalne.

2) Ocena Trybunału

- 239 Artykuł 52 ust. 1 karty przewiduje, że wszelkie ograniczenia nałożone na korzystanie z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.
- 240 W niniejszej sprawie Trybunał uznał w pkt 132, 138, 154, 155 i 189 niniejszego wyroku, że sporne środki nie były uzasadnione żadnym z uznawanych przez Unię celów interesu ogólnego, na które powołały się Węgry.
- 241 Wynika z tego, że środki te, które nakładają ograniczenia na prawa zapisane, odpowiednio, w art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty, jak Trybunał orzekł w pkt 228 i 234 niniejszego wyroku, nie odpowiadają w każdym razie tym celom interesu ogólnego.
- 242 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że przyjmując sporne środki, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty.

243 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że:

- przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. a) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS;
- przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. b) ustawy o szkolnictwie wyższym, Węgry uchybiły w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie trzecim będącym członkiem WTO, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII GATS oraz w zakresie, w jakim ma on zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w innym państwie członkowskim, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 49 TFUE i art. 16 dyrektywy 2006/123; oraz
- przyjmując sporne środki, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 karty.

W przedmiocie kosztów

244 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. W niniejszym przypadku, ponieważ Węgry przegrały sprawę, należy zgodnie z żądaniem Komisji obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. a) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (ustawy nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym), zmienionej Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (ustawą nr XXV z 2017 r. zmieniającą ustawę nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym), który uzależnia prowadzenie na Węgrzech działalności w zakresie kształcenia kończącego się uzyskaniem dyplomu przez zagraniczne instytucje szkolnictwa wyższego umiejscowione poza Europejskim Obszarem Gospodarczym od warunku wymagającego, by rząd węgierski i rząd państwa siedziby danej instytucji wyraziły zgodę na związanie się umową międzynarodową, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII Układu ogólnego w sprawie handlu usługami, ujętego w załączniku 1 B do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, sporządzonego w Marrakeszu i zatwierdzonego decyzją Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej, w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach rundy urugwajskiej (1986–1994).
- 2) Przyjmując środek przewidziany w § 76 ust. 1 lit. b) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (ustawy nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym), zmienionej Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (ustawą nr XXV z 2017 r. zmieniającą ustawę nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym), który uzależnia prowadzenie na Węgrzech działalności przez zagraniczne instytucje szkolnictwa wyższego od warunku wymagającego, by prowadziły one kształcenie w zakresie szkolnictwa wyższego w państwie ich siedziby, Węgry uchybiły w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w państwie trzecim będącym członkiem Światowej Organizacji Handlu, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. XVII Układu ogólnego w sprawie handlu

usługami, ujętego w załączniku 1 B do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, sporządzonego w Marrakeszu i zatwierdzonego decyzją 94/800, oraz w zakresie, w jakim ma on zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego mających siedzibę w innym państwie członkowskim, zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 49 TFUE i art. 16 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym.

- 3) Przyjmując środki przewidziane w § 76 ust. 1 lit. a) i b) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (ustawy nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym), zmienionej Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (ustawą nr XXV z 2017 r. zmieniającą ustawę nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym), Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 4) Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.

Podpisy

Anna Wójcik

(ORCID: 0000-0003-4439-143X)

Rozdział 13

Stanowiska i komentarze polskich władz wobec orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i działań instytucji unijnych dotyczących praworządności w Polsce

13.1. Wstęp

Niniejszy rozdział zawiera omówienie stanowisk i komentarzy przedstawicieli polskich władz wobec działań instytucji Unii Europejskiej, zwłaszcza Trybunału Sprawiedliwości, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, dotyczących praworządności w Polsce w latach 2018–2020. Rozdział przedstawia wypowiedzi Prezydenta RP Andrzeja Dudy, Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, posła i wicepremiera Jarosława Kaczyńskiego, a także komunikaty Ministerstwa Sprawiedliwości, z wypowiedziami Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobry oraz wiceministrów. Ich głosy omawiane są chronologicznie, na tle politycznych i prawnych działań UE oraz polskiego rządu, a także orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, sądów i trybunałów krajowych. Celem rozdziału jest pokazanie dynamiki dyskursu odnośnie sporu między instytucjami UE a polskim rządem o zmiany w sądownictwie i w wymiarze sprawiedliwości forsowane przez Zjednoczoną Prawicę od 2015 r.

Kontekst polityczny omawianych wydarzeń jest następujący. Od 6 sierpnia 2015 r. urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Andrzej Duda, formalnie polityk niezależny, wywodzący się z partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS), wcześniej m.in. poseł do Parlamentu Europejskiego z ramienia tej partii. 12 lipca 2020 r. Duda został wybrany na drugą kadencję, na którą został zaprzysiężony 6 sierpnia 2020 r. Od 16 listopada 2015 r. w Polsce rządzi koalicja Zjednoczonej Prawicy (ZP), złożona z trzech partii: PiS, kierowanej przez Jarosława Kaczyńskiego, Solidarnej Polski (SP), kierowanej przez Zbigniewa Ziobrę oraz Porozumienia, kierowanego przez Jarosława Gowina. W wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 r., ZP uzyskała większość w Sejmie i Senacie. W 2019 r. Zjednoczona Prawica ponownie wygrała wybory parlamentarne, uzyskując przewagę w Sejmie, ale tracąc większość w Senacie. Od 16 listopada 2015 r. Prezesem Rady Ministrów była Beata Szydło. 11 grudnia 2017 r. na stanowisku zastąpił ją Mateusz Morawiecki. Faktycznie, choć przez większość omawianego w niniejszym rozdziale okresu, nieformalnie, władzę

w Polsce sprawował jednak prezes PiS Jarosław Kaczyński. Objął on funkcję wicepremiera w rządzie Morawieckiego dopiero w drugiej połowie 2020 r. Kluczową rolę w rządzie Zjednoczonej Prawicy pełni lider SP Zbigniew Ziobro, sprawując jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

Szeroko i dokładnie udokumentowano oraz przeanalizowano w jaki sposób większość rządząca przejęła albo próbowała przejąć kontrolę nad instytucjami państwa, w tym nad Trybunałem Konstytucyjnym (TK)¹, Krajową Radę Sądownictwa (KRS)², Sądem Najwyższym (SN)³. Minister Sprawiedliwości Ziobro na masową skalę wymienił prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych⁴, a jako Prokurator Generalny⁵ zdegradował część prokuratorów. Wobec sędziów, prokuratorów i adwokatów, którzy krytykują zmiany w sądownictwie i wymiarze sprawiedliwości, stosowane są różnorodne formy zastraszania i nacisku, w tym za pomocą nadużywanych postępowań dyscyplinarnych i karnych⁶. Poszczególne elementy tego „marszu przez instytucje” zostały szczegółowo opisane i przeanalizowane również w dokumentach Unii Europejskiej i Rady Europy.⁷

Zmiany te w latach 2018–2020 wywołały reakcje instytucji UE oraz rządów państw członkowskich. W grudniu 2017 r. Komisja Europejska, po raz pierwszy w historii UE, uruchomiła przeciwko Polsce procedurę z art. 7 TUE. Komisja Europejska uruchomiła też cztery postępowania przeciwko naruszeniom prawa unijnego wobec polskiego rządu. Skierowała cztery skargi przeciwko polskiemu rządowi do Trybunału Sprawiedliwości w związku z przepisami nowelizowanych: ustawy o Sądzie

¹ W. Sadurski, *Anti-constitutional transformation in Poland: dimensions, sources, and prospects*, OER Osteuropa Recht 2019, 64(4), s. 624–636; W. Sadurski, *Polish constitutional tribunal under PiS: from an activist court, to a paralysed tribunal, to a governmental enabler*, Hague Journal on the Rule of Law 2019, 11(1), s. 63–84; T.T. Koncewicz, *The capture of the polish constitutional tribunal and beyond: of institution (s), fidelities and the rule of law in flux*, Review of Central and East European Law 2018, 43(2), s. 116–173; M. Zubik, *AD 2015/2016. Anni horribili of the Constitutional Tribunal in Poland*, Przegląd Konstytucyjny 2018, (2), s. 46–57.

² K. Grajewski, *Dysfunctionality of the National Council of the Judiciary in the Polish Constitutional System After Statutory Changes*, Gdańskie Studia Prawnicze 2020, 4(48), s. 161–169; K. Skotnicki, *The problem of constitutionality of the composition of the current National Council of the Judiciary in Poland*, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica 2020, 93(1), s. 47–59; A. Śledzińska-Simon, *The rise and fall of judicial self-government in Poland: on judicial reform reversing democratic transition*, German Law Journal 2018, 19(7), s. 1839–1870.

³ M. Ziółkowski, *Two Faces of the Polish Supreme Court After “Reforms” of the Judiciary System in Poland: The Question of Judicial Independence and Appointments*, European Papers 2020, 5(1).

⁴ M. Gersdorf, M. Pilich, *Judges and Representatives of the People: a Polish Perspective*, European Constitutional Law Review 2020, 16(3), s. 345–3.

⁵ Opinion on the act on the public prosecutor’s office as amended adopted by the Venice Commission at its 113th plenary session (Venice, 8–9 December 2017), Strasbourg, 11 December 2017, opinion 892/2017, cdl-ad(2017)028.

⁶ K. Gajda-Roszczyńska, K. Markiewicz, *Disciplinary proceedings as an instrument for breaking the rule of law in Poland*, Hague Journal on the Rule of Law 2020, s. 1–33.

⁷ Zob. Opinion on the draft act amending the act on the National Council of the Judiciary, on the draft act amending the act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the act on the organisation of ordinary courts adopted by the Venice Commission at its 113th plenary session (8–9 December 2017), Strasbourg, 11 December 2017, opinion no. 904/2017, cdl-ad(2017)031.; CDL-PI(2020)002-e Poland- Urgent Joint Opinion on the amendments to the Law on organisation on the Common Courts, the Law on the Supreme Court and other Laws, Venice, 16 January 2020.

Najwyższym⁸ oraz ustawy o sądach powszechnych⁹, obniżających wiek przejścia w stan spoczynku przez sędziów, a także zmienionym modelem odpowiedzialności dyscyplinarnej¹⁰. Ponadto polskie sądy oraz sądy innych państw członkowskich (Irlandia¹¹, Holandia¹²) skierowały do Trybunału Sprawiedliwości szereg pytań prejudycjalnych dotyczących zgodności elementów zmian w sądownictwie w świetle prawa unijnego¹³. Zmiany te są rozpatrywane zarówno przed trybunałem w Luksemburgu, jak i w Strasburgu. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) zakomunikował, że przyjmuje do rozpatrzenia, w tym w składzie Wielkiej Izby¹⁴, szereg spraw dotyczących ataku na praworządność w Polsce pod rządami Zjednoczonej Prawicy¹⁵.

Odpowiedzi instytucji krajowych, unijnych oraz międzynarodowych na zmiany w sądownictwie i wymiarze sprawiedliwości w Polsce po 2015 r. spotkały się z reakcjami prezydenta, rządu, polityków większości rządzącej, które są przedmiotem analizy w niniejszym rozdziale.

13.2. Prezydent RP

Prezydent RP Andrzej Duda w wywiadzie dla „Dziennika Gazety Prawnej” z 9 sierpnia 2018 r.¹⁶ skomentował zadanie pytań prejudycjalnych przez sędziów

- ⁸ Zob. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 24 czerwca 2019 r. (tekst sprostowany postanowieniem z dnia 11 lipca 2019 r.). Sprawa C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego) ECLI:EU:C:2019:531.
- ⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 5 listopada 2019 r. Sprawy C-192/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym oraz stanowiska prokuratorów). ECLI:EU:C:2019:924.
- ¹⁰ Komunikat Komisji Europejskiej z 10 października 2019 roku o skierowaniu skargi do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów w Polsce (sprawa C-791/19). Komunikat Komisji Europejskiej z 31 marca 2021 roku Praworządność: Komisja Europejska kieruje sprawę przeciwko Polsce do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w celu ochrony niezawisłości polskich sędziów i zwraca się o zarządzenie środków tymczasowych.
- ¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 17 grudnia 2020 r. Sprawy połączone C-354/20 PPU i C-412/20 PPU (ENA, ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego). Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy). ECLI:EU:C:2020:1033
- ¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 25 lipca 2018 r. Sprawa C-216/18 PPU PPU *Minister for Justice and Equality* przeciwko LM (nieprawidłowości w systemie sądownictwa). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez *High Court* (wysoki sąd, Irlandia), ECLI:EU:C:2018:586.
- ¹³ Zob. np. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, C-585/18 (niezawisłość i bezstronność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i skutki jej ewentualnego braku). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) ECLI:EU:C:2019:982.
- ¹⁴ *Grzęda p. Polsce*, skarga nr 43572/18.
- ¹⁵ Zob. np. *Żurek p. Polsce*, skarga nr 39650/18. *Xero Flor z o.o. p. Polsce*, skarga nr 4907/18. *Broda i Bojara p. Polsce*, skargi nr 26691/18 i 27367/18. *Sobczyńska i inni p. Polsce*, skargi nr 62765/14, 62769/14, 62772/14 i 11708/18.
- ¹⁶ Prezydent: Chce realizować zobowiązania wobec wyborców, 9 sierpnia 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,149,prezydent-chce-realizowac-zobowiazania-wobec->

SN do Trybunału Sprawiedliwości w związku z przepisami znowelizowanej ustawy o SN obniżających wiek przejścia sędziów w stan spoczynku. Prezydent RP nie uznał postanowienia SN o zawieszeniu stosowania przepisów ustawy aż do wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości. Zapewnił, że ustawa o SN jest obowiązującym prawem. Oceniał, że jedynie TK może orzekać o zgodności przepisów ustawy z konstytucją, która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, pomijając kwestię konieczności zgodności polskiego prawa z prawem unijnym. Prezydent Duda używał argumentu, który stale będą podnosić przedstawiciele rządu Zjednoczonej Prawicy:

„Traktaty nie regulują szczegółowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. To jest sprawa krajowa. Także Komisja Europejska próbuje się mieszać w materie, które my uważamy za wewnętrzne, nieobjęte traktatami.”¹⁷

Prezydent Duda przerzucał odpowiedzialność na Pierwszą Prezes SN Małgorzatę Gersdorf oraz Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara. Powiedział, że mogą skierować wnioski do TK. Jednocześnie pomijał kwestię upolitycznienia TK, od grudnia 2016 r. kierowanego przez Julię Przyłębską. Zapewnił, że „ten Trybunał Konstytucyjny jest w pełni legalny”.

Prezydent Duda wypowiedział się krytycznie o sędziach Sądu Najwyższego w wywiadzie dla „Tygodnika Solidarność” z 23 listopada 2018 r. Mówił, że w Polsce

„mamy grupę sędziów, na czele z panią prezes Gersdorf i innymi prezesami, w szczególności tymi, którzy przeszli w stan spoczynku, która ewidentnie czyni wszystko, żeby pogłębić rozłam wewnątrz Sądu Najwyższego i dlatego czyni zamęt. Nie ukrywam, że tak oceniam tę postawę.”¹⁸

W tym samym wywiadzie prezydent Duda ocenił, że „Trybunał Sprawiedliwości UE posunął się za daleko”¹⁹, wydając postanowienie zabezpieczające²⁰ w sprawie ze skargi KE na przepisy ustawy o SN obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów tego sądu. Dodał:

„Nie jest tak, że orzeczenie Trybunału zmienia z automatu polskie prawo. Ci, którzy w ten sposób działają, łamią polski porządek prawny i polską konstytucję. Oczywiście, jest postanowienie, które ma być wdrożone, ale wdrożenie go wymaga dokonania zmian prawnych. Ono jest tymczasowe, więc te zmiany muszą mieć również pewien walor działania w odnie-

wyborcow.html.

¹⁷ Prezydent: Chcę realizować zobowiązania wobec wyborców, 9 sierpnia 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,149,prezydent-chce-realizowac-zobowiazania-wobec-wyborcow.html>.

¹⁸ Prezydent dla „Tygodnika Solidarność”: Atakują nas? Atakuje się silnych, 23 listopada 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,176,wywiad-prezydenta-dla-tygodnika-solidarnosc-.html>.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 17 grudnia 2018 r. (tekst sprostowany postanowieniem z dnia 2 lipca 2019 r.) w sprawie C-619/18 R (zastosowanie środka tymczasowego – obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego) ECLI:EU:C:2018:1021.

sieniu do sytuacji tymczasowej. Ale to dopiero te zmiany, które musi przeprowadzić polski ustawodawca, będą wdrożeniem tego orzeczenia. Nie jest tak, że zmiany następują z automatu czy jakiegokolwiek przepisy w Polsce przestały obowiązywać. Nie ma takiego skutku prawnego i to jest absolutnie jednoznaczne.”²¹.

Rok po uruchomieniu przeciwko Polsce procedury z art. 7 TUE, 20 grudnia 2017 r., a także po postanowieniu Trybunału Sprawiedliwości o zastosowaniu środków tymczasowych w sprawie ze skargi KE na przepisy ustawy o SN, prezydent Duda udzielił wywiadu „Bild am Sonntag”. Zapytany, czy Polska wykona wyrok Trybunału, Duda odparł wymijająco, broniąc nowelizacji przepisów:

„Ściśle rzecz biorąc Trybunał Sprawiedliwości UE w kwestii, o którą Państwo pytacie, czyli przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, nie rozpoznał jeszcze sprawy merytorycznie. Ja osobiście absolutnie nie uważam, że obecnie obowiązujące przepisy ograniczają prawa sędziów lub, że są sprzeczne z normami prawnymi. Wiek przejścia sędziów w stan spoczynku to 65 lat. Jest to normalny wiek emerytalny w Polsce. W polskim rządzie prowadzone są prawne analizy decyzji podjętej przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Po ich zakończeniu będziemy mogli mówić o dalszych krokach. Jako państwo praworządne realizujemy wszystkie decyzje podjęte na podstawie i w granicach prawa.”²².

Jednocześnie Duda zapewniał w imieniu Polaków, że „są zadowoleni z członkostwa w Unii Europejskiej. Wspólnota jest dla nas synonimem wolności i otwartych granic”, ale niektóre kwestie w UE nas niepokoją, dlatego Polacy „chcą naprawiać Unię”, ponieważ pragną „więcej demokracji”. Prezydent Duda uspokajał:

„Chcę więcej demokracji w Europie. Oznacza to większą rolę instytucji demokratycznych na poziomie państw członkowskich i na poziomie europejskim. Do tych drugich zaliczam nie tylko Parlament Europejski, ale i Radę Europejską, którą tworzą szefowie państw i rządów wybierani w sposób demokratyczny w swoich krajach.”²³.

18 grudnia 2018 r. prezydent Duda wygłosił wystąpienie na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, w czasie którego sformułował uwagi o orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości dotyczących Polski. Dzień wcześniej Duda podpisał nowelizację ustawy o SN, która zmieniała przepisy w myśl postanowienia Trybunału Sprawiedliwości o środkach tymczasowych²⁴. Prezydent Duda w TK podkreślał, że zgodę na tę nowelizację dały Sejm i Senat, a dokładniej posłowie i senatorowie partii wchodzących w skład koalicji rządzącej. Tłumaczył się ze swojej decyzji:

²¹ Prezydent dla „Tygodnika Solidarność”: Atakują nas? Atakuje się silnych, 23 listopada 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,176,wywiad-prezydenta-dla-tygodnika-solidarnosc-.html>.

²² Prezydent dla „Bild am Sonntag”: Chcemy naprawiać UE, 28 października 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,162,prezydent-dla-bild-am-sonntag-cchcemy-naprawiac.html>.

²³ Tamże.

²⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. 2018 poz. 5.

„Podjąłem wczoraj decyzję, że ustawa ta została podpisana – w związku z tym wejdzie w życie, stanie się częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Podobnie jak Sejm i Senat uznałem, że potrzebne jest wykonanie tego orzeczenia – niezależnie od tego, że dyskutuje się, czy orzeczenie takie powinno było i mogło zostać przez Trybunał Europejski wydane, czy orzeczenie to wykracza poza traktatowe kompetencje Trybunału Europejskiego, wkraczając w organizację wymiaru sprawiedliwości, która jest wewnętrzną domeną każdego państwa członkowskiego.”²⁵.

Następnie prezydent Duda zaatakował sędziów SN, którzy w myśl postanowienia Trybunału Sprawiedliwości wrócili do orzekania, zarzucając im naruszenie Konstytucji:

„Okazało się, że po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – orzeczenia tymczasowego, w którym jasno i wyraźnie powiedziane było, iż zobowiązuje się Polskę do podjęcia pewnych działań – grupa sędziów powróciła do Sądu Najwyższego, uznając, że w związku z tym, że orzeczenie zostało wydane, stali się sędziami czynnymi. Mało! Okazuje się, że niektórzy z nich podjęli funkcje, które wcześniej pełnili jako czynni sędziowie – myślę przede wszystkim o funkcjach prezesów izb – i zaczęli wydawać wewnętrzne akty prawne, zarządzenia. M.in. jedno z tych zarządzeń odsuwało sędziego od możliwości orzekania.

Chyba nikt, kto zna polski system prawny, w szczególności konstytucyjny, i zna obowiązujące zasady, nie ma wątpliwości, że takie działanie sędziego – po pierwsze – stanowi absolutne i jednoznaczne złamanie art. 178 ust. 1 i 3 Konstytucji. Po drugie narusza uprawnienia sędziego, który został odsunięty od orzekania, wynikające z art. 178 ust. 2 Konstytucji, jak również – jeżeli spojrzymy na to szerzej – z całą pewnością drastycznie złamany jest tutaj art. 7 Konstytucji mówiący o tym, że wszystkie władze państwowe w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sądy i trybunały, działają na podstawie i w granicach prawa.”²⁶.

Następnie prezydent Duda podziękował osobom zasiadającym w TK, że dzięki nim „umacnia się autorytet prawa oraz świadomość społeczna dotycząca rzeczywistego charakteru ustawy zasadniczej”²⁷.

Po wystąpieniu w TK, prezydent Duda w wywiadzie radiowym stanowczo opowiedział się za zmianami w sądownictwie. Tłumaczył się z podpisania nowelizacji ustawy o SN. Przypomniał, że w porównaniu do projektu poselskiego ustawy o SN, w jego projekcie mniejsze uprawnienia miał Minister Sprawiedliwości. Prezydent zachwalał, że zaproponowane przez niego w rozwiązania były „znacznie bardziej spokojne i mniej radykalne”, ale zarzucał, że „spotkały się one również ze sprzeciwem ze strony elit sędziowskich, środowisk sędziowskich”²⁸. Na uwagę, że zmiany te spotkały się również ze sprzeciwem Komisji Europejskiej, prezydent Duda

²⁵ Prezydent: Pewna grupa elity sędziowskiej uważa się za bezkarną, 18 grudnia 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,607,prezydent-pewna-grupa-elity-sedziowskiej-uwaza-sie-za-bezkarna.html>.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

²⁸ Prezydent gościem „Śniadania w Trójce”, 22 grudnia 2018, 28 października 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,181,prezydent-gosciem-sniadania-w-trojce.html>.

odpowiedział, że jego zdaniem Komisja i Trybunał Sprawiedliwości ingerują zbyt daleko w dziedzinę, w której jego zdaniem kompetencje mają państwa członkowskie:

„Uważam, że Komisja Europejska nie ma racji – pozostaję tutaj przy swoim zdaniu. Uważam również, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekając w tej sprawie, która jest bez wątpienia sprawą wewnętrzną – bo regulacja organizacji wymiaru sprawiedliwości jest sprawą wewnętrzną – posunął się za daleko. I rozmawiam na ten temat z prezydentami innych krajów Unii Europejskiej.”²⁹.

Następnie prezydent Duda odniósł się do orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości o zastosowaniu środków tymczasowych. Oceniał, że „nie ma czegoś takiego – także zgodnie z naszą konstytucją – żeby jakiegokolwiek zewnętrzne orzeczenie powodowało zmiany w naszym systemie prawnym”³⁰. Zapytany o zastrzeżenia KE do innych „ustaw sądowniczych”, Duda zasugerował, że to element politycznej gry dotyczącej obsadzenia stanowiska Przewodniczącego KE, a spór UE z polskim rządem określił jako polityczny i ideologiczny, w którym „kwestia wymiaru sprawiedliwości w naszym kraju stanowi wyłącznie narzędzie do toczenia tego sporu”. Prezydent Duda bronił rozwiązań wprowadzanych w sądownictwie, powołując się na to, że istnieją także w innych państwach członkowskich UE, a rzekomą asymetrię zainteresowania KE praworządnością w innych krajach UE wyjaśniał pobudkami ideologicznymi:

„W wielu krajach europejskich funkcjonują znacznie bardziej polityczne rozwiązania niż u nas – choćby w Niemczech sędziowie są sensu stricto politycznie nominowani i jakoś nikt nie robi z tego problemu, jakoś Komisja Europejska nie pochyla się nad tym, tylko właśnie pochyla się nad Polską. Dlaczego? Dlatego że od samego początku jest niezadowolona z wyboru, jakiego w wyborach 2015 roku dokonali Polacy. Dlaczego? Dlatego że dzisiaj instytucjami europejskimi rządzą ludzie o innym profilu ideologicznym niż obecne władze w Polsce.”³¹.

Po podpisaniu nowelizacji ustawy o SN, prezydent Duda w rządowej telewizji TVP Info przekonywał, że „to nie było ustępstwo wobec Komisji Europejskiej”, lecz „wykonanie pewnych wskazań i sugestii zgłoszonych przez TSUE”³². Prezydent Duda znowu zaznaczył, że zmiany uchwalili Sejm, a on uznał, że

„idzie to w kierunku, jaki wskazał Trybunał Europejski, stąd moja decyzja o podpisie. Ponieważ jesteśmy członkiem Unii Europejskiej, ja także byłem zwolennikiem tego, żeby postanowienie wydane przez Trybunał Europejski uznać. Ono wymagało pewnego recypowania do naszego systemu prawnego. Droga nie mogła być inna – dlatego że jesteśmy

²⁹ Tamże.

³⁰ Tamże.

³¹ Tamże.

³² Andrzej Duda: Żeby rok 2019 był po prostu dobrym rokiem, 30 grudnia 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,183,prezydent-zeby-rok-2019-byl-po-prostu-dobrym-rokiem.html>.

suwerennym państwem i to polskie władze uznają to orzeczenie i to polskie władze ustawodawcze dokonują zmian w polskim prawie. Ja jako Prezydent albo akceptuję te zmiany, albo nie. Te oczywiście zaakceptowałem.”³³.

Prezydent Duda zajął koncyliacyjne stanowisko względem instytucji UE. Namiast przerzucał odpowiedzialność na sędziów SN oraz sądów powszechnych. Krytykował „niezwykłe demonstracje polityczne środowisk sędziowskich”, które w jego ocenie miały pokazywać, że „środowiska sędziowskie są zepsute” i „zachowują się w taki sposób, na jaki sędziowie nigdy nie powinni sobie pozwolić”³⁴. Prezydent Duda bronił zmian w sądownictwie, krytycznych wobec nich sędziów oskarżał o obronę przywilejów, chwalił wymianę kadrową jako wymianę pokoleniową oraz pozbywanie się sędziów, którzy należeli do partii komunistycznej. „Chcemy, żeby to pokolenie odeszło. Opór materii jest ogromny i jest problem” ocenił. Prezydent Duda wskazał, że źródłem problemów w realizacji zmian w sądach są „środowiska”, które „mają swoje wpływy w różnych miejscach. Mają swoich, że tak powiem, rzeczników, także w środowiskach wymiaru sprawiedliwości w Europie, środowiska lewicowe, różne.” Duda, niczym rzecznik koalicji rządzącej, a nie formalnie bezpartyjny prezydent, uspokoił, że „my spokojnie realizujemy swoje. Jeżeli nawet jest taka sytuacja, że z uwagi na orzeczenie wydane przez Trybunał Sprawiedliwości, trzeba się o krok cofnąć, nadal realizujemy zmiany”³⁵.

W wywiadzie udzielonym z okazji rocznicy piętnastolecia wejścia Polski w UE, prezydent Duda został zapytany o swoje słowa o „wymyślonej wspólnoty”. Odpowiedział, że martwi go, gdy politycy opozycji twierdzą, że ktoś chce rzeczywiście wyprowadzić Polskę z UE. Stwierdził, że „to jest nierealne, jest to bzdura, po prostu czysta gra polityczna, próba pewnej manipulacji politycznej, z czym trudno jest mi się pogodzić”³⁶, po czym kilkakrotnie przywołał słowa papieża Jana Pawła II „Polska potrzebuje Europy, a Europa potrzebuje Polski”.

Zapytany o możliwą porażkę polskiego rządu przed Trybunałem Sprawiedliwości w kontekście spodziewanej opinii rzecznika generalnego Trybunału w sprawie pytania prejudycjalnego SN dotyczącego rozumienia niezawisłego sądu i KRS na gruncie prawa unijnego,³⁷ Duda apelował: „poczekajmy spokojnie na werdykt. Będzie zapewne rozstrzygnięcie w odpowiednim czasie i ja tutaj nie będę w tej chwili przewidywał, jakie ono będzie, bo to nie jest moja rzecz.”³⁸. Prezydent Duda nie wykluczył, że w stosunku do nowej KRS mogły, nieintencjonalnie, zostać popełnione błędy:

³³ Tamże.

³⁴ Tamże.

³⁵ Tamże.

³⁶ Wywiad Prezydenta dla programu „Tak jest” TVN24, 2 maja 2019, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,195,wywiad-prezydent-program-tak-jest-tvn24.html>.

³⁷ Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tanchewa przedstawiona w dniu 20 czerwca 2019 r. Sprawia C-192/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym oraz stanowiska prokuratorów). ECLI:EU:C:2019:529.

³⁸ Tamże.

„Jeżeli zostały popełnione jakieś błędy, w tym sensie, że gdzieś dokonano jakiejś zmiany, która zamiast spowodować przyspieszenie, bo wierzę w to, że taka była intencja, a zmiana powoduje opóźnienie, to należy to poprawić. Trzeba mieć świadomość, z czego wynika to, co się stało, i jestem przekonany, że w Ministerstwie Sprawiedliwości ta sprawa jest badana.”³⁹.

24 czerwca 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał pierwszy wyrok oceniający zmiany w sądownictwie forsowane przez Zjednoczoną Prawicę. W sprawie C-619/18 ze skargi Komisji Europejskiej Trybunał orzekł, że przepisy ustawy o SN obniżające wiek przejścia sądów SN w stan spoczynku naruszają prawo unijne⁴⁰. 10 października 2019 r. KE zaskarżyła polski rząd do Trybunału Sprawiedliwości w związku z modelem odpowiedzialności sędziów, w tym Izbą Dyscyplinarną w SN⁴¹. 13 października Zjednoczona Prawica ponownie wygrała wybory parlamentarne. 19 listopada 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok, odpowiadając na pytanie prejudycjalne SN. Orzekł, jakie w rozumienia prawa unijnego są kryteria niezależnego sądu i niezależnej rady sądownictwa⁴².

Dzień później, prezydent Duda, prowadząc już kampanię prezydencką – wybory prezydenckie były wówczas planowane na wiosnę 2020 r. – na spotkaniu z wyborcami w Brojcach w powiecie gryfickim mówił o konieczności „gruntownej, fundamentalnej reformy” władzy sądowniczej. W ocenie prezydenta Dudy

„ona była i jest dokonywana, choć doskonale wiecie, że wielu się to nie podoba – zwłaszcza tym, którzy tracą swoje przywileje i wpływy. Zwłaszcza tym, którzy pośród środowiska sędziowskiego byli panami życia i śmierci innych, którzy decydowali o możliwości robienia karier. Jest cały czas wśród tych ludzi jeszcze wielu sędziów, którzy swoje pierwsze legitymacje sędziowskie otrzymali jeszcze od komunistycznej władzy. Tamto im się podobało, teraz im się nie podoba.”⁴³.

Prezydent Duda odniósł się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r., mówiąc, że pytania zadane przez sędziów SN „miały podtekst polityczny, co do tego nikt nie miał żadnych wątpliwości”. Po czym nawołał do zmian kadrowych w SN: „Wszyscy ci, którzy wiedzą o tym, że w Sądzie Najwyższym jest grupa sędziów, którzy nie tylko byli członkami komunistycznej partii przed 1989 rokiem, lecz także są jeszcze wśród nich tacy, którzy splamili się tym, że byli funkcjonariuszami partyjnymi w stanie wojennym, jako sędziowie właśnie. Dzisiaj udają uczciwych, rzetelnych i bezstronnych

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 5 listopada 2019 r. Sprawa C-192/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym oraz stanowiska prokuratorów). ECLI:EU:C:2019:924.

⁴¹ Komunikat Komisji Europejskiej z 10 października 2019 roku o skierowaniu skargi do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów w Polsce (sprawa C-791/19).

⁴² Komunikat Komisji Europejskiej z 31 marca 2021 roku Praworzędność: Komisja Europejska kieruje sprawę przeciwko Polsce do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w celu ochrony niezawisłości polskich sędziów i zwraca się o zarządzenie środków tymczasowych.

⁴³ Wystąpienie Prezydenta RP w Brojcach, 20 listopada 2019, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,887,wystapienie-prezydenta-rp-w-broja.html>.

sędziów. Powtórzę jeszcze raz i nie waham się tego powiedzieć: czas najwyższy, żeby tacy ludzie z polskiego wymiaru sprawiedliwości odeszli raz na zawsze i nie straszili już więcej swoją obecnością ani obywateli Polski, ani naszych sąsiadów.”⁴⁴

Wymiana kadr w SN według Dudy miała być elementem dokończania dekomunizacji oraz naprawy Rzeczypospolitej:

„Mam nadzieję, że nikt nie odważy się dalej psuć wymiaru sprawiedliwości w Polsce i zostawiać go wymiarem sprawiedliwości postkomunistycznym, takim, jak był do tej pory. Potrzebny nam jest wymiar sprawiedliwości, w którym będą sędziowie wolnej, niepodległej i suwerennej Polski. Nieskażeni tamtymi czasami i tamtymi laty. To jest zmiana, która dla naszego państwa i społeczeństwa jest niezbędna.”⁴⁵

Prezydent Duda uzasadniał też konieczność zmiany modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej dla sędziów:

„To oni właśnie, zwłaszcza ci, którzy przez ostatnie dziesięciolecia zasiadali w Sądzie Najwyższym, odpowiedzialni są za to, że sądownictwo dyscyplinarne w polskim wymiarze sprawiedliwości de facto było fikcją. Tak naprawdę w zasadzie go nie było. Gdyby było to sądownictwo dyscyplinarne, to afera korupcyjna w Sądzie Najwyższym, o której dzisiaj jeszcze można przeczytać w Internecie: kto w niej występował i jakie słowa padały w rozmowach telefonicznych nagranych przez CBA, powodowałaby rzeczywistą odpowiedzialność dyscyplinarną i wydalenie z zawodu sędziowskiego ludzi, którzy w tym procederze uczestniczyli. Czy to nastąpiło? Nie, nie nastąpiło, i to pokazuje, jak bardzo chory jest wymiar sprawiedliwości tamtych ludzi. To się musi zmienić.”⁴⁶

Bronił Izby Dyscyplinarnej w SN, która w jego ocenie została powołana, aby skończyć z bezkarnością sędziów. Według prezydenta Dudy, ID SN ma przyczynić się do budowy „rzetelnego i uczciwego wymiaru sprawiedliwości”, w którym sędzia

„ponosi odpowiedzialność za nieetyczne zachowania i za naruszenie prawa. Ta odpowiedzialność ma być odpowiedzialnością bezwzględną, a nie koleśiostwem i kumoterstwem, nie poszukiwaniem kruczków prawnych, żeby odpowiedzialności nie było.”⁴⁷

Prezydent Duda przedstawił też interpretację wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. Jego zdaniem:

„wymiar tego orzeczenia, które zostało wydane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który powiedział, że Polacy de facto sami powinni załatwić swoje sprawy, jest jeden: proszę nam tutaj nie dawać do załatwienia waszych spraw politycznych, spraw, które mają

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Tamże.

podtekst polityczny. Proszę nas nie mieszać w politykę w Polsce. Każde państwo europejskie ma prawo swój wymiar sprawiedliwości zmieniać samo, to jest sprawa wewnętrzna.”⁴⁸.

5 listopada 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie ze skargi Komisji Europejskiej, że przepisy nowelizacji ustawy o sądach powszechnych z 2017 r. naruszały prawo unijne⁴⁹. 11 grudnia 2019 r. posłowie większości rządzącej wnieśli projekt nowelizacji zmieniającej przepisy ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, potocznie zwanej „ustawą kagańcową”⁵⁰. Projekt radykalnie zaostrzał – już wcześniej zaskarżony przez KE do Trybunału Sprawiedliwości – model odpowiedzialności dyscyplinarnej dla sędziów, wywołując krytykę krajowych, unijnych, międzynarodowych organów, instytucji i niezależnych ekspertów.

W wywiadzie udzielonym 22 grudnia 2019 r. rządowej telewizji TVP, prezydent Duda stanowczo poparł projekt „ustawy kagańcowej”. Oceniał, że jest Polsce potrzebna w obliczu wypowiedzi i działań sędziów po wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r.⁵¹.

„Ja bym nawet powiedział, że jest niezbędna – zwłaszcza wobec tych orzeczeń i wypowiedzi, które ostatnio pojawiały się niestety w przestrzeni publicznej, także i medialnej, ze strony sędziów, gdzie kompletnie wypaczano istotę tego, co orzekł Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nadinterpretowując, najdelikatniej mówiąc, treść tego wyroku, pomijając bardzo istotne jego treści.”

Prezydent Duda oskarżył sędziów o próby wprowadzenia anarchii w kraju, na co „zdroworozsądkowo” miała odpowiadać „ustawa kagańcowa”. Prezydent Duda przekonywał, że wprowadzone w ustawie rozwiązania są wzorowane na obowiązujących w innych państwach UE i mają pomóc podwyższyć standard demokracji w Polsce:

„stąd między innymi są te rozwiązania, które zresztą w większości są rozwiązaniami zaczerpniętymi z prawodawstwa innych krajów Unii Europejskiej, to bardzo mocno chcę podkreślić. Rozwiązania, które mają doprowadzić do tego, żeby sądy wróciły do takiego działania, jakie mają zgodnie z konstytucją i powinny realizować zgodnie z ogólnosięciowymi obowiązującymi normami w krajach demokratycznych.”⁵².

Prezydent Duda podkreślał, że w wyroku z 19 listopada 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości nie powiedział, że Izba Dyscyplinarna w SN nie jest sądem w rozumieniu

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 5 listopada 2019 r. Sprawa C-192/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym oraz stanowiska prokuratorów). ECLI:EU:C:2019:924

⁵⁰ Zob. Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190).

⁵¹ Prezydent w programie „Woronicza” 17, 22 grudnia 2019, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,216,prezydent-w-programie-woronicza-17.html>.

⁵² Tamże.

prawa unijnego i skrytykował sędziów, którzy przykładając wyłożone w tym wyroku kryteria tak oceniają ID SN.

„Tego nie powiedział europejski trybunał i to trzeba jasno i wyraźnie pokreślić – trybunał europejski absolutnie czegoś takiego nie powiedział. Natomiast wśród sędziów w Polsce jest grupa, niestety dosyć istotna, ludzi, którzy uważają że ma być tak, jak było. Czyli, że sędziowie de facto nie ponoszą żadnej odpowiedzialności, przede wszystkim odpowiedzialności dyscyplinarnej.”⁵³.

Prezydent Duda ocenił, że „odpowiedzialność dyscyplinarna była do tej pory iluzoryczna” i bronił ID SN, która celowo została stworzona jako nowa izba, „bardzo niezależna” od Pierwszego Prezesa SN (do końca kwietnia 2020 r. funkcję tę sprawowała Małgorzata Gersdorf) i prezesów trzech „starych” izb SN: karnej, cywilnej, pracy i ubezpieczeń społecznych.

„Po to właśnie została tak mocno zagwarantowana jej niezależność – aby ci sędziowie działali w największym możliwym stopniu uwolnieni od wszelkich nacisków środowiskowych, bo te są najgroźniejsze.”⁵⁴.

O sędziach, którzy w myśl wyroku Trybunału Sprawiedliwości oceniają, że ID SN i nowa KRS nie są niezależne w rozumieniu prawa unijnego, prezydent Duda powiedział, że zostali powołani w procesie z udziałem starej KRS, co do której upolityczniony TK orzekł, że została powołana niezgodnie z konstytucją, a zatem „należałoby podważać w ogóle ich mandat sędziowski”. Duda ocenił: „Uważam, że oni nie są niezawisli”, ze względu na to, że podważają status osób wybranych do SN w procedurze z udziałem nowej KRS. Podsumował, że obserwuje „to ewidentnie chociażby poprzez takie właśnie zachowania. Ewidentnie działają pod naciskiem środowiskowym”.

Zapytany o kwestionowanie niezależności sędziów sądów powszechnych powołanych w procesie z udziałem nowej KRS przez prawidłowo powołanych sędziów, prezydent Duda poddał w wątpliwość niezależność sędziów Trybunału Sprawiedliwości:

„Niech pani Gersdorf odpowie telewizzom z podniesioną przyłbicą na jedno pytanie: jak w takim razie ocenia wiarygodność sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, skoro są oni wskazywani przez rządy państw, jak również rządy państw decydują o tym, czy będą oni w Trybunale na drugą kadencję, czy nie. Jak w takim razie, zdaniem pani Gersdorf, wygląda ich niezawisłość, ich wiarygodność wobec społeczeństwa, ich niezawisłość wobec władz państwowych?”⁵⁵.

Prezydent Duda skrytykował też krytyczne wypowiedzi zagranicznych prawników, profesorów prawa i przedstawicieli samorządów adwokackiego i radcowskiego, o planowanej ustawie kagańcowej, zarzucając im niezrozumienie polskiej historii i dzisiejszych uwarunkowań.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Tamże.

„Proponuję państwu prawnikom z tych krajów, żeby zajęli się sprawami swoich państw, żeby zajęli się sprawami swoich obywateli, którzy cierpią różne prześladowania. Chociażby myślę tutaj o ludziach, którzy nie tak dawno protestowali we Francji, w Paryżu. Byli dosyć brutalnie traktowani przez policję, więc proponuję, żeby przyjrzeni się temu, co dzieje się w ich krajach. Ja powiem tyle: Polska ma prawo regulować swój wewnętrzny porządek prawny, jako kraj Unii Europejskiej. To nam gwarantują traktaty i bardzo bym prosił państwa adwokatów z innych krajów, żeby nie wtrącali się w nasze sprawy, bo ich nie znają, nie czują, nie rozumieją ich – tych uwarunkowań historycznych, które są inne u nas, niż były u nich, bo u nas dopiero przez ostatnie 30 lat możemy się sami rządzić, a wcześniej ogromny wpływ na funkcjonowanie naszego kraju miało obce państwo. Mieli ludzie, których myśmy tutaj do Polski nie zapraszali. Niektórzy z nimi kolaborowali.”⁵⁶.

Prezydent Duda nie jest jedyną osobą pełniącą funkcję publiczną w Polsce, która publicznie sugerowała, odwołując się do niechlubnych kart historii, że sędziowie w Polsce „kolaborują” z zagranicznymi, w domyśle wrogimi, siłami i ośrodkami. Premier Mateusz Morawiecki w wywiadzie dla „Le Figaro” porównał jego zdaniem konieczną „dekomunizację” sądownictwa w Polsce do rozliczenia z kolaborującym z nazistowskimi Niemcami reżimem Vichy we Francji w czasie drugiej wojny światowej⁵⁷.

Na początku marca 2020 r. prezydent Duda udzielił wywiadu prorządowej katolickiej TV Trwam. Zapytany o wypowiedź Pierwszej Prezes SN Małgorzaty Gersdorf, że TK nie jest niezależny oraz o oceny KE, PE i Komisji Weneckiej, ocenił, że „sprawa jest absolutnie polityczna”⁵⁸. Powołał się na przepisy traktatowe, że kwestie wymiaru sprawiedliwości są sprawami wewnętrznymi państw członkowskich, zupełnie ignorując orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, wyjaśniające, że prawo unijne obejmuje kwestię niezależności sędziów jako niezbędną do ochrony podstawowego prawa obywateli UE do ochrony sądowej i sprawiedliwego sądu.

21 lipca 2020 r. w wywiadzie dla telewizji Polsat, prezydent Duda odniósł się do debaty o konieczności wypracowania mechanizmu warunkującego wypłatę unijnych Funduszy od przestrzegania wartości unijnych, w tym praworządności⁵⁹. Ocenił, że te dyskusje na forum unijnym wynikają z „w części kłamliwych, mijających się z prawdą” tez, które, jak się obawiał „wynikają z tego, co w Parlamencie Europejskim opowiadają posłowie polskiej opozycji”. Argumentował, że wprowadzane rozwiązania istnieją w innych państwach UE: „w różnych krajach europejskich tego typu rozwiązania prawne są, tylko niestety państwo z Komisji Europejskiej nie chcą tego dostrzec”⁶⁰.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Mateusz Morawiecki, le visage modéré du régime ultraconservateur polonais, Le Figaro, 1.12.2018, <http://www.lefigaro.fr/international/2018/12/11/01003-20181211ARTFIG00287-le-visage-moderere-du-regime-ultraconservateur-polonais.php>

⁵⁸ Wywiad dla Radia Maryja i TV Trwam, 5 marca 2020, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,230,rozmowy-niedokonczone-z-prezydentem.html>.

⁵⁹ Prezydent Andrzej Duda „Gościem Wydarzeń”, 21 lipca 2020, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,278,prezydent-andrzej-duda-gosciem-wydarzen.html>.

⁶⁰ Tamże.

13.3. Prezes Rady Ministrów

Po skierowaniu przez SN pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości, w sierpniu 2018 r., premier Mateusz Morawiecki zapytany, czy jego rząd uzna i wykona wyroki Trybunału, odpowiedział, że „wiele państw Unii nie respektuje wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE”. Premier Morawiecki zapewniał jednak:

„nasze zmiany w obszarze wymiaru sprawiedliwości odpowiadają zarówno regułom europejskim jak i polskiej konstytucji i myślę, że w ogóle nie będzie takiego dylematu”⁶¹.

W exposé, wygłoszonym 19 listopada 2019 roku, premier Morawiecki nie odniósł się do wydanego kilka godzin wcześniej orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości. Mówił za to o „donoszeniu na swój kraj” przez polską opozycję. Kilka dni później w wywiadzie dla Polskiej Agencji Prasowej premier Morawiecki przedstawił interpretację orzeczenia Trybunału, bronił nowej KRS i atakował sędziów. Oceniał, że:

„Część środowiska prawniczego jest zawiedziona rozstrzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i manipuluje wyrokiem, usiłując wmówić opinii publicznej, że wynika z niego jakoby TSUE zakwestionował legalność KRS. ...Trybunał potwierdził, że stanowisko Polski w tej sprawie było od początku słuszne – ustrój sądownictwa należy do kompetencji państw członkowskich. Jeśli któreś państwo chce go zmienić – to do organów tego państwa należy decyzyja w tych sprawach.”⁶².

Premier Morawiecki nie odniósł się w tej wypowiedzi do całej treści wyroku Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał potwierdził, że państwa członkowskie mają kompetencje w zakresie ustroju sądownictwa, ale muszą przestrzegać niezależności i niezawisłość sędziów tak, jak są one rozumiane w prawie unijnym. Ponadto Trybunał pokazał związek między organizacją sądownictwa, w tym ciałami biorącymi udział w wyborze sędziów, takimi jak KRS, a niezależnością i niezawisłością sędziów. Premier Morawiecki dodał, że „zdaniem unijnego Trybunału fakt powoływania sędziów przez organ władzy wykonawczej nie powoduje, że nie są oni niezawisli.” W rzeczywistości Trybunał orzekł coś dokładnie przeciwnego. Wskazał, że przy dokonywaniu oceny, czy sąd jest niezawisły, należy wziąć pod uwagę, czy w procesie powoływania sędziów brał udział organ upolityczniony.

W grudniu 2019 r. premier Morawiecki, tak jak prezydent Duda, bronił przyjętej przez Sejm „ustawy kagańcowej”. Powoływał się na przepisy obowiązujące we Francji i cytował przepisy francuskiego prawa o statucie sądownictwa, które ograniczają wolność wypowiedzi sędziów i zabraniają im zabierania głosu w debatach politycznych⁶³. 15 lipca 2020 r. w związku z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności wobec Mini-

⁶¹ Premier: wiele państw Unii nie respektuje wyroków Trybunału Sprawiedliwości, TVN24, 28 sierpnia 2018, <https://tvn24.pl/polska/premier-wiele-panstw-nie-respektuje-wyrokow-tsue-ra864315-2400063>.

⁶² Tamże.

⁶³ Mateusz Morawiecki broni ustawy. Cytuje prawo we Francji, wp.pl, 23 grudnia 2019, <https://wiadomosci.wp.pl/mateusz-morawiecki-broni-ustawy-cytuje-prawo-we-francji-6459836311991937a>.

stra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry, premier Morawiecki w Sejmie zdecydowanie bronił zmian wprowadzanych przez swojego politycznego rywala: „reformy wymiaru sprawiedliwości, której podjął się pan minister Ziobro, która rzeczywiście jest trudna i żmudna, postępuje jednak we właściwym tempie, we właściwy sposób”⁶⁴ mówił premier. W czasie tego wystąpienia premier Morawiecki przedstawił też swoją definicję praworządności: „Praworządność jest wtedy ... kiedy prawo chroni obywateli i słabszych obywateli chroni bardziej niż silniejszych obywateli, bardziej niż oszustów.”⁶⁵ Powoływał się na przykłady braku odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej sędziów w Polsce, które jego zdaniem naruszają społeczne poczucie sprawiedliwości.

22 lipca 2020 r. premier Morawiecki zachwalał „zwycięstwo Polski i Węgier” w negocjacjach podczas szczytu Rady Europejskiej, który odbył się 17–21 lipca. Premier Morawiecki mówił o toczącej się od dwóch lat dyskusji o „tzw. warunkowości, czyli uzależnienia dostępu do środków od hipotetycznego spełniania warunków praworządności, które nie wiadomo kto i jak, nie wiadomo kto i według jakich kryteriów miałby określać.”⁶⁶ Premier wskazywał na głosy rządów państw członkowskich, głównie Polski i Węgier, ale też niesprecyzowanych innych państw, które obawiają się niedookreśloności „pewnych definicji, na bardzo duże ryzyko zastosowania zapisów w takich przypadkach, które nie mają określonego stanu prawnego.” Premier chwalił się, że udało mu się wynegocjować pożądane regulacje.

27 października 2020 r. w związku z kolejnym wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry, premier Morawiecki w Sejmie ocenił, że sądownictwo i prokuratura wymagały bardzo głębokiej reformy⁶⁷. Działania ministra Ziobry wpisał w proces „naprawy polityki społecznej, rozumianej jako służba państwa tym, którzy tej służby i wsparcia najbardziej potrzebują”⁶⁸. Zachwalał wprowadzane rozwiązania, jako zaczerpnięte z „najlepszych wzorców” z niektórych państw Europy Zachodniej. Chwalił też piętnowanie przez ministra Ziobrę „brak ekwiwalentnego, równoprawnego traktowania Polski względem krajów zachodnich” na forum UE. Premier zapewnił:

„reformy, które prowadzi – często po grudzie, bo jest to niezwykle trudna materia – są kluczowe do doprowadzenia do końca, jeśli chcemy żyć w nowoczesnym kraju, jeśli chcemy żyć w kraju dostatnim i takim, jak w Europie Zachodniej, gdzie wymiar sprawiedliwości rzeczywiście jest sprawniejszy, szybszy, to dalsza reforma jest konieczna.”⁶⁹

⁶⁴ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu Posiedzenie nr 14 w dniu 15-07-2020 (1. dzień obrad), 13. punkt porządku dziennego, Sejm.gov.pl, <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=14&dzien=1&wyp=168&view=4>.

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu Posiedzenie nr 15 w dniu 22-07-2020 (1. dzień obrad), 3. punkt porządku dziennego, Sejm.gov.pl, <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=15&dzien=1&wyp=26&view=4>.

⁶⁷ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie nr 20 w dniu 27-10-2020 (1. dzień obrad). 12. punkt porządku dziennego: Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry (druki nr 682 i 702), Sejm.gov.pl, 27 października 2020, <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=20&dzien=1&wyp=209&view=4>.

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ Tamże.

18 listopada 2020 r. premier Morawiecki mówił w Sejmie o unijnych negocjacjach dotyczących budżetu i planu odbudowy oraz prezydencji chorwackiej i niemieckiej w Radzie⁷⁰. Odnosił się do UE jako wspólnoty wartości:

„Unia Europejska to są wartości. Unia Europejska to jest wartość taka jak równość wszystkich państw wobec prawa, to są wartości przestrzegania traktatów, a nie tworzenie rozporządzeń, które de facto obchodzą traktaty, o czym dobrze wiecie. To jest spójność, to jest walka o spistość całej Unii Europejskiej.”⁷¹.

Przestrzegał przed przyjęciem rozporządzenia warunkującego fundusze unijne od przestrzegania wartości (tzw. „rozporządzenie pieniądze za praworządność”) w wówczas diskutowanym kształcie, ponieważ mogłoby być (w dowolny sposób) interpretowane przez biurokratów z Brukseli” i długoterminowo „groziłoby rozpadem Unii Europejskiej”. Oceniał, że to obecnie instrument skierowany przeciwko Polsce, Węgrom i Słowenii, ale który w przyszłości może być wymierzony w inne państwa UE.

„Unia, gdzie jest europejska oligarchia, która karze tych dzisiaj słabszych i wciska ich do kąta, to nie jest Unia Europejska, do której wchodziliśmy, i to nie jest Unia Europejska, która ma przed sobą przyszłość. (Okłaski) Unia Europejska musi się opierać na fundamencie prawa i pewności prawa. To też zasada, o którą walczymy, bo bez tej zasady pewności prawa Unia Europejska jest mechanizmem podejmowania arbitralnych decyzji przez eurokratów, a de facto przez europejską oligarchię, czasami przez kilka silniejszych krajów, po to tylko, żeby zdominować te słabsze. I na to nie ma naszej zgody.”⁷².

Premier Morawiecki bronił polsko-węgierskiego weta i sprzeciwiał się stosowaniu „podwójnych standardów” wobec niektórych państw członkowskich, w przeciwieństwie, w jego ocenie, do Niemiec:

„My domagamy się przede wszystkim tego, żeby Unia Europejska nie była Unią podwójnych standardów, żeby była Unią równych, a nie Unią równych i równiejszych. Bo jak interpretować fakt, że jest jedno duże państwo, gdzie to minister sprawiedliwości właściwie decyduje o tym, kto ma być sędzią? Ba, w tym państwie nawet politycy mogą być sędziami.”⁷³.

Premier Morawiecki rozwinął swoje rozumienie praworządności, określając ją jako „straszak” w polityce europejskiej:

„Praworządność jest dzisiaj stosowana w Unii Europejskiej jako swego rodzaju straszak i jest stosowana w sposób odwrotny do wartości i zawartości tego sformułowania, tej definicji. Po prostu przez praworządność należy rozumieć również prawo państw do reformowania zgodnie z traktatami i z własną konstytucją swoich wymiarów sprawiedliwości.”⁷⁴.

⁷⁰ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie nr 21 w dniu 18-11-2020 (1. dzień obrad) 6. i 7. punkt porządku dziennego, Sejm.gov.pl, 18 listopada 2020, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=21&dzien=1&wyp=142&view=5>.

⁷¹ Tamże.

⁷² Tamże.

⁷³ Tamże.

⁷⁴ Tamże.

Bronił też „płynięcia pod prąd” przez polski rząd w czasie negocjacji budżetowych i stawiał zarzuty opozycji.

„Mogliśmy iść łatwiejszą drogą. Mogliśmy przytaknąć, prawda, tak jak to robiła Platforma Obywatelska, przytaknąć, zgodzić się na wszystko, nie patrzeć na konsekwencje, ale płyniemy w tym momencie pod prąd, pod prąd mainstreamu, tego mainstreamu w Brukseli, który ma pewną specyficzną wizję Unii Europejskiej, takiej, która w moim odczuciu nie ma szans na przetrwanie. Dlatego właśnie zdecydowaliśmy się walczyć, walczyć o Polskę, ale walczyć też o przyszłość Unii Europejskiej, walczyć o dobry budżet, walczyć o program odbudowy, ale walczyć również o zasady, o wartości. I to jest nasza propozycja, którą kierujemy do Unii Europejskiej, ale również do całego polskiego społeczeństwa.”⁷⁵

W narracji premiera Morawieckiego przedstawianej w Polsce, jego rząd jest gwarantem obecności Polski w UE, naprawy Unii oraz przestrzegania wartości, na których została ufundowana.

13.4. Poseł i wiceprezes Rady Ministrów

Prezes PiS Jarosław Kaczyński przez większą część okresu omawianego w tym rozdziale formalnie był jedynie posłem. Dopiero 6 października 2020 r. objął urząd wiceprezesa Rady Ministrów w rządzie Mateusza Morawieckiego. Od wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r. Kaczyński ma jednak wielki wpływ na politykę prowadzoną przez rząd. W swoich listach do członków partii PiS, wystąpieniach publicznych i rzadko udzielanych wywiadach wytyczał kierunek tej polityki, który był później realizowany.

4 lipca 2018 r. Kaczyński w wywiadzie dla prorządowej „Gazety Polskiej” próbował umniejszyć znaczenie procedury prowadzonej przeciwko Polsce z art. 7 TUE. Jej uruchomienie uznał za „skoordynowaną akcję” części państw UE, dowodzoną przez państwa silniejsze.

„W mojej ocenie nie ma wątpliwości, iż mamy do czynienia ze skoordynowaną akcją prowadzoną przez jakąś grupę i przy użyciu jakiejś grupy, ale jednak niedającej skutecznej większości, państw członkowskich. Celowo posłużyłem się zwrotem „przy użyciu”, bo nie ulega wątpliwości, iż część tego składu nie działa dobrowolnie, a raczej ulega presji silniejszych. Proszę zwrócić uwagę, że uzgodnione pytania podczas tzw. Wysłuchania Polski zadawał blok ośmiu krajów. Zatem gdybyśmy po tym mieli oceniać siłę naszych oponentów, to powiem językiem dużo młodszego ode mnie pokolenia – szafu nie ma.”⁷⁶

Wywiad opublikowano po skierowaniu przez SN pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości. Kaczyński ocenił, że „uruchomienie TSUE” wynika z apeli „totalnej opozycji, stowarzyszeń sędziowskich, części celebrytów”. Nie wykluczył,

⁷⁵ Tamże.

⁷⁶ Umiemy walczyć o interes naszej ojczyzny, Gazeta Polska, 4 lipca 2018, <http://pis.org.pl/aktualnosci/umiemy-walczyz-o-interes-naszej-ojczyzny>.

że działania części środowiska prawniczego, w tym Pierwszej Prezes SN Małgorzaty Gersdorf, zmierzają do „wytworzenia alternatywnej rzeczywistości prawnej”⁷⁷.

18 października 2018 r., po decyzji Trybunału Sprawiedliwości o środkach tymczasowych w sprawie ze skargi KE na przepisy ustawy o SN obniżające wiek przejścia sędziów SN w stan spoczynku⁷⁸, Kaczyński zapowiedział, że polski rząd odwoła się od decyzji Trybunału i umniejszył znaczenie orzeczenia. Oceniał, że:

„To jest wstępna decyzja – jednoosobowa decyzja wiceprezesa (TSUE) będziemy się od niej odwoływali. Myśmy podpisali traktaty i będziemy ich przestrzegać, ale – powtarzam – będziemy też bronić naszych interesów.”⁷⁹.

Prezes PiS konsekwentnie zaprzeczał, że zmiany wprowadzane w sądownictwie naruszają standardy praworządności. Podczas spotkania z mieszkańcami Radzyna Podlaskiego 7 maja 2019 r. powiedział kategorycznie: „W Polsce nie mamy żadnego zamachu na praworządność. Mamy dobrą zmianę i odchodzenie od tego, co było złe i niesprawiedliwe.”⁸⁰.

26 września 2019 r., dwa dni po wydaniu opinii rzecznika generalnego Trybunału Jewgienija Tanczewa, w której ocenił, że pytania prejudycjalne sędziów Igora Tuleyi i Ewy Maciejewskiej są niedopuszczalne ze względów formalnych⁸¹, Kaczyński udzielił obszernego wywiadu kontrolowanej przez rząd Polskiej Agencji Prasowej. Prezes PiS pochlebnie wypowiadał się o opinii rzecznika generalnego Jewgienija Tanczewa, życząc, „że wyrok TSUE pójdzie w tym samym kierunku i zostanie uznana sytuacja traktatowa. Traktat jasno stwierdza, że te sprawy należą do jurysdykcji własnej państw.”⁸². Kaczyński odniósł się też do pomysłu powiązania wypłaty unijnych funduszy z przestrzeganiem wartości UE. Skrytykował przywódcę głównej partii opozycyjnej za poparcie tego pomysłu. Zdaniem prezesa PiS:

„W gruncie rzeczy tę wypowiedź można określić jako antypaństwową. Rzecz w tym, że w Polsce nie ma żadnego zagrożenia dla praworządności. To jest wyłącznie twierdzenie opozycji. W gruncie rzeczy to, co powiedział Schetyna, jest żądaniem, by wypłaty dla Polski, dla polskich rolników, polskiej gospodarki zależały od decyzji opozycji.”⁸³

Kaczyński ocenił, że „opozycja uważa, że jak nie oni rządzą, to praworządności nie ma. Sytuacja jest dokładnie odwrotna – jak oni rządzą, to rzeczywiście tej

⁷⁷ Tamże.

⁷⁸ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 17 października 2018 r. (tekst sprostowany postanowieniem z dnia 2 lipca 2019 r.) w sprawie C-619/18 R (zastosowanie środka tymczasowego – obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego).

⁷⁹ Kaczyński: Decyzja TSUE – wstępna. Odwołamy się od niej, rmf24.pl, 19 października 2018, <https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-kaczynski-decyzja-tsue-wstepna-odwolamy-sie-od-niej,nId,2646963>.

⁸⁰ Chcemy potężnej Europy a w niej silnej Polski, pis.org.pl, 7 maja 2019, <http://pis.org.pl/aktualnosci/chcemy-poteznej-europy-a-w-niej-silnej-polski>.

⁸¹ Opinia rzecznika generalnego Jewgienija Tanczewa przedstawiona w dniu 24 września 2019 roku w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18 Miasto Łowicz / Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki.

⁸² Chcemy potężnej Europy a w niej silnej Polski, pis.org.pl, 7 maja 2019, <http://pis.org.pl/aktualnosci/chcemy-poteznej-europy-a-w-niej-silnej-polski>.

⁸³ Tamże.

praworządności są deficyty i można dać na to mnóstwo przykładów.”⁸⁴ Kaczyński zaatakował sędziów, twierdząc, że to oni naruszają prawo, a wobec tego praworządność, podczas gdy „jeśli chodzi o tę praworządność, która jest wynikiem intencji władzy czy działań władzy, to tego rodzaju praworządność nie jest naruszana.”⁸⁵

14 grudnia 2019 r. Kaczyński w wywiadzie dla PAP skomentował reakcje sędziów Sądu Najwyższego na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r.⁸⁶ Oceniał, że „to już właściwie jest anarchia. Sądownictwo w Polsce po prostu wypowiedziało posłuszeństwo nie jakiegokolwiek władzy, tylko obowiązującemu w Polsce prawu i wszystkim regułom, które tworzyły dotąd podstawy polskiego wymiaru sprawiedliwości.”⁸⁷ Prezes PiS powiedział, że sędziowie w Polsce chronili siebie nawzajem przed rozliczania różnych „patologii” i chwalił procedowany w Sejmie projekt „ustawy kagańcowej” złożony przez posłów PiS i Solidarnej Polski, partii Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobry:

„Mam nadzieję, że tym projektem powstrzymamy wysadzenie w powietrze wymiaru sprawiedliwości. W Polsce stworzono w sposób całkowicie bezrozumny system, w którym sędziowie właściwie nie ponoszą konsekwencji nawet swoich całkowicie bezprawnych i szkodliwych działań. To jest system chory z natury rzeczy i wiadomo, że on nie może dobrze działać. Władza musi się łączyć z odpowiedzialnością, jeśli tak nie jest, to musi być zła.”⁸⁸

Kaczyński bronił projektu ustawy, jednoznacznie krytykowanej przez niezależne instytucje krajowe, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich i Sąd Najwyższy, sędziów, dziekanów wydziałów prawa, a także instytucje UE i Rady Europy, krajowe i międzynarodowe organizacje pozarządowe. W imieniu rządu prezes PiS mówił, że sprawę z sędziami chcą załatwić „jak najbardziej łagodnie”, że proponowane rozwiązania są „w dalszym ciągu dalekie od rozwiązań, które istnieją w niektórych państwach Unii Europejskiej”, na przykład w Niemczech. Kaczyński opowiedział się za scentralizowaną kontrolą konstytucyjności prawa przez upolityczniony TK, kierowany przez jego przyjaciółkę Julię Przyłębską. Zdradził, że celem „ustawy kagańcowej” ma być m.in. pozbawienie sędziów możliwości bezpośredniego decydowania o zgodności przepisów z konstytucją:

„Sędzia jest niezawisły, ale jest tak samo funkcjonariuszem państwowym jak wszyscy inni i musi odpowiadać za swoje działania i musi przestrzegać ustaw. Kwestia zgodności ustaw z konstytucją, to jest kwestia, którą on może postawić zwracając się do Trybunału Konstytucyjnego, ale nie może tego rozstrzygnąć samodzielnie.”⁸⁹

⁸⁴ Tamże.

⁸⁵ Tamże.

⁸⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, C-585/18 (niezawisłość i bezstronność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i skutki jej ewentualnego braku). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska).

⁸⁷ Wywiad z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, PAP, 14 grudnia 2019, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-jaroslawem-kaczynskim-3>.

⁸⁸ Tamże.

⁸⁹ Tamże.

Kaczyński chwalił proponowane rozwiązania jako zdroworozsądkowe i sugerował, że protest przeciwko nim wynika z zagrożenia interesów grup, które mają dominować w życiu publicznym i gospodarczym w Polsce.

„Nic w Polsce nie zostaje zrujnowane, wprowadzone zostają reguły wynikające z wiedzy na temat działania systemów, a także po prostu zwykłego zdrowego rozsądku. Niektórzy próbują wysuwać władzę sądowniczą, jako tę, która ma dominować, ma być władzą najwyższą, która w istocie sama określa swoje prawa. W Polsce chce się stworzyć coś w rodzaju systemu trybunalskiego, bo on najlepiej służy tym interesom, które zostały ostatnio tak bardzo zagrożone. Ale to są interesy patologiczne, to jest wynik zdominowania polskiego życia publicznego i gospodarczego przez grupę, która ma bardzo wiele cech negatywnych.”⁹⁰.

Kaczyński utrzymywał, że powoływanie się na „praworządność” nie może zabronić wprowadzania w Polsce rozwiązań, które, jego zdaniem, w jeszcze ostrzejszej formie obowiązują w innych państwach UE.

„Nie widzę żadnego powodu, aby Polacy przyjmowali taką zasadę, że Niemcy mogą, Francuzi mogą, inni mogą, a my nie możemy. Nam się próbuje wmówić coś takiego, że nam nie wolno, albo wolno mniej. Zdecydowanie to odrzucam i zawsze odrzucałem. Ostrzejsze rozwiązania są przyjmowane w innych państwach.”⁹¹.

Kaczyński podkreślał, że wymiar sprawiedliwości jest wyłączną kompetencją państw członkowskich UE, a procedowana ustawa ma zwieńczyć przeprowadzaną w Polsce przez Zjednoczoną Prawicę „reformę”.

„Przypominam też, że na podstawie traktatów, wymiar sprawiedliwości jest wyłączną kompetencją państw narodowych. Reforma wymiaru sprawiedliwości musi być zwieńczona decyzjami w postaci aktów prawnych, ustaw, które cały ten system zamkną i uczynią go wewnętrznie spójnym i jednocześnie dużo bardziej niż dzisiaj odpornym na zjawiska patologiczne, i mającym w sobie możliwości trwałego zwalczania tych zjawisk.”⁹².

W trakcie kampanii prezydenckiej, 15 kwietnia 2020 r., po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości orzeczenia o zastosowaniu środka tymczasowego odnośnie Izby Dyscyplinarnej w SN⁹³, Kaczyński określił przeciwstawienie Polska-UE jako „zupełnie sztuczne”. Przedstawił interpretację integracji europejskiej w ramach UE jako wspólnoty gospodarczej, naciskając, że „kraje członkowskie oddają suwerenność w bardzo niewielkiej – poza relacjami gospodarczymi – części”, zaznaczając, że jego zdaniem Unia „na pewno nie ma najmniejszych kompetencji w sprawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości”⁹⁴.

⁹⁰ Tamże.

⁹¹ Tamże.

⁹² Tamże.

⁹³ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R (Izba Dyscyplinarna) ECLI:EU:C:2020:277.

⁹⁴ Wywiad z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, Gazeta Polska, 15 kwietnia 2020, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-jaroslawem-kaczynskim-5>.

21 lipca 2020 r. Kaczyński mówił o unijnym mechanizmie warunkowości wypłaty funduszy unijnych od przestrzegania praworządności, że odnosi się „wyłącznie do kontroli wydatków, tak aby były one uzasadnione czy proporcjonalne.”⁹⁵. Przedstawił stosowanie tego mechanizmu wobec Polski jako prześladowanie, twierdząc, że w UE „partia tych, którzy chcieliby prześladować nas z powodu rzekomego łamania przez nas praworządności jest niewielka”⁹⁶.

5 września 2020 r. prezes PiS zgodził się ze stwierdzeniem, że UE „nie jest najbardziej wiarygodną instytucją” i zachwalał rządy Zjednoczonej Prawicy: „jaka Unia jest, każdy widzi, ale nasza formacja jako jedyna jest w stanie w tych skrajnie trudnych i nieuczciwych warunkach bronić interesu Polski.”⁹⁷. Kaczyński wskazał, że „nie mamy kompleksów, nie jesteśmy jakąś gorszą częścią UE. Nie. Jesteśmy pełnoprawnym, dużym, silnym państwem członkowskim i nikt nas nie będzie sprowadzał do parteru. Polacy mają być we Wspólnocie tak samo szanowani jak Niemcy i Francuzi.”⁹⁸. Następnie zarzucił Unii Europejskiej naruszanie praworządności, na które twardo odpowiada jego partia:

„Proszę pamiętać, że mamy do czynienia coraz częściej z łamaniem traktatów, czyli najsilniejszych zapisów. Niestety Unia ma problemy z praworządnością. A w takiej sytuacji nic nie daje stuprocentowej pewności. Taka jest niestety przykra prawda o dzisiejszej UE. W takich realiach musimy bronić polskiego interesu, a nie karmić się fikcją. Trzeba twardo stąpać po ziemi i my to robimy.”⁹⁹.

14 października 2020 r. Kaczyński na łamach „Gazety Polskiej” ostrzegł: „jesteśmy po dobrej stronie historii. To ci, którzy chcą nam odebrać suwerenność, narzucić jakieś swoje widzimisię, są na drodze do upadku.”¹⁰⁰. 16 grudnia 2020 r., po spotkaniu Rady Europejskiej, w którego konkluzjach zawarto postanowienia o mechanizmie warunkowości, Kaczyński ocenił, że w Polsce dochodzi do „marnej burleski odnoszącej się do spraw praworządności”, która polega na tym, że sędziowie wydają wyroki wbrew prawu¹⁰¹. Oznajmił też konieczność stosowania nowego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec sędziów:

„Naszym obowiązkiem jest doprowadzenie do tego, by te naruszające prawo wyroki były szybko uchylane, a wydający je sędziowie pociągani do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w konsekwencji usuwani z zawodu. I tylko taka zdecydowana postawa wobec tej nisz-

⁹⁵ Wywiad z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, *Gazeta Polska*, 5 września 2020, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-jaroslawem-kaczynskim-8>.

⁹⁶ Tamże.

⁹⁷ Wywiad z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, *Gazeta Polska*, 16 grudnia 2020, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-wicepremierem-jaroslawem-kaczynskim-3>.

⁹⁸ Tamże.

⁹⁹ Tamże.

¹⁰⁰ Wywiad z Prezesem PiS, Wicepremierem Jarosławem Kaczyńskim, *Gazeta Polska*, 14 października 2020, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-wicepremierem-jaroslawem-kaczynskim>.

¹⁰¹ Wywiad z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, *Gazeta Polska*, 5 września 2020, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-jaroslawem-kaczynskim-8>.

czącej państwo patologii może przynieść efekty, w perspektywie kilku lat wyeliminować to, co krzywdzi tak wielu obywateli.”¹⁰².

Kaczyński atakował sędziów, oceniając, że zjawiskami „dewastującymi życie publiczne” oprócz, jak twierdził, wyroków wydawanych z naruszeniem prawa, jest roszczenie sobie przez sędziów do posiadania „władzy prawotwórczej”, co ma prowadzić do zmiany ustroju w Polsce „z demokracji na jakąś formę ustroju trybunalskiego czyli porządku niedemokratycznego, wręcz oligarchicznego.”¹⁰³.

Skrytykował też oceny o stanie praworządności w Polsce formułowane przez międzynarodowe gremia za niemające oparcia w faktach. Twierdził, że:

„Ocena sytuacji w Polsce formułowana przez różne międzynarodowe gremia jest kontrfaktyczna. Nie ma naprawdę nic wspólnego w rzeczywistością. Jeszcze raz powtórzę. W naszym kraju rzeczywiście jest kłopot z praworządnością, ale jego głównym, dominującym źródłem są sądy, które łamią prawo, za nic mają Konstytucję. Zatem zmiana tego stanu rzeczy –poprzez reformę wymiaru sprawiedliwości - jest niczym innym jak próbą zlikwidowania tej patologii i przywróceniem rządów prawa w Polsce, przywróceniem respektowania ustawy zasadniczej.”¹⁰⁴.

Zarówno jako formalnie, szeregowy poseł, jak i jako wicepremier, Jarosław Kaczyński popierał zdecydowane zmiany w sądownictwie, zwłaszcza kadrowe. Oskarżał sędziów o uzurpowanie sobie władzy ponad władzę ustawodawczą i wykonawczą oraz dążenie do stworzenia w Polsce systemu „trybunalskiego” czy „sędziokracji”. Kaczyński wypowiadał się za członkostwem Polski w UE jako wspólnoty gospodarczej złożonej z państw narodowych silnie akcentujących suwerenność. Podkreślał, że UE narusza praworządność, wychodząc poza kompetencje traktatowe, zwłaszcza uzurpując sobie kompetencje w zakresie oceny ustroju sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich. Kaczyński sprzeciwiał się traktowaniu, w jego ocenie, Polski jako państwa drugiej kategorii, w przeciwieństwie do zwłaszcza Niemiec, a także Francji. Nie zgadzał się z krytycznymi wobec zmian w sądownictwie w Polsce ocenami instytucji unijnych i międzynarodowych jako opierających się na fałszywych przesłankach, co miało wynikać z kampanii dezinformacyjnej prowadzonej przez opozycję oraz sędziów, w których Kaczyński upatruje przeciwnika politycznego.

13.5. Komunikaty Ministerstwa Sprawiedliwości

Po wyroku Trybunału Sprawiedliwości w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Wysokiego Sądu Irlandii o wykonywanie Europejskiego Nakazu Aresztowania do Polski¹⁰⁵, Ministerstwo Sprawiedliwości oceniło, że sentencja wyroku Trybunału jest

¹⁰² Wywiad z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, Gazeta Polska, 16 grudnia 2020, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-wicepremierem-jaroslawem-kaczynskim-3>.

¹⁰³ Tamże.

¹⁰⁴ Tamże.

¹⁰⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia z dnia 25 lipca 2018 r. Sprawa C-216/18 PPU *Minister for Justice and Equality* przeciwko LM (nieprawidłowości w systemie sądownictwa). Wniosek

„zgodna z sugestiami polskiego rządu”, ponieważ „według Trybunału irlandzki sąd powinien bezwzględnie ustalić, czy *rzekome* naruszenia zasad praworządności mogą negatywnie wpływać na sytuację osoby ściganej w wypadku jej przekazania do Polski.”¹⁰⁶. Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro ocenił, że:

„Irlandzki sąd, dopytując, czy może automatycznie nie wydać podejrzanego o poważne przestępstwo, poniósł porażkę. Spotkał się z rozstrzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który wyraźnie, choć w bardzo subtelny sposób, pouczył ten sąd, że trzeba stosować procedury obowiązujące od lat w tego rodzaju przypadkach.”¹⁰⁷.

17 października 2018 r. Prokurator Generalny Ziobro wydał komunikat w związku ze swoim wnioskiem do TK. Wniósł o uznanie niekonstytucyjności kierowania pytań do Trybunału Sprawiedliwości w kwestiach nieobjętych prawem unijnym. Stwierdził, że nieprawdziwe są doniesienia medialne

„jakoby wniosek ten był próbą wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej. Nieprawdą są także twierdzenia, jakoby Polska chciała zakwestionować kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nieprawdziwe również są insynuacje, jakoby polski rząd chciał wypowiedzieć traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.”

Ziobro zaznaczył, że stanowiskiem polskiego rządu jest, że „tylko prawo krajowe reguluje ustrój sądów w danym kraju”, a jego wniosek jest logiczną konsekwencją tego stanowiska. Próbując legitymizować swoje działania powołał się na orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego:

„Oceniając traktaty europejskie, niemiecki trybunał podkreślił, że to niemiecka konstytucja ma pierwszeństwo przed tymi traktatami. Wbrew rozpowszechnianym dzisiaj w Polsce opiniom tak zwanych niezależnych ekspertów trybunał wyraźnie też wskazał, że krajowe sądy konstytucyjne mają prawo badać zgodność norm unijnych z przepisami konstytucyjnymi. Niemiecki trybunał podkreślił także, że państwa członkowskie Unii nie zrzekły się swoich kompetencji do stanowienia własnych ustrojów sądów.”

Ziobro cytował orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. dotyczące ratyfikacji przez Niemcy Traktatu z Lizbony, a także powoływał się na orzecznictwo polskiego TK sprzed 2018 roku.

Skrytykował zadawanie przez sądy krajowe pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości, a pytania dotyczące ustroju i organizacji sądownictwa określił jako „wątpliwe konstytucyjnie”:

o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez *High Court* (wysoki sąd, Irlandia). ECLI: EU:C:2018:586.

¹⁰⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE zgodny z sugestiami polskiego rządu, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 25 lipca 2018, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-zgodny-z-sugestiami-polskiego-rzadu>.

¹⁰⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE zgodny z sugestiami polskiego rządu, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 25 lipca 2018, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-zgodny-z-sugestiami-polskiego-rzadu>.

„niektóre polskie sądy kierowały swoje pytania na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Pytania te z reguły nie dotyczyły istoty spraw rozpatrywanych przez te sądy, a były próbą obrony przywilejów zawodowych. Tymczasem zdaniem polskiego rządu, który całkowicie podziela stanowisko niemieckiego trybunału, o ustroju sądów powszechnych, jak i Sądu Najwyższego, decyduje wyłącznie prawo krajowe. Państwa członkowskie nie przekazały takich kompetencji, w żadnym zakresie, Unii Europejskiej. Pytania prejudycjalne tylko w zakresie ustroju i organizacji sądownictwa są wątpliwe konstytucyjnie.”¹⁰⁸.

19 listopada 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał przełomowy wyrok w odpowiedzi na pytania prejudycjalne SN dotyczące rozumienia niezależnego sądu i rady sądownictwa w prawie unijnym¹⁰⁹. 25 listopada 2019 r. sędzia Sądu Okręgowego w Olsztynie Paweł Juszczyszyn zastosował ten wyrok Trybunału, rozpoznając apelację od wyroku w sprawie cywilnej. Juszczyszyn podważył status sędziego, którzy rozpatrzył sprawę w pierwszej instancji, ze względu na udział neo-KRS w procesie powoływania sędziego. Spotkało się to z ostrą krytyką Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, który 26 listopada 2019 r. zakomunikował, że działanie sędziego Juszczyszyna było bezprawne, a „w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości takie działanie stanowi niedopuszczalną ingerencję w działania konstytucyjnych organów oraz prowadzić może do chaosu i anarchii.”¹¹⁰. Ponadto, zdaniem Ziobry:

„Żaden sędzia nie ma prawa oceniać statusu innego sędziego, wykorzystując do tego celu postępowanie dowodowe w konkretnej sprawie. Po podpisaniu przez Prezydenta RP aktu powołania na urząd sędziego akt ten nie może być kwestionowany, co zostało potwierdzone wyrokami Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego badanie przez sąd ważności tego aktu jest bezprawne. Sędzia nie może samowolnie stawiać się ponad władzę ustawodawczą, wykonawczą i ponad Prezydenta RP. Tego typu działania nie są związane z niezawisłością sędziowską.”¹¹¹.

3 grudnia 2019 r. Rada Ministrów zajęła stanowisko w sprawie sytuacji w wymiarze sprawiedliwości, przedłożone przez Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro. Wyraziła zaniepokojenie „postępowaniem tych sędziów, którzy poprzez swoje publiczne wypowiedzi i działania kwestionują status innych sędziów, manipulując w ten sposób wydanym 19 listopada br. wyrokiem TSUE.”¹¹². Rada Ministrów ceniła też, że:

¹⁰⁸ Tamże.

¹⁰⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, C-585/18 (niezawisłość i bezstronność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i skutki jej ewentualnego braku). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska), ECLI:EU:C:2019:982.

¹¹⁰ Informacja w sprawie bezprawnego podważenia statusu sędziego, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 26 listopada 2019, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/informacja-w-sprawie-bezprawnego-podwazenia-statusu-sedziego2>.

¹¹¹ Tamże.

¹¹² Rada Ministrów zajęła stanowisko w sprawie sytuacji w wymiarze sprawiedliwości, przedłożone przez Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 3 grudnia 2019, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/rada-ministrow-zajela-stanowisko-w-sprawie-sytuacji-w-wymiarze-sprawiedliwosci-predlozone-przez-ministra-sprawiedliwosci-zbigniewa-ziobro>.

„Kierowanie przez jednych sędziów pod adresem drugich apeli o wstrzymanie się od orzekania jest działaniem bezprecedensowym, które godzi w niezawisłość sędziowską i podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości.”¹¹³.

Ten pogląd ma – według Rady Ministrów – wynikać wprost z art. 179 Konstytucji RP i wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. Rada Ministrów uważa także, że „zaprzeczeniem sędziowskiej niezawisłości jest podejmowanie przez nich działań podważających konstytucyjny porządek i wpisujących się w kontekst politycznych sporów”¹¹⁴, co ma naruszać 178 ust. 3 Konstytucji RP. Przygotowując grunt pod projekt „ustawy kagańcowej”, który został zaprezentowany kilka dni później, Rada Ministrów ogłosiła, że:

„z niepokojem przyjmuje niektóre zdarzenia, do których doszło podczas organizowanych przez samych sędziów w ostatnich dniach wiecach, w szczególności dopuszczenie do formułowania podczas nich postulatów o charakterze politycznym czy też nie licującymi ze standardami języka debaty publicznej niecenzuralnymi sformułowaniami.”¹¹⁵.

Po ogłoszeniu 13 grudnia 2019 r. poselskiego projektu „ustawy kagańcowej”, Ministerstwo Sprawiedliwości wydało stanowisko w sprawie zmian dotyczących aktywności sędziów¹¹⁶. Ministerstwo wyjaśniło cele projektu ustawy. Miał on być „odpowiedzią na coraz częstsze sytuacje podające w wątpliwość apolityczność sędziów w Polsce” i odnosić się „do budzącego zaniepokojenie postępowania tych sędziów, którzy poprzez swoje publiczne wypowiedzi i działania kwestionują status innych sędziów”. Ministerstwo Sprawiedliwości oceniło, że:

„Kierowanie przez jednych sędziów pod adresem drugich apeli o wstrzymanie się od orzekania jest działaniem bezprecedensowym, które godzi w niezawisłość sędziowską i podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Budzi wśród Polaków niepokój co do ważności wyroków sądów, które co roku rozstrzygają kilkanaście milionów spraw. Prowadzi też do chaosu prawnego w Polsce.”.

Zapobiec temu chaosowi miał, w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości, jeszcze zaostrożony model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Nowe rozwiązania zaprezentowano po zaskarżeniu przez Komisję Europejską dotychczasowego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej do Trybunału Sprawiedliwości¹¹⁷. Ministerstwo Sprawiedliwości podało, że projektowane zmiany miało na celu „dyscyplinować sędziów, którzy przekraczają swoje uprawnienia”, a celem projektodawców (grupy posłów) było, „aby sądownictwo funkcjonowało stabilnie, a sędziowie byli apo-

¹¹³ Tamże.

¹¹⁴ Tamże.

¹¹⁵ Tamże.

¹¹⁶ Stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie zmian dotyczących aktywności sędziów, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 13 grudnia 2019, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/stanowisko-ministerstwa-sprawiedliwosci-w-sprawie-zmian-dotyczacych-aktywnosci-sedziow>.

¹¹⁷ skarga Komisji

lityczni i oceniali wyroki, a nie samych sędziów”¹¹⁸. Ministerstwo twierdziło, że proponowane w projekcie rozwiązania w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów „są wzorowane na rozwiązaniach francuskich i niemieckich”¹¹⁹.

Po uchwaleniu przez Sejm „ustawy kagańcowej”, kilka dni przed Marszem Tysiąca Tóg w Warszawie, na którym sędziowie, prokuratorzy, adwokaci i przedstawiciele innych zawodów prawniczych z całej Europy protestowali przeciwko atakom na niezawisłość sędziowską i praworządność w Polsce i całej UE, wiceminister sprawiedliwości Marcin Warchoła skierował list do przedstawicieli Komisji Weneckiej, uznając wizytę przedstawicieli Komisji w Polsce za jedynie nieformalną, ze względu na to, że żaden z uprawnionych podmiotów nie wystosował do niej zaproszenia do oficjalnej wizyty. Wiceminister Warchoła przyznał, że polskie władze są zmuszone, „uznać wizytę przedstawicieli Komisji jako nieoficjalną i nieformalną, a wszelkie Państwa ustalenia czy opinie wydane na podstawie takiej nieoficjalnej wizyty za dokumenty nie mające charakteru oficjalnych opinii czy ustaleń Komisji Weneckiej.”¹²⁰.

15 stycznia 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wydało oświadczenie „w sprawie ustawy reformującej sądy”, czyli „ustawy kagańcowej”¹²¹, aby przekazać opinii publicznej „fakty, które potwierdzają, że wyżej wymieniony akt prawny jest zgodny zarówno z przepisami europejskimi, jak i przede wszystkim polską Konstytucją.”¹²². Ministerstwo zaznaczyło, że projekt:

„jest odpowiedzią na coraz częstsze sytuacje podające w wątpliwość apolityczność sędziów w Polsce. Odnosi się również do budzącego zaniepokojenie postępowania tych sędziów, którzy poprzez swoje publiczne wypowiedzi i działania kwestionują status innych sędziów.”¹²³.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości, projekt ustawy kagańcowej:

„wykonuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Potwierdzono w nim jednoznacznie, że powołania sędziów przez Prezydenta RP i ich status nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej.”¹²⁴.

Ministerstwo Sprawiedliwości twierdziło, że zmiany dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów nie odbiegają od „standardów istniejących w innych państwach europejskich, w tym rozwiązań francuskich i niemieckich”, a także że

¹¹⁸ Stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie zmian dotyczących aktywności sędziów, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 13 grudnia 2019, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/stanowisko-ministerstwa-sprawiedliwosci-w-sprawie-zmian-dotyczacych-aktywnosci-sedziow>.

¹¹⁹ Tamże.

¹²⁰ List wiceministra sprawiedliwości Marcina Warchoła do przedstawicieli Komisji Weneckiej, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 10 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/list-wiceministra-sprawiedliwosci-marcina-warchola-do-przedstawicieli-komisji-weneckiej>.

¹²¹ Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, z dnia 20 grudnia 2019 roku.

¹²² Oświadczenie w sprawie ustawy reformującej sądy, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 15 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-w-sprawie-ustawy-reformujacej-sady>.

¹²³ Tamże.

¹²⁴ Tamże.

w niektórych państwach UE przepisy dyscyplinarne dotyczące sędziów są o wiele bardziej ostre, ponieważ przewidują odpowiedzialność karną sędziów za ich działania i zaniechania. Ministerstwo stanowczo odrzuciło zarzuty o nadmierną restrykcyjność ustawy i powołało się na opinię ekspertów: dra Andrzeja Pogłódka, prof. Bogumiła Szmulika, prof. Anny Łabno, prof. Genowefy Grabowskiej, i prof. Czesława Kłaka.

16 stycznia 2020 r. Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro określił opinię Komisji Weneckiej o „ustawie kagańcowej”¹²⁵ „parodią «opinii»”. Jego zdaniem:

„to, co Komisja Wenecka przedstawiła po swojej nieformalnej wizycie w Polsce, przebija segregacja państw europejskich na lepsze i gorsze, a co za tym idzie – segregacja obywateli na tych, którym wolno więcej w procesie demokratycznym i na tych, którym ogranicza się prawa obywatelskie.”¹²⁶.

Zdaniem ministra Ziobry „w materiale Komisji Weneckiej roi się od podstawowych błędów, które świadczą o niewiedzy autorów, zarówno o stanie obowiązującego prawa, jak też o realiach funkcjonowania polskiego sądownictwa na przestrzeni lat.”¹²⁷. Minister powiedział też na konferencji prasowej, że „próbą stawiania Polaków do kąta” jest „pouczanie Polaków” z poczuciem wyższości, przy jednoczesnym twierdzeniu, że dojrzałe demokracje UE „mogą pozwolić, by to władza wykonawcza miała wpływ na wybór sędziów, czego Polsce nie wolno robić”¹²⁸. Według Ziobry, z oceny Komisji Weneckiej „przebija przekonanie, że Polska wraz z takimi krajami jak Mołdowa czy Albania, jest państwem niższej kategorii.”¹²⁹. Ziobro powołał się na historię. w jego ocenie „taki pouczający pomruk źle się kojarzy w polskiej historii, jest niegodny ludzi, którzy mają się za Europejczyków.”. Obiecał, że nie pozwoli, żeby w taki sposób traktowano Polaków.

Wiceminister sprawiedliwości Marcin Warchoń, który jest członkiem Komisji Weneckiej, wystawił Komisji opinię „cztery razy ocenę niedostateczną”. Jego zdaniem, w dokumencie widać „hipokryzję i stosowanie odmiennych standardów wobec różnych członków UE”. „Wystawił” Komisji „dwójcę” z prawa międzynarodowego, ponieważ „zgodnie z nim obowiązuje równość podmiotów na arenie międzynarodowej, zatem np. Dania, Niemcy czy Polska mają takie same uprawnienia i taką samą pozycję.”¹³⁰. Wiceminister Warchoń ocenił, że Komisja Wenecka:

„popęłniła błąd niewiedzy co do stanu faktycznego obowiązującego w naszym kraju. Stwierdziła bowiem, że zwolennicy reform prowadzą kampanię publiczną oskarżając sędziów o korporacjonizm, korupcję i powiązania z reżimem komunistycznym.”¹³¹.

¹²⁵ Poland Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of human rights and rule of law (DGI) of the Council of Europe on amendments to the Law on the common courts, the law on the Supreme Court, and some other laws. Opinion No. 977 / 2019, CDL-PI(2020)002.

¹²⁶ Stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie „opinii” Komisji Weneckiej, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 16 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/stanowisko-ministerstwa-sprawiedliwosci-w-sprawie-opinii-komisji-weneckiej>.

¹²⁷ Tamże.

¹²⁸ Tamże.

¹²⁹ Tamże.

¹³⁰ Tamże.

¹³¹ Tamże.

Wiceminister powołał się na archiwalne wypowiedzi o dawnej KRS sędziów „starego”, legalnego TK, Prezesa TK sędziego Andrzeja Rzeplińskiego i sędziego Jerzego Stępnia. Sugerował, że podzielali oni przekonania o „korporacjonizmie, korupcję i powiązania z reżimem komunistycznym” sędziów, tak jak i polskie społeczeństwo, a następnie zaatakował rząd Platformy Obywatelskiej za nie zreformowanie KRS. Ponadto Warchoł zarzucił Komisji Weneckiej „nieznajomość stanu prawnego obowiązującego w Polsce”, czego dowodem, w jego przekonaniu, miały być twierdzenia Komisji, że w Polsce zachodzi ryzyko „arbitralnego usuwania sędziów przez Ministra Sprawiedliwości czy nadmiernej presji ze strony prezesów sądów na sędziów”. Warchoł powiedział, że przeciwnie, zmniejszono obecnie uprawnienia prezesów sądów, zabraniając im przenoszenia sędziów między wydziałami. Na końcu swojego wystąpienia wiceminister Warchoł dodał, że Komisja Wenecka zaprzecza sama sobie, ponieważ, po pierwsze, w wielu krajach UE, np. w Niemczech, krajowe sądy konstytucyjne zastrzegają sobie prawo do rozstrzygnięcia sporu między prawem UE a prawem krajowym. Warchoł skrytykował, że według Komisji Weneckiej polskiemu TK nie wolno tego robić. Jako drugi argument podał to, że Komisja Wenecka nie dozwala, żeby podważano nominacje sędziowskie prezydenta w innych krajach UE. Wiceminister Warchoł mówił, że Komisja Wenecka:

„Z jednej strony przyznała, że nominacje prezydenckie nie podlegają kontroli sądowej, ale polskie sądy mają nawet obowiązek dokonywania takiej kontroli, jeśli uznają, że decyzja Prezydenta jest niezasadna.”

Stąd też „niedostateczna” ocena wystawiona opinii Komisji Weneckiej przez wiceministra Warchoła.

Po odrzuceniu przez Sejm wniosku Senatu o odrzucenie „ustawy kagańcowej”, Ministerstwo Sprawiedliwości wydało komunikat pt. „Sejm ostatecznie przyjął ustawę gwarantującą konstytucyjny porządek w wymiarze sprawiedliwości.”¹³². Ministerstwo poinformowało, że przyjęta ustawa „pozwoli utrwalić konstytucyjny standard apolityczności sędziów oraz realizuje zasadę transparentności organów władzy sądowniczej i sędziów.”¹³³. Zastrzegło, że „w żadnym przypadku nie ogranicza niezawisłości sędziów, którzy stanowią ważny element demokratycznego państwa prawa.”¹³⁴. W ocenie Ministerstwa, nowelizacja jest odpowiedzią na „groźbę chaosu i anarchii” ze strony sędziów, którzy mieli manipulować wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. W ocenie Ministerstwa:

„Podważanie statusu sędziów i prawomocności wydawanych przez nich orzeczeń stanowi niedopuszczalną ingerencję w działania konstytucyjnych organów oraz prowadzić może do anarchii i chaosu prawnego w Polsce.”¹³⁵.

¹³² Sejm ostatecznie przyjął ustawę gwarantującą konstytucyjny porządek w wymiarze sprawiedliwości, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 23 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sejm-ostatecznie-przyjal-ustawe-gwarantujaca-konstytucyjny-porzadek-w-wymiarze-sprawiedliwosci>.

¹³³ Tamże.

¹³⁴ Tamże.

¹³⁵ Tamże.

Nowe regulacje dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów miały, według Ministerstwa, być „powodowane troską o porządek prawny, praworządność w państwie i działanie zgodnie z konstytucją” oraz chronić obywateli przed przewlekłością postępowań sądowych, w związku z tym, że:

„w sądach orzeka obecnie około 500 sędziów powołanych z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa. Kwestionowanie ich statusu oznacza spowolnienie, zablokowanie, a nawet unieważnienie tysięcy spraw sądowych.”¹³⁶.

Ministerstwo Sprawiedliwości w alarmistycznym tonie poinformowało, że skala zagrożenia może być katastrofalna, ponieważ kwestionowanie statusu sędziów powołanych z udziałem nowej KRS „oznacza spowolnienie, zablokowanie, a nawet unieważnienie tysięcy spraw sądowych”¹³⁷. Wskazało, że jeśli zakwestionować powołania obecnej KRS, to należy też zakwestionować powołania poprzedniej, której działanie obecny TK uznał za niezgodne z konstytucją¹³⁸, a także status sędziów powołanych przed 1989 rokiem przez komunistyczną Radę Państwa. Ministerstwo utrzymywało też, że nowelizacja pozwoli na przyspieszenie rozpatrywania spraw w sądach przez obsadzenie wakatów, których obsadzania nie będą już blokować kolegia sądów, które wstrzymują wydawanie opinii o osobach ubiegających się o stanowiska sędziowskie. Według nowych przepisów, jeśli kolegia sądów nie zaopiniują kandydatów, będzie to oznaczało de facto wydanie pozytywnej opinii. Ministerstwo zachwalało też, że w nowej ustawie wprowadzono nowy mechanizm wzmacniające apolityczność, bezstronność i niezawisłość sędziów, czyli zobowiązanie sędziów do ujawnienia członkostwa w stowarzyszeniach i do partii politycznych przed objęciem urzędu sędziego. W ministerialnej interpretacji, mają to być okoliczności, które w świetle standardu Trybunału Sprawiedliwości mogą być istotne dla oceny składu i sędziego.

23 stycznia 2020 r. trzy połączone izby Sądu Najwyższego (karna, cywilna, pracy i ubezpieczeń społecznych) wydały przełomową uchwałę w sprawie orzeczeń, wydanych przez sędziów powołanych z udziałem nowej KRS¹³⁹. Uchwała, mająca moc zasady prawnej, jest konsekwencją wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. Stwierdza, że składy sędziowskie, w których zasiadają sędziowie sądów powszechnych i SN powołani z udziałem nowej KRS są nienależycie obsadzone, co powoduje konieczność badania składów sędziowskich we wszystkich toczących się sprawach. Ponadto uchwała stwierdza, że wszystkie orzeczenia wydane przez Izbę Dyscyplinarną w SN, ze względu na to, że zasiadają w niej wyłącznie sędziowie, w procedurze nominacji których brała udział SN, są nieważne.

Ministerstwo Sprawiedliwości zareagowało natychmiast po ogłoszeniu uchwały. Stwierdziło, że jest nieważna i nie wywołuje skutków prawnych.

¹³⁶ Tamże.

¹³⁷ Tamże.

¹³⁸ Wyrok „TK” z 25 marca 2019, K 12/18.

¹³⁹ Uchwała składu połączonego Izby SN: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I 4110 1/20.

„Uchwała z mocy prawa jest nieważna. Została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Narusza art. 179, art. 180 ust. 1 oraz art. 10 Konstytucji RP. Wbrew obowiązującym przepisom ustawowym Sąd Najwyższy podjął uchwałę w postępowaniu w sprawie podważenia statusu sędziów powołanych z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa.”¹⁴⁰

Ministerstwo Sprawiedliwości podkreśliło, że SN i żaden sąd nie może kwestionować powołania sędziego powołanego przez Prezydenta RP. Wskazało też, że ustawa stanie się „tym bardziej bezprzedmiotowa” po wejściu w życie uchwalonej „ustawy kagańcowej”, oczekującej wówczas na podpis Prezydenta RP. Nowe przepisy zabraniają kwestionowania statusu sędziów. „Ustawa kagańcowa” weszła w życie 14 lutego 2020 roku¹⁴¹.

Wcześniej, 28 stycznia 2020 r., minister Zbigniew Ziobro i wiceministrowie Anna Dalkowska, Marcin Romanowski i Marcin Warchoń spotkali się w Ministerstwie Sprawiedliwości w Warszawie z wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej Verą Jourovą. Ziobro na spotkaniu zastrzegł, że w Polsce nie może zapanować sędziokracja i nie może być powrotu do „szkodliwego systemu korporacyjnego, w którym sędziów wybierają sędziowie”¹⁴². Minister Ziobro przestrzegwał wiceprzewodniczącą KE, że nie uznaje ograniczeń w przeprowadzaniu zmian w sądownictwie:

„Nigdy się nie zgodzimy, żeby Polakom mówiono, że im czegoś nie wolno, a innym wolno. Nie zgodzimy się na to, żeby nam mówiono, że jesteśmy cywilizacyjnie lub kulturowo opóźnieni. Chcemy tak jak inne państwa, na zasadzie suwerenności, budować mechanizm demokratycznego wyłaniania sędziów. Chcemy reformować polskie sądownictwo, bo na to pozwala nam polska demokracja. Nie pozwolimy jej w żaden sposób ograniczać.”.

Ziobro wręczył Jouroviej materiały, które miały dowodzić, że osoby zasiadające przed 2015 r. na kluczowych stanowiskach w sądownictwie w Polsce chciały reformy takiej, jaką przeprowadza Zjednoczona Prawica¹⁴³. W czasie spotkania Ziobro podkreślił, że Polska wnosi bardzo wiele do UE i jest zainteresowana obecnością w Unii na zasadach traktatowych, a art. 5 TUE daje państwom członkowskim prawo swobodnego kształtowania modelu wyboru sędziów i funkcjonowania sądownictwa.

29 stycznia 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że „Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny bronią statusu sędziów” ponieważ:

„Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny podjęły wiążące postanowienia, które chronią status sędziów podważany przez Sąd Najwyższy. Potwierdzają one, że nie ma

¹⁴⁰ Oświadczenie w sprawie uchwały Sądu Najwyższego, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 23 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-w-sprawie-uchwaly-sadu-najwyzszego>.

¹⁴¹ Tzw. ustawa kagańcowa: Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190).

¹⁴² Spotkanie w Ministerstwie Sprawiedliwości z komisarz Verą Jourovą - konkretna rozmowa oparta na faktach, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 28 stycznia 2020 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/spotkanie-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-z-komisarz-vera-jourova---konkretna-rozmowa-oparta-na-faktach>.

¹⁴³ Materiały dla wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej Very Jouroviej, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 11 lutego 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/materiały-dla-wiceprzewodniczacej-komisji-europejskiej-very-jourovej>.

podstaw do kwestionowania statusu sędziów powołanych przez Prezydenta RP z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa, co z rażącym naruszeniem prawa uczynił Sąd Najwyższy. Niedawna uchwała SN w tej sprawie została wstrzymana.”¹⁴⁴.

Dzień wcześniej TK wydał postanowienie zabezpieczające w sprawie dotyczącej fikcyjnego sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Sejmem i Prezydentem RP¹⁴⁵. Miało ono „wstrzymać” działanie uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. Wiceminister Warchoń określił uchwałę jako „nieodpowiedzialną”, a sędziów izb SN, którzy wydali uchwałę oskarżył o „próby stworzenia chaosu, wręcz anarchii prawnej w polskim sądownictwie”¹⁴⁶. Wiceminister Kaleta wyraził pogląd, że sposób działania części środowiska sędziowskiego prowadzi do destabilizacji systemu prawnego w Polsce i kroki zmierzające do zbudowania alternatywnego systemu prawnego.

26 marca 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że z powodów formalnych nie może rozpatrzeć pytań prejudycjalnych zadanych przez sędziego Igora Tuleyę i sędzię Ewę Maciejewską¹⁴⁷. Ministerstwo Sprawiedliwości przyjęło orzeczenie z zadowoleniem, triumfalnie ogłaszając, że Trybunał podzielił stanowisko polskiego rządu. Ministerstwo zasugerowało, że przez zadawanie pytań prejudycjalnych sędziowie Tuleya i Maciejewska przedłużyli rozpatrywanie spraw, co było ze szkodą dla obywateli:

„Niedopuszczalne wnioski sędziów odbiły się negatywnie na polskim wymiarze sprawiedliwości. Należy podkreślić, że skierowanie pytań prejudycjalnych do TSUE spowodowało przedłużenie trwających postępowań sądowych w Polsce, na czym ucierpiały strony postępowań. Doszło do naruszenia praw obywateli stających przed sądem, którzy, na skutek wniosków złożonych przez sędziów, muszą dłużej czekać na wynik postępowań.”¹⁴⁸.

20 kwietnia 2020 r. TK orzekł, że uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. jest niezgodna z Konstytucją RP, TUE, i EKPC¹⁴⁹. 29 kwietnia 2020 r. Komisja Europejska notyfikowała rządowi Morawieckiego (wysyłając *letter of formal notice*) o rozpoczęciu procedury przeciwko naruszeniom prawa unijnego przez przepisy „ustawy kagańcowej”¹⁵⁰. Dzień później Ministerstwo Sprawiedliwości zakomunikowało, że to działanie jest całkowicie bezpodstawne, a KE nie jest uprawniona do kwestionowania „ustawy kagańcowej” dotyczącej sądownictwa jako kompetencji państw członkowskich UE. Ministerstwo powoływało się na potwierdzony przez „TK” zakaz podważania statusu sędziów mianowanych przez Prezydenta RP oraz na to, że KE

¹⁴⁴ Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny bronią statusu sędziów, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 29 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/trybunal-konstytucyjny-i-naczelnny-sad-administracyjny-bronia-statusu-sedziow>.

¹⁴⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2020 r. Sygn. akt KpT 1/20.

¹⁴⁶ Tamże.

¹⁴⁷ C-558/18 i C-563/18.

¹⁴⁸ TSUE stwierdził niedopuszczalność pytań prejudycjalnych polskich sędziów, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 26 marca 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/tsue-stwierdzil-niedopuszczalnosc-pytan-prejudycjalnych-polskich-sedziow>.

¹⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. Sygn. akt U 2/20.

¹⁵⁰ Komunikat Komisji Europejskiej z 29 kwietnia 2020 roku o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (ochrona niezawisłości sędziów w Polsce).

opiera się „na nieprawdziwej tezie, jakoby ustawa z 20 grudnia 2019 r. ograniczała prawo sędziów do zadawania pytań prejudycjalnych w zakresie objętym prawem unijnym. W rzeczywistości nigdzie w tej ustawie takich ograniczeń nie ma.”¹⁵¹. Ministerstwo Sprawiedliwości oceniło również, że błędne jest powoływanie się przez KE na art. 19 TUE, ponieważ niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny powoływał się na niego w orzeczeniach, w których stwierdzał, że sądownictwo jest wyłączną kompetencją państw członkowskich UE.

Tego samego dnia Ministerstwo Sprawiedliwości wydało drugi komunikat, oświadczając, że KE działa bez podstaw w traktatach. „Konstytucja była, jest i będzie zawsze ponad prawem traktatów UE. Nigdy nie zgodzimy się, aby traktaty europejskie stały ponad polską Konstytucją” ocenił minister Ziobro. Bronił zapisów ustawy kagańcowej, jako porządkującej wymiar sprawiedliwości, uderzając w „anarchizujących” go sędziów:

„Niektórzy rozpolitykowani sędziowie w Polsce zapędzili się tak bardzo, że wykroczyli znacznie poza zakres orzeczeń TSUE i niektórych tez określanych w pismach Komisji Europejskiej. W konsekwencji chcieli doprowadzić do anarchizacji systemu. Nie mogliśmy na to pozwolić. Dlatego zdecydowaliśmy o przyjęciu ustawy porządkującej sytuację w wymiarze sprawiedliwości.”¹⁵².

Ziobro odrzucił pogląd, że prawo unijne stoi ponad prawem krajowym. Za „niedorzeczny” uznał pogląd komisarza ds. sprawiedliwości Didiera Reyndersa:

„Traktaty europejskie nie dają KE uprawnień do wszczęcia procedury przeciwko Polsce. Pogląd, jaki wyrażał pan komisarz Didier Reynders o nadrzędności prawa traktatowego UE nad polską Konstytucją jest niedorzeczny. To wyraz myślenia części biurokratycznych elit, że UE jest tworem państwowym, nadrzędnym w zakresie regulacji prawnych nad państwami członkowskim.”¹⁵³.

Ziobro ocenił, że uruchomienie wobec polskiego rządu procedury przeciwko naruszeniom prawa UE, jest „wyrazem, nadużycia prawa, rozpolitykowania KE, która ingeruje w obszar kampanii prezydenckiej w Polsce”¹⁵⁴. Ogłosił, że nie pozwoli, aby KE „przekraczała swoje uprawnienia kosztem Polski, kosztem polskich obywateli i z naruszeniem naszej Konstytucji”¹⁵⁵.

Wiceminister Kaleta ocenił, że część środowiska sędziowskiego w Polsce, manipulując orzeczeniem i kompetencjami, które Polska przekazała UE, chce przyznać sobie prawo decydowania, kto w Polsce jest sędzią. Chwalił rząd Zjednoczonej Prawicy za przyjęcie ustawy, która „przeciwdziała próbie wprowadzenia chaosu do polskiego sądownictwa”¹⁵⁶. Dodał, że KE uruchamia przeciwko Polsce procedury

¹⁵¹ Oświadczenie w sprawie podjętej przez Komisję Europejską procedury przeciwko Polsce, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 30 kwietnia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-w-sprawie-podjetej-przez-komisje-europejska-procedury-przeciwko-polsce>.

¹⁵² Tamże.

¹⁵³ Tamże.

¹⁵⁴ Tamże.

¹⁵⁵ Tamże.

¹⁵⁶ Tamże.

w oparciu o fałszywe przesłanki. Odrzucił ocenę KE, że nowe przepisy utrudniają polskim sędziom zadawanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości.

Wiceminister Marcin Warchoł powtórzył, że ustawa ma za zadanie zapobiec anarchii i chaosowi. Odnosił, że podobne rozwiązania, jak wprowadzane w Polsce obowiązują w innych państwach UE. Wyróżnił Czechy, kraj, z którego pochodzi wiceprzewodnicząca KE Věra Jourová. Wskazał, że w Czechach listę sędziów sporządza minister sprawiedliwości, zatwierdza premier a akceptuje prezydent. „Gdy mowa o łamaniu traktatów, zapraszamy panią komisarz Jourovą do zapoznania się z systemem prawnym obowiązującym w jej kraju”, podsumował wiceminister Warchoł.

Okazji do porównania działań KE i Trybunału Sprawiedliwości wobec Polski oraz innych państw UE dostarczył wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2020 r. dotyczący EBC. Wiceminister Sebastian Kaleta próbował obrócić to orzeczenie na korzyść polskiego rządu i wpisać je w spór o praworządność w Polsce. Usiłował przekonać, że unijne instytucje, takie jak EBC i Trybunał Sprawiedliwości, przekraczają swoje kompetencje, z czym mają się nie zgadzać sądy konstytucyjne w państwach członkowskich, m.in. w Niemczech i w Polsce (oraz polski rząd). Wiceminister Kaleta wyraził pogląd, że:

„Orzeczenie Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego pokazuje, że w sporze dotyczącym sądownictwa racja jest po stronie polskiego rządu, polskiej Konstytucji i państw członkowskich Unii Europejskiej. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wydał bardzo ważny wyrok, który dotyczy również Polski. Od kilku miesięcy jako polski rząd mówimy jasno, że UE nie może przekraczać kompetencji, które państwa członkowskie przekazują jej w traktatach.”¹⁵⁷.

Kaleta przekonywał, że Niemcy, tak jak Polacy, bronią swojej suwerenności, której zrzeczenia się rzekomo domaga się opozycja i część prawników:

„Niemcy bronią swojej suwerenności. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, że Unia może tyle, na ile pozwoliły jej państwa członkowskie. A kiedy w Polsce mówiliśmy, że to państwa członkowskie UE są panami traktatów, a to właśnie stwierdził niemiecki TK, część opozycji i prawników żądała, żeby Polska zrzekła się swojej suwerenności na rzecz UE.”¹⁵⁸.

Wskazywał też, że reakcja UE na orzeczenia polskiego i niemieckiego sądu konstytucyjnego jest niewspółmierna, a rzecznik KE i unijni komisarze bezczelnie pouczają polski „TK”:

„Kiedy dwa tygodnie temu polski Trybunał Konstytucyjny wydał bardzo ważne orzeczenie, w którym stwierdził, że Unia Europejska nie ma kompetencji, by podważać status sędziów w Polsce, rzecznik Komisji Europejskiej i część komisarzy miała czelność pouczać polski TK. Twierdzili, że prawo unijne jest ponad prawem polskim i ponad polską Konstytucją. Jestem ciekaw, czy KE w ten sam sposób skomentuje orzeczenie niemieckiego TK?”¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Wyrok niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego potwierdza rację Polski w sporze z Komisją Europejską, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 5 maja 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wyrok-niemieckiego-trybunalu-konstytucyjnego-potwierdza-racje-polski-w-sporze-z-komisja-europejska>.

¹⁵⁸ Tamże.

¹⁵⁹ Tamże.

29 lipca 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wystosowało sprzeciw wobec rzekomej dyskryminacji przez polski rząd samorządów, które nie przyznały grantów kilku polskim gminom, które wcześniej przyjęły uchwały dyskryminujące lesbijki, gejów, osoby biseksualne i osoby transpłciowe. Minister Ziobro ocenił, że działanie KE narusza traktaty, w tym art. 4 ust. 2 TUE mówiący o poszanowaniu tożsamości narodowej państw, zasadę równości wszystkich państw UE w odniesieniu do równości samorządów, a także art. 9 TUE mówiący o równości obywateli UE, którzy, „tworząc wspólnotę lokalną, mają prawo głosić swoje poglądy na temat rodziny i jej ochrony w zgodzie z konstytucją.”¹⁶⁰.

15 października 2020 r. na konferencji „Zderzenie kulturowe w UE. Czy Polska ma szansę?”, organizowanej w Warszawie przez grupę Europejskich Konserwatystów i Reformatorów w Parlamencie Europejskim, minister Ziobro ocenił, że „dyskusja na temat zderzenia kulturowego w Unii Europejskiej jest mocno zakorzeniona w rzeczywistości”. Minister Ziobro powiedział, że:

„zauważa coraz więcej dokumentów i aktów prawnych odwołujących się do ideologicznych rozwiązań, które nie mają żadnego związku z meritum sprawy. Ten proces staje się dziś szczególnie groźny. Komisja Europejska, elity brukselskie i część dużych państw, pod pretekstem obrony mechanizmów demokracji i praworządności, chcą wprowadzić mechanizmy, które będą prowadziły do wymuszania na państwach członkowskich, w tym na Polsce, wprowadzanie fundamentalnych zmian w obszarze kultury, i wartości.”¹⁶¹.

Twierdził, że mechanizm połączenia funduszy z unijnego budżetu i planu odbudowy nie dotyczy jedynie sądownictwa czy prokuratury, ale również „rodziny, kultury, edukacji oraz obszarów, które mają zasadnicze znaczenie dla naszej tożsamości i suwerennych decyzji związanych z kształtowaniem życia społecznego.”¹⁶².

19 września 2020 r. minister Ziobro powiedział wprost, że Parlament Europejski próbuje zakwestionować polską demokrację. Odniósł się do rezolucji i raportu przygotowanego przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (Komisja LIBE), które 17 września 2020 r. uchwalił Parlament Europejski. W raporcie wezwano KE do rozszerzenia procedury art. 7 TUE wobec Polski tak, żeby oprócz naruszeń praworządności, obejmowała też naruszenia demokracji i praw człowieka. Minister Ziobro ocenił, że w raporcie stawiane są „absurdalne zarzuty, które są próbą zakwestionowania samej istoty demokracji”. Według ministra, PE i KE prowadzą „podjazdową wojenkę”, usiłując narzucić Polsce lewicową agendę, zwłaszcza w edukacji i kulturze, a także podważając wybory dokonane przez społeczeństwo w Polsce. „To, o czym mówi Parlament i Komisja Europejska, to pseudo-praworządność i otwarty zamach na Traktaty Europejskie” podsumował minister

¹⁶⁰ Tamże.

¹⁶¹ Minister Sprawiedliwości na konferencji „Zderzenie kulturowe w UE. Czy Polska ma szansę?”, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 15 października 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-na-konferencji-zderzenie-kulturowe-w-ue-czy-polska-ma-szanse>.

¹⁶² Tamże.

Ziobro¹⁶³. Mechanizm powiązania środków unijnych z przestrzeganiem wartości porównał maczugi do straszenia Polski. Wiceminister Kaleta zarzucił PE, że nie podoba mu się praworządność w Polsce. Zachwalał sukcesy rządu Zjednoczonej Prawicy z mafiami podatkowymi, lekowymi, lichwiarskimi, a także projekt „Stop pedofili”, pod którym podpisało się już kilkaset tysięcy obywateli.

12 listopada 2020 r. rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości Manuel Campos Sánchez-Bordona wydał opinię w sprawie z pytań prejudycjalnych Sądu Okręgowego w Amsterdamie dotyczących wykonywania Europejskiego Nakazu Aresztowania do Polski w kontekście zagrożeń dla niezawisłości sędziowskiej a przez to podstawowego prawa do sprawiedliwego procesu obywateli UE¹⁶⁴. Rzecznik generalny ocenił, że sądy krajowe w państwach UE powinny dokonywać zindywidualizowanej oceny, czy w danej sprawie wykonać ENA do innego państwa UE. Minister Sprawiedliwości Ziobro zarzucił, że amsterdamski sąd, który zadał pytania, bazował na nieprawdziwej tezie. Podkreślał, że wiceminister Dalkowska argumentowała przed Trybunałem Sprawiedliwości, że w sprawach ENA nie może być automatyzmu. Ziobro przestrzegają, że:

„Gdyby bowiem przyjąć argumentację holenderskiego sądu, który wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, możliwe stałoby się wyłączenie wymiaru sprawiedliwości jednego państwa członkowskiego przez inne.”

Zauważył, że takie stanowisko przedstawiała KE, Irlandia i Belgia. Ziobro podsumował, że ze względu na „błędne stanowisko holenderskiego sądu i wykreowany w ten sposób sztuczny problem prawny, opinia wydana przez rzecznika generalnego TSUE musiała być zgodna ze stanowiskiem Polski.”. Gdy 12 grudnia 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w odpowiedzi na pytania amsterdamskiego sądu¹⁶⁵, minister Ziobro triumfował, że „nie ma podstaw do podnoszenia tezy o występowaniu systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w kwestii niezależności polskich sądów”.¹⁶⁶ Minister twierdził też, iż „zgodnie z wyrokiem TSUE przeprowadzone w Polsce reformy wymiaru sprawiedliwości nie mogą być przyczyną odmowy wykonania Europejskich Nakazów Aresztowania.”¹⁶⁷. Trzeba wyjaśnić, że ten pogląd był

¹⁶³ Minister Sprawiedliwości: PE próbuje zakwestionować polską demokrację, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 19 września 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-pe-probuje-zakwestionowac-polska-demokracje>.

¹⁶⁴ Opinia rzecznika generalnego Manuela Camposa Sáncheza-Bordony przedstawiona w dniu 12 listopada 2020 r. Sprawy połączone C-354/20 PPU i C-412/20 PPU (ENA, ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego). Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy). ECLI:EU:C:2020:925.

¹⁶⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 17 grudnia 2020 r. Sprawy połączone C-354/20 PPU i C-412/20 PPU (ENA, ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego). Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy). ECLI:EU:C:2020:1033.

¹⁶⁶ Minister Sprawiedliwości: Polacy popierają weto, gdy łamane są traktaty europejskie, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 12 grudnia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-polacy-popieraja-weto-gdy-lamane-sa-tractaty-europejskie>.

¹⁶⁷ Tamże.

niezgodny z treścią orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, który orzekł, że Trybunał potwierdził, że sądy decydujące o wykonaniu ENA muszą w każdej rozpatrywanej sprawie indywidualnie ocenić, czy podejrzanemu w kraju odesłania będzie zapewniony sprawiedliwy proces w rozumieniu prawa unijnego. Trybunał doprecyzował jednak, że:

„należy odmówić wykonania Europejskiego Nakazu Aresztowania wydanego przez polski organ sądowy, jeżeli w świetle osobistej sytuacji zainteresowanej osoby, charakteru przestępstw, których dotyczy nakaz, oraz kontekstu faktycznego, w którym został on wydany, istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania tym organom osoba ta będzie ze względu na te nieprawidłowości narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego”.¹⁶⁸.

Minister Ziobro utrzymywał jednak, że nie ma żadnych podstaw dla stwierdzenia jakoby polskie sądy nie spełniały wymogu niezależności.

W ostatnich miesiącach 2020 r. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny i prezes partii rządzącej Solidarna Polska atakował UE w kontekście nowego mechanizmu ochrony wartości UE w państwach Unii, wiążącego środki z budżetu i funduszu odbudowy z przestrzeganiem unijnych wartości. Polski i węgierski rząd groziły wetem budżetu i planu odbudowy w razie przyjęcia niekorzystnej ich zdaniem interpretacji tego mechanizmu. 16 listopada 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wydało komunikat „o konieczności weta w sprawie powiązania budżetu UE z tzw. praworządnością”¹⁶⁹. Minister Ziobro argumentował, że „nie ma innej możliwości w sytuacji bezprawia, które chcą zastosować największe państwa UE i prezydencja niemiecka”¹⁷⁰. Minister podkreślił, że kształt mechanizmu rozstrzygnie, czy Polska i inne państwa europejskie będą suwerennymi podmiotami w UE. Oceniał, że:

„praworządność jest tylko pretekstem do wywierania nacisków na wewnętrzną politykę państw Wspólnoty, a na to rząd nie może się zgodzić. Dlatego konieczne jest weto.”¹⁷¹.

Minister Ziobro przytoczył słowa wicepremiera i prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego, że „będzie weto. Jeśli groźby i szantaże będą utrzymane, to my będziemy twardo bronić żywotnego interesu Polski. Weto. *Non possumus*.” Wicepremier Kaleta ocenił, że UE łamie fundamentalne zasady, na których opiera się wspólnota, a procedury, jakie próbuje się obecnie Polsce narzucić, nie mają żadnej podstawy traktatowej. Wiceminister Michał Woś dodał „Decydujemy o tym, czy będziemy sami o sobie decydować, czy będą, wbrew regułom demokratycznym, decydowali za nas brukselscy urzędnicy.”¹⁷². Poseł do Parlamentu Europejskiego Patryk Jaki argumentował, że

¹⁶⁸ Wyrok TSUE z 12 grudnia 2020 roku w sprawach połączonych C-354/20 PPU i C-412/20 PPU Openbaar Ministerie.

¹⁶⁹ Konieczne weto w sprawie powiązania budżetu UE z tzw. praworządnością, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 16 listopada 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/konieczne-weto-w-sprawie-powiazania-budzetu-ue-z-tzw-praworzadnoscia>.

¹⁷⁰ Tamże.

¹⁷¹ Tamże.

¹⁷² Tamże.

„klasyczna zasada praworządności to działanie na podstawie i w granicach prawa”, a „mechanizm tzw. zasady praworządności jest narzędziem nacisku na niepokorne państwa.”¹⁷³. Minister Michał Wójcik zaznaczył, że gra toczy się o suwerenność. „Ile warta jest suwerenność? Miliard, kilkadziesiąt czy kilkaset miliardów złotych? Dla nas suwerenność jest bezcenna. Ona nie ma swojej ceny. Gdybyśmy myśleli inaczej, sprzeniewierzylibyśmy się tym, którzy walczyli o suwerenność” – zapewniał Wójcik. Poseł Solidarnej Polski Janusz Kowalski nawiązał do znanej wypowiedzi posła PO Jana Rokity, który w 2003 r. w Sejmie krzyknął „Niza o muerte, Nicea albo śmierć!”. Siedemnaście lat później Poseł Kowalski zreinterpretował te słowa: „Weto albo śmierć, to hasło symbol obrony Polski przed pomysłami niemieckich polityków i brukselskich eurokratów, którzy uderzają w polską suwerenność i w europejską praworządność.”

19 listopada 2020 r. minister Ziobro alarmował, że „Na naszych oczach dzieje się historia. Niemiecki i brukselski establishment próbuje przeprowadzić rewolucję i stworzyć jedno państwo europejskie z siedzibą w Brukseli, a może w Niemczech.”. Minister Ziobro zapewniał, że Polski głos jest słyszany w Brukseli a rząd Zjednoczonej Prawicy nie pozwoli na próby „ograniczenia naszej suwerenności i stworzenia z Polski fasadowej demokracji.”¹⁷⁴. Ziobro zachwalał, że:

„To dobra wiadomość dla Europy, że Polska broni nie tylko swoich, ale także interesów innych państw, broni ich suwerenności. Bronimy także traktatów europejskich. Unia pozostanie Europą ojczyzn, tak jak zapisano w tych traktatach. Nigdy się nie zgodzimy na federalizację kosztem praw państw unijnych, kosztem Polski.”¹⁷⁵

Wskazywał na poparcie Polski przez rządy Węgier i Słowenii. Twierdził, że rządy tych państw chcą bronić praworządności w UE, podczas gdy „państwa zachodnie chcą łamać praworządność, próbując obejść traktaty poprzez zwykłe rozporządzenie.”¹⁷⁶.

25 listopada 2020 r. minister Ziobro dodał, że „to my bronimy Unii Europejskiej. Bronimy jej przed zamachem na Traktat o UE, czyli próbą wzmocnienia władzy Brukseli kosztem państw narodowych”, a wiceminister Kaleta utrzymywał, że „traktaty europejskie są jasne, ale musimy to powtarzać, by zakłamywane komunikaty nie trafiały do Polaków.”¹⁷⁷. Wiceminister Kaleta uważał wówczas, że Trybunał Sprawiedliwości nie ma kompetencji do rozstrzygania wątpliwości państw członkowskich w kwestii interpretacji mechanizmu warunkowości. Mówił, że propozycje, by wątpliwości Polski i Węgier rozstrzygnął Trybunał Sprawiedliwości, są próbą łamania traktatów, ponieważ, jak twierdził, jest to możliwe wyłącznie w sprawach proceduralnych, a Trybunał nie ma kompetencji, by rozstrzygać sprawy merytoryczne. Polski rząd przyjął inne stanowisko w 2021 r., kiedy, równoległe z rzą-

¹⁷³ Tamże.

¹⁷⁴ Tamże.

¹⁷⁵ Tamże.

¹⁷⁶ Tamże.

¹⁷⁷ Minister Sprawiedliwości: Polacy popierają weto, gdy łamane są traktaty europejskie, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 25 listopada 2020 roku, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-polacy-popieraja-weto-gdy-lamane-sa-tractaty-europejskie>.

dem węgierskim¹⁷⁸, 11 marca skierował skargę¹⁷⁹ do Trybunału Sprawiedliwości na nieważność rozporządzenia 2092/2020 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu UE przed naruszeniami zasady państwa prawnego¹⁸⁰.

13.6. Podsumowanie

Czołowi politycy koalicji rządzącej w Polsce oraz wywodzący się z partii PiS Prezydent RP Andrzej Duda w komentarzach i stanowiskach budowali dopełniającą się narrację o obronie przez Polskę Unii Europejskiej oraz wartości traktatowych. Wyrażali pogląd, że instytucje UE, w tym Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości, naruszają praworządność, ponieważ przypisują sobie kompetencje niewymienione w traktatach. Podkreślali, że ustrój sądownictwa i szerzej organizacja wymiaru sprawiedliwości to kompetencja państw członkowskich UE, w swoich wypowiedziach pomijając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, które mówi o konieczności zgodności organizacji sądownictwa z prawem unijnym.

Politycy ci twardo i konsekwentnie opowiadali się za zmianami w sądownictwie przeprowadzanymi w Polsce po 2015 roku. Utrzymywali, że proponowane i wprowadzane rozwiązania są wzorowane na rozwiązaniach obowiązujących w państwach Europy Zachodniej lub mniej od nich surowe, zwłaszcza jeśli chodzi o system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Przypuszczali atak na opozycję oraz część środowisk sędziowskich, które oskarżali, w czym przodował prezes PiS i wicepremier Jarosław Kaczyński oraz minister Zbigniew Ziobro wraz z wiceministrami sprawiedliwości, o próby wprowadzania chaosu i destabilizacji porządku prawnego, anarchizację państwa i zmierzanie do systemu trybunalskiego czy sędziokracji – w opozycji do praworządnej demokracji, jaką buduje Zjednoczona Prawica. Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro krytykował zadawanie przez polskie sądy pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinach, jego zdaniem, nieobjętych przez prawo unijne.

Politycy ci mówili o „tak zwanej praworządności”, twierdząc, że jest to pojęcie niejasne, niezdefiniowane w prawie unijnym. Oceniali, że jest ono nadużywane przez UE i państwa członkowskie do prowadzenia gry politycznej, wykorzystywane jako straszak. Rysowali obraz, w którym UE miała zachowywać się niesymetrycznie wobec państw silniejszych, zwłaszcza Niemiec, strofując i pouczając Polskę, co miało być atakiem na polską suwerenność. Twierdzili, że to za ich rządów w Polsce przywracana jest praworządność, poprzez uczynienie sędziów równymi wobec prawa i orzekanie zgodne ze społecznym poczuciem sprawiedliwości.

Oskarżali opozycję i środowiska sędziowskie o dezinformację oraz manipulowanie instytucji UE i innych instytucji międzynarodowych, co miało być powodem nieprawdziwego obrazu sytuacji w Polsce oraz negatywnej oceny zmian w sądownictwie.

¹⁷⁸ C-156/21

¹⁷⁹ C-157/21.

¹⁸⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

Osoby zasiadające w konstytucyjnych organach państwa w latach 2018–2020

Prezydent RP: Andrzej Duda (I kadencja od 6 sierpnia 2015, druga kadencja od 6 sierpnia 2020)

Marszałek Sejmu: Marek Kuchciński (12 listopada 2015–9 sierpnia 2019), Elżbieta Witek (od 9 sierpnia 2019–)

Marszałek Senatu: Stanisław Karczewski (12 listopada 2015–11 listopada 2019), Tomasz Grodzki (od 12 listopada 2019–)

Prezes Rady Ministrów: Mateusz Morawiecki (od 11 grudnia 2017)

Wiceprezesa Rady Ministrów: Piotr Gliński (od 16 listopada 2015), Jarosław Gowin (16 listopada 2015–8 kwietnia 2020 i ponownie od 6 października 2020), Jacek Sasin (od 4 czerwca 2019), Beata Szydło (11 grudnia 2017–4 czerwca 2019), Jadwiga Emilewicz (9 kwietnia 2020–6 października 2020), Jarosław Kaczyński (od 6 października 2020–).

Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny: Zbigniew Ziobro (od 16 listopada 2015)

Wiceministrowie Sprawiedliwości:

- Patryk Jaki – sekretarz stanu (od 2015 do 2019)
- Michał Wójcik – sekretarz stanu (od 26 kwietnia 2016 do października 2020)
- Łukasz Piebiak – podsekretarz stanu (od 2015 do 2019)
- Marcin Warchoła – podsekretarz stanu (od 2015 do 2019), sekretarz stanu i pełnomocnik Rządu ds. praw człowieka (od 17 grudnia 2019)
- Sebastian Kaleta – sekretarz stanu (od 10 czerwca 2019)
- Michał Woś – sekretarz stanu (od 12 października 2020)
- Marcin Romanowski – podsekretarz stanu (od 4 czerwca 2019)
- Anna Dalkowska – podsekretarz stanu (od 9 września 2019)

„Trybunał Konstytucyjny”

Prezes „Trybunału Konstytucyjnego”: Julia Przyłębska (od grudnia 2016)

W „Trybunale Konstytucyjnym” zasiadają (stan na koniec 2020):

Osoba (początek-koniec kadencji)

- Mariusz Muszyński – Wiceprezes (2015.12.03–2024.12.03)
- Zbigniew Jędrzejewski (2016.04.28–2025.04.28)
- Leon Kieres (2012.07.23–2021.07.23)
- Krystyna Pawłowicz (2019.12.05–2028.12.05)
- Stanisław Piotrowicz (2019.12.05–2028.12.05)
- Justyn Piskorski (2017.09.18–2026.09.18)
- Julia Przyłębska (2015.12.09–2024.12.09) – Prezes
- Piotr Pszczółkowski (2015.12.03–2024.12.03)
- Bartłomiej Sochański (2020.04.09–2029.04.09)
- Jakub Stelina (2019.12.05–2028.12.05)

- Wojciech Sych (2019.05.08–2028.05.08)
- Michał Warciński (2016.12.20–2025.12.20)
- Rafał Wojciechowski (2020.01.07–2029.01.07)
- Jarosław Wyrembak (2018.01.30–2027.01.30)
- Andrzej Zielonacki (2017.06.28–2026.06.28)

Sąd Najwyższy

I Prezes Sądu Najwyższego:

- Małgorzata Gersdorf (od 30 kwietnia 2014 do 30 kwietnia 2020)
- Małgorzata Manowska (od 26 maja 2020)

„Pełniący obowiązki” Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w maju 2020 roku w celu przeprowadzenia wyboru I Prezesa SN:

- Kamil Zaradkiewicz
- Aleksander Stępkowski

„Izba Dyscyplinarna SN”:

- Małgorzata Bednarek
- Jarosław Duś
- Jan Majchrowski
- Mariusz Łodko
- Piotr Sławomir Niedzielak
- Tomasz Robert Przesławski
- Adam Grzegorz Roch
- Jarosław Sobutka
- Adam Rafał Tomczyński
- Ryszard Jacek Witkowski
- Jacek Stanisław Wygoda
- Konrad Kamil Wytrykowski
- Paweł Antoni Zubert

„Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN”:

- Leszek Bosek
- Dariusz Czajkowski
- Paweł Czubik
- Tomasz Demendecki
- Marek Dobrowolski
- Paweł Książak
- Joanna Lemańska
- Marcin Łochowski
- Oktawian Nawrot
- Janusz Niczyporuk
- Adam Redzik
- Mirosław Sadowski
- Ewa Stefańska
- Aleksander Stępkowski
- Maria Szczepaniec
- Krzysztof Wiak
- Jacek Widło
- Grzegorz Żmij

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego: Marek Zirk-Sadowski (od 17 lutego 2016 r.)
„Krajowa Rada Sądownictwa” (stan na koniec 2020 roku)

Przewodniczący „KRS”: Leszek Mazur (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.

Wiceprzewodniczący „KRS”:

- Wiesław Johann (Przedstawiciel Prezydenta RP), członek Rady od 30 września 2015 r.
- Arkadiusz Mularczyk (Poseł na Sejm RP), członek Rady od 22 listopada 2019 r.

Rzecznik Prasowy „KRS”:

- Maciej Mitera (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.

Pozostali członkowie „KRS”:

- Marek Ast (Poseł na Sejm RP), członek Rady od 22 listopada 2019 r.
- Dariusz Drązewicz (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Jarosław Dudzicz (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Grzegorz Furmankiewicz (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Marek Jaskulski (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Joanna Kołodziej-Michałowicz (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Jędrzej Kondek (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Bartosz Kownacki (Poseł na Sejm RP), członek Rady od 22 listopada 2019 r.
- Krzysztof Kwiatkowski (Senator RP), członek Rady od 17 stycznia 2020 r.
- Ewa Łąpińska (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Zbigniew Łupina (sędzia) członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Małgorzata Manowska (I Prezes Sądu Najwyższego) członek Rady od 26 maja 2020 r.
- Maciej Nawacki (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Dagmara Pawełczyk-Woicka (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Rafał Puchalski (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Kazimierz Smoliński (sędzia), członek Rady od 22 listopada 2019 r.
- Paweł Styra (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r.
- Bogdan Zdrojewski (Senator RP), członek Rady od 17 stycznia 2020 r.
- Zbigniew Ziobro (Minister Sprawiedliwości) członek Rady od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r. (Minister Sprawiedliwości); od 16 listopada 2015 r. (Minister Sprawiedliwości)
- Marek Zirk-Sadowski (Prezes NSA) członek Rady od 17 lutego 2016 r.

Ponadto w latach 2018–2019 w „KRS” zasiadali:

- Rafał Ambrozik (Senator RP) (członek Rady od 18 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.)
- Małgorzata Gersdorf (I Prezes Sądu Najwyższego) członek Rady od 30 kwietnia 2014 r. do 30 kwietnia 2020 r.
- Stanisław Gogacz członek Rady od 18 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r. (Senator)
- Teresa Kurcysz-Furmanik (sędzia), członek Rady od 7 marca 2018 r. – Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (uchwała Sejmu RP w sprawie wyboru członków KRS z 6 marca 2018 r.) – do 11 stycznia 2021 r. (wygaśnięcie mandatu członka KRS w związku przejściem w stan spoczynku z dniem 12 stycznia 2021 r.)
- Krystyna Pawłowicz członek Rady od 22 grudnia 2011 r. do 25 listopada 2015 r. (Poseł na Sejm RP); od 25 listopada 2015 r. do 11 listopada 2019 r. (Poseł na Sejm RP)
- Tomasz Rzymkowski członek Rady od 25 listopada 2015 r. do 11 listopada 2019 r. (Poseł na Sejm RP)

Rzecznik Praw Obywatelskich: Adam Bodnar (2015–2021)

Prezydent RP Andrzej Duda – wystąpienia i wywiady

Fragmety wywiadu z Andrzejem Dudą

opublikowanego w „Dzienniku Gazecie Prawnej” 9 sierpnia 2018 roku¹

I tu dochodzimy do poważnego wyzwania ostatnich dni. Sąd Najwyższy, w odpowiedzi na wysłanie części sędziów w stan spoczynku, wystąpił z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Mamy spór. Czy to jest spór o zasadność samych pytań? O prawo Sądu Najwyższego do ich zadania? A może przede wszystkim o to, czy sędziowie mają prawo zawiesić obowiązywanie przepisów ustawy? Profesor Maria Gintowt-Jankowicz, znakomity prawnik, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, powiedziała prosto: nie ma w polskim systemie prawnym organu, który może zawieszać obowiązujące przepisy ustawy. Można kwestionować je przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ale nawet on zawieszać ustawy czy jej poszczególnych przepisów przed swoim orzeczeniem nie może. Konstytucja ani akty niższego rzędu dla nikogo nie przewidują takiego uprawnienia. Co gorsza, SN zrobił to we własnej sprawie, bo dotyczącej sędziów SN. To postanowienie w zakresie rzekomego „zawieszenia” obowiązywania niektórych przepisów ustawy uznać należy za nieważne z mocy prawa.

Pan tego postanowienia nie uznaje. I Pan uczestniczy w powoływaniu nowych sędziów Sądu Najwyższego. Ta procedura powinna się toczyć pomimo tej decyzji SN?

W kuluarach jeden z wybitnych prawników stwierdził, że stosując taką interpretację artykułu 755 k.p.c., Sąd Najwyższy równie dobrze mógłby orzec zatrzymanie ruchu Ziemi wokół Słońca.

Czyli będziecie nadal wykonywali ustawę o Sądzie Najwyższym?

Ta ustawa jest obowiązującym prawem. Nikt jej nie skierował do Trybunału Konstytucyjnego. Przez wiele miesięcy mogła to zrobić pierwsza prezes Sądu Najwyższego, mógł rzecznik praw obywatelskich. Nie ma żadnych wątpliwości, że ustawie towarzyszy domniemanie zgodności z konstytucją, dopóki jej przepisów nie zakwestionuje Trybunał Konstytucyjny. I tylko trybunał jest do tego uprawniony.

Ale Sąd Najwyższy spytał o jej zgodność z prawem europejskim. Próbuje stworzyć drugą ścieżkę kontroli – zgodności z prawem traktatowym.

Traktaty nie regulują szczegółowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. To jest sprawa krajowa. Także Komisja Europejska próbuje się mieszać w materię, które my uważamy za wewnętrzne, nieobjęte traktatami.

Wielu prawników uważa, że sędziowie SN mieli prawo skierować te pytania do TSUE. I użyć kodeksowego zabezpieczenia powództwa do zawieszenia przepisów tej ustawy.

¹ Prezydent: Chcę realizować zobowiązania wobec wyborców, 9 sierpnia 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,149,prezydent-chce-realizowac-zobowiazania-wobec-wyborcow.html>.

Prawda jest następująca: od strony czysto prawnej to, co zrobił SN, jest nie do obrony. Rozmawiałem z kilkoma wybitnymi ekspertami, profesorami prawa, którzy przyznają, że zastosowanie w tym przypadku tak rozumianego art. 755 kp.c. to absurd. Zdecydowana większość głośno tego nie powie, bo to jest już sprawa polityczna. SN wydał w sensie prawnym absurdalne, czysto polityczne orzeczenie.

Prezes Andrzej Rzepliński chciał kiedyś zastosować zabezpieczenie powództwa w stosunku do wniosku przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pogląd, że można w ten sposób ingerować w proces ustawodawczy, nie jest więc czymś nowym. I można go bronić na gruncie zdrowego rozsądku: wyrok może zapaść w momencie, kiedy zmian w prawie nie da się już cofnąć.

Ale prof. Rzepliński się na taki krok nie poważył, żeby „zawiesić» stosowanie niektórych przepisów ustawy. Przy czym zupełnie inne są kompetencje TK, a inne SN.

Może prawnicy polscy idą drogą prawników amerykańskich? Tam kontrola konstytucyjności ustaw nie była zapisana w żadnym artykule konstytucji. Sędziowie uznali jednak, że nie mogą sądzić w oparciu o bezprawne przepisy.

To musimy się umówić na system podobny do amerykańskiego i potwierdzić go zmianami w konstytucji.

Może nie trzeba było tworzyć przepisów pozwalających na eliminację sędziów Sądu Najwyższego? Pan ten przepis trochę ucywilizował, wprowadzając kryterium wieku. Ale nie ukrywacie, że SN to zwiędzenie systemu sądowych patologii. Czy nie stosujecie zbiorowej odpowiedzialności?

Im dłużej ten spór trwa, tym bardziej się umacnam w przekonaniu o słuszności naszego kierunku myślenia. To się wiąże także z przeszłością niektórych osób zasiadających w SN. Ona często dopiero teraz wychodzi na jaw. To jest wstrząsające dla Polaków, ale też dla niektórych prawników, ba, sędziów. Oni nieraz nie znali prawdziwych biografii swoich kolegów. Wiek 65 lat jest dobrym, naturalnym kryterium, które było uznawane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Pana przedstawiciel w Krajowej Radzie Sądownictwa Wiesław Johann przyznał w rozmowie ze mną, że on w tym wieku był zdolny do orzekania. To jednak bardziej pretekst. Mówi Pan o ludziach o złej przeszłości. Nie wszyscy mają jednak takie biografie, jak wydający polityczne wyroki w stanie wojennym Józef Iwułski.

Ustawa daje sędziom, którzy ukończyli 65 lat, możliwość dalszego orzekania. Jest procedura, która to umożliwia, ale najpierw musi być odpowiedni wniosek sędziego. Zaś sędziowie, którzy z niej nie skorzystają i przechodzą w stan spoczynku, mogą choćby wykładać na uczelniach. Była pierwsza prezes Sądu Najwyższego kilka miesięcy temu wystąpiła do mnie o zgodę na taką formę aktywności. I w tym momencie nowa ustawa jej nie przeszkadzała. Zgodziłem się, nie chcę nikogo ograniczać.

Napłynęły do Pana wnioski o pozostawienie w Sądzie Najwyższym niektórych sędziów. Będzie Pan się do nich przychyłał?

Uważnie się im przyjrę, będę decydował indywidualnie, po zapoznaniu się z każdą opinią KRS.

Ale jeśli polityk przygląda się temu, kto może dalej sądzić, może łamie się tabu nieusuwalności? Czy to nie jest zły przykład na przyszłość? Sędziowie mają nie być pewni dnia ani godziny.

Ale przecież bariera wieku wcześniej też była, potem ją podniesiono. Nie widzę problemu w poddaniu się sędziego weryfikacji, chociażby medycznej.

Ale KRS zaleca Panu odmowę zgody na dalsze sądzenie także ludzi, którzy mają odpowiednie zaświadczenia lekarskie.

Ustawa daje mi możliwość wydania takiej opinii.

Na Zachodzie słabo się rozumie taką metodę weryfikacji sędziów. A już zwłaszcza w USA, gdzie sędziowie federalni są nieusuwalni niezależnie od wieku.

Amerykanie różnych rzeczy sobie nie wyobrażają, a w końcu zaczynają sobie wyobrażać. W zeszłej kadencji prezydent Obama chciał na rok przed końcem kadencji mianować sędziego do Sądu Najwyższego, po śmierci sędziego Scalii. Miał do tego prawo. A jednak amerykański Senat odmówił zajęcia się tą nominacją. Nie doszło ani do przesłuchania przed senacką komisją kandydata wskazanego przez prezydenta Obamę, ani do zatwierdzenia kandydatury przez Senat. Senatorowie uznali, że jest to skok na Sąd Najwyższy w ostatniej chwili. Wydawało się to niewyobrażalne, a jednak się zdarzyło. To prawda, sędziowie amerykańskiego Sądu Najwyższego sądzą w zasadzie do śmierci, chyba że dobrowolnie odejdą. U nas takiej zasady jednak nie ma. Sędzia siedemdziesięcioletni mógł się przed reformą czuć fizycznie sprawny, a jednak musiał odejść w stan spoczynku. Pamiętam, jak profesor Trzeciński prosił śp. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego o pozostawienie na urzędzie prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nikt z tego nie robił problemu. Teraz też można się zwrócić do prezydenta o możliwość dalszego orzekania.

Panie Prezydencie, najpierw PiS chciał usuwać cały Sąd Najwyższy. To jednak jest czystka. I próba stworzenia mechanizmu wpływu polityków na działania SN. Nie po to się kieruje sędziogo Mariusza Muszyńskiego, dziś członka Trybunału, do Izby Dyscyplinarnej SN?

Dopiero teraz odchodzi w stan spoczynku sędzia Sądu Najwyższego znany ze słynnych nagrań. Możemy dzięki nim usłyszeć, jak uzgadnia treść skargi kasacyjnej. Nie zadziałała tu zwykła przyzwoitość, która kazałaby jego kolegom nakłonić go do rezygnacji. Nikt nie przejmował się psuciem wizerunku, niszczeniem reputacji wymiaru sprawiedliwości.

Który to sędzia?

Nie chcę wymieniać nazwisk, ale to nagranie jest do dziś dostępne w internecie pod tytułem „Korupcja w Sądzie Najwyższym”, łatwo je znaleźć.

Nie żałuje Pan, że nie sprawdził lepiej biografii sędziego Iwułskiego, kiedy Pan go mianował?

Ja go nie mianowałem. Nie wyznaczyłem od razu nowego pierwszego prezesa SN. Więc w takim przypadku prawo do tymczasowego kierowania sądem zyskał z mocy prawa najstarszy sędziowski stażem prezes jednej z izb.

Mianował go Pan wcześniej prezesem Izby Pracy SN.

Był jedynym kandydatem. Pytałem o niego kilka osób i wszystkie mówiły o nim pozytywnie. Nie znały kompromitujących elementów jego życiorysu. Nie powiedział o nich także w czasie naszej rozmowy. Państwo sędziowie nie dopuszczają nawet myśli, że ich pełne życiorysy będą znane opinii publicznej.

Zarzucacie dziś Sądowi Najwyższemu bezprawie. Ale czy to nie obecny obóz rządowy zaczął wyścig w naginaniu prawa? Małgorzata Gersdorf była wybrana na sześcioletnią kadencję, którą przerwano.

Jeżeli pani prof. Gersdorf uważała to za niezgodne z konstytucją, mogła skarżyć ten przepis ustawy do Trybunału Konstytucyjnego.

Wie Pan przecież, że środowiska prawnicze uważają obecny Trybunał Konstytucyjny za ułomny.

Rozumiem, że kiedy TK składał się w większości z sędziów wybranych przez PO, a wcześniej SLD, to nie był ułomny? Był obiektywny, wspaniały, jedyny sprawiedliwy? Dopiero trybunał wybrany przez Sejm, w którym większość ma Zjednoczona Prawica, jest „polityczny»? To rozumowanie bardzo w stylu Kalego.

Oni kwestionują legalność wyboru niektórych sędziów wybranych w następstwie odwołania ich poprzedników. Nazywają ich „dublerami».

Ten Trybunał Konstytucyjny jest w pełni legalny.

Nie boi się Pan starcia z władzą sądowniczą? Oskarżają was o siłowe rozwiązania, o nierespektowanie wyroków.

Do innych krajów przekazuje się zniekształcone relacje, a czasem one ulegają zniekształceniu tam na miejscu. Nie jest na przykład prawdą, że sposób wyłaniania Krajowej Rady Sądownictwa według nowej ustawy odbiega jakoś od standardów wielu państw europejskich, choćby Niemiec, gdzie politycy też w wyłanianiu sędziów uczestniczą, i to aktywnie. Zarazem w tamtych krajach jest niewyobrażalne, aby sąd mógł sobie tak drastycznie uzurpować kompetencje, których nie posiada.

Jeśli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przyzna rację Sądowi Najwyższemu, co stanie się z takim orzeczeniem?

W roku 1998 członkowie Rady Europy postanowili zmienić Europejski Trybunał Praw Człowieka. Jednego dnia odwołali wszystkich sędziów. Potem kraje członkowskie wyznaczały nowych czasem byli to ci sami, ale czasem nie. Nikt nie mówił o czystce. Europa to uznała, protestów nie było. Nie ma nic nadzwyczajnego w odchodzeniu sędziów w stan spoczynku w wieku 65 lat. Ten sam wiek dotyczy przecież sędziów sądów powszechnych oraz sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Powtórzę pytanie: jeśli TSUE przyzna rację sędziom, będziemy jako państwo związani tym orzeczeniem?

Najpierw spokojnie poczekajmy, aż trybunał się wypowie.

Wracam do tematu referendum konstytucyjnego. Pan je zaproponował, Senat – głosami także PiS – odrzucił. Pojawiła się interpretacja, że Pan się z tym pogodził.

Ja chciałem dać moim rodakom możliwość wypowiedzi w ważnych dla nich sprawach. Referendum jest najlepszą formą takiej wypowiedzi. Byłem za debatą konstytucyjną, liczyłem na wypowiedź, czy ludzie akceptują dotychczasowy system, a jeśli nie – jakie nowe rozwiązania preferują. Potrzebna była poza moją wolą decyzja Senatu. I Senat zdecydował, że nie da ludziom możliwości wypowiedzi. Stracili obywatela.

Ci, co referendum odrzucali, mieli wrażenie, że Polacy się specjalnie tematem konstytucji nie pasjonują. Obawiali się niskiej frekwencji.

W Polsce w ogóle jest niska frekwencja. Była niska w każdych wyborach, także w referendum nad obecną konstytucją.

Ale politycy PiS obawiali się, że przy dzisiejszej polaryzacji opozycja ogłosiłaby taką niską frekwencję jako swój sukces. Bo przecież oni wezwaliby do bojkotu głosowania. Mnie zależało na rozbudzeniu aktywności obywatelskiej, tu byłem zgodny z panem Pawłem Kukizem. Senat się z tym nie zgodził. Senatorowie za rok będą sami oceniani przez wyborców w jednomandatowych okręgach. Może wyborcy ich o tę decyzję spytają.

Pan chce wracać do debaty konstytucyjnej?

Chcę dyskutować o konstytucji. Obecna ma braki, w niektórych punktach nie działa jak należy. Warto wykorzystać taką dyskusję jako okazję do obywatelskiej edukacji, zwłaszcza młodzieży,

ba, do rozbudzenia ciekawości ustrojem. Gdyby to się udało, to i w wyborach do urn poszłoby może więcej ludzi.

Ma Pan pomysł, jak taką debatę o konstytucji organizować? Nie ma organu, do którego może Pan zgłaszać swoje propozycje.

Zgoda Polaków na samą konieczność uchwalenia nowej konstytucji pozwoliłaby na powołanie Komisji Konstytucyjnej. Powtarzam: chcę dyskutować ze specjalistami i zwykłymi ludźmi, cieszę się, że wspiera mnie w tym choćby największy związek, „Solidarność». Oni widzą, tak jak ja, że następują zmiany generacyjne, że czas na poważną debatę nad naszym ustrojem.

Może dla Jarosława Kaczyńskiego jako lidera PiS obecna konstytucja jest korzystna? System parlamentarno-gabinetowy z ograniczonym prezydentem pozwala mu dość swobodnie rządzić państwem.

Pamiętam program Prawa i Sprawiedliwości – była tam mowa o wzmacnianiu uprawnień prezydenta.

Opozycja odmawia Panu prawa do debatowania o przyszłej konstytucji, skoro, jej zdaniem, łamie Pan obecna.

Pytał pan o zmiany w Trybunale Konstytucyjnym. Obecna opozycja sama zaczęła od skoku na Trybunał Konstytucyjny, wybierała sobie sędziów na zapas. Obamie nie pozwolono na to na rok przed wyborami, oni to robili na miesiąc przed; a jak ostatecznie się nie udało, to podnieśli krzyk, bo trybunał nie był już ich. Dziś nie ma łamania konstytucji. Słyszę za to obelgi, wulgarnie hasła przed Pałacem Prezydenckim...

To wynika z wielkich emocji, których nie warto lekceważyć.

Grę polityczną próbuje się fundować na emocjach Zarazem jako polityk w państwie demokratycznym jestem przyzwyczajony do krytyki. Przypominam: wygrałem z Bronisławem Komorowskim różnicą trzech punktów procentowych. Przecież zwolennicy byłego prezydenta nie zniknęli i korzystają z prawa do krytyki obecnych władz, także i mnie.

Ale żaden z prezydentów nie był oskarżany tak mocno o naruszanie konstytucji. Łącznie z Lechem Kaczyńskim, którego dziś próbuje się przeciwstawić Panu – jako tego, który by sobie na obchodzenie prawa nie pozwolił.

Opowiadają to ci sami ludzie, którzy śp. Lecha Kaczyńskiego atakowali nieraz bardzo brutalnie i wulgarnie. Widziałem, jak on z tego powodu cierpiał. I cierpiałem razem z nim.

Fragmenty wywiadu z Andrzejem Dudą przeprowadzonego przez Michała Ossowskiego i Cezarego Krysztopa dla „Tygodnika Solidarność”, przeprowadzonego przed 11 listopada. Wywiad został opublikowany 23 listopada 2018 roku²

Cezary Krysztopa: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zdecydował o zawieszeniu działania ustawy reformującej sądownictwo i o przywróceniu tych sędziów, którzy przeszli w stan spoczynku. W protokole brytyjskim, który dotyczy również Polski, zapisano, że Trybunał nie ma prawa stwierdzać niezgodności prawa polskiego z prawem unijnym. Małgorzata Gersdorf, wykorzystując tę sytuację, nie tylko zaprosiła do pełnienia obowiązków tych sędziów, którzy przeszli w stan spoczynku, ale też wysłała raport, informując o zakresie wypełniania

² Prezydent dla „Tygodnika Solidarność”: Atakują nas? Atakuje się silnych, 23 listopada 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,176,wywiad-prezydenta-dla-tygodnika-solidarnosc.html>.

tego wymagania TSUE. Muszę powiedzieć, że jestem w tym zagubiony i wielu Polaków również. W jakim momencie tej reformy jesteśmy? Czy ta reforma się cofa? Czy ona jest ciągle aktualna, czy przyjmujemy jakąś formę kompromisową?

Andrzej Duda: Jesteśmy w trakcie reformy, ona jest w trakcie realizacji. Powstały dwie zupełnie nowe bardzo ważne izby Sądu Najwyższego, które zostały w dużej części obsadzone nowymi sędziami. Myślę tu o Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz o Izbie Dyscyplinarnej. Ich istnienie jest faktem. W Izbie Kontroli Nadzwyczajnej każdy z obecnych tam w tej chwili sędziów jakąś sprawę rozstrzygał, więc można śmiało powiedzieć, że ta izba pracuje – i dobrze. Natomiast jest pewien problem. Mamy grupę sędziów, na czele z panią prezes Gersdorf i innymi prezesami, w szczególności tymi, którzy przeszli w stan spoczynku, która ewidentnie czyni wszystko, żeby pogłębić rozłam wewnątrz Sądu Najwyższego i dlatego czyni zamęt. Nie ukrywam, że tak oceniam tę postawę.

Natomiast co do orzeczenia TSUE uważam, że Trybunał Sprawiedliwości UE posunął się za daleko, ale wydał to postanowienie. Jednak proszę zwrócić uwagę na jego treść. Po pierwsze, Trybunał uznał, że przejście sędziów w stan spoczynku jest faktem, tzn. uznał bezspornie istnienie polskich rozwiązań prawnych i uznał ich skuteczność. W związku z tym sędziowie przeszli w stan spoczynku i Trybunał to jednoznacznie stwierdził. A po drugie, nie jest tak, że orzeczenie Trybunału zmienia z automatu polskie prawo. Ci, którzy w ten sposób działają, łamią polski porządek prawny i polską konstytucję. Oczywiście, jest postanowienie, które ma być wdrożone, ale wdrożenie go wymaga dokonania zmian prawnych. Ono jest tymczasowe, więc te zmiany muszą mieć również pewien walor działania w odniesieniu do sytuacji tymczasowej. Ale to dopiero te zmiany, które musi przeprowadzić polski ustawodawca, będą wdrożeniem tego orzeczenia. Nie jest tak, że zmiany następują z automatu czy jakiegokolwiek przepisy w Polsce przestały obowiązywać. Nie ma takiego skutku prawnego i to jest absolutnie jednoznaczne.

Fragmenty wywiadu z Andrzejem Dudą opublikowanego w „Bild am Sonntag” 28 października 2018 roku³

Polska to pierwszy kraj wobec którego UE wszczęła postępowanie w sprawie naruszenia przepisów traktatowych. Zarzut brzmi: polski rząd likwiduje niezależność wymiaru sprawiedliwości, zwalnia nielubianych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Europejski Trybunał Sprawiedliwości zdecydował nawet o konieczności natychmiastowego przywrócenia do pracy 27 sędziów. Czy Pana kraj zaakceptuje ten wyrok?

Po pierwsze, żaden z sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego nie został zwolniony. Po drugie, ściśle rzecz biorąc Trybunał Sprawiedliwości UE w kwestii, o którą Państwo pyta, czyli przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, nie rozpoznał jeszcze sprawy merytorycznie. Ja osobiście absolutnie nie uważam, że obecnie obowiązujące przepisy ograniczają prawa sędziów lub, że są sprzeczne z normami prawnymi. Wiek przejścia sędziów w stan spoczynku to 65 lat. Jest to normalny wiek emerytalny w Polsce. W polskim rządzie prowadzone są prawne analizy decyzji podjętej przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Po ich zakończeniu będziemy mogli mówić o dalszych krokach. Jako państwo praworządne realizujemy wszystkie decyzje podjęte na podstawie i w granicach prawa.

³ Prezydent dla „Bild am Sonntag”: Chcemy naprawiać UE, 28 października 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,162,prezydent-dla-bild-am-sonntag-cchcemy-naprawiac.html>.

Zarzut brzmi tak, że nie chodzi Wam o wiek sędziów, ale o ich poglądy polityczne. Oczywiście obiektywnym kryterium jest wiek. Chcę jednak powiedzieć całkiem otwarcie: potrzebna jest zmiana pokoleniowa w środowisku sędziowskim. Część sędziów wydawała wyroki jeszcze w czasach komunistycznych represji. Wskutek wprowadzonych przez nas przepisów sędziowie, którzy orzekali w czasie stanu wojennego, przechodzą na emeryturę. Trzydzieści lat po demokratycznych przemianach w Polsce, najwyższy na to czas.

Polska otrzymuje 7 miliardów euro rocznie z budżetu Unii Europejskiej, co czyni ją największym odbiorcą-netto środków unijnych. Jednocześnie Warszawa należy do najtwardszych krytyków Brukseli? Jak to ze sobą pogodzić?

Polacy są zadowoleni z członkostwa w Unii Europejskiej. Wspólnota jest dla nas synonimem wolności i otwartych granic. My, Polacy, bardzo to sobie cenimy. W końcu przez 50 lat znajdowaliśmy się za Żelazną Kurtyną. Jednak pewne rzeczy nas niepokoją. I tu nie jesteśmy w Unii Europejskiej sami. Dlatego chcemy naprawiać Unię. Tym bardziej, że już zaszły tak niepokojące zjawiska, jak Brexit. Gdyby społeczeństwo brytyjskie było zdania, że z UE wszystko jest w porządku, nie opowiedziałoby się za jej opuszczeniem. W tej chwili narastają spory Komisji Europejskiej z wieloma państwami członkowskimi, jak np. z Włochami, ponieważ Komisja zakwestionowała budżet tego kraju. Napięcia w Unii rosną, a nie maleją.

Czy stoi Pan po stronie Włoch?

Jak powiedziałem, coraz więcej krajów ma problemy z Komisją Europejską. W tym kontekście szczególnie niepokojące jest to, że obywatele Europy nie uważają, iż Komisja jest demokratyczna, albo że zachodzące w niej procesy są przejrzyste. Dlatego też Unia Europejska powinna być wspólnotą państw narodowych, w której decydującą rolę odgrywają demokratyczne instytucje państw członkowskich.

Naprawdę chce Pan mniej, a nie więcej Europy?

Chcę więcej demokracji w Europie. Oznacza to większą rolę instytucji demokratycznych na poziomie państw członkowskich i na poziomie europejskim. Do tych drugich zaliczam nie tylko Parlament Europejski, ale i Radę Europejską, którą tworzą szefowie państw i rządów wybierani w sposób demokratyczny w swoich krajach.

Wystąpienie Prezydenta RP Andrzeja Dudy podczas publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów „Trybunału Konstytucyjnego” 18 grudnia 2018 roku⁴

*Wielce Szanowni Panowie Marszałkowie Sejmu i Senatu,
Szanowny Panie Premierze,
Szanowni Państwo Ministrowie,
Szanowna Pani Prezes,
Wielce Szanowni Państwo Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego,
Szanowni Państwo Profesorowie,
Szanowni Państwo Mecenasi,
Wszyscy Dostojni Przybyli Goście,
Wszyscy Czcigodni Uczestnicy Uroczystości!*

⁴ Prezydent: Pewna grupa elity sędziowskiej uważa się za bezkarną, 18 grudnia 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,607,prezydent-pewna-grupa-elity-sedziowskiej-uwazaje-za-bezkarna.html>.

Obrady Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego są wydarzeniem, którego doniosłość wykracza poza kontekst zadań Zgromadzenia określonych w ustawie o Trybunale. To uroczyste spotkanie wszystkich sędziów Trybunału Konstytucyjnego zawsze jest również okazją, by podkreślić niezwykle wysoką pozycję sądu konstytucyjnego w polskim systemie organów państwa.

W tym celu warto się odwołać do pierwszych i najbardziej podstawowych przepisów obecnie obowiązującej Konstytucji. Jej art. 1 stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Art. 2 określa Rzeczpospolitą jako demokratyczne państwo prawa urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej. Oba te przepisy nakładają na władze publiczne odpowiedzialność za to, by obowiązujące w Rzeczypospolitej prawo było nie tylko zgodne z normami Konstytucji, ale także sprawiedliwe i dobrze służące obywatelom.

Jeśli chodzi o ochronę tych wartości, to szczególne powinności spoczywają właśnie na sędziach – zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego. Istotę ich posłannictwa określa rota sędziowskiego ślubowania. Odwołuje się ona do ideału służby narodowi i zobowiązuje sędziego do stania na straży Konstytucji w sposób bezstronny.

Trzeba też zaznaczyć, że punktami odniesienia dla sędziów Trybunału Konstytucyjnego są nie tylko normy Konstytucji, lecz również wartości i zasady, na których ustawa zasadnicza się opiera. Wskazuje na nie preambuła Konstytucji, w której mowa o odzyskanej przez Polskę suwerenności oraz o możliwości demokratycznego stanowienia o losie ojczyzny przez suwerena, którym jest naród.

Również w oparciu o te przesłanki aksjologiczne Trybunał Konstytucyjny ma chronić podstawowe prawa i wolności jednostki przed nadmierną ingerencją ze strony państwa. Jest też zobowiązany do obrony konstytucyjnego zakresu działania poszczególnych władz – tak aby nie wykraczały one poza swoje kompetencje. Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga także o wzajemnych relacjach dwóch porządków prawnych: polskiego i unijnego.

Ukształtowane w dotychczasowym orzecznictwie zasady pozwalają wyznaczyć granice chroniące – z jednej strony – polską suwerenność, nadrzędność naszej Konstytucji oraz tożsamość konstytucyjną państwa polskiego, z drugiej zaś – wypełnianie przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań wynikających z jej członkostwa w Unii Europejskiej.

I tutaj poczynię drobną dygresję odnoszącą się do ostatnich czasów i zapadających na poziomie Unii Europejskiej, w instytucjach europejskich – a ściślej mówiąc: w instytucji europejskiej, jaką jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – orzeczeń dotyczących Polski.

Mówię o tym z tego względu, że wczoraj, kierując się zapisami Konstytucji, podjąłem w określonym konstytucyjnie 21-dniowym terminie decyzję co do dalszych losów nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym, która wyszła nie tak dawno z polskiego parlamentu, a dotyczy wykonania właśnie orzeczenia wydanego przez Trybunał Europejski.

Podjąłem wczoraj decyzję, że ustawa ta została podpisana – w związku z tym wejdzie w życie, stanie się częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Podobnie jak Sejm i Senat uznałem, że potrzebne jest wykonanie tego orzeczenia – niezależnie od tego, że dyskutuje się, czy orzeczenie takie powinno było i mogło zostać przez Trybunał Europejski wydane, czy orzeczenie to wykracza poza traktatowe kompetencje Trybunału Europejskiego, wkraczając w organizację wymiaru sprawiedliwości, która jest wewnętrzną domeną każdego państwa członkowskiego.

Pozostawiam tę dyskusję na razie zupełnie na marginesie. Polska zdecydowała się to orzeczenie wykonać – polskie władze, myślę tutaj o polskim parlamencie – ja również, jako Prezydent, złożyłem w tym aspekcie swój podpis.

Natomiast chcę tutaj – w obliczu polskiego Trybunału Konstytucyjnego i zgromadzonych tu wybitnych prawników, a także i polityków – podjąć inną kwestię, a mianowicie: zachowań i sytuacji, które miały i mają miejsce na marginesie tych wszystkich wydarzeń, które toczą się także w związku z Trybunałem Europejskim.

Jak Państwo wiedzą, ustawa o Sądzie Najwyższym, która jeszcze cały czas jest ustawą obowiązującą i stanowi część polskiego porządku prawnego – albowiem podpisana przeze mnie wczoraj ustawa nie została jeszcze, o ile mi wiadomo, opublikowana, a przynajmniej przed chwilą nie była opublikowana, i w związku z tym nie weszła jeszcze w życie – przewidywała przejście grupy sędziów, którzy ukończyli 65. rok życia, myślę o sędziach Sądu Najwyższego, w stan spoczynku z mocy przepisów samej ustawy. Tak zostały one sformułowane, że ci sędziowie – po prostu jeżeli nie spełnili pewnych dodatkowych warunków, które miały charakter woluntatywny, zależało to od ich woli; jeżeli nie podjęli decyzji, nie złożyli odpowiedniego oświadczenia i dokumentów – przestawali w określonej dacie być czynnymi sędziami Sądu Najwyższego. Stawali się z mocy samej ustawy sędziami w stanie spoczynku. I grupa takich sędziów rzeczywiście w stan spoczynku przeszła.

Okazało się, że po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – orzeczenia tymczasowego, w którym jasno i wyraźnie powiedziane było, iż zobowiązuje się Polskę do podjęcia pewnych działań – grupa sędziów powróciła do Sądu Najwyższego, uznając, że w związku z tym, że orzeczenie zostało wydane, stali się sędziami czynnymi. Mało! Okazuje się, że niektórzy z nich podjęli funkcje, które wcześniej pełnili jako czynni sędziowie – myślę przede wszystkim o funkcjach prezesów izb – i zaczęli wydawać wewnętrzne akty prawne, zarządzenia. M.in. jedno z tych zarządzeń odsuwało sędziego od możliwości orzekania.

Chyba nikt, kto zna polski system prawny, w szczególności konstytucyjny, i zna obowiązujące zasady, nie ma wątpliwości, że takie działanie sędziego – po pierwsze – stanowi absolutne i jednoznaczne złamanie art. 178 ust. 1 i 3 Konstytucji. Po drugie narusza uprawnienia sędziego, który został odsunięty od orzekania, wynikające z art. 178 ust. 2 Konstytucji, jak również – jeżeli spojrzymy na to szerzej – z całą pewnością drastycznie złamany jest tutaj art. 7 Konstytucji mówiący o tym, że wszystkie władze państwowe w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sądy i trybunały, działają na podstawie i w granicach prawa. Specjalnie mówię to tutaj, przed Trybunałem Konstytucyjnym i gronem wybitnych konstytucjonalistów, by zasygnalizować dramatyczną sytuację, z jaką spotykamy się dzisiaj w Polsce.

Bo jeżeli na forum publicznym znaczące postaci polskiego wymiaru sprawiedliwości – mówimy o sędziach Sądu Najwyższego, którzy do niedawna pełnili funkcje prezesów w tym sądzie, poczynając od Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, poprzez prezesów izb – w sposób otwarty naruszają obowiązujące przepisy prawne i konstytucyjne, lekceważą obowiązujące przepisy ustawowe, to mamy do czynienia z anarchią wywoływaną przez przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Chcę to jasno i wyraźnie powiedzieć. I mam nadzieję, że Polska nadal jest państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Bo jeżeli nim jest, to ja pytam: gdzie w tym przypadku jest sprawiedliwość społeczna, równość wobec prawa?

Proszę mi pokazać zwykłego obywatela, który mógłby sobie pozwolić na takie zachowanie. Bo ja sobie czegoś takiego nie wyobrażam. Gdyby w jakimkolwiek zakładzie pracy doszło do takich zachowań, konsekwencje tego byłyby absolutnie jednoznaczne – gdyby dotyczyło to zwykłego obywatela. Czyli mamy sytuację, w której pewna grupa elity sędziowskiej uważa się za bezkarną i za taką, której polskie prawo nie obowiązuje, tylko dlatego że im się nie podoba.

Mówię to w Trybunale Konstytucyjnym, bo uważam, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego – z jednej strony jako sędziowie, ale z drugiej w wielu przypadkach także jako naukowcy – powinni się głębiej nad tym problemem zastanowić. Bo jest to w ogóle problem praworządności i przestrzegania prawa w Polsce. Bo od kogóż możemy wymagać przestrzegania prawa w Polsce, jak nie przede wszystkim od elit, które pokazują społeczeństwu, w jaki sposób należy się zachować, co to znaczy obowiązujące prawo, szacunek wobec niego i również szacunek wobec reguł demokracji? Albowiem suwerenem w Polsce – mam nadzieję – cały czas jest jeszcze naród, który wyraża swoją wolę w wyborach powszechnych i referendum.

Kończący się rok przyniósł szereg orzeczeń ważnych dla obywateli tu, w Trybunale Konstytucyjnym, w tym rozstrzygnięć wydanych w postępowaniach toczących się w trybie skargi konstytucyjnej. Dotyczyły one między innymi: prawa jednostki do poznania swojej tożsamości oraz do ustalenia relacji łączących ją z innymi osobami w kontekście spraw o zaprzeczenie ojcostwa; ochrony danych osobowych pracownika; praw członka spółdzielni mieszkaniowej w sprawach o przekształcenie tytułu prawnego do lokalu w odrębną własność; ochrony praw właścicieli nieruchomości wykorzystywanych w sposób ograniczony ze względu na ochronę środowiska; czy ochrony informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa.

Podane przykłady ilustrują wagę decyzji podejmowanych przez Trybunał Konstytucyjny, a także jego status jako jednego z kluczowych organów władzy sądowniczej w Polsce. Nie po raz pierwszy i nie ostatni pragnę podkreślić, że znaczny wpływ na życie obywateli wymaga od sędziów – w tym od sędziów Trybunału Konstytucyjnego – szczególnego wyczulenia nie tylko na niuanse prawne obowiązujących lub projektowanych przepisów, lecz również na zespół wartości, do których odsyłają tak podstawowe klauzule generalne, jak interes publiczny, zasady współżycia społecznego czy względy słuszności.

Tym bardziej dziękuję Paniom i Panom Sędziom za kolejny rok trudnej, odpowiedzialnej i – co chcę podkreślić – niezastąpionej pracy. Dzięki Państwa staraniom umacnia się autorytet prawa oraz świadomość społeczna dotycząca rzeczywistego charakteru ustawy zasadniczej.

To właśnie Konstytucja – jako najwyższy rangą zbiór norm prawnych, a nie tekst publicystyczny o znacznym stopniu ogólności, otwarty na daleko idące interpretacje – powinna się cieszyć szczególnym i powszechnym szacunkiem. Dotyczy to przede wszystkim przedstawicieli wszystkich władz – zarówno wykonawczej, ustawodawczej, jak i sądowniczej.

Dlatego jest daleko idącym nadużyciem, jeżeli właśnie przedstawiciele władz mający prawną możliwość, a więc i przede wszystkim kompetencje, by skierować określoną sprawę do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania zgodności z Konstytucją na przykład ustawy, podnoszą w mediach twierdzenia o tym, że mamy do czynienia z niezgodnością z Konstytucją, ale nie wykonują – w tym wypadku można wręcz powiedzieć – swojego konstytucyjnego obowiązku, jakim w takiej sytuacji jest skierowanie tej ustawy do kontroli przez Trybunał Konstytucyjny.

Mamy do czynienia wielokrotnie w ostatnim czasie z takimi sytuacjami, gdy takie osoby jak choćby była Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego, wychodzą i – mając uprawnienie do skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego – podnoszą zarzuty dotyczące konstytucyjności, a nie czynią tego, nie kierują jej do zbadania przez Trybunał Konstytucyjny. Jest to daleko nie w porządku, jest to nieuczciwe i jest to tak naprawdę robienie publicznie polityki, a nie wykonywanie urzędu, z którym wiąże się odpowiedzialność za sprawy państwa. Chcę to z całą mocą podkreślić.

To samo zresztą w ostatnim czasie wielokrotnie dotyczy Rzecznika Praw Obywatelskich, to samo – myślę przede wszystkim o ostatnim roku – dotyczy posłów, którzy również mają moż-

liwość skierowania do kontroli przez Trybunał Konstytucyjny każdej podjętej wcześniej ustawy. Tylko w warunkach prawdziwego poszanowania ustawy zasadniczej możliwe jest przywoływanie konstytucyjnych przepisów i zasad w sposób staranny i rzetelny.

Ufam, że działalność Trybunału Konstytucyjnego również w nadchodzących latach będzie przykładem kompetentnego i pełnego szacunku podejścia do naszej ustawy zasadniczej. Tego życzę Państwu Sędziom, Trybunałowi Konstytucyjnemu, nam wszystkim zgromadzonym na tej sali, wszystkim naszym współobywatelom, całemu polskiemu społeczeństwu.

A biorąc pod uwagę, w jakim momencie roku jesteśmy, chciałem także życzyć wszystkim Państwu – w szczególności Pani Prezes i sędziom Trybunału Konstytucyjnego oraz ich najbliższym – spokojnych, dobrych świąt, odpoczynku, tak aby w przyszłym roku mogli Państwo wziąć się z zapałem do pracy, realizując swoje obowiązki wobec Rzeczypospolitej. Tego życzę także nam wszystkim.

Dziękuję bardzo.

Fragmenty wywiadu z Andrzejem Dudą przeprowadzonego przez Beatę Michniewicz dla Programu Trzeciego Polskiego Radia 22 grudnia 2018 roku⁵

A jak w tym zestawieniu sukcesów – nie chce Pan Prezydent mówić „własnych”, ale w ogóle Polski – i porażek wygląda sprawa nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym? Uważam, że zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości – także w Sądzie Najwyższym, który jest jakby najwyższym poziomem tego wymiaru sprawiedliwości – są potrzebne i powinny być przeprowadzone. Że również pewna epoka ostatecznie powinna się zakończyć w dziejach polskiego sądownictwa. Że powinno orzekać w sądzie pokolenie jednak trochę młodsze, z innych czasów. A przede wszystkim uważam, że są potrzebne zmiany, które spowodują, że ludzie odzyskają wiarę w polski wymiar sprawiedliwości – dzisiaj jej nie ma. Większość ludzi wypowiada się, że polski wymiar sprawiedliwości wymaga zmiany.

Ja teraz pytam o nowelizację, a nie ustawę. Bo jednak ta nowelizacja troszkę cofnęła zmiany, których Pan chciał, bo projekt był Pański.

Projekt był mój, tylko proszę pamiętać, że projekt był też po tym, gdy zawetowałem poprzednio proponowane rozwiązania, które – moim zdaniem – były nie do przyjęcia. Bo wyrzucenie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego i potem decyzja ministra sprawiedliwości, prokuratora generalnego, kto ewentualnie może do tego sądu wrócić, a kto nie – uważałem, że to jest nie do przyjęcia. Wszystkich sędziów, także wszystkich pracowników Sądu Najwyższego – moim zdaniem to było nie do przyjęcia.

Nie może być aż tak dalece idąca władza ministra sprawiedliwości, który przecież jest jednocześnie prokuratorem generalnym, a więc jako prokurator generalny jest stroną w wielu postępowaniach toczących się przed Sądem Najwyższym. Uważałem, że to niedopuszczalne. No ale ponieważ rozumiałem również potrzebę dokonania reformy, zaproponowałem inne rozwiązania – wydaje mi się, że znacznie bardziej spokojne i mniej radykalne. Jak widać, spotkały się one również ze sprzeciwem ze strony elit sędziowskich, środowisk sędziowskich.

No nie tylko elit, ale też Komisji Europejskiej.

Uważam, że Komisja Europejska nie ma racji – pozostaję tutaj przy swoim zdaniu. Uważam również, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekając w tej sprawie, która jest bez

⁵ Prezydent gościem „Śniadania w Trójce”, 22 grudnia 2018, 28 października 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,181,prezydent-gosciem-sniadania-w-trojce.html>.

wątpienia sprawą wewnętrzną – bo regulacja organizacji wymiaru sprawiedliwości jest sprawą wewnętrzną – posunął się za daleko. I rozmawiam na ten temat z prezydentami innych krajów Unii Europejskiej. Tak samo sygnalizowałem też kiedyś tę kwestię pani kanclerz Merkel, żeby zwróciła na to uwagę, ponieważ Trybunał posuwa się za daleko i zbyt dalece ingeruje w wewnętrzne sprawy państw członkowskich, co – w moim przekonaniu – jest niebezpieczne. To praktyki groźne dla suwerenności państw Unii Europejskiej.

Pan bardzo ostro i mocno skrytykował tych sędziów, którzy – opierając się wyłącznie na orzeczeniu TSUE o zabezpieczeniu ustawy o Sądzie Najwyższym – wrócili do pracy. Jak Pan w tej chwili wyobraża sobie współpracę z tymi sędziami?

Przede wszystkim zacznijmy od tego, że mówiłem o kwestii następującej – bo może to trzeba wyjaśnić: zapadło orzeczenie, bo to było postanowienie, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma charakter tymczasowy i w nim jest wyraźnie powiedziane „zobowiązuje się Rzeczpospolita Polska do podjęcia określonych działań”. Nie ma czegoś takiego – także zgodnie z naszą konstytucją – żeby jakiegokolwiek zewnętrzne orzeczenie powodowało zmiany w naszym systemie prawnym.

A dzisiaj mamy taką sytuację: mamy ustawę o Sądzie Najwyższym. Ta ustawa przewidywała określone rozwiązania. Jednym z nich było przejście w stan spoczynku sędziów, którzy ukończyli 65. rok życia. To przejście w stan spoczynku następowało z mocy samej ustawy i państwo sędziowie w ten stan spoczynku przeszli. W związku z powyższym do czasu wejścia w życie nowych przepisów, które zostały uchwalone przez polski parlament po wydaniu tego tymczasowego orzeczenia przez Trybunał Europejski, ten stan prawny się nie zmienił – i to jest obowiązujące w Polsce prawo. A zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej sędziowie są związani ustawami – są więc związani obowiązującą ustawą. Sytuacja, w której państwo sędziowie przychodzą i uważają: nie, nie obowiązuje nas obowiązująca ustawa, nas nie obowiązuje, bo zostało wydane...

Czyli sędziowie złamali prawo?

W moim przekonaniu ten przepis 178 ust. 1 konstytucji został po prostu zwyczajnie naruszony, ponieważ państwo sędziowie zachowali się tak...

Ale zrobili to celowo, zdaniem Pana Prezydenta?

...jakby nie uznawali obowiązującej całej ustawy, której nikt nie uchylił w tamtym momencie, bo nie ma czegoś takiego, że orzeczenie Trybunału Europejskiego uchyla czy zawiesza obowiązujące w Polsce prawo. Nie. To jest decyzja polskiego parlamentu realizowana w wykonaniu – oczywiście – orzeczenia Trybunału Europejskiego, ale to jest decyzja polskiego parlamentu.

Panie Prezydencie, ale czy ci sędziowie, Pańskim zdaniem, zrobili to celowo? Celowo obeszlili czy nie zastosowali się do prawa, czy też tkwili w prawnym błędzie?

Chciałbym wierzyć, że tkwili w błędzie.

I ponawiam pytanie: jak sobie Pan wyobraża współpracę z panią prof. Gersdorf, która jest pierwszym prezesem w tej chwili. Jest, prawda?

Po wejściu w życie przepisów – tak, będzie na powrót pierwszym prezesem Sądu Najwyższego.

Czy jest osobą, z którą mógłby Pan się przełamać opłatkiem?

Oczywiście, że tak. Nie widzę żadnego problemu. Mamy pewne spory, ale to, że mamy spory – czy to na tle interpretacji pewnych wydarzeń prawnych, czy interpretacji przepisów – nie znaczy, że nie możemy usiąść przy jednym stole, rozmawiać, przełamać się opłatkiem. No nie przesadzajmy, przecież nie jesteśmy wrogami. Mamy spór. Przecież żyjemy w demokratycznym państwie i, mam nadzieję, jesteśmy cywilizowanymi ludźmi – i to, że się w pewnych aspek-

tach nie zgadzamy czy mamy odmienne zdania, nie oznacza, że nie możemy się przełamać opłatkiem, że nie możemy ze sobą normalnie rozmawiać.

No tak, ale opłatek ma wymiar symboliczny. Myślałam o współpracy bardziej praktycznej, ponieważ w wystąpieniu przed Trybunałem Konstytucyjnym mówił Pan też, że Trybunał powinien się przyjrzeć postawie tych sędziów. Czy to przyjrzenie powinno mieć jakieś konsekwencje praktyczne?

Proszę zwrócić uwagę, że miałem wtedy wystąpienie przed Trybunałem, więc to nie było jakieś wystąpienie w mediach. To było wystąpienie przed gronem ekspertów, którzy znajdowali się na tej sali. To było zgromadzenie Trybunału Konstytucyjnego, gdzie mieliśmy sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w wielu przypadkach będących jednocześnie profesorami nauk prawnych, gdzie mieliśmy różnego rodzaju ekspertów, którzy też byli na sali – profesorowie, adwokaci. To było bardzo eksperckie grono.

Zwracałem się do nich również z prośbą o analizę tej sytuacji. To był pewien apel, by temu się przyjrzeć – jak ta sytuacja wygląda. To było też pewne wołanie: opamiętajmy się, nie możemy prowadzić do takiej sytuacji, bo co sobie myślą zwykli obywatele, gdy widzą, że sędzia nie musi respektować obowiązującego prawa?

Ale przyjrzeć się, żeby tych sędziów naprowadzić na dobrą drogę, pouczyć ich czy ukarać w jakimś sensie?

W jakimś sensie też tak. Nie ingeruję w kwestię odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, bo to nie jest moja sprawa jako Prezydenta Rzeczypospolitej, to nie jest moja kompetencja. Natomiast mówię: przyjrzyjmy się tej sytuacji, bo bezpieczeństwo i stabilność, także systemu prawnego w Polsce, to już jest kwestia mojego zainteresowania. A kwestia bezpieczeństwa systemu to także kwestia przestrzegania prawa w naszym kraju.

Panie Prezydencie, Komisja Europejska ma także, jak wiemy, zastrzeżenia do innych ustaw sądowych. Czy Pan jest mentalnie gotowy na ewentualne inne zmiany w ustawach, jeśli będzie taka konieczność?

Niektórzy członkowie Komisji Europejskiej być może mają różne zastrzeżenia. Od samego początku mówiłem, że jest to związane z kampanią toczącą się o to, kto zostanie następnym przewodniczącym Komisji Europejskiej. Gdy to mówiłem, w środowiskach politycznych tu, u nas, patrzono na mnie trochę z przymrużeniem oka, a dzisiaj wyraźnie widać, że jest to po prostu bój o stanowisko przyszłego przewodniczącego Komisji Europejskiej. W związku z tym ta sprawa bez wątpienia ma – z jednej strony – wymiar polityczny, z drugiej – ideologiczny. Jest to także spór ideologiczny, gdzie kwestia wymiaru sprawiedliwości w naszym kraju stanowi wyłącznie narzędzie do toczenia tego sporu.

No tak, ale dwie strony muszą być o tym przekonane, bo jeśli nie, to Komisja Europejska będzie – w cudzysłowie – nękać Polskę. I co wtedy?

A my będziemy odpowiadać Komisji Europejskiej. Mamy prawo do samostanowienia.

Ale odpowiadać czy też zmieniać prawo na życzenie Komisji Europejskiej?

Będziemy być może odpowiadać na różne sposoby.

Na razie Komisja nie spieszy się z wycofaniem wniosku z TSUE. Myśli Pan, że jednak po jakiejś refleksji to wycofanie nastąpi czy też potrzebne są jakieś inne działania w tej sprawie?

Liczę na zdrowy rozsądek. Bo jeżeli my w Polsce wprowadzamy rozwiązania, które funkcjonują w innych krajach – a bardzo mocno chcę podkreślić, że są to rozwiązania, które funkcjonują w innych krajach. Powiem wręcz tak: w wielu krajach europejskich funkcjonują znacznie bardziej

polityczne rozwiązania niż u nas – choćby w Niemczech sędziowie są sensu stricto politycznie nominowani i jakoś nikt nie robi z tego problemu, jakoś Komisja Europejska nie pochyla się nad tym, tylko właśnie pochyla się nad Polską. Dlaczego? Dlatego że od samego początku jest niezadowolona z wyboru, jakiego w wyborach 2015 roku dokonali Polacy. Dlaczego? Dlatego że dzisiaj instytucjami europejskimi rządzi ludzie o innym profilu ideologicznym niż obecne władze w Polsce.

Fragmenty wywiadu z Andrzejem Dudą przeprowadzonego przez Ewę Bugałę dla TVP Info 30 grudnia 2018 roku⁶

Panie Prezydencie, zacznijmy od jednej z ostatnich podpisanych przez Pana ustaw. Jaki będzie dalszy los reformy sądownictwa?

Jak tylko [ustawa] będzie opublikowana, a podejrzewam, że jest już opublikowana, to wejdzie w życie.

To było pierwsze ustępstwo wobec Komisji Europejskiej. Czy będą dalsze ustępstwa, czy w tym momencie to jest ostatnie słowo?

To nie było ustępstwo wobec Komisji Europejskiej, to było wykonanie pewnych wskazań i sugestii zgłoszonych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w tym zakresie te zmiany, które zostały wprowadzone w ustawie, były zaproponowane przez Sejm. Analizowałem to, uznałem, że idzie to w kierunku, jaki wskazał Trybunał Europejski, stąd moja decyzja o podpisie. Ponieważ jesteśmy członkiem Unii Europejskiej, ja także byłem zwolennikiem tego, żeby postanowienie wydane przez Trybunał Europejski uznać. Ono wymagało pewnego recypowania do naszego systemu prawnego. Droga nie mogła być inna – dlatego że jesteśmy suwerennym państwem i to polskie władze uznają to orzeczenie i to polskie władze ustawodawcze dokonują zmian w polskim prawie. Ja jako Prezydent albo akceptuję te zmiany, albo nie. Te oczywiście zaakceptowałem.

Panie Prezydencie, wielu polityków podkreśla, że to wielka odwaga reformować sądownictwo, odwaga, bo [oznacza] narażenie się na wiele zmasowanych, silnych ataków.

To jest środowisko niezwykle wpływowe. Przede wszystkim to jest środowisko, które zasiada w najwyższym organie sądowniczym. Sąd Najwyższy jest tym najwyższym organem. To są wielce wpływowi ludzie. To są ludzie, którzy zza stołu sędziowskiego decydują o życiu i śmierci innych ludzi. Oczywiście w cudzysłowie – o życiu i śmierci. Decydują o podstawowych sprawach życiowych. Stąd zawsze mój apel do sędziów, którzy otrzymują nominacje sędziowskie, aby o tym pamiętali – że swoim zachowaniem, swoim działaniem budują opinię o wymiarze sprawiedliwości. Może być tak, że człowiek tylko raz w życiu staje przed sądem i na podstawie tego, jak zostanie potraktowany, jak się będzie sąd zachowywał wobec niego, jak będzie wydawane orzeczenie, na ile sąd mu wyjaśni podstawy tego orzeczenia i przyczyny, dla których ono jest takie, a nie inne, to on taką ocenę wymiaru sprawiedliwości będzie miał. W Polsce ona jest zła.

Myśli Pan, że tych ataków będzie więcej?

Nie wiem, czy ich będzie więcej. Uważam, że zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości są nie tylko potrzebne, ale niezbędne, właśnie dlatego, że ocena wymiaru sprawiedliwości jest

⁶ Andrzej Duda: Żeby rok 2019 był po prostu dobrym rokiem, 30 grudnia 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,183,prezydent-zeby-rok-2019-byl-po-prostu-dobrym-rokiem.html>.

zła. Poza tym to, co obserwujemy w ostatnim czasie, te niezwykle demonstracje polityczne środowisk sędziowskich pokazują, że środowiska sędziowskie są zepsute.

Zepsute, czyli pojawia się zarzut przede wszystkim o upolitycznienie.

Tak. Zachowują się w taki sposób, na jaki sędziowie nigdy nie powinni sobie pozwolić. Proszę sobie wyobrazić, Pani Redaktor, jak się będzie później czuł człowiek w sprawie związanej z polityką, czy to np. sprawie o zniesławienie, jakieś pomówienie czy choćby w jakiejś sprawie wyborczej, jeżeli ma świadomość, że sędzia, który orzeka w jego sprawie, demonstracyjnie prezentował swoje poglądy polityczne pół roku temu, rok temu czy dwa lata temu. I on wie, że to człowiek, który ma odmienne poglądy polityczne od jego, np. krytyczną ocenę jego działalności politycznej. Jako zawodowy polityk myślę, że taki człowiek będzie czuł co najmniej dyskomfort, mając świadomość tego, że sędzia ma takie poglądy, a nie inne, i on te poglądy zna, bo sędzia je demonstrował. Taka sytuacja nigdy nie powinna mieć miejsca. Sędzia ma oczywiście prawo do swoich poglądów politycznych, ale to powinny być jego poglądy, z którymi on nie powinien wychodzić na ulicę, których nie powinien demonstrować w mediach i w innych miejscach. Takie jest moje przekonanie i myślę, że takie jest przekonanie wszystkich uczciwych, etycznych sędziów.

(...)

Panie Prezydencie, jak już mówimy o brexicie, to opozycja cały czas oskarża rząd o dążenie do polexitu. Jak Pan odpowie na te zarzuty?

Od razu widać, że to jest zarzut propagandowy, ponieważ żadne działania nie są podejmowane w tym kierunku. Użyłem nawet takich mocnych słów, że kiedy opozycja tak działa, powtarza jak mantrę tę propagandę, to trochę się zachowuje tak, jakby chciała wypchnięcia Polski z Unii Europejskiej. Apeluję o trochę zdrowego rozsądku i chłodnego podejścia. Mamy prawo mieć czasem inny punkt widzenia niż władze innych państw europejskich, głównie dlatego, że naszym obowiązkiem jest bronienie interesów Polski i Polaków. I my, stawiając pewne sprawy, po prostu bronimy interesów Polski i Polaków, tak jak jest chociażby w sprawie zmian w wymiarze sprawiedliwości. Chcemy, żeby Polacy byli zadowoleni z jego funkcjonowania, a on wymaga zmian. Środowiska sędziowskie się z tym nie zgadzają, ponieważ wiele z nich traci przywileje przy tej okazji. Następuje też pewna wymiana kadr, bo chcieliśmy, żeby pokolenie sędziów, które ma przeszłość komunistyczną odeszło, dlatego że wielu z tych sędziów było członkami partii komunistycznej – chcemy, żeby to pokolenie odeszło. Opór materii jest ogromny i jest problem.

Na razie tego w pełni zrealizować się nie udało.

Na razie się nie udaje, bo jak widać, te środowiska mają swoje wpływy w różnych miejscach. Mają swoich, że tak powiem, rzeczników, także w środowiskach wymiaru sprawiedliwości w Europie, środowiska lewicowe, różne... I są problemy. Ale my spokojnie realizujemy swoje. Jeżeli nawet jest taka sytuacja, że z uwagi na orzeczenie wydane przez Trybunał Sprawiedliwości, trzeba się o krok cofnąć, nadal realizujemy zmiany. Wierzę w to, że te zmiany doprowadzą nas przede wszystkim do tego, że Polacy będą uważali, że Polska staje się państwem sprawiedliwym. To jest dla mnie najważniejsze, żeby ludzie mieli poczucie, że sądy są sprawiedliwe, że Polska jest sprawiedliwym państwem.

Wymiar sprawiedliwości, sądownictwo to jest jeden z fundamentów państwa. Jeżeli większość ludzi ma poczucie, że sądy są niesprawiedliwe i źle działają, to państwo się chwieje w posadach, w związku z czym trzeba je umocnić. Umocnić je można tylko w ten sposób, że dokona się zmian w wymiarze sprawiedliwości.

**Fragmety wywiadu z Andrzejem Dudą
przeprowadzonego przez Krzysztofa Skórzyńskiego dla programu „Tak jest” TVN24
2 maja 2019 roku⁷**

Panie Prezydencie, jesteście dzień po uroczystościach 15-lecia wejścia Polski do Unii Europejskiej i pół Polski śpiewało wczoraj „Ode do radości”. Pan Prezydent gdzie zaśpiewał „Ode do radości”?

Przyznam się, że nie śpiewałem akurat „Ody do radości” wczoraj, natomiast byłem na Pikniku Europejskim w marinie w Puławach na bardzo sympatycznym spotkaniu, gdzie mówiliśmy o Unii Europejskiej w miejscu, które dla Puław jest symboliczne, bo zostało zrealizowane w ramach współpracy samorządów za środki europejskie. Jest to miejsce ładne, nowoczesne, rekreacyjne. To właśnie w jakimś sensie jest symbol tego dobrego, które przychodzi do nas z Europy.

Chcę tylko zapytać, Panie Prezydencie, dobrze, że Pan o tym mówi, czy Polska po tych 15 latach, gdyby nie Unia Europejska, na poziomie infrastruktury, na poziomie majątności, na poziomie bytu, byłaby w tym miejscu, w jakim jest dzisiaj?

Pewnie nie. Dlatego ja byłem zwolennikiem obecności Polski w Unii Europejskiej, dlatego ja – mogę się tutaj przyznać – głosowałem „za” wejściem Polski do Unii. Jestem zwolennikiem naszej obecności w Unii Europejskiej. Zawsze byłem, bo uważam, że oczywiście są w Unii Europejskiej problemy. Oczywiście my też płacimy do Unii Europejskiej. Żeby była pełna jasność – my też mamy naszą kontrybucję do Unii Europejskiej.

Ale cały czas wyjmujemy najwięcej.

Mam nadzieję, że kiedyś przyjdzie taki dzień, że będziemy więcej wpłacali, niż otrzymywali. Bo ktoś będzie brał, żeby się rozwijać. Ja jestem też zwolennikiem polityki otwartych drzwi. Uważam, że Unia powinna mieć otwarte drzwi, tak samo zresztą jak NATO, dla kolejnych państw, żeby kolejne państwa wstępowały do Unii Europejskiej i były razem w zjednoczonej Europie. Myśmy wiele dzięki Unii zyskali, ale też Unia zyskała dzięki Polsce.

To jest trochę tak, jak powiedział kiedyś Ojciec Święty Jan Paweł II, bo wspominaliśmy te słowa wczoraj wielokrotnie: Polska potrzebuje Europy, ale także Europa potrzebuje Polski. I pamiętajmy o tym, że nie kto inny, ale właśnie firmy z Unii Europejskiej przysłały tutaj swoje towary, kiedy już nie było cła itd., itd. Gospodarczo Europa zyskała na tym, że wielki kraj, jakim jest Polska, Polska ma 38 milionów obywateli, otworzył swój rynek. To nie jest bagatelna sprawa. Przecież otworzył swój rynek na dużo silniejszą konkurencję, bo jednak Zachód jest dużo zamożniejszy od nas, był o niebo zamożniejszy od nas, kiedy wchodziliśmy do Unii Europejskiej. Wiele statystyk było pokazywanych w ostatnich dniach, gdzie widać było, ile zyskaliśmy przez tych 15 lat bycia w Unii Europejskiej. Ale widać też, z jakiego pułapu startowaliśmy, a więc widać, jakim wtedy byliśmy rynkiem, jak nasze przedsiębiorstwa nie były wtedy mocne. Dzisiaj jest sytuacja inna, ale inni też na tym zyskali przez te lata. To nie jest tak, że Unia Europejska nam dawała, a myśmy nie dawali Unii Europejskiej nic.

Panie Prezydencie, czy jest dzisiaj ktoś w Polsce, kto wzbudza niepokój co do naszej obecności w Unii Europejskiej. Wie Pan, do czego piję? Piję do Pańskiego orędzia, które było ogłoszone na 15-lecie Polski w Unii Europejskiej, w którym Pan powiedział: każdy, kto próbuje dziś wzbudzić niepokój co do naszej obecności w Unii Europejskiej postępuje wbrew interesowi Polski. Czy są tacy ludzie?

⁷ Wywiad Prezydenta dla programu „Tak jest” TVN24, 2 maja 2019, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,195,wywiad-prezydent-program-tak-jest-tvn24.html>.

Są. Są oczywiście ludzie, którzy są generalnie przeciwni Unii Europejskiej. Mamy, proszę państwa, demokrację i w związku z tym można mieć różne poglądy i można te poglądy głosić. Nawet na ulicach Warszawy poglądy przeciwko Unii Europejskiej były głoszone i też można to robić legalnie, bo wolno demonstrować swoje poglądy. Natomiast mnie bardzo martwi sytuacja, kiedy poważni politycy wychodzą i mówią, że ktoś chce wyprowadzić Polskę z Unii Europejskiej, że to jest realne. To jest nierealne, jest to bzdura, po prostu czysta gra polityczna, próba pewnej manipulacji politycznej, z czym trudno jest mi się pogodzić. Nie ma dzisiaj żadnej poważnej siły politycznej, która nie widziałaby korzyści wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, uważałaby, że powinniśmy się rozwijać poza Unią Europejską. To nie jest temat.

Panie Prezydencie, w tej pierwszej części naszej rozmowy sporo cytatów. To Pan powiedział, Panie Prezydencie, o Unii Europejskiej, że to wymaginowana wspólnota, z której dla Polaków niewiele wynika.

Panie Redaktorze, wszystko zależy od tego, jaki kontekst bierzemy, bo proszę zwrócić uwagę, czym dla pana jest wspólnota? Dla mnie wspólnota jest przede wszystkim oparta na kilku ważnych elementach, na pewnym jednak wspólnym kościecu. To jest jedno. Ale oprócz tego mamy jeszcze ciało na tym kościecu. Jeżeli chodzi o ciało, dla mnie jest to przede wszystkim wzajemne zrozumienie, wzajemne życzliwe podejście, wzajemny szacunek, wspólne wartości też. Ale przede wszystkim wzajemny szacunek oznacza, że ja jestem w stanie się pochylić, że ja jestem w stanie wysłuchać, że ja jestem w stanie uznać to, że ktoś może chcieć coś zrobić inaczej, że ktoś może chcieć jakieś sprawy rozwiązać po swojemu i że traktuję tego partnera jako równego sobie. I tu niestety czasem jest problem. Przecież wszyscy znamy wiele wypowiedzi różnych polityków z krajów Unii Europejskiej, które, delikatnie mówiąc, nie były Polsce przychylnie.

To jest jedna rzecz. Druga rzecz – w Unii Europejskiej też jest olbrzymia gra interesów. Bądźmy szczerzy i bądźmy realistami. To nie jest tylko wzajemne wspieranie się, ale to są także potężne gry interesów i ja jestem po prostu realistą. Natomiast uważam, że chociaż się ścieramy bardzo często politycznie, chociaż często mamy różne poglądy, chociaż czasem ciągniemy w różne strony, to jednak ten wielki projekt, jakim jest Unia Europejska, idzie naprzód. Ale dzisiaj mówimy o tym, że trzeba go naprawiać. Tak, ja też mam takie przekonanie, że trzeba go naprawiać. Dlaczego Brytyjczycy powiedzieli „nie”? Na to pytanie powinni dzisiaj sobie odpowiedzieć przede wszystkim politycy, którzy zasiadają w instytucjach europejskich. Dlaczego Brytyjczycy powiedzieli w referendum Unii Europejskiej „nie”?

Panie Prezydencie, przytaczam ten cytat, dlatego że – ja się podpisuję pod Pana słowami, że każdy, kto próbuje dziś w Polsce wzbudzić niepokój co do naszej obecności w Unii Europejskiej postępuje wbrew interesowi Polski.

Oczywiście, że tak.

Ale czy zaufanie do Unii Europejskiej buduje sytuacja, w której prezydent Rzeczypospolitej Polskiej mówi, że Unia Europejska jest wymaginowaną wspólnotą? Przede wszystkim ja nie użyłem tam określenia Unia Europejska. Powiedziałem o jakiejś wymaginowanej wspólnotcie.

Ale czy to nie podważa zaufania do Unii Europejskiej?

Panie Redaktorze, w Polsce nie podważa zaufania do Unii Europejskiej. Ludzie dawniej mieli zamkniętą granicę, nie mogli wyjeżdżać, nie mieli paszportów. Dzisiaj granica jest otwarta. Młodzi ludzie w wielu przypadkach w ogóle nie wiedzą, co to jest kontrola dokumentów na granicy, bo nikt tego nie robi. Dlaczego? Dlatego że jesteśmy członkiem Unii Europejskiej, dlatego że jesteśmy członkiem jeszcze ściślejszego aliansu w ramach Unii, czyli strefy Schengen,

i to są takie profity, z których każdy dzisiaj korzysta. Żyjemy dzisiaj w wolnym świecie, walczyliśmy o to, znaczy rodzice nasi walczyli, dziadkowie nasi walczyli, ludzie Solidarności walczyli, żebyśmy mogli żyć w wolnym kraju. To się udało, dzisiaj mamy wolną Polskę, możemy w niej świętować, możemy mieć także różne poglądy, ale nasza obecność w Europie jest na pewno wielką korzyścią. Znów wrócę do słów, które wypowiedział Ojciec Święty Jan Paweł II: Polska potrzebuje Europy, Europa potrzebuje Polski. Przecież wzywał nas do tego, żebyśmy nasze wartości do Europy nieśli, ale też mówił o Europie, w której jesteśmy na równych prawach. Na równych prawach z innymi i ja bym chciał, żeby to było respektowane.

(...)

Panie Prezydencie, to ja przy sporze zostanę. Czy jest Pan gotowy, czy Polska jest gotowa na porażkę przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej?

A dlaczego porażkę?

Dlatego, że 23 maja rzecznik generalny będzie wydawał swoją opinię dotyczącą polskich ustaw o Krajowej Radzie Sądownictwa i o izbie dyscyplinarnej. De facto powie, czy i KRS i izba dyscyplinarna są niezależne, czy mogą działać w sposób niezależny.

Ale Panie Redaktorze, skąd Pan wie, co powie rzecznik.

Nie wiem, pytam Panie Prezydencie, czy jesteśmy na to gotowi, bo to może być opinia krytyczna.

Ja też nie wiem, co powie rzecznik. Jestem przygotowany de facto na każdą opinię. Spokojnie czekam na opinię, wierzę w to, że ona będzie uczciwa, sprawiedliwa; że będzie uwzględniała różne argumenty, które zostały wskazane, i które zostały przesłane. Postępowanie toczyło się i nadal jest prowadzone, i ja spokojnie czekam.

Ale rozumiem, że rząd powinien dostosować się do ostatecznego wyroku TSUE?

Przede wszystkim poczekajmy spokojnie na werdykt. Będzie zapewne rozstrzygnięcie w odpowiednim czasie i ja tutaj nie będę w tej chwili przewidywał, jakie ono będzie, bo to nie jest moja rzecz.

Panie Prezydencie, oprę się na ostatnich, tak naprawdę dostępnych danych, oficjalnych danych dotyczących długości postępowań sądowych w Polsce. W sądach rejonowych średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie wzrósł z czterech miesięcy w 2015 roku do grubo ponad 5 miesięcy w roku 2017. To są, powtarzam, ostatnie dostępne dane udostępnione przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Czy to właśnie nie jest w jakimś sensie miarą porażki zmian w sądownictwie?

Panie Redaktorze, trudno jest jednoznacznie się do tego odnieść. Jeżeli zostały popełnione jakieś błędy, w tym sensie, że gdzieś dokonano jakiejś zmiany, która zamiast spowodować przyspieszenie, bo wierzę w to, że taka była intencja, a zmiana powoduje opóźnienie, to znaczy, że należy to poprawić. Trzeba mieć świadomość, z czego wynika to, co się stało, i jestem przekonany, że w Ministerstwie Sprawiedliwości ta sprawa jest badana, a przynajmniej były takie sprawy badane w czasach, kiedy pracowałem w Ministerstwie Sprawiedliwości przed dwunastu laty, więc...

Czas szybko leci.

To prawda, czas szybko leci. Jestem przekonany, że to jest badane, natomiast czynniki, które wywołują opóźnia, mogą być bardzo różne. Może to być też czynnik ludzki.

Panie Prezydencie, zostanę przy tym temacie. Odmówił Pan zaprzysiężenia trzech legalnie wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Czy obawia Pan się w jakiejś

perspektywie czasowej tego, że poniesie Pan za to odpowiedzialność, czym dzisiaj grozi, o czym mówi opozycja?

Nigdy nie odmówiłem ślubowania, zwłaszcza w czasie, kiedy jeszcze przyjęcie tego ślubowania było możliwe, czyli wtedy, kiedy były rzeczywiście te uchwały sejmu, które potem zostały przez sejm uchylone. W momencie, kiedy one zostały przez sejm uchylone, i zostały podjęte nowe uchwały, to w tym momencie byłem związany już tymi uchwałami.

Zwlekał Pan z zaprzysiężeniem trzech sędziów.

Nie zwlekałem, spokojnie oczekiwałem na to, jaka będą decyzje sejmu w tym zakresie, zwłaszcza, że uchwały sejmowe poprzedniego sejmu zostały uchwalone w bardzo kontrowersyjny okolicznościach, o co zresztą apelowałem, żeby tego nie robić.

Co do dwóch sędziów, co do trzech nie.

Uważam, że co do wszystkich pięciu, takie jest moje stanowisko. Uważam, że było w sposób bardzo kontrowersyjny zrobione, uważam, że zostały tam naruszone standardy, zwłaszcza, jeżeli porównamy to z sytuacją z roku, o ile pamiętam, 1997, w związku z powyższym taka była wtedy decyzja i nie ma zresztą żadnego terminu, który obligowałby prezydenta do tego, że to ma być w określonym czasie zrealizowane.

A jak Pan rozumie „niezwłocznie”, Panie Prezydencie?

Uważam, że bez nieuzasadnionej zwłoki, a to oczekiwanie na decyzje polityczne, było w tym wypadku, w moim przekonaniu, uzasadnione. Takie jest moje stanowisko. Później, kiedy sejm podjął już uchwały, byłem już tymi uchwałami związany i w związku z tym je wykonałem.

Panie Prezydencie, czy polski wymiar sprawiedliwości jest dziś, Pana zdaniem, w podobnej sytuacji, jak był francuski wymiar sprawiedliwości po okresie reżimu Vichy?

Uważam, że polski wymiar sprawiedliwości jest dzisiaj w stosunkowo trudnej sytuacji, przede wszystkim dlatego, że ludzie bardzo źle na jego temat sądzą – to jest dzisiaj największy problem wymiaru sprawiedliwości, i to jest też największy problem Polski, bo tak naprawdę, to bardzo zła sytuacja w sensie ustrojowym. Wymiar sprawiedliwości jest władzą bardzo ważną, ale żeby władza mogła dobrze funkcjonować, to musi się cieszyć jednak pewnym zaufaniem społecznym, zwłaszcza wymiar sprawiedliwości. I tu mamy problem bardzo zasadniczy: W jaki sposób zmieniać wymiar sprawiedliwości tak, żeby Polacy odzyskali do wymiaru sprawiedliwości zaufanie. To jest bardzo, bardzo zasadnicze pytanie, na które członkowie wymiaru sprawiedliwości niespecjalnie chcą odpowiedzieć.

Ale czy Pan by się podpisał pod słowami premiera?

Ale ja nie podpisuję się, Panie Redaktorze, pod niczymi słowami. Ja mam swoje słowa i właśnie je wypowiedziałem.

Czy przypadkiem dowodem na upolitycznienie całego wymiaru sprawiedliwości nie jest to, że prokuratura konsekwentnie nie chce przesłuchać Jarosława Kaczyńskiego w sprawie taśm opublikowanych przez Gazetę Wyborczą, Pana zdaniem, Panie Prezydencie?

Proszę zapytać o to prokuratorów. Ja w sprawy funkcjonowania prokuratury w żaden sposób nie ingeruję, nie mam zresztą takich uprawnień i absolutnie tego nie robię.

Ale jest Pan niezwykle doświadczonym prawnikiem, Panie Prezydencie.

Proszę zapytać o to prokuratora generalnego.

Wystąpienie Prezydenta RP w Brojcach 20 listopada 2019 roku⁸

*Szanowni Państwo Ministrowie,
Szanowni Panowie, Panie Wojewodo,
Panie Wicewojewodo
Wielce Szanowny Panie Wójcie
Szanowni Państwo Radni, Przewodniczący
Czcigodni Księża,
Wszyscy Dostojni przybyli Goście,
ale przede wszystkim Wielce Szanowni Państwo Mieszkańcy Powiatu Gryfickiego, Mieszkańcy
Gminy Brojce!*

Bardzo się cieszę, że mogłem do Państwa przybyć i muszę powiedzieć, że ta wizyta ma swój bardzo szczególny wymiar. Nie tylko dlatego, że odbywa się właśnie w Państwa gminie, tutaj na Pomorzu Zachodnim, ale znaczący jest ten mój wielki plan, który miałem pięć lat temu, że chciałbym odwiedzić wszystkich moich Rodaków w całej Polsce. Mówiłem o tym wielokrotnie – Państwo na pewno już gdzieś to słyszeliście, jak powtarzałem, że mam taką ambicję spotkać się z moimi Rodakami wszędzie tam, gdzie mieszkają, w ich powiatach, w ich okolicy. Oczywiście jest miło, kiedy moi Rodacy z całej Polski przyjeżdżają do Warszawy, czy to przed Pałac Prezydencki, czy do Pałacu Prezydenckiego – bo wycieczki przyjeżdżają, zwiedzają Pałac Prezydencki. Czasem jest okazja, żeby się podczas tego zwiedzania spotkać. Są różnego rodzaju uroczystości, na które przyjeżdża wielu Rodaków z całej Polski, i wtedy jest możliwość spotkania się z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej.

Bardzo chciałem spotkać się z moimi Rodakami na miejscu, tam, gdzie oni mieszkają, gdzie żyją – w ich rzeczywistości. Spotkać się, a czasem zderzyć się z ich problemami, troskami, z tym, co na co dzień leży im na sercu; żeby oni mi powiedzieli, czego oczekują, jaka, chciałoby, żeby była Polska, ta ich część Polski, w której żyją, czego im brakuje; żeby zobaczyć to także i na własne oczy.

I wtedy pięć lat temu, późną jesienią 2014 roku, kiedy ogłoszono, że będę kandydatem w wyborach prezydenckich, ja rozpocząłem tę moją wielką wyprawę po Polsce. Uśmiecham się, bo rozpocząłem, ją właśnie od Pomorza Zachodniego. Ona się zaczęła mniej więcej dokładnie o tej porze roku pięć lat temu, kiedy przyjechałem pociągiem prosto z Krakowa, takim nocnym pociągiem, wysiadłem na dworcu i pierwsze moje spotkania to był Stargard Szczeciński, to były Pyrzyce, to było Gryfino. To były te miejsca na Pomorzu Zachodnim, w jego bardziej zachodniej części, wokół Szczecina, później Świnoujście, Międzyzdroje – tamta część.

Można powiedzieć, cała ta moja wyprawa po prezydenturę zaczęła się właśnie od Pomorza Zachodniego. I dzisiaj Państwa powiat – powiat gryficki – Państwa miejscowość, to jest ostatni powiat w Rzeczypospolitej, którego jeszcze nie odwiedziłem, a który zamyka tę wielką podróż odwiedzin we wszystkich powiatach. Mogę śmiało powiedzieć – tak, byłem wszędzie, w każdym powiecie. Nie byłem w każdym mieście w Polsce, bo oczywiście są takie powiaty, gdzie poza miastem, które jest stolicą powiatu są jeszcze inne miasta i zdarzało się, że odwiedzałem jakieś inne miasto, ale w powiatach byłem wszystkich. Jest to dla mnie niezwykle cenne doświadczenie.

Bardzo dziękuję, Panie Wójcie, za te słowa. Kiedy Pan powiedział, że przyjechałem tutaj, do takiej gminy, która nie jest jakąś gminą szczególną, bo nie jest gminą najbogatszą, nie jest gminą

⁸ Wystąpienie Prezydenta RP w Brojcach, 20 listopada 2019, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,887,wystapienie-prezydenta-rp-w-broja.html>.

wielką, jest gminą małą. Mało, można powiedzieć tak: odziedziczył Pan po swoim poprzedniku trudną sytuację. Jest to dzisiaj gmina zmagająca się z kłopotami, zmagająca się z kłopotami finansowymi, to nie jest gmina, która kwitnie. To jest gmina, o którą trzeba zadbać, żeby rozkwitła. Cieszę się, że powierzyliście Państwo to zadanie młodemu człowiekowi, człowiekowi, który przed chwilą mi powiedział: wie Pan, ja się tego podjąłem, bo ja chcę, żeby tutaj się wychowały moje dzieci, chcę, żeby tutaj dorosły i tu mieszkały. Chcę, żeby tak jak jest moja, także była i ich ziemia w przyszłości.

Chciałbym, żeby wszyscy w Polsce mieli takie spojrzenie, wszyscy ci, którzy sprawują funkcje publiczne, wszyscy ci, którzy biorą na siebie odpowiedzialność za publiczne sprawy. Bardzo za to, Panie Wójcie, dziękuję i jestem przekonany, że dla chcącego nie ma nic niemożliwego. Pan Wójt mnie zaprosił, przybyłem do Państwa, mówił mi, że będzie niedługo zgłaszał do Pana Premiera, do rządu, plan naprawczy dla gminy – będzie się zwracał o kredyt, który pomoże w spłacie zaległości, który pomoże wyjść z trudnej sytuacji. Panie Wójcie, jest tutaj Pani Minister, która jest z tej ziemi, jest Pan Minister, który również jest z ziemi zachodniopomorskiej, jestem ja – pomożemy, może jakoś to będzie.

Proszę Państwa, to nie jest żart. Rzeczywiście postaram się Państwa wesprzeć i myślę, że moi współpracownicy, którzy znają tę ziemię, którzy są stąd, z zachodniopomorskiego, pomogą mi w tym, żebyście Państwo te pieniądze rzeczywiście otrzymali. Dzisiaj gmina, ta ziemia stoi przed wielką szansą także i rozwojową. Po wielu, wielu dziesięcioleciach oczekiwania macie Państwo wreszcie drogę ekspresową, która tutaj dotarła. Ta trasa S6, która idzie tutaj od Szczecina to jest ogromna szansa rozwojowa dla województwa zachodniopomorskiego, ale także i dla tego powiatu i dla Państwa gminy.

Bardzo liczę na to, że wkrótce wokół tej drogi powstaną inwestycje, powstaną zakłady pracy, będą nowe miejsca pracy, będą podatki, które będą do kasy gminnej służyły, które będą zasilały Państwa samorząd i będą umożliwiały realizację takich inwestycji, które tutaj Państwu rzeczywiście są bardzo potrzebne. Cieszę się, bo to, że ta droga została tak niedawno oddana, to jest wymowne świadectwo tego, że Polska się rozwija. Rozwija się także tutaj, na Pomorzu Zachodnim to jest ogromnie ważny plan. Plan, który także jest i moją wielką ambicją.

Chciałem Państwu także podziękować, bo jesteśmy niedługo po wyborach parlamentarnych. Ja przed tymi wyborami, jak również przed poprzednimi wyborami, do Parlamentu Europejskiego, apelowałem do wszystkich moich Rodaków, w tym do Państwa, żeby iść do wyborów. Niezależnie od przekonań, niezależnie od poglądów, niezależnie od tego, na które z ugrupowań startujących w wyborach chcecie Państwo zagłosować. Prosiłem, żeby iść, oddać swój głos wyborach, bo to jest bardzo ważne dla naszej demokracji, dla jej jakości, dla pokazania w Polsce, ale także poza granicami, zwłaszcza poprzez wybory do Parlamentu Europejskiego, że Polacy umieją brać sprawy w swoje ręce. Że rozumieją, co to znaczy demokracja i korzystają z praw, które demokracja w sobie ma, i które są jej podstawowymi zrębami. Państwo skorzystaliście – frekwencja w wyborach do PE była przeszło dwukrotnie wyższa niż w poprzednich latach – ponad 45 procent, prawie 46. Teraz w wyborach do parlamentu krajowego – frekwencja najwyższa od 1989 roku, prawie 62 procent. Proszę Państwa to rekord! Ogromnie za to dziękuję.

Z całego serca Państwu dziękuję za to wielkie pokazanie odpowiedzialności obywatelskiej, za to wielkie pokazanie, w jakim stanie jest Rzeczpospolita i demokracja, którą zaczęliśmy tutaj przywracać w 1989 roku. Przez wszystkie te lata, przez te trzydzieści lat staraliśmy się, żeby ta demokracja się tu gruntowała, staraliśmy się jej od nowa nauczyć jako społeczeństwo. Przecież nie było jej od II wojny światowej, nie traktowano nas uczciwie – wybory były oszukiwane.

Ludzie nie chodzili, protestowali, uważali, że nie będą uczestniczyli w farsie wyborczej. Dopiero po 1989 roku te wybory są prawdziwie wolne. Już w '89 roku mieliśmy prawdziwie wolne wybory do Senatu. Do Sejmu były półwolne, ale już wkrótce potem, na początku lat 90, były całkowicie wolne wybory.

Cieszę się, że w coraz większym stopniu nasze społeczeństwo bierze na siebie odpowiedzialność za polskie sprawy – idąc i oddając głos. To jest naprawdę wielką wartością, a ja jestem Państwu za to ogromnie wdzięczny, dlatego że daje to przede wszystkim poważną legitymację ludziom, których Państwo wybiera, którzy od Państwa otrzymują swój mandat – do Parlamentu Europejskiego, parlamentu krajowego, władz lokalnych czy regionalnych – to ogromnie ważne. To ogromnie ważne, bo coraz więcej ludzi dzięki temu w Polsce rozumie, że ich głos ma znaczenie, że ta przysłowiowa kartka wyborcza może zmieniać otaczającą nas rzeczywistość. Ona się zmienia.

Muszę powiedzieć tak: ogromnie się cieszę i jestem także Państwu wdzięczny, bo przecież to Państwu mnie wybraliście te 4,5 roku temu. Jestem Państwu wdzięczny, że mogłem uczestniczyć przez 4,5 roku w tym procesie zmian, które następowały w Polsce. Zmian, które pozwoliły mi, które pozwoliły nam – tym, którzy przez ostatnie 4,5 roku w Polsce rządzą – realizować program, z którym szliśmy do wyborów. To było bardzo ważne – my przedstawiliśmy program i mieliśmy szczerą wolę jego realizacji. I w większości ten program zrealizowaliśmy.

To był przede wszystkim program prospołeczny – prospołeczny, ale także propaństwowy. Chcę bardzo mocno podkreślić: on się dla mnie, w mojej świadomości – wtedy, jako kandydata na prezydenta – kształtował także tutaj na tej zachodniopomorskiej ziemi. Pamiętam, jak dziś: w czasie pierwszej wizyty, jeszcze w 2014 roku, moje spotkanie z rolnikami w Pырzycach, którzy opowiadali mi o tym, co się dzieje z ziemią w tej części Polski, jak ta ziemia jest kupowana poprzez oszustwo, na tak zwane słupy, podstawione osoby; jak w związku z tym oni są okradani z tej ziemi, jak ta ziemia jest im odbierana, jak nie mają możliwości pozyskania jej po to, żeby ją uprawiać w Polsce i dla Polski.

Udało się te procesy zablokować. Dzisiaj polska ziemia służy przede wszystkim polskim rolnikom po to, żeby na niej realizować produkcję rolną. I to jest niesłychanie ważne. To był postulat, który właśnie stąd wyszedł, ogromnie jestem Państwu za to wdzięczny, bo to było dla Polski ważne, dla całego naszego państwa.

Dzisiaj jesteśmy na innym etapie. Dzisiaj udało nam się. Nasz człowiek, tak bardzo wrośnięty w polską ziemię i w polską tradycję, pan Janusz Wojciechowski jest już – w zasadzie tak można powiedzieć – komisarzem Unii Europejskiej ds. rolnictwa. To wielkie nasze zamierzenie, które udaje się zrealizować. Janusz ma jasne i proste przesłanie. Będzie realizował politykę europejską tak, żeby w tym zakresie polscy rolnicy byli traktowani wreszcie sprawiedliwie.

Co to oznacza? Przede wszystkim walkę o to, aby dopłaty bezpośrednie dla polskich rolników były przynajmniej na średnim poziomie Unii Europejskiej. To bardzo ważne, żeby polski rolnik taką właśnie stawkę dostawał, bo do tej pory to było jednak znacznie mniej. Oczywiście, dopłaty z roku na rok rosną – nie można powiedzieć. Ale cały czas jednak są poniżej średniego europejskiego poziomu. To właśnie Janusz teraz, przede wszystkim, bierze na siebie ciężar walki w ramach następnej Komisji Europejskiej, w ramach przyszłej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, wspólnej polityki rolnej; walki o to, aby te dopłaty wzrastały i aby przebudowywać także i zasady funkcjonowania polityki rolnej tak, żeby była ona bardziej sprzyjająca dla polskich rolników.

Mam nadzieję, że to się powiedzie. To jest polityka ukierunkowana na polskie rodzinne gospodarstwa rolne – tak, jak cała nasza polityka jest ukierunkowana na polską rodzinę. Od samego

początku mam pełną świadomość tego, że rodzina jest najważniejszą wspólnotą w naszym społeczeństwie. My wszyscy jako całość tworzymy naród. Ale nie byłoby naszego narodu, gdyby nie rodziny, które wychowały dzieci, które je wykształciły, które wpoili im polską tradycję, kulturę, poprzez to, co przekazywali im rodzice.

Szanowni Państwo, ja znam historię tych ziem i wiem, że Państwo tu na tę ziemię przywieźliście swoje polskie tradycje z różnych stron: z Kresów Wschodnich, gdzieś z okolic Stanisławowa, Lwowa i dalej, na wschód i na południe – taka, jaka wtedy była Polska – z Wileńszczyzny, z innych jej miejsc. Z tej Drugiej Rzeczypospolitej tu, na te ziemie, przyjechali ludzie, by zacząć nowe życie. Czasem dlatego, że chcieli po prostu, bo ich ojcowizna znalazła się w tej odradzającej się po II wojnie światowej Polsce, ale czasem było tak, że ich ojcowizna znalazła się poza granicami, że to były te ziemie, które pozostawały poza wschodnią granicą tamtej odradzającej się Polski. Przyjechali tutaj i to miejsce wybrali jako swoje. Tu przywieźli swoją tradycję, kulturę, tu spotkało się wiele różnych zwyczajów.

Chcę mocno podkreślić: z tych wielu polskich zwyczajów, trochę różniących się od siebie, z różnych tradycji, ale wszystkich polskich, powstał piękny miks kulturowy ziem zachodnich, ten, który jest dzisiaj Państwa wspólną tradycją tej ziemi, tej społeczności, która tutaj mieszka. Ogromnie za nią dziękuję. To Wy uczyniliście tę ziemię na powrót ziemią Polską, po tak wielu wiekach, od czasów, kiedy tutaj byli Piastowie. Przywróciliście tutaj Polskę i dobudowaliście polskość swoimi rękami, przynosząc tutaj swoją tradycję i trzymając się tej ziemi: wierząc w nią, rozwijając ją i budując ją. Wiem, że nie było łatwo.

Wiem, że nie było łatwo, bo bardzo często podnosiliście Państwo miasta, miasteczka i miejscowości z ruin, zniszczone w czasie II wojny światowej. Bo budowaliście Państwo tutaj polski przemysł, tak jak zakłady w Policach, które – ciesząc się – będą się dalej rozwijały, będą tam realizowane kolejne inwestycje. Ciesząc się, że dzisiaj na tych ziemiach został także zrealizowany gazoport, nasze największe polskie przedsięwzięcie ostatnich lat. Ciesząc się, że w tej chwili będzie realizowana modernizacja elektrowni Dolna Odra, że będzie to nowoczesny zakład, który będzie wytwarzał energię elektryczną w sposób chroniący także klimat, w znacznie większym stopniu, niż było to do tej pory; że będzie to w nowoczesny sposób wytwarzana energia elektryczna właśnie dla Państwa, dla tej ziemi.

Te procesy musimy realizować. Oczywiście, trzeba pamiętać, że lata 90., zwłaszcza ich początek, dla tych ziem były bardzo trudne. Tutaj połowa ziemi to były Państwowe Gospodarstwa Rolne, które zostały zdeptane, zniszczone. Tutaj dziesiątki, setki tysięcy ludzi straciło pracę i wielu z nich straciło sens życia. Tu wielu ludzi zeszło na manowce, zmarniało i umarło, czasem ze zgryzoty, a czasem z nałogów. To są czarne karty naszej historii lat 90., które zwłaszcza dotknęły tę ziemię.

Przetraliście to Państwo i jest naszym wielkim pragnieniem – „naszym” to znaczy tych, którzy dzisiaj sprawują władzę w Rzeczypospolitej – abyście rzeczywiście tutaj odczuli, że Polska zmienia się na lepsze. Ogromnie nam na tym zależy. Program 500+, program wsparcia dla rodzin, jest realizowany w całej Polsce, ale dociera on także i tutaj. Mam nadzieję, że wspiera także tutejsze rodziny i że dla tych rodzin na ziemiach zachodnich, tutaj, w tej części Polski, to jest realne, wymierne wsparcie w wychowaniu dzieci, o to nam właśnie chodziło. To jest podziękowanie i wsparcie ze strony państwa dla rodzin za wychowanie dzieci, za trud i odwagę rodzicielską. Ja sam za to z całego serca Państwu dziękuję.

Mam nadzieję, że będziemy realizowali kolejne programy: program odbudowy i modernizacji dróg, gminnych przede wszystkim, samorządowych. Jest na ten cel utworzony specjalny fundusz, z którego mam nadzieję, że i Państwa gmina i powiat skorzystają. Są środki europejskie,

które mam nadzieję, że będą mogły być wykorzystywane także na rozwój bazy turystycznej tutaj, w Państwa gminie i powiecie.

To jest piękna ziemia, ziemia, która – jak doskonale zdajecie sobie Państwo sprawę – ma ogromny potencjał turystyczny, przyciąga i, mam nadzieję, będzie przyciągała w celach wypoczynkowych i turystycznych ludzi z całej Polski. Macie Państwo tutaj wiele atrakcji. Chciałbym, żebyśmy umieli je wydobyć i pokazać. Chciałbym, żeby była możliwość pozyskiwania na te cele funduszy. Wierzę w to, że będzie to możliwe, że będziecie Państwo mogli rozwijać swój potencjał właśnie dzięki rozwojowi Rzeczypospolitej.

Będziemy chcieli na te cele kierować pieniądze. To jest następny plan polityczny na kolejne cztery lata nowego rządu, który właśnie się utworzył, a wczoraj został pozytywnie przegłosowany w Sejmie. To ważny moment. Cieszę się ogromnie, że ta polityka, która była realizowana do tej pory przez ostatnie cztery lata będzie, w związku z tym, nadal kontynuowana. Bardzo mi na tym zależało, bo mam jedno wielkie przeświadczenie: że to była polityka dobra dla Polski, że to była polityka rozwijania, a nie, tak jak poprzednio, zwijania Rzeczypospolitej. Zwłaszcza tej Rzeczypospolitej, która nie jest Rzeczpospolitą wielkich miast, gdzie przez ostatnie dziesięciolecia były pieniądze, gdzie uposażenia i wynagrodzenia były wyższe, gdzie i podatki spływające chociażby w formule tej części podatków od osób fizycznych, która przypada samorządom, wpływały w większej ilości; gdzie jest także więcej podmiotów gospodarczych, gdzie w związku z tym spływała i część podatków PIT.

Mam nadzieję, że ta Polska właśnie powiatowa będzie teraz też w większym stopniu wspierana. To jest wielkie zadanie, bo to jest kwestia tego, żeby nasze państwo było równo rozwinięte. Tak, żeby w każdym miejscu – niezależnie od tego, czy to jest większe miasto, czy mniejsze, czy to jest wioska – ludziom żyło się wygodnie, żeby były im zapewnione podstawowe zdobycze cywilizacji, takie jak: szerokopasmowy internet, drogi szybkiego ruchu, drogi ekspresowe, dzięki którym łatwiej jest prowadzić biznes, można dojechać, można się łatwiej komunikować.

To jest przyszłość. Jak Państwo doskonale wiecie, to właśnie w taki sposób rozwinęła się Europa Zachodnia. My chcemy i podążamy dokładnie tą samą drogą. Chcemy poprzez te działania budować nowoczesne państwo. Wierzę w to głęboko, że osiągniemy sukces, i że będzie to sukces nasz wspólny, nas wszystkich.

Spraw, które mamy do załatwienia w Polsce jest jeszcze wiele. Sporo udało się zrobić, udało się obniżyć wiek emerytalny, który był niesprawiedliwie podniesiony. Protestowano przeciwko temu praktycznie w całej Polsce, to był największy temat poprzedniej kampanii prezydenckiej. Udało się częściowo przynajmniej podnieść kwoty wolne od podatku, przy podatku od osób fizycznych. Udało się obniżyć podatki dla tych osób, które były w pierwszej, najniższej grupie podatkowej. Udało się obniżyć podatek dla mikroprzedsiębiorców. Udało się de facto zlikwidować podatek dochodowy od osób fizycznych dla młodych do 26. roku życia, którzy zaczynają dopiero swoją pracę, wchodzą w życie zawodowe – mają w związku z tym najczęściej najniższe wynagrodzenia – po to, żeby im ulżyć, żeby mieli więcej środków. Udało się w zeszłym roku wypłacić trzynastą emeryturę i rentę.

Mam nadzieję, że będziemy mogli nadal realizować tę politykę. Ona jest polityką ważną. Udało się zrealizować nasze cele w bardzo wielu obszarach, ale jest jeszcze wiele takich, które wymagają naprawy.

Wiem, bo już mi dzisiaj o tym mówiono: sądy. Tak, proszę Państwa, trzeba naprawić wymiar sprawiedliwości w Polsce. Tak, żeby ludzie nie mówili, że sądy w Polsce są niesprawiedliwe i nieuczciwe, a tak niestety mówią cały czas. To się musi zmienić, dlatego że wymiar sprawie-

dliwości jest jedną z trzech władz. Mamy władzę: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. A więc trzy podstawowe elementy władzy, trzy filary władzy w każdym państwie. Jeżeli społeczeństwo powszechnie mówi, że jeden z trzech filarów chwieje się, że jest niesprawiedliwy, nieuczciwy, to znaczy, że absolutnie wymaga gruntownej, fundamentalnej reformy. I ta reforma musi być dokonana.

Ona była i jest dokonywana, choć doskonale wiecie, że wielu się to nie podoba – zwłaszcza tym, którzy tracą swoje przywileje i wpływy. Zwłaszcza tym, którzy pośród środowiska sędziowskiego byli panami życia i śmierci innych, którzy decydowali o możliwości robienia karier. Jest cały czas wśród tych ludzi jeszcze wielu sędziów, którzy swoje pierwsze legitymacje sędziowskie otrzymali jeszcze od komunistycznej władzy. Tamto im się podobało, teraz im się nie podoba.

W ostatnich dniach Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedział na pytania pre-judycjalne zadane przez polski Sąd Najwyższy. Pytania miały podtekst polityczny, co do tego nikt nie miał żadnych wątpliwości. Wszyscy w Polsce dokładnie tę sprawę znają, zwłaszcza ci, którzy patrzą na to uczciwie i znają specyfikę wymiaru sprawiedliwości. Wszyscy ci, którzy wiedzą o tym, że w Sądzie Najwyższym jest grupa sędziów, którzy nie tylko byli członkami komunistycznej partii przed 1989 rokiem, lecz także są jeszcze wśród nich tacy, którzy splamili się tym, że byli funkcjonariuszami partyjnymi w stanie wojennym, jako sędziowie właśnie. Dzisiaj udają uczciwych, rzetelnych i bezstronnych sędziów.

Powtórzę jeszcze raz i nie waham się tego powiedzieć: czas najwyższy, żeby tacy ludzie z polskiego wymiaru sprawiedliwości odeszli raz na zawsze i nie straszili już więcej swoją obecnością ani obywateli Polski, ani naszych sąsiadów.

Jestem przekonany, że polski wymiar sprawiedliwości uda nam się naprawić. Dla mnie osobiście wymiar tego orzeczenia, które zostało wydane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który powiedział, że Polacy de facto sami powinni załatwić swoje sprawy, jest jeden: proszę nam tutaj nie dawać do załatwienia waszych spraw politycznych, spraw, które mają podtekst polityczny. Proszę nas nie mieszać w politykę w Polsce. Każde państwo europejskie ma prawo swój wymiar sprawiedliwości zmieniać samo, to jest sprawa wewnętrzna.

Mam nadzieję, że nikt nie odważy się dalej psuć wymiaru sprawiedliwości w Polsce i zostawić go wymiarem sprawiedliwości postkomunistycznym, takim, jak był do tej pory. Potrzebny nam jest wymiar sprawiedliwości, w którym będą sędziowie wolnej, niepodległej i suwerennej Polski. Nieskażeni tamtymi czasami i tamtymi laty. To jest zmiana, która dla naszego państwa i społeczeństwa jest niezbędna. Musimy skończyć z tak zwaną kooptacją w sądach i w wymiarze sprawiedliwości, żeby sędziowie wyłącznie sami wybierali się na stanowiska, bo to właśnie powoduje powstawanie tak zwanej uprzywilejowanej najwyższej kasty, gdzie są tacy wybrani, którzy decydują o życiu i śmierci zawodowej innych.

To oni właśnie, zwłaszcza ci, którzy przez ostatnie dziesięciolecia zasiadali w Sądzie Najwyższym, odpowiedzialni są za to, że sądownictwo dyscyplinarne w polskim wymiarze sprawiedliwości de facto było fikcją. Tak naprawdę w zasadzie go nie było. Gdyby było to sądownictwo dyscyplinarne, to afera korupcyjna w Sądzie Najwyższym, o której dzisiaj jeszcze można przeczytać w internecie: kto w niej występował i jakie słowa padały w rozmowach telefonicznych nagranych przez CBA, powodowałaby rzeczywistą odpowiedzialność dyscyplinarną i wydalenie z zawodu sędziowskiego ludzi, którzy w tym procederze uczestniczyli. Czy to nastąpiło? Nie, nie nastąpiło, i to pokazuje, jak bardzo chory jest wymiar sprawiedliwości tamtych ludzi. To się musi zmienić.

Jeżeli ktoś z Państwa jeszcze nie słyszał i nie czytał tej rozmowy telefonicznej z 2014 roku, to bardzo serdecznie zapraszam. Proszę wpisać w internecie hasło: „korupcja w Sądzie Naj-

wyższym”. Zobaczycie Państwo tę porażającą rozmowę i na co było stać niektórych sędziów polskiego Sądu Najwyższego.

To się musi zmienić. Właśnie po to powstała Izba Dyscyplinarna w Sądzie Najwyższym, aby przywracać sprawiedliwe państwo, wprowadziliśmy także instytucję skargi nadzwyczajnej. To jest właśnie budowanie nowego i nowoczesnego, uczciwego i rzetelnego wymiaru sprawiedliwości. Ponieważ w uczciwym i rzetelnym wymiarze sprawiedliwości obywatel ma prawo do obrony – to pierwsza sprawa. A po drugie sędzia ponosi odpowiedzialność za nieetyczne zachowania i za naruszenie prawa. Ta odpowiedzialność ma być odpowiedzialnością bezwzględną, a nie kolesiostwem i kumoterstwem, nie poszukiwaniem kruczków prawnych, żeby odpowiedzialności nie było.

Jak ludzie mają przestrzegać prawa, jeśli sędziowie prawa nie przestrzegają. Ryba psuje się od głowy, taka jest prawda i wszyscy to wiedzą. W związku z tym nie mam żadnych wątpliwości, że jeśli w pierwszej kolejności od kogoś mamy wymagać uczciwości, rzetelności i praworządności, to właśnie od ludzi, którzy uczestniczą w realizacji wymiaru sprawiedliwości, to jest ich podstawowy i fundamentalny obowiązek.

Jeżeli nie potrafią temu obowiązkowi sprostać, to powinni zwyczajnie odejść – taka jest prawda. To właśnie tak powinna być zmieniana Polska i z tego miejsca jeszcze raz Państwu obiecuję, że ta Polska będzie nadal zmieniana w taki sposób, i że ja także w tej zmianie będę uczestniczył, dopóki będę mógł. I proszę Państwa o wsparcie. Jeszcze raz dziękuję za spotkanie.

Fragmety wywiadu z Andrzejem Dudą przeprowadzonego przez Michała Rachonia dla programu „Woronicza 17” w TVP Info 22 grudnia 2019 roku⁹

Panie Prezydencie, jesteśmy w czasie, kiedy parlament debatuje nad nową ustawą, to jest ustawą o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Czy Pańskim zdaniem ta ustawa jest Polsce potrzebna?

Jest potrzebna. Ja bym nawet powiedział, że jest niezbędna – zwłaszcza wobec tych orzeczeń i wypowiedzi, które ostatnio pojawiały się niestety w przestrzeni publicznej, także i medialnej, ze strony sędziów, gdzie kompletnie wypaczano istotę tego, co orzekł Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nadinterpretowując, najdelikatniej mówiąc, treść tego wyroku, pomijając bardzo istotne jego treści. A jednocześnie, próbując de facto wprowadzić anarchię w kraju, coś, z czym absolutnie zgodzić się nie można. Każdy rozsądnie patrzący na to obywatel powie „stop” takiemu działaniu. I stąd między innymi są te rozwiązania, które zresztą w większości są rozwiązaniami zaczerpniętymi z prawodawstwa innych krajów Unii Europejskiej, to bardzo mocno chcę podkreślić. Rozwiązania, które mają doprowadzić do tego, żeby sądy wróciły do takiego działania, jakie mają zgodnie z konstytucją i powinny realizować zgodnie z ogólnoswiatowymi obowiązującymi normami w krajach demokratycznych. Czyli powinny sprawować wymiar sprawiedliwości w taki sposób, aby państwo dobrze funkcjonowało, i żeby ludzie mieli poczucie sprawiedliwości. Od dawna w Polsce się to niestety nie dzieje.

Panie Prezydencie, w myśl tego, co powiedzieli sędziowie, uzasadniając swój wyrok, swoje orzeczenie, Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej. Jak Pan interpretuje to, co powiedzieli sędziowie?

⁹ Prezydent w programie „Woronicza” 17, 22 grudnia 2019, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,216,prezydent-w-programie-woronicza-17.html>.

Polscy sędziowie. Bo tego nie powiedział europejski trybunał i to trzeba jasno i wyraźnie pokreślić – trybunał europejski absolutnie czegoś takiego nie powiedział. Natomiast wśród sędziów w Polsce jest grupa, niestety dosyć istotna, ludzi, którzy uważają że ma być tak, jak było. Czyli, że sędziowie de facto nie ponoszą żadnej odpowiedzialności, przede wszystkim odpowiedzialności dyscyplinarnej. Najlepszym tego przykładem jest sprawa, która stała się publiczna w 2014 r, kiedy opublikowano nagrania, jak jeden z sędziów Sądu Najwyższego rozmawia telefonicznie z sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ta rozmowa jest absolutnie wstrząsająca, pokazuje w jaki sposób ustawiane są sprawy w Sądzie Najwyższym – pokazuje, delikatnie mówiąc, bardzo niskie morale obydwóch panów sędziów. I powiem krótko – jeżeli nawet, co jest dla mnie niestety bardzo przykre, okazuje się, że w takiej sytuacji, kiedy taka rozmowa staje się publiczną, nie można wyciągnąć żadnych konsekwencji prawno-karnych. Ponieważ państwo sędziowie Sądu Najwyższego wcześniej już ustalili, że jak taka rozmowa zostaje nagrana, w sposób nielegalny, jak oni twierdzą, przez służby państwa polskiego, to ta rozmowa nie może stanowić podstawy do tego, aby były w tej sprawie orzeczenia karne. Tak zwana „teoria owoców z zatrutego drzewa”, z którą ja się nie zgadzam fundamentalnie. Jeszcze w dodatku nie wyciągnięto z tej sprawy żadnych, ale to kompletnie żadnych konsekwencji dyscyplinarnych. I to jest już coś, czego ja absolutnie nie mogę zrozumieć i dałem temu wyraz.

Nie wiem, czy Pan Redaktor pamięta, ale jestem tym, który swego czasu złożył prezydenckie weto wobec przyjętych przez parlament poprzedniej kadencji ustaw sądowych. Towarzyszyła temu wielka burza – mediana i polityczna – włącznie z tym, że bardzo ostro zareagowali na to moi koledzy, z którymi jeszcze nie tak dawno, wcześniej, byłem w jednym ugrupowaniu partyjnym. Bardzo im się ta moja decyzja nie podobała. Ja tę decyzję podjąłem z pełną odpowiedzialnością. Po pierwsze uważałem, że ta ustawa odebrała ochronę, czy odbiera ochronę, pracownikom administracyjnym sądu, z czym się absolutnie, fundamentalnie, nie zgadzałem. Uważam, że nie wolno tego robić.

Po drugie uważałem, że nie może być tak, że sędziowie Sądu Najwyższego znajdują się na przysłowiowej łasce i niełasce Prokuratora Generalnego Ministra Sprawiedliwości. Dlaczego? Dlatego, że Prokurator Generalny jest stroną w wielu sprawach w Sądzie Najwyższym, w tych sprawach, w których występują prokuratorzy. W związku z powyższym uznałem, że nie może być to podmiot uprawniony do tego, aby w jakikolwiek sposób weryfikować sędziów – czyli który sędzia będzie dalej orzekał, który nie będzie – a takie między innymi były postanowienia tej ustawy. Tym spowodowane było przede wszystkim wtedy moje weto. Uważałem, że ustawa w takiej postaci, jak tamta, przejść nie może.

Niemniej jednak podkreślałem wtedy bardzo mocno, że to nie zmienia absolutnie mojego głębokiego przekonania o tym, że reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce, a w szczególności zmiany w Sądzie Najwyższym, są niezbędne. Właśnie przede wszystkim z uwagi na tę aferę, która miała miejsce w poprzednich latach, która była tak bardzo nagłośniona przez media w 2014 roku. Do dzisiaj w internecie można tych nagrań wysłuchać, przeczytać stenogramy wstrząsającej rozmowy pomiędzy sędziami, w której uczestniczył sędzia Sądu Najwyższego, wobec którego nie wyciągnięto żadnych – podkreślam – kompletnie żadnych konsekwencji. To jest tak demoralizujące dla całego stanu sędziowskiego, dla wszystkich sędziów, to jest tak demoralizujące społecznie! Jeżeli mówimy o tym, że ludzie nie mają zaufania do sędziów, do wymiaru sprawiedliwości w Polsce, do sądów, jeżeli ludzie mówią, że nie ma w Polsce sprawiedliwości, że sądy działają źle, to właśnie przede wszystkim przez takie sytuacje, kiedy widzą bezkarność sędziów. Kiedy widzą, że sędziowie są kimś, kto jest postawiony, zawieszony ponad prawem, że oni się uważają za takich, którzy są ponad prawem; że oni sobie mogą robić, co chcą, orzekać, jak chcą.

Tak, jak widzimy cały szereg orzeczeń w ostatnim czasie, gdzie sędziowie korzystają tylko z tego, że na przykład nie ma już żadnej możliwości odwołania się od orzeczenia Sądu Najwyższego, że nie ma już żadnej możliwości odwołania się od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W związku z czym oznacza to ich zdaniem, że można w takim razie wydać orzeczenie *contra legem*, czyli zupełnie wbrew przepisom. Że można wydać orzeczenie wbrew zasadom konstytucji a i tak nie będzie żadnych konsekwencji, bo nie przewiduje się postawienia sędziów przed Trybunałem Stanu, bo odpowiedzialność dyscyplinarna była do tej pory iluzoryczna. W związku z tym, jak widać, to stworzenie Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym, która została stworzona jako izba nowa. Bardzo niezależna od pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z premedytacją, po to właśnie, by pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, i pozostali prezesi Sądu Najwyższego, nie mieli wpływu na sprawy tej izby – różne: kadrowe, finansowe. Po to właśnie została tak mocno zagwarantowana jej niezależność – aby ci sędziowie działali w największym możliwym stopniu uwolnieni od wszelkich nacisków środowiskowych, bo te są najgroźniejsze.

Dobrze, ale sędziowie Sądu Najwyższego, którzy oceniają, jak twierdzą, na podstawie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, to, co dzieje się w polskim wymiarze sprawiedliwości, stwierdzają, że to nie jest sąd, że właśnie ze względu na to, że jest skonstruowany zupełnie inaczej, nie jest sądem i nie spełnia zdaniem polskich sędziów unijnych zasad prawnych.

To orzekają sędziowie, w odniesieniu do których na przykład w większości zostali nominowani przez poprzednią Krajową Radę Sądownictwa, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za wybraną niezgodnie z konstytucją i należałoby podważać w ogóle ich mandat sędziowski. Powiedzieć: Chwileczkę, czy państwo w ogóle jesteście sędziami, skoro zostaliście wybrani w taki sposób? Oni tak twierdzą w odniesieniu do swoich kolegów sędziów, chociażby właśnie z Izby Dyscyplinarnej. Ich zdaniem KRS jest wadliwie wybrany, bo nie jest wybrany *de facto* wyłącznie przez środowisko sędziowskie. Chociaż przewidziane konstytucyjnie grupy zawodowe są dzisiaj w Krajowej Radzie Sądownictwa reprezentowane i jest tam również odpowiednia liczba sędziów, a sędziowie z założenia są niezawisli, więc oni podważają niezawisłość swoich kolegów sędziów. Uważam, że oni nie są niezawisli.

Dlaczego uważa Pan, że oni nie są niezawisli?

Widzę to ewidentnie chociażby poprzez takie właśnie zachowania. Ewidentnie działają pod naciskiem środowiskowym.

Sam prezes Izby, która orzekła w tej kwestii – pan sędzia, były prezes Sądu Najwyższego, jeden z pierwszych wiceprezesów Sądu Najwyższego, pan sędzia Iwulski, to sędzia, który jest szefem Izby, która podjęła tę decyzję. Jest sędzią, który rozpoczął swoją pracę w wymiarze sprawiedliwości jeszcze w czasach komunizmu w Polsce. Sam zresztą niegdyś był funkcjonariuszem Wojskowej Służby Wewnętrznej. Czy zatem ten sam problem, który, jak twierdzą sędziowie, ma Krajowa Rada Sądownictwa, czy tego samego problemu, tylko w dużo większej skali, nie ma sama Izba, w której orzekają ci sędziowie? Skoro jej prezes jest człowiekiem, który rozpoczął pracę w wymiarze sprawiedliwości w czasach i z nominacji instytucji, o których można powiedzieć wszystko, ale nie to, że są demokratyczne.

Panie Redaktorze, to Pan Redaktor sam sobie w takim razie odpowie na pytanie, tak samo jak odpowiedzą sobie nasi widzowie, czy taki człowiek, który w takich czasach rozpoczął swoją karierę sędziowską, który znajdował się pod takimi, a nie innymi wpływami i też niestety z informacji, które są przedstawione z Instytutu Pamięci Narodowej wiemy także, w jaki sposób orzekał, chociażby w okresie stanu wojennego – jest w swojej głębi człowiekiem niezawisłym?

To jak to rozumieć: sędziowie tej samej instytucji twierdzą, że Krajowa Rada Sądownictwa nie ma prawa tak naprawdę wskazywać sędziów, bo jest to wątpliwe. Namawiają wszystkie inne sądy, twierdzą, że wszystkie sądy i każda instytucja państwa polskiego ma obowiązek weryfikowania, czy sędziowie wydający orzeczenia, wyroki w ogóle są sędziami, a sami orzekają w instytucji, która pochodzi...

Więc ja dziękuję bardzo, że Państwo ujawniacie te fakty, bo mam nadzieję, że właśnie dzięki tej jawności, która tak bardzo w naszym życiu publicznym jest potrzebna, również i tych faktów historycznych – uwikłań, w jakich państwo sędziowie przez lata się znajdowali – będzie można dzisiaj na własne oczy widzieć i każdy będzie mógł się przekonać, jak bardzo skostniała i jak bardzo trudna jest teraz struktura. I dlaczego wielu ludzi mówi o czymś, co jest bardzo często nazywane postkomunistycznym układem tutaj. Tak, to jest swoisty układ. Układ, który niestety powstał w Sądzie Najwyższym, który jest dzisiaj wielowarstwowy, jest koleżeński, jest na wiele innych sposobów. Dzisiaj de facto w środowisku sędziowskim, i w ogóle w środowisku prawniczym, można ludzi podzielić na dwie grupy. Na tych, którzy mówią, żeby było tak, jak było – i wśród nich są i ci, którzy mieli legitymację partyjne, i ci, którzy ich nie mieli, ci, którzy się szczycili, że byli w opozycji demokratycznej – ale chcą, żeby było tak, jak było. Żeby było to, co zostało stworzone zaraz po 90. roku. Ten specyficzny układ przemieszczania wzajemnego koleżeńskiego sędziów, którzy byli z komunistycznego nadania, z sędziami, którzy przyszli później, z tymi, którzy przyszli do zawodu sędziowskiego z innych zawodów prawniczych, gdzie dogadali się, jak to wśród kolegów. Czy też zmieniamy i rzeczywiście Polska ma być krajem czystym, który dobrze funkcjonuje, gdzie obowiązują pewne zasady etyczne, gdzie obowiązują pewne zasady moralne. Gdzie są pewne kanony, których nie wolno łamać. Gdzie są zasady, których sędzia musi przestrzegać, bo jeżeli nie – zostanie wydalony z zawodu. Że sędzia nie może przekraczać sobie w dowolny sposób na przykład prędkości na drodze, a potem legitymować się legitymacją sędziowską i żądać, żeby go zostawiono w spokoju, bo jemu wolno przekraczać prędkość, dlatego że on ma immunitet. A takie sytuacje są, i to są bardzo częste.

Panie Prezydencie, w tej konkretnej ustawie również chodzi o to – i tak rozumiem te głosy, które pojawiały się ze strony polityków, którzy wprowadzili tę ustawę pod obrady – aby uniemożliwić sędziom kwestionowanie statusu sędziów, innych sędziów w innych sprawach. Dlaczego to jest tak istotna kwestia?

Przede wszystkim wrócimy do tej Izby Dyscyplinarnej jeszcze. Ta Izba Dyscyplinarna właśnie miała za zadanie, jako druga instancja, wnikliwie przyjrzeć się wszelkim przypadkom łamania przez sędziów zasad prawa i zasad etycznych. Wszelkim takim przypadkom. Żeby nie było skandalicznych, gorszących ludzi orzeczeń, kiedy sędzia w sposób ewidentny popełnia przestępstwo, a ludziom wmawia się, że żadnego przestępstwa nie było. Kiedy fakt popełnienia przestępstwa jest na przykład nagrany na monitoringu, tak, jak to mogliśmy w przestrzeni publicznej niedawno widzieć. I sądy stwierdzają, że przestępstwa nie było.

Sąd stwierdził, jeśli mówi Pan Prezydent o kwestii 50 zł, że sędzia, jadąc orzekać w jakiejś ważnej sprawie, jadąc wymierzać sprawiedliwość, był tak bardzo tą sprawą zaafekowany, tak bardzo skoncentrowany, że po prostu się pomylił. A skoro się pomylił i zabrał 50 zł należące do kogoś innego, to przestępstwa nie było.

Panie Redaktorze, skoro się myli, to może jednak powinien zająć się wykonywaniem innego zawodu, a nie orzekania wobec ludzi w sprawach dla nich najważniejszych: w sprawach pozbawienia ich wolności, w sprawach bardzo często pozbawienia ich mienia, w sprawach, które często są nieodwracalne, i które dla ludzi przynoszą skutki na całe życie. Może taka osoba nie powinna się tym zajmować. Jest wiele innych zacnych zawodów, które można wykonywać.

Panie Prezydencie, dlaczego akurat kwestia Izby Dyscyplinarnej budzi tak wiele protestów, również protestów płynących do Polski z zagranicy? Bo mam wrażenie, że Krajowa Rada Sądownictwa, która jest tu też przywoływana, jednak nie powoduje tak dużych wątpliwości ze stron różnego rodzaju środowisk, również w Europie. Ale kwestie Izby Dyscyplinarnej, postępowań dyscyplinarnych, pojawiają się w zasadzie w każdym wystąpieniu, w zasadzie w każdym krytycznym głosie, jaki płynie względem tej ustawy.

Panie Redaktorze, przede wszystkim zacznijmy od tego, że na zachód Europy płynie z Polski rzeka kłamstwa na temat tego, co dzieje się, jeżeli chodzi o ustawodawstwo wobec wymiaru sprawiedliwości. Opowiadane są niestworzone historie, Polska jest demonizowana, przez kogo? Przede wszystkim właśnie przez te grupy, które widzą, że tracą swoje wpływy, te grupy, które dzisiaj próbują de facto prawie że rozwiązania siłowego wobec demokratycznie wybranych w Polsce władz. Władza sądownicza próbuje pokazać całemu społeczeństwu i wybranej przez nie władzy i ustawodawczej i wykonawczej, że jest mocniejsza niż tamte władze. Czyli, że ma nad nimi przewagę. Tymczasem, niestety, ale ani polska konstytucja, ani zasada trójpodziału władz takiej sytuacji nie przewidują, żeby władza sądownicza miała priorytet ponad wszelkimi innymi władzami. Tym bardziej, że jest pytanie, kto w ogóle tę władzę wybiera w takim razie. Bo jeżeli władza, która jest wybrana przez społeczeństwo w wyborach bezpośrednich w większości, ma się mniej liczyć niż władza wybrana w sposób pośredni i to do tej pory na zasadzie kooptacji przez środowisko sędziowskie, to muszę powiedzieć, że od demokracji to my się oddalamy bardzo.

Panie Prezydencie, w polskiej konstytucji jest zapis, który mówi o tym, że władza zwierzchnia w Polsce należy do narodu i to jest w zapisach, które są przed wszystkimi innymi dotyczącymi konstrukcji władzy.

Więc ja mogę jako Prezydent obiektywnie powiedzieć: dzisiaj mamy taką sytuację, że środowisko sędziowskie, na czele z grupą sędziów Sądu Najwyższego, niestety istotną grupą sędziów Sądu Najwyższego, usiłuje społeczeństwu, polskiemu narodowi, uniemożliwić realizację tej właśnie zasady.

Czy to oznacza, że zgodnie z zapisami polskiej konstytucji, polski naród, my wszyscy obywatele, mamy zwierzchnią władzę również nad władzą sądowniczą?

Ja bym tak interpretował ten zapis konstytucji, czyli że w tym momencie jest przynajmniej zasada równoważenia się władz i nikt nie może powiedzieć tak, że jakaś jedna władza, na przykład władza sądownicza, jest wyżej ponad innymi władzami. Nie, zasada trójpodziału władz polega na równoważeniu się władz, czyli jednak na tym, że także to, władza sądownicza ma działać według ustawodawstwa, bo to jest jej obowiązek, ma przestrzegać konstytucji i ustaw. Taki jest obowiązek sędziego – i ustaw, podkreślam – to jest obowiązek, który jest nałożony przez z jednej strony ustrojodawcę, a więc twórcę konstytucji, ale z drugiej strony także przez ustawodawcę wybranego przez naród w wyborach powszechnych – to znaczy Sejm i Senat.

To dlaczego ten element, wydawałoby się zupełnie fundamentalny, podstawowy, jest kwestionowany z jednej strony przez sędziów, ale też przez dużą część polityków, głównie w tej chwili opozycyjnych, którzy mówią – wręcz pierwsza prezes Sądu Najwyższego, pani prezes Gersdorf, tę ustawę nazywa „ustawą kagańcową”?

Pani prezes Gersdorf opowiada w szczególności za granicą o Polsce takie rzeczy, że powiem tak: wstyd mnie ogarnia, kiedy słyszę, że ktoś, kto mieni się Pierwszym Prezesem polskiego Sądu Najwyższego, może o polskim państwie poza granicami kraju opowiadać takie rzeczy, nawet jeżeli dzieje się to tylko w środowisku sędziowskim. Po prostu wstyd, wstyd za to, kto w ogóle został na urząd tego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wybrany. Może to

są mocne słowa, ale ja mam takie jednoznaczne odczucia i jest to dla mnie, jako Prezydenta Rzeczypospolitej, sytuacja ogromnie przykra. Na szczęście niedługo już następuje, zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami i terminarzem, zmiana na urzędzie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i mam nadzieję, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybierze odpowiedzialną osobę, która będzie dobrze realizowała tę funkcję.

Pani prezes, jak rozumiem, mówi te słowa, bo uważa, że ustawy, które są w tej chwili wprowadzone, w jakiś sposób uniemożliwiają wykonywanie, jak rozumiem, mandatu sędziego, skoro mowa jest o „kagańcowej ustawie” i pani prezes się zgadza.

Nie wiem, dlaczego pani sędzia Gersdorf ma takie jakieś dziwne skojarzenia, delikatnie mówiąc. Dziwne, nie wiem, czy ktoś miałby kogoś pogryźć tutaj. Ja osobiście jestem daleki od takich stwierdzeń. Natomiast powiem w ten sposób: rozwiązania prawne, które są przewidziane w krajach na zachodzie Europy, choćby we Francji, które na przykład właśnie mają wzmocnić przede wszystkim wiarygodność sądu, mają wzmocnić poczucie sprawiedliwości, sprawiedliwego działania, bezstronności sądu – chociażby poprzez to właśnie, że sędziowie nie zabierają z zasady głosu w sprawach politycznych, nie wypowiadają się politycznie, nie opowiadają się po stronie żadnych ugrupowań politycznych. Dlaczego? Dlatego, że zdarza się, że rozstrzygają sprawy, które dotyczą polityki czy ocierają się o politykę, czy są wprost sprawami związanymi z polityką, jak choćby orzekanie o ważności wyborów. Jak można przyjąć wiarygodnie orzeczenie o ważności wyborów wydawane przez sędziego, który ewidentnie w różnego rodzaju sporach publicznie wypowiadał się po jednej ze stron sporu politycznego, okazując, jakie ma poglądy polityczne, jakie ma poglądy ideologiczne. Bardzo często niestety zdarza się również, że obrażał polityków z jakiejś strony sceny politycznej. Jest to coś, co wydaje mi się, że na zachodzie Europy jest niewyobrażalne.

Wspomniał Pan o tym obowiązku Sądu Najwyższego, który ma stwierdzić ważność wyborów. W świetle wyroku, o którym dyskutujemy w Polsce od dłuższego czasu, od kilku tygodni, jesteśmy w stanie wyobrazić sobie taką sytuację, że wskazując na przykład, że poszczególni sędziowie Sądu Najwyższego zostali wybrani, zdaniem części sędziów, w sposób nieodpowiedni, nie sposób stwierdzić o ważności wyborów w Polsce. Pan sobie wyobraża taką sytuację?

Tak jak sędziowie SN, którzy byli wybrani przez poprzednią Krajową Radę Sądownictwa, co do której Trybunał Konstytucyjny uznał, że została wybrana w sprzeczny sposób z konstytucją, otrzymali swoje nominacje sędziowskie od Prezydenta Rzeczypospolitej, nieważne którego, tak samo sędziowie Izby Dyscyplinarnej, wszyscy, otrzymali swoje nominacje sędziowskie od Prezydenta Rzeczypospolitej, w wyniku decyzji Prezydenta RP, i to jednoznacznie, zgodnie zresztą także i z jedną z tez wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – wyroku, o którym Pan Redaktor wspomina. To jednoznacznie przesądza o ich statusie sędziowskim, że ten status jest i jest statusem pełnym i jest statusem ważnym, ponieważ otrzymali swoje nominacje sędziowskie z decyzji i z ręki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z polską konstytucją.

To co w takim razie mają zrobić obywatele, słuchając tych właśnie słów, które zostały wypowiedziane przez sędziów, słysząc z jednej strony słowa Prezydenta, takie jak w tej chwili, wiedząc i mając świadomość orzeczeń polskich sądów, wcześniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, kiedy jednocześnie słyszą, że Sąd Najwyższy w pewnym sensie apeluje do wszystkich innych instytucji, aby te podważały w gruncie rzeczy i oceniały to, czy konkretny sędzia sędzią jest, czy też nie jest. Dzieje się tak już w konkretnych sprawach. W Katowicach sprawa rozwodowa na przykład.

Jest to bardzo bolesna sytuacja, że środowisko sędziowskie właśnie usiłuje podważyć w ogóle cały porządek prawny w Polsce i doprowadzić de facto do anarchii w tym właśnie sensie prawnym. Natomiast, cóż, mogę tylko przeprosić polskie społeczeństwo, że tak się dzieje, że niestety sędziowie okazują się nieodpowiedzialni. Ludzie, którzy powinni być godni społecznego zaufania, okazują się całkowicie nieodpowiedzialni, kierując się wyłącznie swoim, można powiedzieć, prywatnym interesem grupy zawodowej, jaką jest grupa zawodowa sędziów. Natomiast wierzę w to, że spokojne i konsekwentne działania doprowadzą do załatwienia tej sprawy, że ta sytuacja się uspokoi i wrócimy do normalnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Po pierwsze właśnie poprzez wprowadzanie rozsądnych rozwiązań prawnych. Rozsądnych, dlatego że wczoraj do późnej nocy trwała bardzo spokojna i wytężona praca nad tymi poprawkami, były wielkie dyskusje na temat projektu, który został złożony w Sejmie, byli tam również moi przedstawiciele, którzy także w tych dyskusjach uczestniczyli. Ja byłem na bieżąco konsultowany w tym, co się dzieje: jakie zmiany są proponowane, jaka jest także i w tym kontekście moja ocena. W związku z powyższym, jestem przekonany, że to, co zostało wypracowane wczoraj, to są rzeczywiście rozwiązania rozsądne. I one, mam nadzieję, pomogą w tym, żeby funkcjonowanie w Polsce wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza Sądu Najwyższego, wróciło na normalne drogi.

Panie Prezydencie, gdyby ta ustawa w takim kształcie trafiła na Pańskie biurko, jak wygląda po tych nocnych dyskusjach, nie miałby Pan wątpliwości, co do złożenia pod nią podpisu?

Proces legislacyjny w sprawie tej ustawy jeszcze cały czas trwa. Przypominam, że ustawa na razie została tylko przyjęta w Sejmie, jeszcze będzie dyskutowana w Senacie. Po to mamy dwie izby, żeby obie mogły sprawę przedyskutować. W Senacie też na pewno będzie senackie spojrzenie. Senat ma zawsze swoje spojrzenie i ja z wielką uwagą również wysłucham tego, co mają do powiedzenia przedstawiciele Senatu i na samym końcu dokonam oceny. Natomiast chcę jasno i wyraźnie zakomunikować, że te rozwiązania, które były ze mną wczoraj dyskutowane, to były rozwiązania, z którymi ja się zgadzam, i które ja uważam za rozwiązania rozsądne i porządkujące w polskim wymiarze sprawiedliwości. Nie może być tak, że jest jakaś grupa zawodowa, oczywiście specjalna grupa, bo sędziowie są specjalną grupą, ale to przede wszystkim oznacza, że oni mają specjalną odpowiedzialność wobec polskiego społeczeństwa, wobec polskiego państwa, bardzo specjalną rolę.

Ja to zresztą przy każdych nominacjach sędziowskich do sędziów, którzy te nominacje sędziowskie odbierają, mówię: Proszę Państwa, chcę, żebyście Państwo, siedząc za stołem sędziowskim, mając na sobie togę i ten łańcuch, który oznacza władzę sędziowską, mieli świadomość, że macie władzę nad tym człowiekiem, który przed wami stoi. Że wydajecie wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, i że Wasze zachowanie jako sędziów i na sali sądowej, i poza salą sądową, jest przez ten pryzmat przez ludzi oceniane. To właśnie na podstawie Waszego zachowania, tego, jak się zachowujecie, jak wydajecie wyrok, jak traktujecie człowieka przed sądem, ludzie wyrabiają sobie opinie na temat polskiego wymiaru sprawiedliwości. I albo mówią, że ten wymiar jest uczciwy i sprawiedliwy, i że sądy są być może surowe, ale są sprawiedliwe, albo mówią, że są zepsute, skorumpowane, niesprawiedliwe i fatalnie działają. Niestety, ale największy wpływ na to, jaka jest ocena polskiego wymiaru sprawiedliwości, ma nie kto inny, tylko właśnie sędziowie, którzy tę władzę sprawują.

Dziś słyszymy, że ta ustawa, poza określeniem „kagańcowa”, ma być rzekomo represyjna, te rozwiązania mają być represjami względem sędziów. Pan widzi tam rozwiązania, Panie Prezydencie, które byłyby represjami względem sędziów?

Jeżeli sędzia narusza prawo, jeżeli sędzia narusza normy etyczne, to po to jest właśnie przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna, żeby została wobec sędziego ta odpowiedzialność dyscyplinarna wyciągnięta. Po to także, żeby społeczeństwo widziało, że sędziowie nie są bezkarną grupą wyniesioną ponad wszelkie normy, wszelkie zasady społeczne i wszelkie inne grupy, jakie w naszym społeczeństwie istnieją. Jest to dla mnie coś absolutnie naturalnego. Sędziowie mają specyficzną rolę do odegrania w polskim społeczeństwie, ale ta rola dla mnie jest bardziej rolą ich zobowiązującą niż rolą władczą. Mają być przykładem uczciwego życia, rzetelnej postawy obywatelskiej.

Skąd w tej dyskusji o wymiarze sprawiedliwości, również pod względem języka tej debaty, rzeczy zastanawiające: w nocnych dyskusjach, o których już Pan wspominał, panie posłanki dyskutują na temat tego, czy „robić sobie jaja” – przepraszam, to cytaty z trwającego postępowania – czy nie. W tej kwestii mamy wreszcie trwającą od dawna, ale mam wrażenie w ostatnich tygodniach też nasiloną, kampanię informowania i interesowania tą sprawą obywateli, przedstawicieli również zawodów prawniczych w innych państwach.

Panie Redaktorze, proszę mnie zwolnić od tej konieczności oceniania zachowania państwa posłów, zwłaszcza w telewizji. Dlatego, że każdy obywatel głosuje, mam nadzieję, w wyborach i każdy ma jakiegoś swojego posła, na którego głosował, i jego zachowanie powinien oceniać, bo posłowie podlegają ocenie obywatelskiej. I to jest właśnie także ich odpowiedzialność przede wszystkim, jak to nazywamy, polityczna, więc mam nadzieję, że te zachowania posłów są po prostu monitorowane przez wyborców uważnie i wyborcy na ich podstawie wyciągają potem sobie wnioski w kolejnych wyborach, w których dokonują wyboru.

Ja mogę ze swojej strony powiedzieć tylko tyle, że myśmy rzeczywiście pracowali wczoraj do późnej nocy. Byliśmy na spotkaniu z naszymi żołnierzami, którzy służą poza granicami, ja jednocześnie byłem na telefonie z moimi współpracownikami, którzy pracowali bardzo wytrwale w Sejmie nad tym, żeby ta regulacja miała właśnie taką dobrą postać, taką postać, która będzie dobrze regulowała pracę polskiego wymiaru sprawiedliwości i to pod każdym względem, bo podkreślam, to ja byłem tym, który wcześniej zażądał ustawy właśnie dlatego, że uważałem, że były rozwiązania, które szły za daleko. I z tego punktu widzenia również te prace legislacyjne i te propozycje obserwuję. Jestem człowiekiem odpowiedzialnym i staram się swoją prezydencką służbę wykonywać jak najbardziej odpowiedzialnie.

Wspomina Pan o wecie względem wcześniejszych ustaw sądowych. Dziś, kiedy patrzy Pan z perspektywy tych orzeczeń, tych kwestii, które dzieją się w tej chwili czy w Sądzie Najwyższym, czy w polskim Sejmie, żałuje Pan podjętych wówczas decyzji? Absolutnie nie żałuję, dlatego że te dwie przyczyny w żaden sposób nie zostały zmienione, w tym sensie, że dzisiaj już ich nie ma, dlatego właśnie, że ja je usunąłem. I gdyby znów przyszła do mnie ustawa, która zawierałaby tego typu rozwiązania, że Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny, który jest stroną w wielu postępowaniach przed Sądem Najwyższym, miałby wpływ na to, czy ktoś może być sędzią, czy nie, gdyby były tam takie rozwiązania, które w oczywisty sposób stawiają pod znakiem zapytania egzystencję zwykłych ludzi – pracowników administracyjnych Sądu Najwyższego – to oczywiście, że uważam, że moim obowiązkiem byłoby ponownie i w każdej sytuacji stanąć w obronie tych ludzi. To jest dla mnie coś całkowicie naturalnego.

Pani prezes Gersdorf była pytana o to, czy te konkretne decyzje sędziów dotyczące sprawdzenia czy kwestionowania statusu innych sędziów mogą mieć wpływ na orzeczenia dotyczące zwykłych ludzi, bo jest taka sprawa w Katowicach – sprawa

rozwodowa, zdaje się, w której sąd wystąpił o ustalenie, czy jeden z sędziów jest sędzią czy nie. Pani prezes Gersdorf mówi, że to nie ma w gruncie rzeczy znaczenia, bo to tylko może trochę przesunąć ewentualne orzeczenie w czasie i to nie jest problem.

Panie Redaktorze, to niech pani Gersdorf odpowie telewizjom z podniesioną przyłbicą na jedno pytanie: jak w takim razie ocenia wiarygodność sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, skoro są oni wskazywani przez rządy państw, jak również rządy państw decydują o tym, czy będą oni w Trybunale na drugą kadencję, czy nie. Jak w takim razie, zdaniem pani Gersdorf, wygląda ich niezawisłość, ich wiarygodność wobec społeczeństwa, ich niezawisłość wobec władz państwowych? Proszę, czekam na to, aż pani Gersdorf to oceni.

W sprawie polskiej ustawy wypowiadają się również instytucje, organizacje z zagranicy. Między innymi pani Edith Kindermann, dziekan niemieckiego Samorządu Adwokackiego, domaga się od polskiego rządu, aby przywrócił w Polsce rządy prawa. Dziekan Paryskiej Rady Adwokackiej pani Marie-Aimée Peyron, razem zresztą z dziekanem Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie panem Mikołajem Pietrzakiem, podpisali dokument, w którym wezwali polskie władze do podjęcia wszelkich kroków niezbędnych dla przywrócenia rządów prawa, niezależności władzy sądowniczej oraz do zachowania niezależności zawodów prawniczych i ich samorządów w szczególności w zakresie postępowań dyscyplinarnych. Jak Pan to skomentuje?

Proponuję państwu prawnikom z tych krajów, żeby zajęli się sprawami swoich państw, żeby zajęli się sprawami swoich obywateli, którzy cierpią różne prześladowania. Chociażby myślę tutaj o ludziach, którzy nie tak dawno protestowali we Francji, w Paryżu. Byli dosyć brutalnie traktowani przez policję, więc proponuję, żeby przyjrzeni się temu, co dzieje się w ich krajach. Ja powiem tyle: Polska ma prawo regulować swój wewnętrzny porządek prawny, jako kraj Unii Europejskiej. To nam gwarantują traktaty i bardzo bym prosił państwa adwokatów z innych krajów, żeby nie wtrącali się w nasze sprawy, bo ich nie znają, nie czują, nie rozumieją ich – tych uwarunkowań historycznych, które są inne u nas, niż były u nich, bo u nas dopiero przez ostatnie 30 lat możemy się sami rządzić, a wcześniej ogromny wpływ na funkcjonowanie naszego kraju miało obce państwo. Mieli ludzie, których myśmy tutaj do Polski nie zapraszali. Niektórzy z nimi kolaborowali.

Mamy trudną przeszłość i trudna przeszłość bardzo często rzutuje jeszcze cały czas, mimo upływu 30 lat, na naszą teraźniejszość. Chociaż moje pokolenie, pokolenie ludzi, którzy urodzili się i stali się pełnoletni już w tej uwalniającej się wtedy Polsce – bo to był 90. rok, kiedy miałem 18 lat, mogę powiedzieć że to była taka uwalniająca się Polska. Chociaż moje pokolenie walczy jak może, żeby tamte wszystkie stare jeszcze pozostałe uwikłania, które nam ciążą, usunąć, pożegnać się z nimi, jest to bardzo trudne i prosiłbym, żeby nam w tym nie przeszkadzano.

Wśród osób, które podpisały ten list, jest też dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie. To też jest pewna praktyka, którą widzimy. Wspólne występowanie w sprawach dotyczących polskich spraw z obywatelami państw trzecich. Nie widzimy raczej tego rodzaju głosów, w których pytani są na przykład polscy przedstawiciele palestry o rozwiązania we Francji, w Portugalii.

Nie podzielam absolutnie zdania dziekana warszawskiej Okręgowej Rady Adwokackiej, ale jest on przedstawicielem samorządu adwokackiego, nie jest przedstawicielem władz państwowych polskich, w związku z czym rozumiem, że reprezentuje interes samorządu adwokackiego.

„Deutsche Welle” używa sformułowania z kolei „ustawa kneblująca”. Sven Rebehn w wypowiedzi dla agencji AFP mówi, że władza próbuje coraz bardziej otwarcie podważać niezależność sądownictwa i wpływać na sądy.

W Niemczech tak mówią? W Niemczech, gdzie sędziowie są wskazywani przez ministrów landowych? To bardzo ciekawy pogląd.

Przechodząc do spraw międzynarodowych, już związanych z instytucjami międzynarodowymi, został skierowany list. Czytamy o tym, że list został skierowany do najważniejszych władz w Polsce. List wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej. W liście wiceprzewodnicząca prosi, aby skonsultować z różnymi instytucjami zmiany w ustawie, o której rozmawiamy, namawia również, żeby być może zatrzymać te prace, ale zaznacza jednocześnie, że państwa Unii Europejskiej mają prawo same regulować sposób organizacji swojego wymiaru sprawiedliwości.

To bardzo dobrze, że pani przewodnicząca akcentuje tą ostatnią kwestię, bo ona jest faktycznie istotna. Cieszę się, że wreszcie w Komisji Europejskiej zaczęto ten ważny element dostrzegać. Natomiast właśnie dlatego w polskim parlamencie trwa praca nad tym i nie jest tak, że nie ma żadnych poprawek, nie jest tak, że nie ma żadnych zmian, że nie ma dyskusji. Właśnie była dyskusja, bardzo długa, często żarliwa; była prowadzona wczoraj w nocy. Nadal będzie pewnie prowadzona w Senacie. Prace parlamentarne nad tym trwają i można tylko wyrazić zdumienie, że przedstawiciele samorządów prawniczych z innych państw wtrącają się w te prace; to jest bardzo dziwna praktyka.

To już ostatnie pytanie dotyczące kwestii sędziów w Polsce – chciałbym usłyszeć komentarz Pana Prezydenta to do tej sprawy. Sędziowie rozpatrujący bardzo konkretne sprawy, zresztą znane sprawy związane z przestępstwami politycznymi, często sprawy korupcyjne, biorą czy brali udział w ostatnich tygodniach w manifestacjach, między innymi dotyczy to sprawy Józefa Pinióra. Ostatnio wypowiedział się, brał udział w manifestacji również sędzia, który będzie rozpatrywał sprawę tzw. afery melioracyjnej. W Polsce nie ma żadnego przepisu, który jednoznacznie mówi: nie wolno sędziemu brać udziału w manifestacji. Jak Pan Prezydent patrzy na aktywność tego typu? Bo sędziowie mówią: to jest nasze prawo występowania w obronie wymiaru sprawiedliwości.

Uważam, że takich przepisów zdecydowanie brakuje, ponieważ jest jasne i oczywiste, kto jest organizatorem, która strona sceny politycznej jest organizatorem. Kto bardzo ostro występuje w tych sprawach, formułując radykalne wypowiedzi. Dzisiaj to, że ludzie ze środowiska sędziowskiego, że sędziowie wpisują się w ten nurt, że występują razem z politykami, że zdarza się nawet, że występują razem z politykami publicznie pokazywani przez media – jest czymś, co nigdy w normalnym, demokratycznym, dobrze funkcjonującym kraju, w państwie prawa nie powinna mieć miejsca. Powtarzam: jak wygląda wiarygodność takiego sędziego w momencie, w którym on ma rozstrzygać jakąś sprawę, która dotyczy polityki. Na przykład w czasie trwającej kampanii wyborczej jest spór w trybie wyborczym i taki sędzia, który pokazywał się z ludźmi z jednej strony sceny politycznej ma ten spór rozstrzygać, kiedy oni są stroną w tym sporze. Co ma sądzić na ten temat człowiek, który jest drugą stroną tego sporu?

Jakby Pan się czuł, gdyby Pan miał spór z sąsiadem o nieruchomości, a sędzia, który tę sprawę rozstrzyga, jest znany w mieście z tego, że obnosi się razem z Pańskim sąsiadem, że jeździ z nim razem samochodem, że są kolegami, że wszędzie chodzą razem, ludzie ich widują razem. Razem chodzą na imprezy, są związani ze sobą na różne sposoby. Jakby Pan się czuł w tym momencie?

Sędzia powinien wyłączyć się z takiej sprawy. Ale czy to oznacza, że sędzia, który na przykład występował obok Józefa Pinióra na manifestacji we Wrocławiu, powinien wyłączyć się ze sprawy Józefa Pinióra, w której jest członkiem składu?

A Pan Redaktor uważa że nie? Ja uważam, że powinien się wyłączyć ze sprawy i to powinna być jego osobista inicjatywa. Że ma taki stosunek do tej sprawy, że ze względu na osobę jednej

ze stron, po prostu nie powinien tutaj orzekać. Dla własnego psychicznego komfortu powinien się z tego wyłączyć, a także dla obrazu wymiaru sprawiedliwości w oczach wszystkich tych, którzy widzą to postępowanie i widzieli go obok pana Pinióra. Takie jest moje zdanie. Tak ja oceniam funkcjonowanie polskiego wymiaru sprawiedliwości. I tak powinni, moim zdaniem, działać sędziowie, powinni mieć po prostu przyzwoitość .

Ale w efekcie to by oznaczało, że proces Józefa Pinióra musi się rozpocząć od początku.

Ale to jest kwestia odpowiedzialności sędziego i tego, jak on się zachowuje. Ktoś mi ostatnio zadał pytanie: To w takim razie, co Pan uważa, że jak jest dwóch kolegów z roku – jeden został adwokatem, a drugi sędzią i oni w jednym mieście mieszkają, to co, nie mogą się spotkać? To oni razem nie mogą być na imprezie, nie powinni siedzieć przy jednym stole, nie mogą się napić przysłowiowej wódeczki?

Powiem tak: niestety nie. Moim zdaniem, niestety nie. Niestety, ten sędzia, decydując się na to, żeby wejść do zawodu sędziowskiego, do tej bardzo specyficznej grupy zawodowej – ja to nazywam stanem sędziowskim, przez podkreślenie ich ważności dla polskiego państwa i dla społeczeństwa – niestety podlega dodatkowym rygorom, które nie są zapisane wprost, ale to przyzwoitość i to właśnie, że odpowiada za to, jak jest postrzegany wymiar sprawiedliwości.

Co będą o tym sądzili ludzie, którzy byli na tym spotkaniu i widzieli, że oni razem siedzieli a potem jeden rozstrzyga sprawę drugiego. Albo jeden rozstrzyga sprawę, w której ten drugi uczestniczy albo reprezentuje strony. To powoduje ogromny spadek, ogromną dewaluację prestiżu wymiaru sprawiedliwości, ogromną dewaluację poczucia jego sprawiedliwości w oczach społecznych. Jego etosu w oczach społecznych. To jest coś, co sędziowie powinni w szczególnie sposób mieć na względzie. Ktoś powie: Pan jest śmieszny. Przecież to jest kompletnie niezyciowe. Ja wiem, że to jest bardzo trudne, ale tak właśnie w moim osobistym przekonaniu powinno być. Jeżeli ktoś się z tym nie zgadza, niech nie zostaje z sędzią. Sędzia to wielka odpowiedzialność, ale z drugiej strony, proszę spojrzeć na Sąd Najwyższy. To jest stan spoczynku, który przekracza dalece najwyższe w Polsce emerytury. To są takie pieniądze, które dla absolutnej większości polskich emerytów są niewyobrażalną emeryturą marzeń. To jest kilkanaście tysięcy złotych na rękę miesięcznie.

Panie Prezydencie, o czym rozmawiał Pan z Janem Śpiewakiem?

Rozmawialiśmy między innymi o kondycji polskiego wymiaru sprawiedliwości, o kondycji polskiej klasy prawniczej i o tym, co mnie jest osobiście bliskie.

Jan Śpiewak był bardzo krytyczny względem zmian w wymiarze sprawiedliwości. W swoim głośnym facebookowym wpisie całkiem niedawno pisał o tym, że niezależnie od jego krytycznego podejścia do obozu, który rządzi w tej chwili w Polsce, w sądach muszą nastąpić zmiany.

Powiedział do mnie, że on wie o tym, że ja mam bardzo krytyczną ocenę wymiaru sprawiedliwości. I wie o tym, że de facto jestem w sporze z pewną grupą ludzi, którzy dzisiaj funkcjonują w wymiarze sprawiedliwości. I że protestował tutaj kiedyś wobec ustaw sądowych. Ja mu wtedy wspomniałem: Proszę Pana, ja tę ustawę wtedy zawetowałem. On przyznał mi, że tak, Pan to zawetował. Dlatego, proszę Pana, że ja patrzę na to rozsądnie. Z państwowego punktu widzenia, ze społecznego punktu widzenia. Ja po prostu chcę naprawy wymiaru sprawiedliwości. Chcę, żeby polskie państwo było państwem uczciwym, a niezwykle istotnym, fundamentalnym wręcz elementem uczciwego państwa, jest uczciwy wymiar sprawiedliwości, o którym ludzie mają opinię, że jest sprawiedliwy, że sądy są sprawiedliwe.

Jan Śpiewak został skazany, choć w sprawie, którą opisuje, fakty są oczywiste. Tam faktycznie ważni ludzie w Polsce, ważne sądy w Polsce, stwierdzały o tym, że osoba,

która już nie żyje, może mieć kuratora, miała tego kuratora. Jan Śpiewak jest dziś za to odpowiedzialny w świetle polskiego prawa.

Widziałem, że Jan Śpiewak w mediach zadeklarował, że ma zamiar złożyć wniosek o ulaskawienie. Jeżeli ten wniosek o ulaskawienie złoży, on czy inna osoba do tego uprawniona, on oczywiście zostanie rozpoznany zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, tyle mogą powiedzieć.

Bierze Pan pod uwagę ulaskawienie Jana Śpiewaka?

Biorę pod uwagę rzecz, która jest dla mnie sprawą oczywistą, a mianowicie rozpoznanie wniosku, jeżeli ten wniosek zostanie do mnie złożony.

Przechodząc do spraw związanych już bezpośrednio z Unią Europejską i odchodząc już od spraw wymiaru sprawiedliwości: nowa Komisja Europejska mówi bardzo dużo o sprawach związanych z polityką klimatyczną, a jednocześnie ważni ludzie w Europie, między innymi prezydent Macron, po ostatnim szczycie mówi, że jeśli Polska nie przyjmie do 2050 roku tej koncepcji neutralności klimatycznej, to zostanie wyłączona ze wspólnotowego wymiaru solidarności finansowej. Jak patrzy Pan Prezydent na tę nową unijną politykę klimatyczną w Komisji, która te sprawę uważa za jedną z fundamentalnych?

Proszę pamiętać że to jest również gra interesów, kwestie klimatyczne to jest również gra interesów. Francja w tej grze interesów ma o tyle dobrą pozycję, że od dawna ma energetykę, choćby atomową. W związku z tym, jeżeli chodzi o czystą energię, to znaczy z ograniczoną emisją czy bardzo ograniczoną ilością dwutlenku węgla, a przecież o to chodzi, jeżeli mówimy o ochronie klimatu, to Francja tutaj jest absolutnie w awangardzie Europy. Prezydent Macron jest więc w tej uprzywilejowanej pozycji, że Francja jest beneficjentem finansowym tego wszystkiego, a zatem oczywistą sprawą jest dla mnie, że chce zarobić jak najwięcej na tym – dba o interesy swojego kraju. Mnie się ta jego postawa może nie podobać, bo jestem Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, kraju, który znajduje się w zupełnie innej sytuacji. I znów wracamy do problemu zaszczości historycznych. My niestety przez ponad 40 lat byliśmy za żelazną kurtyną, to nie my decydowaliśmy o tym, jaka w Polsce będzie energetyka, to nie my decydowaliśmy o tym, że w Polsce nie ma żadnej dobrze dzisiaj funkcjonującej i bezpiecznej elektrowni jądrowej na przykład, bo takich u nas nie budowano. U nas energetykę oparto całkowicie na węglu, to jest dzisiaj nasze energetyczne uwarunkowanie.

Powoli przestawiamy się z jednej strony na gaz, z drugiej strony tworzymy strategię, w której ten miks energetyczny będzie znacznie bardziej ukierunkowany na tak zwaną zieloną energię, czyli energię ze źródeł odnawialnych. Chcemy budować farmy wiatrowe na Morzu Bałtyckim – tak, żeby one nie przeszkadzały ludziom. Chcemy, żeby było więcej energii pozyskiwanej jako tak zwana energia solarna. Chcemy szukać takich możliwości pozyskiwania czystej energii, ale to nie jest proces, który można zrealizować w rok, dwa czy trzy. To jest proces długotrwały, bardzo kosztowny i my mówimy: Bardzo chcemy chronić klimat, jesteśmy dzisiaj – co bardzo mocno chcę podkreślić – w awangardzie ochrony klimatu, bo to my zmniejszyliśmy emisję w stosunku do roku bazowego, zgodnie z postanowieniami konwencji z Kioto o ponad 30%, my zmniejszyliśmy emisję dwutlenku węgla o ponad 30% w stosunku do roku 1988, to był rok bazowy.

Jesteśmy więc jednym z absolutnie przodujących krajów na świecie, jeżeli chodzi o ograniczenie emisji, natomiast dalsze cele są dla nas bardzo trudne, bo wymagają de facto całkowitego przestawienia naszej energetyki, co oczywiście jest możliwe, ale wyłącznie jako proces długotrwały, ponieważ musi być to bezpieczne dla Polski. Dlatego jesteśmy tymi, którzy zaproponowali zasadę Just Transition w czasie zeszłorocznego grudniowego szczytu COP24 w Katowicach, czyli zasadę sprawiedliwej transformacji, to znaczy takiej transformacji sektora energetycznego

przede wszystkim, jak również w ogóle przemysłu, aby odbyła się ona jak najmniej szkodliwie dla społeczeństwa. Pamiętajmy, że to są miejsca pracy, to są rodziny, które chcą normalnie funkcjonować, pamiętajmy, że to są regiony przemysłowe w każdym kraju, także i w naszym. My mamy w związku z tym także, jak wspominałem, swoje historyczne uwarunkowania i nie jesteśmy dzisiaj bogatym krajem Europy. Jesteśmy na dorobku, już dzisiaj średnio zamożni, ale jednak cały czas na dorobku. Nadrabiamy zaległości i chcemy, żeby dano nam szansę.

I to dlatego właśnie zasada Just Transition, to dlatego właśnie pan premier Mateusz Morawiecki tak bardzo mocno walczył o to, żeby dla nas tę decyzję odsunąć w czasie, żebyśmy mogli przeprowadzić dodatkowe analizy: jakie będą w Polsce koszty i jak długi czas jest potrzebny w Polsce po to, żeby tej stopniowej, bezpiecznej dla Polaków i dla naszej gospodarki transformacji dokonać. To jest dla nas jako władz państwowych, jako ludzi, którzy są wybrani przez polskie społeczeństwo, którzy reprezentują jego interesy, sprawa absolutnie fundamentalna. To jest sprawa naszej odpowiedzialności i ja rozumiem, że przedstawiciele innych krajów mają inne, lepsze uwarunkowania, ale my mamy nasze i musimy na te nasze uwarunkowania odpowiedzieć. Jeżeli oni chcą, żebyśmy ten proces realizowali szybciej, proszę bardzo, proszę przedstawić plan, który będzie zawierał w sobie na tyle istotne środki pomocowe wsparcia transformacyjnego, finansowego, które pozwoli nam rzeczywiście tego dokonać. Ale, z całym szacunkiem, 100 miliardów euro to nie są pieniądze, które byłyby w stanie pokryć nawet połowę tego procesu tylko w Polsce.

Panie Prezydencie, 4,5 roku Pańskiej kadencji. Kiedy patrzy Pan z perspektywy na tę pierwszą kadencję, co uważa Pan za najważniejszą rzecz, jaka zmieniła się w Polsce w tym czasie pod względem politycznym?

Wiele rzeczy się w Polsce zmieniło. Przede wszystkim zmieniła się sytuacja naszego bezpieczeństwa – to jest chyba rzecz z mojego punktu widzenia najbardziej fundamentalna. Z jednej strony bardzo wzmocniliśmy polską armię. Ten proces absolutnie nie jest zakończony, on jest dopiero rozpoczęty, ale już sam fakt, że powstały oddziały obrony terytorialnej, gdzie są ludzie sercem oddani sprawie ojczyzny, głęboko patriotycznie nastawieni, którzy przychodzą na ochotnika, by służyć, są uśmiechnięci, przychodzą nie tylko po to, żeby służyć Polsce, ale po prostu służyć drugiemu człowiekowi. Widziałem choćby jak walczyli, broniąc wałów przeciwpowodziowych na Podkarpaciu czy w Małopolsce. Z uśmiechem, oddaniem, z życzliwością wobec mieszkańców – tak samo jak strażacy-ochotnicy, oni obok też od razu byli.

Bo jak mówimy o bezpieczeństwie, to przecież nie mówimy tylko o tym bezpieczeństwie czysto militarnym, przed jakąś napaścią zewnętrzną, tylko też o tym bezpieczeństwie zwykłym, codziennym. Właśnie takim przed klęską żywiołową – czy ma nas kto przed tą kreską obronić, czy ma nam kto pomóc. Tak, dzisiaj takich, którzy mogą nam w tym pomóc, jest więcej niż było, i to jest na pewno wielki sukces. Sukces, że Wojska Obrony Terytorialnej są, że młodzi ludzie się do nich zgłaszają, że już brygady WOT: Podkarpacka, Lubelska i Podlaska odebrały swoje sztandary, że zostały im one nadane, czyli już można uznać, że są sformowane – to jest na pewno sukces, także sukces szefa Wojsk Obrony Terytorialnej, pana generała Kukuły, za co jestem mu ogromnie wdzięczny.

Ale to także i militarna obecność Sojuszu Północnoatlantyckiego w Polsce i na wschodniej flance, czyli w państwach bałtyckich, w Rumunii – to jest rzecz ogromnie ważna, to jest fundament naszego bezpieczeństwa militarnego. To, że te oddziały Sojuszu Północnoatlantyckiego, którego przed 2016 rokiem nie było, o które ja walczyłem od samego początku, od kiedy byłem prezydentem-elektem, mówiłem: Chcemy mieć tutaj, w Polsce, oddziały Sojuszu Północnoatlantyckiego. Polska jest w NATO, ale my chcemy także, żeby NATO było Polsce – to było takie moje hasło. Wtedy pan Sekretarz Generalny Jens Stoltenberg był bardzo zaskoczony przy pierwszej naszej

rozmowie w czerwcu 2015 roku, ale te stopniowe zabiegi dyplomatyczne, odwiedziny w kolejnych państwach NATO, tłumaczenie sytuacji tego, że mamy jednak sytuację potencjalnego zagrożenia, że Rosja napadła na Gruzję, potem napadła na Ukrainę, że państwa bałtyckie są w realnym niebezpieczeństwie, że w realnym niebezpieczeństwie – z tego punktu widzenia patrząc – później również może być Polska, że jest potrzebne wzmocnienie NATO w tej części Europy, że NATO powinno pokazać, że żyje, że reaguje na wyzwania współczesności i NATO to pokazało.

Dzisiaj jest obecność natowska w Polsce, są żołnierze Sojuszu Północnoatlantyckiego są też wśród nich żołnierze armii Stanów Zjednoczonych, co mnie bardzo cieszy, bo to jest największa i najsilniejsza armia świata, są również we wszystkich państwach bałtyckich. My też w ramach obecności natowskiej, jesteśmy na Łotwie, wraz z innymi naszymi sojusznikami jesteśmy także w Rumunii. Kiedy my mówimy: Chcemy obecności NATO, mówimy tym samym: Chcemy obecności NATO, ale chcemy również przestrzegania w NATO zasady 360 stopni i dlatego nasi żołnierze jadą na południe, dlatego dzisiaj nasi żołnierze, którzy przecież są częścią NATO, ale i Unii Europejskiej, są obecni chociażby na Sycylii, gdzie patrolują Morze Śródziemne i ratują życie migrantom, ale również walczą z przemytnikami ludzi i przemytnikami broni, walczą także z handlem narkotykami. Wykonują zatem swoją misję także na południu, daleko od granic Polski, ale właśnie w ramach sojuszniczych zobowiązań.

Relacje ze Stanami Zjednoczonymi. W najnowszych ustawach budżetowych pojawia się bezpośrednio odniesienie do Polski jako ważnego sojusznika. Prezydent Trump i relacje z prezydentem Trumpem – uważa Pan, że to jest również jedna z tych ważnych rzeczy, jakie wydarzyły się w trakcie tej prezydentury? Bo jest Pan również krytykowany: Nie tylko Stany Zjednoczone. Unia Europejska – mówią krytycy prezydenta Andrzeja Dudy – nie można stawiać tylko i wyłącznie na Stany Zjednoczone.

Postawiliśmy na Stany Zjednoczone rzeczywiście w znacznym stopniu, chcąc ożywić relacje transatlantyckie, przede wszystkim, rzecz jasna, nasze, bo my dzisiaj kupujemy gaz ze Stanów Zjednoczonych, ale Stany Zjednoczone także za naszym pośrednictwem chcą sprzedawać gaz skroplony na Ukrainę. My dzisiaj mamy obecność amerykańską w Polsce, mamy olbrzymie zainteresowanie inwestycyjne Polską ze strony Stanów Zjednoczonych. Pan prezydent Donald Trump bardzo często podkreśla, że uważa, że Polska mogłaby być takim hubem gospodarczej obecności amerykańskiej w naszej części Europy, dlatego tak bardzo jest zainteresowany też naszą współpracą w Europie Centralnej w ramach Trójmorza.

Rzeczywiście te relacje, śmiało mogę powiedzieć, są bardzo dobre, ale w moim przekonaniu one między innymi zaowocowały tym, że mamy dzisiaj pomiędzy Polską a Stanami Zjednoczonymi ruch bezwizowy, który był obiecywany przez 10 a niektórzy mówią, że i naście lat i cały czas go nie było, a prezydent Donald Trump powiedział: Jestem i ruch bezwizowy będzie. I jest, a to nie tylko kwestia tego, ilu Polaków dostawało odmowę wizy, ale to także kwestia całego szeregu umów, które musiały być podpisane przez Polskę i Stany Zjednoczone, chociażby o zwalczaniu najgroźniejszej przestępczości, do czego doszło właśnie w ciągu ostatnich dwóch lat, a w szczególności w ciągu ostatniego roku, a bez których nie mogłoby dojść do wejścia Polski do Visa Waiver Program. Jakoś wcześniej Stany Zjednoczone tych umów z Polską nie podpisywały, a właśnie w ciągu ostatniego czasu te umowy zostały podpisane i dzisiaj Polacy w tym programie Visa Waiver Program, czyli bezwizowego ruchu pomiędzy Polską a Stanami Zjednoczonymi dla polskich obywateli są, z czego ja osobiście bardzo się cieszę, bo uważam że chociaż to było tylko i wyłącznie symboliczne, to jednak mimo wszystko było to bardzo ważne dla wielu moich rodaków, a moim zadaniem jest służyć ludziom i cieszyć się, że to się udało.

To jest bardzo prosty przejaw tej dobrej współpracy, ale tych przejawów ogólnie jest bardzo wiele. Prezydent Donald Trump, co mnie osobiście bardzo cieszy, wielokrotnie na różnych forach

międzynarodowych tę polską rolę w ciągu ostatnich 3 lat podkreślał. Ja jestem z tego bardzo zadowolony, bo wszyscy się z tym zgodzą, czy chcą, czy nie chcą, że Stany Zjednoczone są największym mocarstwem na świecie, i militarnym, i najpotężniejszą światową gospodarką – pewnie ktoś będzie się spierał, bo może Chiny, ale wszyscy chcą mieć generalnie dobre relacje ze Stanami Zjednoczonymi. My te relacje budujemy i chciałbym, żeby one były jak najlepsze. Niemcy mają je od bardzo dawna, mało, w wielu płaszczyznach są wręcz państwem uprzywilejowanym w tych relacjach. Ja również chciałbym, żeby Polska takie relacje miała i walczyć o to.

Fragmenty wywiadu z Andrzejem Dudą przeprowadzonego przez ojca Dariusza Drążka w programie „Rozmowy Niedokończone” Telewizji Trwam 5 marca 2020 roku¹⁰

Panie Prezydencie, sprawy związane z sądownictwem, z reformą sądownictwa to na razie niekończąca się historia. Pan Prezydent jest oczywiście zaangażowany w cały ten proces sądownictwa. Pamiętamy też weta, które Pan Prezydent zgłosił swego czasu, niejako pokazując obozowi, które wypuścił te ustawy, że można zrobić coś inaczej niż wtedy było proponowane. Dzisiaj sytuacja jest taka, że opozycja chce likwidacji Izby Dyscyplinarnej SN, że nowa KRS jest bojkotowana przez niektóre środowiska, również sędziów. Pierwsza prezes Sądu Najwyższego oświadcza, że *Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie utracił możliwość rzetelnego wykonywania funkcji powierzonych mu przez ustrojodawcę. Do tego mamy TSUE, Komisję Europejską, Parlament Europejski, Komisję Wenecką. Czy to tak miało być?*

Zacznijmy przede wszystkim od tego, że sprawa jest absolutnie polityczna. Bardzo prosto jest to stwierdzić, kiedy spojrzysz na Traktaty Europejskie, w których jest bardzo wyraźnie napisane, że sprawy związane z ustrojem wymiaru sprawiedliwości są sprawami wewnętrznymi każdego państwa członkowskiego, w związku z czym nie są objęte prawem Unii Europejskiej i Unia ich nie reguluje.

W związku z powyższym, to jest po prostu pretekst do ataku na nas – ataku, który jest nieuprawniony. I tak należy na to patrzeć. To jest jedno. I to jest a propos wszystkich komisji europejskich, TSUE i wszystkich innych podmiotów. Natomiast druga kwestia dotyczy tego, co się dzieje w kraju. Jeżeli poważne osoby ze środowiska sędziowskiego, zajmujące ważne stanowiska i sędziowie – przepraszam, nie chcę uogólniać – część środowiska sędziowskiego najbardziej protestują przeciwko Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego to ja jestem tym zdumiony. Bo uczciwy sędzia, który rzetelnie wykonuje swoją służbę publiczną, który zachowuje się w sposób odpowiedni dla godności urzędu, który żyje uczciwie, nie popełnia przestępstw, to nie ma żadnego powodu, żeby kwestionował Izbę Dyscyplinarną. Izba Dyscyplinarna to jest izba, która ma orzekać wobec tych, którzy nie realizują standardów etyki sędziowskiej, łamią prawo, którzy popełniają przestępstwa. To zwalczanie Izby Dyscyplinarnej przez środowisko sędziowskie jest więc dla mnie niepojęte.

Faktem jest, że niestety, odpowiedzialność dyscyplinarna – jak wiemy doskonale z wielu informacji, które docierały do nas na przestrzeni zwłaszcza ostatnich lat – jest po prostu fikcją. A my chcemy, żeby ta odpowiedzialność dyscyplinarna była realna, prawdziwa, i żeby była poważnie traktowana przez środowisko sędziowskie. Po to właśnie, żeby także i odbudować obraz wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie. Jeżeli większość Polaków mówi, że sądy są niesprawiedliwe, że wymiar sprawiedliwości działa źle, że sprawiedliwość w Polsce

¹⁰ Wywiad dla Radia Maryja i TV Trwam, 5 marca 2020, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,230,rozmowy-niedokonczone-z-prezydentem.html>.

wygląda fatalnie, to jest to dla mnie bijący na alarm dzwon, ponieważ to jest jedna z trzech władz, a więc jeden z fundamentów państwa. Jeżeli my mówimy, że chcemy budować silne państwo, a jednocześnie państwo, które jest bezpieczne i przyjazne dla obywateli, i o nich dba, i oni mają w tym państwie spokojnie żyć – to jednym z filarów tego państwa musi być dobrze funkcjonujący wymiar sprawiedliwości. I my chcemy, żeby wymiar sprawiedliwości właśnie taki się stał. Niczego więcej nie pragniemy.

Oczywiście muszę brać za to na siebie odpowiedzialność, i biorę. W momencie, kiedy uważałem, że w ustawie są złe rozwiązania – bo były złe rozwiązania, które w moim przekonaniu były nie do zaakceptowania, bo nie może być tak, że Prokurator Generalny, który jest stroną w sprawach w Sądzie Najwyższym, który w związku z tym jest zaangażowany w Sądzie Najwyższym, nie może oceniać, którzy sędziowie Sądu Najwyższego pozostaną tam, a którzy nie. Jeżeli to w ogóle jest dla kogoś rola, to według mnie była to rola dla prezydenta, który i tak decyduje o nominacjach sędziowskich, a więc i tak, kiedy dostaje kandydata na sędziego, to rozstrzyga, czy ten kandydat może być sędzią, czy nie; czy otrzyma od niego nominację sędziowską, czy też nie. Uznałem więc, że to jest rozwiązanie, które jest lepsze, i które jest zgodne z konstytucją. Dlatego uznałem, że to, co zaproponowano w tamtej ustawie, jest złe.

Poza tym był tam przepis, który pozwalał zwolnić wszystkich cywilnych pracowników administracyjnych Sądu Najwyższego, ponieważ zdejmował z nich ochronę wynikającą z artykułu 21. Na to też się nie zgadzałem, bo nie widziałem żadnego powodu, dla którego ci ludzie mieliby zostać w ten sposób potraktowani, po prostu. Dlatego sprzeciwiłem się wobec tych dwóch ustaw, bo one niestety były ze sobą połączone. Nie dało się ich rozdzielić poprzez kwestie tego, w jaki sposób ma być wybierana Krajowa Rada Sądownictwa, a ja chciałem, żeby była wybierana w sposób bardziej pluralistyczny, bo członków KRS wybiera Sejm. Chciałem jednak, aby opozycja miała w tym swój udział, aby miała więcej do powiedzenia; żeby to nie była zwykła większość. Bo wtedy – i teraz zresztą też – samodzielną większość w Sejmie miała Zjednoczona Prawica. Chciałem takich rozwiązań, bo uważałem, że tak właśnie będzie lepiej. Stąd były tamte moje weta.

Służbę prezydencką traktuję odpowiedzialnie. Mam pełną świadomość, że nie jest tak, że w Polsce jest tylko jedno ugrupowanie – to, z którego ja się wywodzę, czy moje tylko środowisko polityczne. Słucham tego, co mówią ludzie. Słucham także, co mówi opozycja, i każdej sprawie, która do mnie trafia, staram się przyglądać w sposób jak najbardziej obiektywny. Jeżeli nie dostrzegam istotnych błędów, niezgodności z Konstytucją, jeżeli widzę, że coś jest dobre dla obywateli, czyli że coś ma dobrze służyć polskiemu państwu, i włożono wysiłek, żeby tak właśnie było, bo ustawa jest dobrze przygotowana, to wtedy nie mam żadnego problemu z jej podpisaniem. Podpisuję i koniec, bo chcę, żeby służyła ludziom. Chcę, żeby te instytucje, które tworzymy, jak najlepiej i jak najbardziej optymalnie służyły ludziom.

Dlatego podpisywałem te ustawy. Własną, która obniżała wiek emerytalny, to oczywiście. Ale i 500 Plus, 300 Plus, 13. emeryturę i wszystkie te ustawy pomocowe, których być może inny prezydent by nie podpisał, bo powiedziałby, że zniszczą finanse publiczne, tak jak to było argumentowane. Ja właśnie uważałem, że z pełną odpowiedzialnością mogę je podpisać, bo one służą ludziom, i damy radę. Natomiast jak widzę, że są jakieś złe rozwiązania, błędy, jak widzę, że gdzieś są poważne braki, to wtedy jako prezydent protestuję. Korzystam z tej prerogatywy prezydenckiej, jaką jest zwrócenie się do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy, czyli weto, albo wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli mam takie podejrzenie, że ustawa jest niezgodna z konstytucją.

Fragmety wywiadu z Andrzejem Dudą przeprowadzonego przez Dorotę Gawryluk dla Polsatu 21 lipca 2020 roku¹¹

Do szacunku wrócimy i do budowania wspólnoty, ale chciałam zapytać, bo dzisiaj ten wieczór należy do Pana, ale dzień i noc do Mateusza Morawieckiego. Pan gratulował premierowi, ale czy jest czego gratulować? Ponieważ pojawiają się takie opinie, że jednak bardzo trudno będzie nam zdobyć te pieniądze, które zostały wywalczone, bo po raz pierwszy w historii zapis o praworządności znalazł się w podsumowaniu szczytu. Znalazł się w podsumowaniu szczytu, ale w bardzo skomplikowany sposób zapisany i tutaj oczywiście różne są tego interpretacje. Przede wszystkim patrzę tak – proszę zwrócić uwagę, jak długa była to walka polityczna i wytrwałości w tym zakresie na pewno trzeba panu premierowi pogratulować. Bo rozmawiałem z nim telefonicznie przedwczoraj i wiem o tym, że to było naprawdę poważne starcie. Sam zagrzewałem go do tego, żeby trzymać twardą, ale konstruktywną postawę. Wydaje mi się, że można śmiało mówić o tym, że taką właśnie konstruktywną, ale twardą postawę utrzymał, m.in. przez to te obrady trwały tak długo. Przede wszystkim w grę wchodziły ogromne pieniądze, które są potrzebne na działania inwestycyjne w naszym kraju w ciągu najbliższych lat i na perspektywę 2021–2027, czyli następną perspektywę finansową Unii Europejskiej. Te pieniądze są dla Polski przewidywane rzeczywiście ogromne w tej chwili, bo to jest ponad 750, niektórzy mówią 770 nawet miliardów złotych, więc to są rzeczywiście ogromne pieniądze, które chciałbym, żebyśmy jak najlepiej wykorzystali. To jest ważne zadanie.

No właśnie, bo Rafał Trzaskowski mówi z kolei, że te pieniądze dla Polski trzeba będzie jeszcze obronić przy dalszych negocjacjach, czyli w Parlamencie Europejskim. Parlament Europejski bardzo krytycznie odnosi się do praworządności w Polsce i nawet ostatnio powstała opinia w tej sprawie w Parlamencie Europejskim: „nie ma innego takiego państwa w Unii, które w tak krótkim czasie w ciągu ostatnich pięciu lat stworzyło podobną kaskadę reform prawnych w ramach procedury nadzwyczajnej przy wyłącznym poparciu rządzącej większości bez żadnych ustępstw wobec opozycji parlamentarnej lub jakiegokolwiek mniejszości oraz poważnie naruszając rządy prawa”. I taka jest opinia w Parlamencie Europejskim. Czy Pana zdaniem rzeczywiście te pieniądze nie będą zagrożone, jeśli to, co zostało dzisiaj ustalone musi tam trafić.

Przede wszystkim opinia rażąco mija się z prawdą, albowiem jedna z ustaw została właśnie przygotowana po to, aby odpowiedzieć pozytywnie na postanowienie, które zostało wydane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jedna ustawa powstała właśnie po to, by konstruktywnie odnieść się do tego postanowienia, to po pierwsze. Po drugie, różne były zarzuty opozycji, ale m.in. wśród zarzutów opozycji znajdowały się te, które stały u podstaw mojego weta do pierwszej ustawy o Sądzie Najwyższym. Więc to są niestety tezy w części kłamliwe, mijające się z prawdą. A one, obawiam się, wynikają z tego, co w Parlamencie Europejskim opowiadają posłowie polskiej opozycji, więc wolałbym...

Chyba nie tylko z tego... były różne komisje w Polsce i różnego rodzaju delegacje, które sprawdzały poziom praworządności. Jednak Unia Europejska ma inne zdanie w sprawie praworządności niż Polska, polski rząd. To jest absolutnie nie tylko chyba opinia jednak opozycji.

To jest tak, że te instytucje, które wprowadziliśmy w naszym kraju opierają się na instytucjach europejskich. To znaczy w różnych krajach europejskich tego typu rozwiązania prawne są, tylko

¹¹ Prezydent Andrzej Duda „Gościem Wydarzeń”, 21 lipca 2020, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,278,prezydent-andrzej-duda-gosciem-wydarzen.html>.

niestety państwo z Komisji Europejskiej nie chcą tego dostrzec. Natomiast ja powiem w ten sposób, mam nadzieję, że państwo posłowie opozycji, którzy dzisiaj zasiadają w Parlamencie Europejskim będą Polskę wspierali, a nie będą przeciwko Polsce, bo niestety takie sytuacje nagminnie się zdarzały w ciągu ostatnich pięciu lat.

(...)

No właśnie. I mówimy o oczekiwaniach, one są bardzo rozbieżne. Wymieniłam oczekiwania opozycji wyartykułowane przez Rafała Trzaskowskiego, ale też jest oczekiwanie, już natychmiast po wyborach ze strony Zbigniewa Ziobry, ministra sprawiedliwości, o dokończenie reform sądownictwa. Na ile to jest istotne? To jest istotna sprawa dla Pana Prezydenta, żeby dokończyć i jak dokończyć?

Przede wszystkim jest pytanie, co jest istotne dla moich wyborców. A to jest postulat, który wielokrotnie słyszałem w trakcie kampanii wyborczej, dokończyć reformę sądownictwa, chcemy sprawiedliwych sądów. To był ważny postulat wyborczy i uważam, że trzeba spokojnie i konsekwentnie tę reformę realizować.

Po pierwsze po to, żeby ludzie rzeczywiście zmienili stosunek do polskiego wymiaru sprawiedliwości, do sądownictwa, żeby przestali mówić, że sądy są niesprawiedliwe. Bo to jest największy problem dzisiaj, że większość Polaków uważa, że sądy są niesprawiedliwe. Ale również po to, żeby skrócić się czas oczekiwania na rozprawy. To są bardzo trudne zagadnienia. Ja kiedyś przecież, pani redaktor, byłem wiceministrem sprawiedliwości i ta praca nad tym, żeby skrócić czas rozpatrywania spraw to już można mówić, że trwa od dziesięcioleci.

No trwa, ale na razie bez skutku.

Niestety, bardzo trudno jest to osiągnąć.

No dobrze. Czyli, jak rozumiem, będzie Pan podpisywał kolejne ustawy, np. jeżeli chodzi o pracę sądów, sposób pracy sądów, bo to będzie kolejna ustawa, która... np. spłaszczenie struktury sądów. Taka ustawa się pojawi.

Będę w szczególności analizował każdą ustawę, która do mnie przyjdzie. Mam też nadzieję, że będę mógł uczestniczyć poprzez swoich przedstawicieli w pracach czy też wtedy, kiedy będą przygotowywane rozwiązania, będą mi przedstawiane założenia, tak żebym mógł się przygotować i powiedzieć, czy dany kierunek uważam za słuszny czy niesłuszny. Chciałbym tak pracować. To, myślę, ułatwiłoby pracę i twórcom ustawy i mnie także.

Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki – wystąpienia i wywiady

**Przemówienie Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego
w Sejmie 15 lipca 2020 roku w związku z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności
wobec Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry (druki nr 454 i 475)¹**

Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo! Panie Ministrze! Lubicie mówić i zarzucać w swoich wnioskach, że upolityczniono sądy, upolityczniono wyroki. Podajcie chociaż jeden przykład upolitycznienia sędziego, sądu lub jakiegoś wyroku. Nie proszę o 50 przykładów. Nie proszę nawet o pięć. Podajcie jeden przykład.

(Głos z sali: Tak jest.)

(Głos z sali: Cisza!)

Milczycie? Nie potraficie. Tyle w temacie upolityczniania wyroków. (Oklaski)

(Głos z sali: Brawo!)

Tak, szanowni państwo, w kontekście naprawy wymiaru sprawiedliwości należy posłużyć się bardzo krótką statystyką, obejmującą dane od początku wolnej Polski. Otóż jest pewien bardzo dobry przykład: Niemiecka Republika Demokratyczna. Tam dokonano weryfikacji i lustracji sędziów i prokuratorów po czasach komunistycznych. Wiecie, ilu pozostawiono? Ok. 30%. I to, myślę, jest właściwa liczba. (Oklaski) Zostawiono wtedy w NRD ok. 30% prokuratorów i ok. 30% sędziów. U nas pozostawiono 100% prokuratorów i 100% sędziów.

(Poseł Arkadiusz Myrcha: Takich jak Piotrowicz. Jak kolega Piotrowicz.)

I dlatego dzisiaj – przeskakuję już do współczesności – reforma wymiaru sprawiedliwości, której podjął się pan minister Ziobro, która rzeczywiście jest trudna i żmudna, postępuje jednak we właściwym tempie, we właściwy sposób. (Gwar na sali)

(Głos z sali: Cisza, premier mówi.)

Chcemy naprawić wymiar sprawiedliwości.

Aby obnażyć jego słabości, najlepiej przytoczyć kilka spraw. Jeden z sędziów dopuszczał się lichwy. Nękał swoich – nie wiem, jak to nawet nazwać, szanowni państwo – klientów, nękał biednych ludzi. I co mu się stało w czasach III Rzeczypospolitej? Otóż, śmiejecie się z tego, ale nic mu się nie stało. Mimo że ich nękał, nie spotkało go nawet postępowanie dyscyplinarne, bo w 2016 r. wszystko się przedawniło.

¹ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu Posiedzenie nr 14 w dniu 15-07-2020 (1. dzień obrad), 13. punkt porządku dziennego, Sejm.gov.pl, <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=14&dzien=1&wyp=168&view=4>.

Inny przykład. Pewien człowiek, który był niepełnosprawny, ukradł – tak trzeba powiedzieć – ze sklepu batonik o wartości 1 zł. Był skazany przez sąd, ukarany grzywną, ograniczeniem wolności. Gdy inna osoba zapłaciła tę grzywnę, sąd ukarał też tę inną osobę za ten niedopuszczalny czyn.

To jest prawo, które jest silne dla słabych. To są sędziowie III Rzeczypospolitej, którzy są silni dla słabych, a wyrozumiali dla przestępców (Oklaski), jak w Zamościu, gdzie na oczach matki i dzieci dwóch mężczyzn zabiło tępym narzędziem niespełna 40-letniego mężczyznę. Dostali oni wyrok jak za pobicie ze skutkiem śmiertelnym – 4 i 5 lat.

(Głos z sali: Skandal!)

To jest prawo, które wcześniej było stosowane i stosowane jest do dzisiaj przez sędziów. Dlatego pan minister Ziobro podejmuje próby, które w pełni popieram, zaostrzenia Kodeksu karnego, zaostrzenia kar dla najgorszych przestępców, za najgorsze przestępstwa, z premedytacją. W tym kierunku trzeba iść, drodzy państwo. (Oklaski)

(Głos z sali: Trybunał Konstytucyjny.)

(Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz: Nieuchronność kary. Sądy działają wolniej, prokuratura działa wolniej.)

Wicemarszałek Małgorzata Gosiewska:

Pani poseł...

Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki:

Wy chcecie, żeby prawo było prawem silniejszego, a my chcemy, żeby prawo chroniło słabszych. Praworządność jest wtedy – bo lubicie się na to słowo powoływać – praworządność, Wysoka Izba, jest wtedy, kiedy prawo chroni obywateli i słabszych obywateli chroni bardziej niż silniejszych obywateli, bardziej niż oszustów. Bo rzeczywiście wystarczy, dla potwierdzenia skuteczności działania prokuratury, przytoczyć kilka przykładów. Ten, o którym mówił pan minister Ziobro, Amber Gold, ponad 2 lata czekał. Inne przykłady – ponad 3 lata, w czasach Platformy Obywatelskiej. Teraz GetBack – inna afera, tak, wielka, bardzo niedobra afera. Wicie, po jakim czasie został skierowany wniosek prokuratury? Po ok. 2 miesiącach.

(Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz: Maseczki, respiratory, SKOK-i, wybory.)

Tu macie 2 lata, a tutaj macie 2 miesiące. Boli was to. Ciężko wam się tego słucha, prawda? (Oklaski)

Szanowni Państwo! Żeby poznać bezmiar potrzeb reformy wymiaru sprawiedliwości, wystarczy sięgnąć do niektórych wyroków. Ale niektóre z nich rzeczywiście (Dzwonek) ośmieszają wymiar sprawiedliwości do tego stopnia, że pewnie należałoby opuścić na nie kurtynę milczenia. Ja w związku z tym przytoczę tylko kilka.

(Głos z sali: Czas.)

Nie tylko takich, które dotyczą najgorszych przestępstw, ale np. opowiem o sędzie, bodaj we Wrocławiu, który w uzasadnieniu wyroku kopiował dane z zupełnie innej sprawy. Kopiował je tak, że nawet skopiował dane osobowe, dane adresowe, w niewłaściwy sposób. Jak nazwalibyście takie zachowanie? Albo tego sędziego, który dopuszczał się lichwy?

(Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz: A Manowska i wyciek 55 tys. danych osobowych?)

Albo sędziego, który molestował swoją asystentkę, i dostał karę bodaj dwa razy po 5 tys. zł.

(Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz: A Manowska?)

Ślad na duszy tej biednej kobiety, a tutaj mniej niż dwukrotne wynagrodzenie tego sędziego.

A sędzia Milewski w waszych czasach? Sędzia na posyłki?

(Poseł Barbara Nowacka: To też pana czasy.)

To jest wymiar sprawiedliwości, który chcecie budować?

(Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz: A Szumowski? Przesłuchanie w tej sprawie...)

(Głos z sali: Pani poseł, pan premier mówi, proszę słuchać.)

Odwołajcie się do spraw, które dobrze znamy z niedawnej przeszłości, z czasów, kiedy prokuratura była oddzielona od ministra sprawiedliwości, prokurator generalny. I z czasów, kiedy prokurator generalny po wielu miesiącach, a w wielu sytuacjach – po wielu latach wszczywał postępowanie, kiedy dowody były zatarte, kiedy bardzo ciężko było przesłuchać świadków. Takich sytuacji są dziesiątki, jeśli nie setki, i dotyczą one bardzo dużych spraw. A wielka mafia warszawska i osoby, które żyją po 130 lat, po 120 lat? Czy to jest wymiar sprawiedliwości, którego wy chcecie?

Wysoka Izbo! Bądźcie opozycją Najjaśniejszej Rzeczypospolitej, a nie opozycją, która wkłada za wszelką cenę kij w szprychy nawet tam, gdzie wszyscy obywatele – ponad 80% – domagają się reformy wymiaru sprawiedliwości. Tej reformy, którą...

(Głos z sali: Reformy nie ma.)

...pan minister sprawiedliwości, pan minister Ziobro z determinacją cały czas stara się urzeczywistnić.

(Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz: Spowolnienie prokuratury...)

Wicemarszałek Małgorzata Gosiewska:

Przepraszam bardzo. Przepraszam, panie premierze.

Pani poseł nieustająco zakłóca obrady. Przerywała pani panu ministrowi, przerywa pani panu premierowi. Bardzo proszę, miała pani czas na wystąpienie, obrażała pani Wysoką Izbę, nikt pani nie przerywał, więc bardzo proszę zachować się spokojnie i godnie (Oklaski), jak przystało parlamentarzystom tej Izby. Dziękuję.

(Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz: Miałam 5 minut.)

(Głosy z sali: Kara! Kara!)

Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki:

A zatem, szanowni państwo, to sfera wyroków, to sfera działania prokuratury.

Chcę wspomnieć o jeszcze jednej sferze, gdzie współpracuję blisko z panem ministrem Ziobrą i jestem przekonany, że bez tej determinacji, jaką wykazuje prokuratura, nie byłoby pewnych fundamentalnych sukcesów, sukcesów związanych z walką z przestępczością gospodarczą, z mafiami VAT-owskimi. To nie tylko to, o czym mówił pan minister Ziobro, porównując rok 2012, ja akurat pamiętam rok 2015 – 750 mln do zeszłego roku, 4 mld zabrane przestępcom. Kilkukrotnie większa kwota świadcząca o determinacji, skuteczności, efektywności i profesjonalizmie działania prokuratury i organów ścigania. To są środki, drodzy rodacy, Wysoka Izbo, które przeznaczamy właśnie na cele społeczne, na cele rozwojowe, na infrastrukturę, a te środki wcześniej lądowały w kieszeniach przestępców. Dzisiaj lądują one w kieszeniach obywateli. (Oklaski)

Wysoka Izbo! Proszę o odrzucenie wniosku o wotum nieufności wobec pana ministra Ziobry, ponieważ pan minister stara się naprawiać jedne z najtrudniejszych obszarów życia publicznego, gospodarczego i społecznego jednocześnie, które stanowią niechlubną spuściznę III Rzeczypospolitej. Naprawa państwa, naprawa wymiaru sprawiedliwości leży również w waszym interesie, ponieważ państwo polskie, sprawne państwo polskie jest dobrem wspólnym...

(Poseł Barbara Nowacka: I to naprawi Piotrowicz, tak?)

...i jego usprawnianie, jego naprawa leży w interesie wszystkich obywateli. Od naprawy tych instytucji zależy również przyszłość polskiej gospodarki i przyszłość naszej ojczyzny. Dziękuję bardzo. (Oklaski)

(Głos z sali: Bravo!)

**Przemówienie Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego
w Sejmie 22 lipca 2020 roku w związku z Informacją Prezesa Rady Ministrów
na temat postanowień porozumienia, podpisanego podczas nadzwyczajnego szczytu
Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 17–21 lipca 2020 r.²**

Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo! Kiedy w czwartek wieczorem leciałem do Brukseli, to sytuacja była pełna bardzo wielu znaków zapytania, bardzo wielu niewiadomych, a to z wielu względów. Bo chyba nigdy nie było takich różnic między różnymi grupami, między różnymi aliansami, sojuszami w ramach Unii Europejskiej. Warunki negocjacji nowego budżetu również zasadniczo się zmieniły, a to przede wszystkim dlatego, że z Unii Europejskiej wystąpiła Wielka Brytania. W kontekście negocjacji budżetowych i w kontekście negocjacji Funduszu Odbudowy oznaczało to wyrwę w wysokości co najmniej 70 mld euro, gdyż w takiej wysokości razy 7, ok. 10 mld razy 7, płatnikiem netto była Wielka Brytania. Gdybyśmy jednak doliczyli jeszcze hipotetyczną kontrybucję do Funduszu Odbudowy, to ta wyrwa byłaby jeszcze większa, proporcjonalnie ok. 100 mld euro. Było więc rzeczą oczywistą dla wielu państw, że tym razem Fundusz Spójności musi być znacząco mniejszy, że Polska będzie mniejszym beneficjentem Funduszu Spójności. Tymczasem mam dla Wysokiej Izby i dla rodaków pierwszą bardzo dobrą wiadomość, bardzo dobry komunikat: Polska jest największym beneficjentem Funduszu Spójności. (Oklaski)

(Głosy z sali: Bravo!)

Ta kwota to ok. 70 mld euro, a licząc w cenach bieżących – w różnych okresach będzie wydawana – będzie to kwota większa, ale już podaję te niższe dane, żeby nie było żadnych wątpliwości. Mamy więc środki z Funduszu Spójności, i to środki o bezprecedensowej skali. Warto też przypomnieć, że w tych negocjacjach po raz pierwszy tak wyraźnie Polska była krajem współdecydującym. Mieliśmy rzeczywiście do czynienia z różnymi aliansami, sojuszami. Polska wraz z Grupą Wyszehradzką, wraz z państwami Europy Środkowej, które w jakimś sensie mocno się na nas orientowały, była głosem współdecydującym, i ten głos współdecydujący zdecydował ostatecznie również o kompromisie, o zwycięstwie. (Oklaski)

W ramach całego funduszu trzeba najpierw podać główne liczby. Wszystkie fundusze europejskie, wszystkie fundusze związane z tzw. next generation, czyli fundusz odbudowy Europy

² Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu Posiedzenie nr 15 w dniu 22-07-2020 (1. dzień obrad), 3. punkt porządku dziennego, Sejm.gov.pl, <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=15&dzien=1&wyp=26&view=4>.

po koronawirusie, to są łączne środki dla całej Unii Europejskiej przekraczające 1700 mld euro, dla całej Unii Europejskiej. Teraz w ramach dzielenia tych środków część z funduszu odbudowy była alokowana do głównych kierunków działania, które znamy z poprzednich perspektyw, czyli polityka rolna, polityka spójności czy ta, która pojawiła się ostatnio, fundusz sprawiedliwej transformacji. I tutaj w każdej z tych polityk pojawiły się nowe środki, ale pojawili się również dodatkowi beneficjenci w oparciu o nowe kryterium, kryterium, którego wcześniej nie było. To jest takie bardzo smutne kryterium, który kraj został najbardziej poturbowany w ramach epidemii, który kraj został poturbowany z punktu widzenia warunków gospodarczych, ale także jeśli chodzi o kwestię służby zdrowia. Polska należy do tych najlepszych, i to było podkreślane, do tych, które poradziły sobie najlepiej. Rozumiecie państwo przewrotność tego argumentu, ponieważ wszyscy nam mówili: Jeżeli wy sobie poradziliście najlepiej lub jesteście w grupie krajów, które sobie poradziły najlepiej, razem z Czechami, Węgrami, Litwą, to może ten fundusz nie powinien być dla was, bo wy poradziliście sobie najlepiej. Trzeba było naprawdę dużej ekwilibrystyki, budowania sojuszy, żeby Polska nie tylko została włączona do tego funduszu odbudowy, ale żeby straty związane z tzw. obniżeniem przez grupę skąpców o 22%, o 22% od propozycji wyjściowych, kosztowały Polskę tylko 3%. (Oklaski) To jest ogromna korzyść.

Rzeczywiście Polska stała w obliczu nie tylko pewnego sporu zasadniczego dotyczącego przyszłości, rozwoju, w oparciu o jakie parametry się rozwijać, czy przede wszystkim oprzeć się na polityce spójności, czy oprzeć się na politykach poszczególnych państw. A więc nasze zwycięstwo to nie tylko zwycięstwo dla Polski, to także zwycięstwo europejskiej solidarności, to także zwycięstwo kontynuacji najlepszych lat Unii Europejskiej, lat, w których Unia Europejska...

(Poruszenie na sali)

Czy wszystko w porządku?

...kontynuacji najlepszych lat, kiedy Unia Europejska rzeczywiście wiedziała doskonale, że wszyscy jedziemy na jednym wózku, mówiąc potocznie, że musimy wypracować takie mechanizmy, które całą Unię Europejską od strony makro- i mikroekonomicznej, mikrogospodarczej popchną do przodu. Ta myśl przyświecała nam od samego początku i ta myśl również sprawiła, że w końcu udało się przekonać ogromną większość, z wyjątkiem może czterech, pięciu krajów. Byliśmy w tej ogromnej większości, która dążyła do uczciwego podziału środków, uczciwego podziału funduszy, a w ramach uczciwego podziału funduszy my zawsze uważaliśmy, że kraje, które są niżej rozwinięte, ze względów historycznych, wiadomo, nie trzeba do tego wracać, muszą otrzymać proporcjonalnie więcej środków. Dlatego powiedziałem o łącznej puli dostępnej dla całej Unii Europejskiej. Teraz powiem o puli środków, którą wynegocjowaliśmy.

Otóż dla Polski w ramach łącznej puli środków będzie to grubo ponad 700 mld zł. (Oklaski)

(Głosy z sali: Bravo!)

Na te środki składają się zarówno dotacje w kwocie ponad 620 mld zł, jak i uprzywilejowane pożyczki, uprzywilejowane, dlatego że nie jest wykluczone, że one będą miały zerowe oprocentowanie, a nawet emisja niektórych pożyczek Polski, emisja obligacji Polski sprzed miesiąca miała ujemne oprocentowanie, czyli ci, którzy nam pożyczają pieniądze, jeszcze nam za to płać, że nam pożyczają pieniądze. Czy aż tak dobrze będzie z tymi uprzywilejowanymi pożyczkami, tego dzisiaj nie wiemy, bo to zależy od przyszłych warunków na rynkach finansowych, ale są to bardzo opłacalne, długoterminowe – termin zwrotu to 15, 20 lat – pożyczki, z których możemy korzystać na infrastrukturę, budowę dróg, wielkie projekty, projekty energetyczne, transformacje energetyczne, a także projekty komunikacyjne, o których mówimy od wielu miesięcy, czyli na Centralny Port Komunikacyjny, a zwłaszcza jego osie kolejowe.

W kontekście całego procesu negocjacyjnego warto zauważyć, że grupa państw, która chciała ograniczyć środki, zarówno w wieloletnich ramach, w ramach perspektywy budżetowej, czyli tzw. wieloletnich ram finansowych, jak również w ramach funduszu odbudowy, kurczyła się. Udawało nam się przekonać coraz większą liczbę krajów, na czele z Niemcami, Francją, oczywiście też Włochami i Hiszpanią, czyli największymi ludnościowo i co do rozmiarów gospodarki krajami Unii Europejskiej, że musi to być duży plan odbudowy, skoro Unia Europejska w tym i przyszłym roku zdaniem Komisji Europejskiej będzie miała lukę inwestycyjną w wysokości ok. 1,5 bln euro. Skoro z jednej strony mamy lukę inwestycyjną, to trzeba ją zasypać, zasypać ją poprzez duże, rozbudowane, szczodre programy inwestycyjne, programy inwestycji publicznych wspierane przez środki europejskie.

Szanowni Państwo! Zawsze gdy wraca się z takiego szczytu, przedstawia się różne okoliczności, które tam miały miejsce. Jednak chyba najlepiej o sukcesie Polski świadczą komentarze różnych mediów zachodnich, takich, które – sędzę, że też dla opozycji – nie tylko są mediami bardzo znanymi, ale również stanowią pewnego rodzaju wyznacznik opinii zachodniej. Dla mnie to nie jest żadna miara naszego zwycięstwa, bo pamiętam, co mówiła opozycja przy negocjacjach poprzedniej perspektywy budżetowej. Twierdziła ona wówczas, że już nigdy do Polski nie trafią takie środki z polityki spójności. Otóż trafiły jeszcze większe środki i z polityki spójności, i z innych polityk. (Oklaski)

(Głosy z sali: Bravo!)

Pamiętam, jak opozycja mówiła, że to już jest ostatnia taka dobra perspektywa dla Polski. Otóż ta perspektywa, najbliższe 7 lat, jest dużo lepsza dla Polski niż poprzednia. (Oklaski)

(Głosy z sali: Bravo!)

Nie wiem, jaki wtedy był ten tort, który dzieliliście, czy 300 mld, czy 400 mld, różne liczby padały, ale chyba ciężko wam będzie udowodnić, że 400 czy 350 to więcej niż 700. (Wesołość na sali, oklaski)

Szanowni Państwo! Ale też opowiem jedną historię, jedną z rozlicznych scen, które miały tam miejsce. Otóż weszliśmy w bardzo wąskim gronie państw na negocjacje dotyczące pewnych szczegółowych ustaleń w zakresie polityki spójności, funduszu transformacji, w ramach którego Polska nie miała otrzymywać żadnych środków, bo taka była od pierwszego do przedostatniego dnia pozycja głównych ciał negocjujących, czyli Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej. Chcę tutaj Wysokiej Izbie i rodakom zaraportować, że wychodząc z tamtego pokoju, gdzie mieliśmy otrzymać mniej, nie tylko otrzymaliśmy możliwość wydatkowania 50 środków z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, nawet bez zadeklarowania się odnośnie do neutralności klimatycznej i bez podawania daty po stronie polskiej, lecz również otrzymaliśmy dodatkowo blisko 3 mld zł na rozwój najmniej zamożnych polskich regionów. (Oklaski)

(Głosy z sali: Bravo!)

I wszyscy, którzy znają kuluary tych negocjacji, wiedzą, że do ostatnich godzin, dosłownie do ostatnich godzin, czyli w nocy z poniedziałku na wtorek, tych środków dla Polski nie było, one nie były dostępne. Dzisiaj dla województw Polski wschodniej, dla terenów mniej zamożnych, tych, które będą potrzebowały największych inwestycji w infrastrukturę, Via Carpatia, Via Baltica, Rail Baltica, połączenia w infrastrukturze energetycznej, kolejowej, drogowej – tam te środki dodatkowe zostaną przekierowane. To bardzo duży sukces, który pomoże w zrównoważonym rozwoju, czyli w znaku firmowym Prawa i Sprawiedliwości, Zjednoczonej Prawicy. (Oklaski)

(Głosy z sali: Bravo!)

Szanowni Państwo! Jechaliśmy na ten szczyt również z przekonaniem, że te negocjacje będą rzeczywiście bardzo trudne, bo wiedzieliśmy, że w przypadku mniejszych państw ich siła negocjacyjna jest stosunkowo mniejsza z oczywistych racji. I dlatego zdolność do budowania koalicji była fundamentem naszego sukcesu. Szanowna opozycja od dłuższego czasu mówiła, że nasza asertywna polityka doprowadzi nas do klęski negocjacyjnej – to były wasze słowa odmieniane przez wszystkie przypadki – i że otrzymamy połowę tych środków. Tak mówili wasi przedstawiciele. Tymczasem okazało się, że polityka twardych negocjacji, polityka asertywna, a nie poklepywania po ramieniu, jest polityką najbardziej skuteczną. (Oklaski) I w ramach tej polityki uzyskaliśmy największe środki w Unii Europejskiej. Wystarczy popatrzeć na tę tabelę, którą pokazywał mi premier Czech, chyba nawet na konferencji prasowej pokazywał sam premier Węgier, gdzie Polska wśród 27 krajów jest na pierwszym miejscu w łącznej puli dostępnych środków. (Oklaski)

Wysoka Izbo! Była dyskutowana również tzw. sprawa praworządności. Otóż wiemy doskonale, że od ponad 2 lat toczyła się procedura włączenia tzw. warunkowości, czyli uzależnienia dostępu do środków od hipotetycznego spełniania warunków praworządności, które nie wiadomo kto i jak, nie wiadomo kto i według jakich kryteriów miały określać. I myśmy rzeczywiście przeciwko temu występowali, zresztą nie tylko razem z panem premierem Węgier. Bardzo ciekawe były głosy ze środka Rady Europejskiej, głosy innych premierów...

(Poseł Iwona Śledzińska-Katarasińska: Których?)

...również tych, którzy zasadniczo stoją, jeśli chodzi o pewne spory, po drugiej stronie. Były to głosy wskazujące na niedookreśloność pewnych definicji, na bardzo duże ryzyko zastosowania zapisów w takich przypadkach, które nie mają określonego stanu prawnego. I te zdolności negocjacyjne, budowania koalicji i przekonywania, leżące po stronie kilku państw zwłaszcza Grupy Wyszehradzkiej, zwłaszcza Węgier i Polski, zaskutkowały dobrym rozwiązaniem. Chodzi o rozwiązanie, w ramach którego Rada Europejska na zasadzie jednomyślności, co wszyscy wiedzą, musi się wypowiedzieć w tej kwestii. A porównując zapisy poprzednie do dzisiejszych... Wystarczy porównać zapisy. Wcześniejsze zapisy: rzeczywiste uzależnienie od tzw. praworządności, nie wiadomo kto i na jakiej zasadzie miały ją określać, i dzisiejsze zapisy, odnośnie do których my zdecydowanie potwierdzamy również to, że chcemy, aby środki wydawane były uczciwie, gdyż, Wysoka Izbo, pewnym pretekstem czy powodem do tego, żeby dyskutować w ogóle nad tym tematem, był głos, z którym my się całkowicie zgadzamy, żeby dyscyplina budżetowa, dyscyplina finansowa, twarde działania antykorupcyjne, które są znakiem firmowym Prawa i Sprawiedliwości (Oklaski), znalazły odzwierciedlenie w zapisach konkluzji. I te działania znalazły odzwierciedlenie w zapisach konkluzji, ponieważ nam na tym również zależało.

(Poseł Cezary Grabarczyk: Ha, ha, ha!)

Zależało nam jednak również na tym, żeby te niedookreślone procedury, które były w ramach Rady Unii Europejskiej, opracowywane od ponad 2 lat, się nie znalazły. I one się tutaj nie znalazły. I to dlatego, szanowni państwo, może najlepiej o naszym zwycięstwie w tym zakresie świadczy kilka krótkich cytatów z prasy międzynarodowej, o której wspominałem. Tu "Washington Post", który mówi o wielkim zwycięstwie Węgier i Polski. (Oklaski)

(Głosy z sali: Bravo!)

Tutaj dalej: Rule of Law... Budget, "Politico", czyli bardzo często cytowany portal Unii Europejskiej "Politico": Węgry dostały wszystko, co chciały. Właściwie dostały wszystko, co sobie mogły tylko wyobrazić, że będą chciały. Tutaj "Euroactiv", Rule of Law Retreat.... Tutaj

mamy z kolei "The New York Times", czyli cytaty, które potwierdzają, że Polska i Węgry osiągnęły swoje cele. To tak dla waszej informacji.

(Poseł Robert Kropiwnicki: Prasówka? TVP Info.)

Ale także, szanowni państwo, chcę pokazać, w jaki sposób negocjowaliśmy z tą grupą najbardziej skąpych państw. Otóż tutaj są cytaty z wypowiedzi bardzo znanych ekonomistów europejskich, Paula De Grauwe'a, czy różnych przedstawicieli świata polityki, którzy pokazują, że ta grupa najbardziej skąpych państw jednocześnie najbardziej korzysta na jednolitym rynku europejskim. Korzysta poprzez to, że są takimi rajami podatkowymi. Korzysta również w taki sposób, że kształtuje regulacje, kształtuje legislację głównie, trzeba to powiedzieć, pod siebie. My używaliśmy tych argumentów w bardzo konkretny sposób, w bardzo wielu momentach, tworząc koalicje, tworząc aliansy i sojusze, które pomogły nam koniec końców przekonać zarówno Komisję Europejską, jak i całą Radę Europejską do naszego wariantu, do naszych propozycji, które niewiele się różniły od tego, co sobie założyliśmy.

Każdy sobie stawia oczywiście bardzo wysokie cele. Zarówno w polityce dotyczącej rolnictwa, wspólnej polityce rolnej, otrzymaliśmy więcej środków niż pół roku temu jeszcze ktokolwiek mógł przypuszczać. W polityce spójności otrzymaliśmy znacząco więcej środków w łącznej puli, nie tylko więcej niż w poprzedniej perspektywie negocjowanej przez naszych oponentów politycznych, ale więcej niż jeszcze kilka miesięcy temu ktokolwiek mógł przypuszczać. Podobnie środki są angażowane w transformację energetyczną, w politykę klimatyczną, która w najbliższej dekadzie jest tak ważna dla Unii Europejskiej. To ogromne dodatkowe środki, których nie było wcześniej na stole. Jeszcze pół roku temu, można powiedzieć, nie było ich na stole. I progresja w procesie negocjacyjnym, w stawianiu przez nas warunków się opłaciła.

Dlatego, Wysoka Izbo, chciałbym dzisiaj, przedstawiając rezultaty naszych negocjacji, powiedzieć, że to jest dobry albo nawet bardzo dobry budżet dla Polski. On nie tylko nie oznacza, jak mówi opozycja, straconych lat, on oznacza wsparcie dla naszego modelu gospodarczego, zrównoważonego modelu gospodarczego. I oznacza, że szansa na złotą dekadę, na bardzo dobre lata przed nami jest znacząco wyższa, gdyż te środki wesprą rozwój infrastruktury w całej Polsce. To wyrównanie dopłat dla rolników do średniej unijnej, czyli to, co sobie założyliśmy. (Oklaski)

(Głosy z sali: Bravo!)

Wesprą one także te procesy, na których nam bardzo zależy, czyli Polska jako kraj nowoczesny, Polska, która korzysta z innowacji innych, ale rozwija też swoje innowacje. Rozwija działy badań, rozwoju, wdrażania różnych rozwiązań, bo wiadomo, że tam są najwyższe marże, a one się przekładają na wyższe pensje naszych pracowników, wyższe pensje naszych obywateli, a to jest podstawowy cel naszej polityki europejskiej, polityki gospodarczej.

A więc, droga opozycjo, myślę, że dzisiaj jest taki czas, że trzeba się uśmiechnąć. Trzeba się uśmiechnąć rzeczywiście do sukcesu, który odnieśliśmy. (Oklaski)

(Głosy z sali: Bravo!)

Trzeba te nasze dodatkowe środki, które są i które już dzisiaj zresztą nie stanowią tak znaczącej części w procesach inwestycyjnych, jak jeszcze 7, 10 lat temu, kiedy rzeczywiście to była główna porcja, główna część w inwestycjach publicznych... Dzisiaj Polska wypracowała dzięki uszczelnieniu systemu podatkowego, co nam bardzo zresztą pomogło w przekonaniu naszych partnerów w Unii Europejskiej... (Wesołość na sali) Ten argument... Wiem, że wy go bardzo nie lubicie, ale drodzy rodacy muszą wiedzieć, że skuteczne uszczelnienie systemu podatkowego, walka z lukami VAT, walka z mafiami VAT-owskimi, które w czasach Platformy

Obywatelskiej hulały po Polsce, jak chciały, była dla nas znakomitym argumentem. Dlaczego? Bo to oznacza, że Polska skutecznie walczyła z korupcją... (Oklaski)

(Głosy z sali: Bravo!)

...więc nie musicie wdrażać już nowych mechanizmów, skoro my pokazaliśmy, jak skutecznie walczyć z korupcją, która się rozpanoszyła w Polsce w poprzednich latach. Te dodatkowe środki, które uzyskaliśmy z uszczelnienia, wraz z dodatkowymi środkami, które uzyskaliśmy w negocjacjach unijnych, będą stanowiły kluczowy zastrzyk rozwojowy dla Rzeczypospolitej Polskiej na najbliższe 7 lat. To wielki sukces polskiej dyplomacji.

Chcę z tego miejsca jeszcze podziękować. Podziękować naszym partnerom, partnerom z Grupy Wyszehradzkiej, ale też z innych państw Europy Środkowej, np. ze Słowenii, bo głos pana premiera Słowenii był bardzo, bardzo ważny w całym tym procesie. Chcę podziękować również wszystkim ministrom, całej Radzie Ministrów, wszystkim naszym współpracownikom, którzy byli zaangażowani w ten proces. (Oklaski) Państwo ministrowie budowali pozycje negocjacyjne w szczegółowych obszarach.

Bardzo dziękuję wam i waszym zespołom w ministerstwach, resortach, agencjach, instytucjach współpracujących.

Świetne przygotowanie materiałów, dostępność materiałów na każdą okoliczność negocjacyjną – a rozmów kularowych były setki, sesji plenarnych były dziesiątki, licząc łącznie cały proces z ostatnich kilku miesięcy – to spowodowało, że mieliśmy twarde argumenty, twarde, liczbowe, merytoryczne argumenty. One przeważyły o naszym zwycięstwie i również one przyczyniły się do tego, że Polska wraca z tego szczytu europejskiego razem z innymi państwami, oczywiście głównie Europy Środkowej, jako wielki zwycięzca. Możemy być bardzo dumni ze skuteczności całej naszej dyplomacji, skuteczności Rady Ministrów, bo to wspólna sprawa i wspólne zwycięstwo. Dziękuję bardzo. (Długotrwałe oklaski)

(Część posłów wstaje i klaszcze)

(Posłanki Joanna Borowiak i Lidia Burzyńska wręczają premierowi kwiaty)

(Część posłów skanduje: Mateusz! Mateusz! Mateusz!)

(Część posłów skanduje: Dziękujemy! Dziękujemy! Dziękujemy!)

Przemówienie Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego w Sejmie 27 października 2020 roku w związku z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry (druki nr 682 i 702)³

Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo! Oczywiście w pierwotnym kształcie chciałem przedstawić tutaj bardzo różne aspekty funkcjonowania Ministerstwa Sprawiedliwości, prokuratury, które bardzo mocno przemawiają za tym, że wymagała ona reformy, wymagała ona bardzo głębokiej reformy, takiej, jakiej podjął się pan minister Zbigniew Ziobro. Tych bardzo licznych przykładów

³ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu Posiedzenie nr 20 w dniu 27-10-2020 (1. dzień obrad). 12. punkt porządku dziennego: Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry (druki nr 682 i 702), Sejm.gov.pl, 27 października 2020, <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=20&dzien=1&wyp=209&view=4>.

można przytaczać wiele i przytaczałem je, bo mam trochę takie déja vu jako osoba, która trzeci raz w krótkim czasie broni pana ministra sprawiedliwości...

(Głos z sali: Po co?)

...przed niesłusznie wniesionym wnioskiem o wotum nieufności. Ale ponieważ szereg państwa uwag też dotyczyło spraw szerszych, to postanowiłem to moje wystąpienie również co nieco rozszerzyć, mając na uwadze to, że te konkretne kwestie, o których mówiłem niedawno, kilka miesięcy temu, będą się przewijać w tej krótkiej mojej wypowiedzi również teraz.

Otóż rzeczywiście, drodzy państwo, wyjść należy od tego, co tutaj w niektórych wypowiedziach miało miejsce, a w szczególności w wypowiedzi pana przewodniczącego Budki, którego szkoda, że teraz z nami nie ma, bo mógłby kontropowieści do tego, co przedstawił, usłyszeć. Otóż przede wszystkim trzeba powiedzieć, że tak, od wielu lat toczy się pewnego rodzaju spór o Polskę, bardzo głęboki spór o Polskę, którego nową emanacją są ostatnie wydarzenia, wydarzenia z ostatnich dni, tygodni, miesięcy, ale właśnie również lat i dziesięcioleci. I w takim kształcie na to patrząc, minister Ziobro, minister sprawiedliwości podjął się dzieła naprawy ministerstwa, które w tym jądrze nieprawidłowości, niedoskonałości, jądrze też bardzo często niedobrych i złych postępowań i antywartości się znajdowało. I z tego też wynika to, że ta naprawa trwa dłużej, bo rzeczywiście jedną z podstawowych kwestii, które trzeba było uregulować po latach zaniedbań, była polityka społeczna, ale rozumiana nie tylko tak, jak rozumieliśmy ją w czasie naszej pierwszej kadencji, czyli polityka, która rekompensowała wielkim grupom społecznym niedostatki materialne do takiego stopnia, do jakiego mogła rekompensować. Ale teraz, zwłaszcza w drugiej kadencji – i to przez pierwszą kadencję było również widoczne w działaniach Ministerstwa Sprawiedliwości – podejmujemy się kolejnego dzieła naprawy polityki społecznej, rozumianej jako służba państwa tym, którzy tej służby najbardziej potrzebują, którzy tego wsparcia najbardziej potrzebują.

(Poseł Cezary Tomczyk: Może coś o Ziobrze.)

Trochę tak jak Wincenty Kadłubek, nasz wielki polski intelektualista mówił, że właśnie musimy dbać o naszych najłabszych. I to jest motto, lejtmotyw Ministerstwa Sprawiedliwości, czyli szeroko rozumiana polityka społeczna, stojąca absolutnie w kontrze do tego, co było przez 25 lat, kiedy w większości rządy sprawowały formacje związane z Lewicą czy z Platformą Obywatelską.

(Poseł Cezary Tomczyk: Polityka społeczna w Ministerstwie Sprawiedliwości.)

Tak, to jest zupełnie inne podejście do działania państwa wobec społeczeństwa wobec społeczeństwa, czyli polityka społeczna w innym kształcie.

Drugi bardzo ważny obszar to sprawczość państwa i sprawczość instytucji państwa. I tu trzeba było naprawiać bardzo wiele, a Ministerstwo Sprawiedliwości było jednym z fundamentalnych obszarów – poprzez naprawę, dzięki której można było doprowadzić do większej sprawczości państwa, sprawności i sprawczości państwa. Czyli tego, co nie tylko niedomagało w latach do roku 2007, ale co wy w dużym stopniu jeszcze pograżyliście. Pogłębiliście te patologie w latach 2007-2015, właśnie poprzez brak sprawności państwa na elementarnym poziomie.

(Głos z sali: Ale był tam Gowin.)

(Poseł Cezary Tomczyk: Przecież pan był doradcą Tuska.)

I tu Ministerstwo Sprawiedliwości odgrywa, owszem, bardzo ważną rolę, w całym systemie podatkowym, który naprawiliśmy do takiego poziomu, że do dzisiaj nie możecie się nadziwić,

że mimo że jesteśmy w kryzysie, jak cały świat, to potrafimy realizować deficyt budżetowy na poziomie niższym – i procentowo do PKB, i w wartościach bezwzględnych – niż wy po daleko mniejszym kryzysie kilka lat temu. (Dzwonek, oklaski) A więc elementarna sprawczość i sprawność państwa.

(Poseł Cezary Tomczyk: 300 mld.)

Trzeci obszar to obszar polityki zagranicznej, gdzie odzyskałiśmy pewną wewnątrzsterowność tej polityki.

(Poseł Cezary Tomczyk: Minister Ziobro prowadzi politykę zagraniczną.)

Ponieważ wasze oskarżenia były zupełnie bezpodstawne, to w tym kontekście również trzeba popatrzeć na naprawę podstawowych instytucji wymiaru sprawiedliwości jako element zapewnienia tej wewnątrzsterowności polityki zagranicznej. I dlatego w tym kontekście cała walka o to, zresztą w duchu czerpania ze źródeł, czerpania z wzorców europejskich. Zobaczcie, w jakiej konfuzji znalazł się jeden z dużych krajów europejskich, który kontynuuje reformę Krajowej Rady Sądownictwa u siebie, właściwie idąc jeszcze dalej niż reforma, którą my ukształtowaliśmy na bazie właśnie tego kraju.

(Poseł Cezary Tomczyk: A co z tym Ziobrą?)

(Poseł Iwona Arent: Szef klubu powinien się zachowywać przyzwoicie.)

No właśnie, ponieważ zasady, którymi kierowało się Ministerstwo Sprawiedliwości, rekonstruując wiele obszarów wymiaru sprawiedliwości, były właściwe, czerpały z najlepszych wzorców, z dobrych wzorców niektórych krajów Europy Zachodniej, a brak ekwiwalentnego, równoprawnego traktowania Polski względem krajów zachodnich był często piętnowany przez pana ministra Ziobrę i Ministerstwo Sprawiedliwości. I bardzo słusznie, bo nie zgadzamy się na to, żeby w Unii Europejskiej były państwa równe i równiejsze. Polska jest równoprawnym partnerem, krajem, który ma takie same prawa jak wszystkie inne kraje Unii Europejskiej. (Oklaski)

W wymiarze indywidualnym, czyli w odniesieniu do poszczególnych ludzi, mógłbym mówić naprawdę bardzo długo o bardzo wielu haniebnych wyrokach, które zapadały również w ostatnich czasach, w ostatnich miesiącach. Przeglądajcie sobie państwo ostatnie miesiące i kilka wyroków, które zapadły.

(Poseł Cezary Tomczyk: Co z tym Ziobrą?)

Powiem tylko generalnie, że naszą zasadą, którą się kierujemy, zasadą, którą kieruje się minister sprawiedliwości, jest to, że prawo nie może być niesprawiedliwe dla tych słabszych, że prawo musi w sposób równy traktować wszystkich, że nie ma równych i równiejszych, że ci, którzy są możliwymi tego świata, też podlegają prawu. To jest zasada państwa sprawiedliwego, państwa, które w równy sposób traktuje wszystkich swoich obywateli.

(Poseł Cezary Tomczyk: A jak to jest z tymi działkami przepisany na żonę?)

I dlatego patrząc na to – i z perspektywy makro, i z perspektywy poszczególnych obywateli – wielka reforma wymiaru sprawiedliwości, której podjęliśmy się w 2015 r., która została powierzona w ręce ministra Ziobry, jest i będzie kontynuowana. Ministrowi sprawiedliwości za tę trudną pracę należą się podziękowania i dlatego wnioskuję do Wysokiej Izby o odrzucenie wniosku o wotum nieufności i zaufanie panu ministrowi, że te reformy, które prowadzi – często po grudzie, bo jest to niezwykle trudna materia – są kluczowe do doprowadzenia do końca, jeśli chcemy żyć w nowoczesnym kraju, jeśli chcemy żyć w kraju dostatnim i takim, jak w Europie

Zachodniej, gdzie wymiar sprawiedliwości rzeczywiście jest sprawniejszy, szybszy, to dalsza reforma jest konieczna. I dlatego wniosek opozycji powinien być zdecydowanie odrzucony. Dziękuję. (Oklaski)

Przemówienie Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego w Sejmie 18 listopada 2020 roku w związku z informacją dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec – grudzień 2019 r. (przewodnictwo Finlandii w Radzie Unii Europejskiej) (druk nr 186) oraz komisyjny projekt uchwały (druk nr 297). 7. Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń – czerwiec 2020 r. (przewodnictwo Chorwacji w Radzie Unii Europejskiej) (druk nr 565) oraz komisyjny projekt uchwały (druk nr 610)⁴

Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo! Chciałbym przedstawić dzisiaj kilka zasadniczych informacji i przemyśleń dotyczących sprawy dla Polski najważniejszej, sprawy, która dotyczy tego, czy nasz los ma być w naszych rękach, czy będziemy sami decydować o naszych sprawach, czy będzie w rękach innych.

(Poseł Cezary Tomczyk: Czyli jednak Ziobro wygrał.)

To nie jest podział na prawicę, lewicę, to jest podział na tych, którzy chcą, żeby naród polski decydował sam za siebie, i na tych, którzy chcą, żeby kilku urzędników w Brukseli decydowało o naszym losie. (Oklaski)

Rok 2020 to bardzo dziwny, trudny rok i wyjście z tego roku, wyjście z ciosem, wyjście z tarczą, będzie możliwe, jeżeli będziemy solidarni, jeżeli będziemy prowadzili politykę wyłącznie w interesie państwa polskiego, narodu polskiego. I dlatego w okolicznościach, które wszyscy dobrze znamy, chciałbym przedstawić Wysokiej Izbie, jak patrzymy na te sprawy, jak ja patrzę na sprawy związane z tzw. wetem, z tzw. budżetem Unii czy krajowym programem odbudowy, europejskim funduszem odbudowy.

Otóż dzisiaj stoimy przed fundamentalnym wyborem, który jednocześnie obnaża hipokryzję opozycji, ponieważ wy często mówicie, że dla nas Unia Europejska to jest tylko skarbonka albo to są tylko pieniądze. Otóż nie, Wysoka Izbo, Unia Europejska to są wartości. Unia Europejska to jest wartość taka jak równość wszystkich państw wobec prawa, to są wartości przestrzegania traktatów, a nie tworzenie rozporządzeń, które de facto obchodzą traktaty, o czym dobrze wiecie. (Oklaski) To jest spójność, to jest walka o spójność całej Unii Europejskiej. Spójrzcie dalej, o dwa, trzy kroki dalej, do przodu. Czy mogłoby przyjęcie już dzisiaj takiego rozporządzenia, które mogłoby być w dowolny sposób interpretowane przez iluś biurokratów z Brukseli? Groziłoby po prostu na późniejszych etapach rozpadem Unii Europejskiej, bo ten instrument, jak myślicie, dziś skierowany przeciwko nam, Węgrom, może Słowenii, może jeszcze jakimś krajowi z Europy Środkowej, za kilka lat, za dwa, trzy lata może być skierowany przeciwko komuś innemu. Zastanówcie się, czy to jest spojrzenie, czy to jest Unia Europejska, jakiej chcemy, czy to jest Unia Europejska, jaka ma szansę przetrwać. Nie, taka Unia Europejska

⁴ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu Posiedzenie nr 21 w dniu 18-11-2020 (1. dzień obrad) 6. i 7. punkt porządku dziennego, Sejm.gov.pl, 18 listopada 2020, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=21&dzien=1&wyp=142&view=5>.

nie miałyby szans przetrwać. Unia, gdzie jest europejska oligarchia, która karze tych dzisiaj słabszych i wciska ich do kąta, to nie jest Unia Europejska, do której wchodziliśmy, i to nie jest Unia Europejska, która ma przed sobą przyszłość. (Oklaski) Unia Europejska musi się opierać na fundamencie prawa i pewności prawa. To też zasada, o którą walczyliśmy, bo bez tej zasady pewności prawa Unia Europejska jest mechanizmem podejmowania arbitralnych decyzji przez eurokratów, a de facto przez europejską oligarchię, czasami przez kilka silniejszych krajów, po to tylko, żeby zdominować te słabsze. I na to nie ma naszej zgody. (Oklaski)

Ta wasza obłuda właściwie skrywa bardzo często argumenty płytkie, argumenty, które po waszej stronie pokazują, że chcecie zrobić wszystko, żeby zaszkodzić de facto Polsce. Nie tylko nam, rządzącym. Zaszkoździć Polsce. My na to nie pozwolimy. (Oklaski) Przedstawię na początek trzy argumenty, które teraz często padają w debacie publicznej i dotyczą tego rozporządzenia.

Po pierwsze, jest mowa o tym, że jeżeli to rozporządzenie nie będzie przyjęte, jeżeli budżet nie będzie w ślad za tym przyjęty, to będzie to groziło tym, że w ogóle budżetu nie będzie. Zaczynacie teraz straszyć pieniędzmi, chociaż wcześniej, przez 5 lat, jakoby walczyliście o praworządność. Do tego zaraz też się odniosę. Otóż, szanowni państwo, art. 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej mówi wyraźnie, że jest konieczność uzgodnienia przewidywanego na kolejny rok. W oparciu o to przewidywanie jest możliwość realizacji podstawowych działań i zadań Unii Europejskiej, łącznie z dopłatami dla rolników, a także zadań związanych z Funduszem Spójności. A więc ten argument nie ma podstaw w faktach.

Drugi argument, którym posługujecie się wy i z wami współpracujący publicyści, jest taki, że weto to jest taka broń atomowa, jak mówicie, to jest taka bomba, która właściwie wszystko rozwali. Szanowni państwo, nie zgadzam się z takim rozumowaniem, fundamentalnie się nie zgadzam. Jest dokładnie odwrotnie. Właśnie dzięki temu, że jest weto, na wielu różnych polach, wykorzystywane przez wiele różnych państw, Unia Europejska trwa, ponieważ dzięki temu cały czas jest grupą, organizacją państw, które starają się ze sobą z szacunkiem dogadać, zawrzeć kompromis. Gdyby tego weta nie było – nazwałbym je bezpiecznikiem – gdyby tego bezpiecznika nie było, to właśnie doszłoby do tego, że prędzej czy później, raczej prędzej niż później, Unii Europejskiej groziłoby po prostu rozpad. (Oklaski)

I wreszcie podkreślę raz jeszcze, że dbając o to, aby prawo wtórne nie było nad prawem pierwotnym... Ta dyskusja toczy się nawet w służbach prawnych Rady, w służbach prawnych Komisji, choć tam w bardzo pokrętny sposób prawo jest interpretowane. Ale my dbamy o to, żeby był porządek w prawie Unii Europejskiej, żeby była właściwa hierarchia w *acquis communautaire* i żeby pewność prawa była zachowana. Tylko dzięki temu, że we właściwy sposób podejmiemy do tej fazy negocjacji... I jeżeli nasi partnerzy nie rozumieją, że nie zgadzamy się na nierówne traktowanie państw, na kij w rękę, który zawsze będzie wykorzystany przeciwko nam tylko dlatego, że komuś nie podoba się nasza władza, to rzeczywiście tego weta na koniec użyjemy, choć przecież już teraz powiedzieliśmy na posiedzeniu COREPER, że my na takie rozporządzenie się nie zgadzamy. Jak rozumiem, pewien proces myślowy został tam uruchomiony.

Szanowni Państwo! Wysoka Izbo! Chcę podkreślić jeszcze coś więcej w kontekście tego tematu, bo bardzo często jesteśmy konfrontowani z takimi sytuacjami, że te środki europejskie to jest takie kieszonkowe dla nas albo może jakaś jałmużna, może jakieś pieniądze, bez których nie możemy żyć absolutnie, i w ogóle powinniśmy na kolanach klęczeć, żeby te pieniądze otrzymać i je zachować. Szanowni państwo, drodzy rodacy, drodzy obywatele Europy, jest inaczej. Unia Europejska jest od strony gospodarczej konglomeratem państw, które są ze sobą związane bardzo wieloma zależnościami gospodarczymi dwustronnymi, i sam fakt, że na tym etapie członkostwa w Unii Europejskiej Polska i kraje Europy Środkowej otrzymują więcej

środków, niż wkładają do Unii Europejskiej, nie oddaje całej rzeczywistości, tego, kto odnosi jakie korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej.

Wystarczy bowiem popatrzeć na to, że funkcjonowanie w ramach ujednoczonego obszaru regulacyjnego przynosi większe korzyści zawsze tym, którzy są silniejsi technologicznie. Owszem, i nam czasami może je przynosić, a czasami nie. Ale właśnie wtedy te główne swobody, zwłaszcza swoboda przepływu osób... Przecież kwiat naszego narodu wyjechał, 2 mln Polaków wyjechały na stałe na Zachód. To wielka strata dla nas, a wielka korzyść dla nich. Swoboda przepływu kapitału, swoboda przepływu produktów – to również jest wielka korzyść dla naszych partnerów.

Ale my domagamy się przede wszystkim tego, żeby Unia Europejska nie była Unią podwójnych standardów, żeby była Unią równych, a nie Unią równych i równiejszych. (Oklaski) Bo jak interpretować fakt, że jest jedno duże państwo, gdzie to minister sprawiedliwości właściwie decyduje o tym, kto ma być sędzią? Ba, w tym państwie nawet politycy mogą być sędziami.

(Głos z sali: Polska.)

Nic się nie dzieje. Nikt nie mówi w Komisji Europejskiej, że to narusza praworządność. Praworządność i łamanie praworządności stały się w Unii Europejskiej pałką propagandową. Odrzucamy takie stanowisko. Odrzucamy takie podejście. (Oklaski)

Dobrze znamy z czasów PZPR, z czasów komunistycznych użycie tych pałek propagandowych: rewizjonizm, kułak, element antysocjalistyczny. Starsi jeszcze doskonale to pamiętają.

(Poseł Borys Budka: No właśnie wy to robicie.)

Odrzucamy te pałki propagandowe, bo...

(Głos z sali: Bo mamy swoje.)

...praworządność jest dzisiaj stosowana w Unii Europejskiej jako swego rodzaju straszak i jest stosowana w sposób odwrotny do wartości i zawartości tego sformułowania, tej definicji. Po prostu przez praworządność należy rozumieć również prawo państw do reformowania zgodnie z traktatami i z własną konstytucją swoich wymiarów sprawiedliwości.

(Głos z sali: No właśnie.)

Należy rozumieć odpowiednią hierarchię i strukturę praw, o czym wspomniałem. I dlatego mówimy głośno "tak" dla Unii Europejskiej, ale mówimy głośno "nie" dla różnych karcących nas niczym dzieci mechanizmów, które w nierówny sposób traktują Polskę i inne kraje członkowskie Unii Europejskiej. (Oklaski)

Szanowni Państwo! Warto też przypomnieć tu kilka przykładów. Kiedy u nas mamy do czynienia z opisem funkcjonowania demokracji albo demonstracji jako części oczywiście praw obywatelskich, to ktoś doszukuje się dziury w całym. Tymczasem u jednego z naszych dużych partnerów podczas protestu żółtych kamizelek zginęło kilkanaście osób i nikt tutaj nic nie mówił. Gazociąg Południowy nie może powstać, ale Gazociąg Północny może powstać. Prawda?

(Poseł Borys Budka: No ja cię, pan to odkrył?)

Albo Włochy – 10 wyroków TSUE niewykonanych. To dane chyba na lipiec. Grecja – 11 wyroków TSUE niewykonanych. I co? I nic. Nic się nie dzieje.

(Poseł Cezary Tomczyk: Co z tymi działkami?)

Tymczasem wobec innych państw członkowskich stosuje się zasady, które można określić tylko jako zasady nierównego traktowania państw członkowskich, i na to na pewno nie będzie

naszej zgody. (Oklaski) Zresztą mówicie, że weto budżetowe jest takie groźne, a przecież to w czasach waszych rządów, kiedy szefem DG, komisji do spraw budżetu, był pan Janusz Lewandowski, w 2010 r., również chyba Dania, Szwecja, Holandia – jeśli dobrze pamiętam – zagroziły wetem budżetu. Wielka Brytania zresztą również groziła wetem budżetu wielokrotnie. I czy coś się stało komuś w związku z tym? Nie.

(Poseł Katarzyna Lubnauer: Tak. Brexit.)

Po prostu budżet, a także zasady realizacji budżetu, w tym rabaty dla tych najbogatszych, bo oni świetnie pilnują swoich interesów, dopasowano do ich dezyderatów. I dlatego teraz my, patrząc 5-10 lat do przodu, chcemy zapewnić zdolność państwa polskiego do realizacji naszych reform, naszej wizji działań. Nikt nie będzie nas zmuszał do realizacji cudzych wizji. (Oklaski)

Szanowni Państwo! Jesteście za mechanizmem właściwie arbitralnym, który może być też zmienny w czasie, a przez to – jeszcze bardziej groźny. Wchodzicie w to jak w masło. Bardzo ciekawe. To może przyjmujemy taką zasadę, tak hipotetycznie, że np. jak jakieś samorzady nie będą wykonywały we właściwy sposób swoich zadań, to my jako rząd – ciekawe, co byście na to powiedzieli – będziemy mogli wtedy dowolnie odbierać według naszych uznaniowych zasad środki, np. jak komuś jakaś rura pęknie... (Oklaski)

(Poseł Agnieszka Pomaska: Przecież to robicie.)

...albo jak ktoś nie wypełni podstawowych obowiązków w zakresie edukacji. Zabierzemy wtedy część dotacji, subwencji oświatowej albo część podatków, które wpływają szerokim strumieniem do samorządów dzięki uszczelnieniu systemu podatkowego przez Prawo i Sprawiedliwość. Co byście powiedzieli na takie hipotetyczne rozwiązanie?

Drodzy rodacy, tak to wygląda. To tak, jakby dzisiaj rząd na skutek jakichś błędów, czasami niedoskonałości, nieregularności, ale czasami patologii, nie uznawał pewnej ciągłości działania i występował przeciwko samorządom. Nie. Na tym wyższym poziomie na dokładnie takie rozumowanie absolutnie się nie zgadzamy. (Oklaski)

Szanowni Państwo! Wysoka Izbo! Cały mechanizm unijny oparty jest o zasady kompromisu, szacunku jednych wobec drugich. I bardzo często spotykamy się z próbą ominięcia tej zasady, ale dzisiaj rzeczywiście, w tych dniach, w tych tygodniach, doszło do pewnego skumulowania tych wszystkich niejasności, nieścistości. Chcę w związku z tym bardzo wyraźnie powiedzieć: my jesteśmy jak najbardziej za uczciwym wydawaniem każdego euro z tego budżetu. Drodzy obywatele Europy, drodzy rodacy, my jesteśmy tą formacją, która w sposób rzeczywisty zwalczyła w dużym stopniu oczywiście korupcję. Korupcja, nieuczciwość czy różnego rodzaju patologie i nieprawidłowości...

(Poseł Borys Budka: Sasin.)

...chcemy dalej zwalczać. Dlatego wszelkie reguły, które odnoszą się do realizacji budżetu od tej strony...

(Poseł Cezary Tomczyk: Jesteście najbardziej skorumpowanym rządem Polski.)

...są dla nas jak najbardziej dopuszczalne, ale tylko takie reguły. A na pewno nie takie zapisanie rozporządzenia, które de facto będzie oznaczać dowolność i arbitralność w stosowaniu restrikcji wobec Polski. Takie podejście z góry odrzucamy. (Oklaski)

To jest, szanowni państwo, zwrotny moment w historii Unii Europejskiej. Nie lekceważcie tego. Pan przewodniczący Budka, zdaje się, powiedział coś takiego, że zawetowanie to jest zdrada polskiej racji stanu. Otóż, szanowni państwo, drodzy rodacy...

(Poseł Sławomir Nitras: I ma rację.)

...jest dokładnie odwrotnie. Jest dokładnie odwrotnie. (Oklaski) Dopuszczenie do tego, żeby w oparciu o mgliste, niejasne, niekonkretne, arbitralnie stosowane zapisy rozporządzenia, które – ja mam pełne przekonanie co do tego – będą mogły być zastosowane przeciwko Polsce tylko na zasadzie politycznej, a więc motywowane politycznie, może doprowadzić do rozpadu Unii Europejskiej. A więc polską racją stanu, ba, europejską racją stanu jest dbać o to, żeby zasady i wartości europejskie były przestrzegane. I to jutro wyraźnie powiem również w Radzie Europejskiej. (Oklaski)

Ale może, szanowni państwo, warto się rozprawić z jeszcze jednym mitem, z tym mitem, który mówi o tym, że Polska jest taką brzydką panną bez posagu, że my musimy pukać tam do drzwi i właściwie same korzyści tylko z tego budżetu do nas płyną, a po drugiej stronie jest tylko samo dobrodziejstwo, prawda, i dobra wola. Jeden z przywódców europejskich nie tak dawno temu powiedział, że Unia Europejska nie może być traktowana ? la carte albo jak supermarket, prawda, z którego sobie coś wybieramy. I wiecie co, drodzy państwo, ja się z tym zgadzam. Unia Europejska nie może tak wyglądać, że są francuskie supermarkety, holenderskie firmy ubezpieczeniowe i inne, niemieckie media, a po naszej stronie są pracownicy delegowani...

(Poseł Jakub Rutnicki: Irlandzkie banki.)

...przeciwko którym występuje się teraz z osobną dyrektywą, a w naszej sytuacji są transportowcy, są kierowcy, którym poprzez pakiet mobilności odmawia się podstawowej, fundamentalnej zasady traktatowej, czyli swobody świadczenia usług. Tak rzeczywiście nie może być. (Oklaski) Takiej Europy ? la carte nie chcemy. Ona obniża konkurencyjność, zmniejsza szanse Europy na konkurencję w ramach globalnych.

Chcemy w związku z tym, żeby rzeczywiście Unia Europejska była mechanizmem sprawiedliwym. Bo my byśmy się chętnie zamienili z tymi Niemcami, Francuzami, Holendrami. Niech ich kierowcy do nas przyjeżdżają na TIR-ach, a my będziemy mieli tam firmy. Tylko nie wiem, czy oni by się chcieli tak zamienić. (Oklaski) Dlatego musimy pilnować, bardzo skrupulatnie pilnować naszych interesów. Do kanonu podstawowych wartości należy właśnie to, żeby państwa zachowały prawo do decydowania o swoim własnym losie. Bo to jest gra o suwerenność. (Oklaski) To jest gra o samostanowienie, o autonomiczność, o niezawisłość. I na pewno takich wartości nie oddamy.

(Głos z sali: Irlandzki bankster.)

Pani Marszałek! Szanowne Panie i Panowie Posłowie! Europa jest wielka wtedy...

(Poseł Cezary Tomczyk: Co z tym działkami?)

...kiedy jest Europą ojczyzn, wtedy kiedy Europa potrafi ze sobą współpracować, kiedy potrafi dbać o wartości transatlantyckie, kiedy potrafi w realny sposób budować spójność gospodarczą. Wtedy Europa jest wielka, Europa ojczyzn, Europa narodów, Europa, jaką zakładali chrześcijańscy ojcowie założyciele. (Oklaski)

(Głosy z sali: Bravo!)

Na pięciolecie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, w kwietniu 2009 r. prezydent Lech Kaczyński powiedział, że Unia Europejska jest taką różą, ale różą z wieloma kolcami. Jest udanym eksperymentem historycznym i dlatego jej drzwi powinny być otwarte dla wszystkich, ale dla wszystkich to znaczy również szacunek różnorodności. Tyle mówicie wy, tyle mówi Unia o różnorodności.

(Poseł Borys Budka: To już pan przegiął.)

Właśnie różnorodność modeli wymiaru sprawiedliwości, modeli fiskalnych, systemów podatkowych i innych aspektów życia społeczno-gospodarczego i politycznego musi leżeć u podstaw trwałości Unii Europejskiej. I innej Unii Europejskiej nie będzie, jeżeli się ta trwała podstawa rozpadnie.

Szanowni Państwo! Mogliśmy iść łatwiejszą drogą. Mogliśmy przytaknąć, prawda, tak jak to robiła Platforma Obywatelska, przytaknąć, zgodzić się na wszystko, nie patrzeć na konsekwencje, ale płyniemy w tym momencie pod prąd, pod prąd mainstreamu, tego mainstreamu w Brukseli, który ma pewną specyficzną wizję Unii Europejskiej, takiej, która w moim odczuciu nie ma szans na przetrwanie. Dlatego właśnie zdecydowaliśmy się walczyć, walczyć o Polskę, ale walczyć też o przyszłość Unii Europejskiej, walczyć o dobry budżet, walczyć o program odbudowy, ale walczyć również o zasady, o wartości. I to jest nasza propozycja, którą kierujemy do Unii Europejskiej, ale również do całego polskiego społeczeństwa. Chodzi o budżet, który został dobrze wynegocjowany w lipcu i dzięki któremu po wynegocjowaniu mamy dzisiaj mocną pozycję negocjacyjną. Wyobraźmy sobie, bo wiem, że są też takie głosy, jak ta rzeczywistość wyglądałaby dzisiaj, gdybyśmy byli jeszcze przed negocjowaniem ostatecznego kształtu budżetu. Otóż według naszych ówczesnych założeń postąpiliśmy w sposób najlepszy z możliwych dla Polski. Zagwarantowaliśmy nasze prawa i bardzo dobry budżet.

(Poseł Borys Budka: Dlatego dzisiaj chcecie go zawetować.)

Ale właśnie dlatego, że dzisiaj dochodzi do fundamentalnych decyzji co do architektury całej Unii Europejskiej na najbliższe nawet 10 lat, na najbliższe długie, długie lata, będziemy stanowczo dbać o polską rację stanu.

Dlatego, szanowni państwo, mam zaszczyt reprezentować tę siłę polityczną, ten obóz polityczny, Prawo i Sprawiedliwość, który zawsze postępuje zgodnie z polską racją stanu (Oklaski), postępuje odważnie, ale i rozważnie, rozważnie i skutecznie. I tak będzie również tym razem. Dziękuję.

(Część posłów wstaje, oklaski)

(Głos z sali: Brawo!)

(Część posłów skanduje: Mateusz! Mateusz! Mateusz!)

(Część posłów skanduje: Hańba! Hańba! Hańba!)

(Część posłów skanduje: Polska! Polska Polska!)

Prezes PiS i wicepremier Jarosław Kaczyński – wystąpienia i wywiady

Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, prezesem PiS, wicepremierem,
„Gazeta Polska”, 4lipca 2018 (fragment)¹

Jak Pan Prezes ocenia sytuację między Polską a instytucjami Unii Europejskiej?

– W mojej ocenie nie ma wątpliwości, iż mamy do czynienia ze skoordynowaną akcją prowadzoną przez jakąś grupę i przy użyciu jakiejś grupy, ale jednak niedającej skutecznej większości, państw członkowskich. Celowo posłużyłem się zwrotem „przy użyciu”, bo nie ulega wątpliwości, iż część tego składu nie działa dobrowolnie, a raczej ulega presji silniejszych. Proszę zwrócić uwagę, że uzgodnione pytania podczas tzw. Wysłuchania Polski zadawał blok ośmiu krajów. Zatem gdybyśmy po tym mieli oceniać siłę naszych oponentów, to powiem językiem dużo młodszego ode mnie pokolenia – szalu nie ma. Oczywiście nie lekceważę sytuacji. Najwięksi unijni gracze potrafią brutalnie wywierać naciski na mniejsze i słabsze państwa. Z tym musimy się liczyć. Prowadzimy działania, o których publicznie nie będę mówił. I zobaczymy, co będzie dalej. Na pewno nie jest tak, że jesteśmy bez szans.

A wsparcie z Polski, które w postaci apeli, wezwań do działania, żądań interwencji, niemal nieustannie płynie w stronę choćby Komisji Europejskiej od totalnej opozycji, stowarzyszeń sędziowskich, części celebrytów – na ile ono utrudnia działanie rządowi?

- Ostatnia fala tej aktywności dotyczyła uruchomienia wobec naszego kraju Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Nikt tu nawet nie siłił się na jakieś niedopowiedzenia czy dyskrecję. A przypomnę kwestię zupełnie podstawową – określenie ustroju sądów wedle traktatów UE jest wyłącznie wewnętrzną sprawą każdego państwa. Zdaje się, że w uruchomieniu tej procedury chodzi przede wszystkim o możliwość ustanowienia tzw. zabezpieczenia, którym będzie nakaz ze strony TSUE wstrzymania wprowadzenia w życie ustawy, czyli m.in. utrzymanie składu Sądu Najwyższego, który wedle nowych przepisów w jakiejś części przejdzie w stan spoczynku.

A czy nie obawia się Pan, iż bunt – bo chyba o buncie można mówić – części środowisk sędziowskich jest nakierowany na wytworzenie alternatywnej rzeczywistości prawnej – prezes SN będzie utrzymywała, że jest nadal pierwszym prezesem, choć nie będzie. A jakaś grupa sędziów będzie uznawała ten stan.

- Nie jest wykluczone, że ku temu zmierzają te działania. Może o tym świadczyć choćby deklaracja części składu Sądu Najwyższego właśnie w sprawie pani sędzi Gersdorf. Ale nie wróżę tej akcji powodzenia. Jestem przekonany, iż w dłuższej perspektywie jest skazana na sromotną klęskę. Ale obserwuję te wyczyny ze spokojem, choć oczywiście nie zmiennie stoję

¹ Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, prezesem PiS, wicepremierem w Gazecie Polskiej, 16 grudnia 2020, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-wicepremierem-jaroslawem-kaczyńskim-3>.

na stanowisku, że prawo obowiązuje wszystkich bez wyjątku i każdy – bez wyjątku – musi się liczyć z przewidzianymi przez prawo konsekwencjami za łamanie przepisów.

18 października 2018 po decyzji TSUE o środkach tymczasowych w sprawie dot. przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym dotyczącym przejścia sędziów SN w stan spoczynku:

„Jesteśmy członkami Unii Europejskiej i będziemy przestrzegać prawa Unii Europejskiej, ale będziemy oczywiście korzystali z naszych praw – mamy prawo do odwołania. Będziemy robili wszystko to, co robią normalne, broniące swoich interesów państwa europejskie, ale w ramach prawa europejskiego i przy założeniu, że prawo europejskie jest obowiązujące wobec wszystkich państw, które są członkami Unii Europejskiej.”²

„To jest wstępna decyzja – jednoosobowa decyzja wiceprezesa (TSUE) będziemy się od niej odwoływali. Myśmy podpisali traktaty i będziemy ich przestrzegać, ale – powtarzam – będziemy też bronić naszych interesów.”³

Jarosław Kaczyński Prezes PiS podczas spotkania z mieszkańcami Radzyna Podlaskiego 7 maja 2019 r.⁴

„W Polsce nie mamy żadnego zamachu na praworządność. Mamy dobrą zmianę i odchodzenie od tego, co było złe i niesprawiedliwe.”

Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, prezesem PiS, PAP, 26 września 2019 (fragment)⁵

„We wtorek rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał opinię, z której wynika, że pytania prejudycjalne sądów w sprawie systemu dyscyplinarnego dla sędziów w Polsce należy uznać za niedopuszczalne. Jak pan ocenia tę opinię?”

– To opinia, z którą nie sposób się nie zgodzić. Miejmy nadzieję, że wyrok TSUE pójdzie w tym samym kierunku i zostanie uznana sytuacja traktatowa. Traktat jasno stwierdza, że te sprawy należą do jurysdykcji własnej państw.

Nawiązując do tematu praworządności, we wtorek szef PO Grzegorz Schetyna oświadczył, że opowiada się za powiązaniem dostępu do funduszy unijnych z przestrzeganiem praworządności przez państwa UE. Jak pan ocenia te słowa?

– W gruncie rzeczy tę wypowiedź można określić jako antypaństwową. Rzecz w tym, że w Polsce nie ma żadnego zagrożenia dla praworządności. To jest wyłącznie twierdzenie opozycji. W gruncie rzeczy to, co powiedział Schetyna, jest żądaniem, by wypłaty dla Polski, dla polskich rolników, polskiej gospodarki zależały od decyzji opozycji. Przy czym z góry

² Jarosław Kaczyński: Odwołamy się od decyzji TSUE, Rzeczpospolita, 19 października 2018, <https://www.rp.pl/Wybory-samorzadowe/181019074-Jaroslaw-Kaczynski-Odwolamy-sie-od-decyzji-TSUE.html>.

³ Kaczyński: Decyzja TSUE – wstępna. Odwołamy się od niej, rmf24.pl, 19 października 2018, <https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-kaczynski-decyzja-tsue-wstepna-odwolamy-sie-od-niej,nId,2646963>.

⁴ Chcemy potężnej Europy a w niej silnej Polski, pis.org.pl, 7 maja 2019, <http://pis.org.pl/aktualnosci/chcemy-poteznej-europy-a-w-niej-silnej-polski>.

⁵ Jesteśmy wiarygodni. Zrealizowaliśmy to, co zapowiedzieliśmy, pis.org.pl, 26 września 2019 <http://pis.org.pl/aktualnosci/jestesmy-wiarygodni-zrealizowalismy-to-co-zapowiedzielismy2019>,

wiadomo, jakie to decyzje będą, bo opozycja uważa, że jak nie oni rządzą, to praworządności nie ma. Sytuacja jest dokładnie odwrotna – jak oni rządzą, to rzeczywiście tej praworządności są deficyty i można dać na to mnóstwo przykładów. Kiedy my rządzymy, to owszem sądy, na które nie mamy żadnego wpływu, dosyć często prawo łamią i chcielibyśmy tę sytuację zmienić. Natomiast jeśli chodzi o tę praworządność, która jest wynikiem intencji władzy czy działań władzy, to tego rodzaju praworządność nie jest naruszana. Ze słów pana Schetyny wynika, że chce szkodzić Polsce, jeśli Prawo i Sprawiedliwość wygra wybory. To jest przekroczenie wszelkiego rodzaju granic politycznej przyzwoitości.

**Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, prezesem PiS,
„Gazeta Polska”, 27 listopada 2019⁶**

Opozycja wzięła na cel Stanisława Piotrowicza. Czy jego przeszłość nie jest obciążeniem?

– Pan Stanisław Piotrowicz, niebawem sędzia Trybunału Konstytucyjnego, był atakowany, ponieważ przeprowadzał reformę sądownictwa. Przecież wystarczy dokładnie sprawdzić, co robił w czasie stanu wojennego, w czasach PRL-u, przeczytać akta spraw, które prowadził. Nie zrobił nic złego, więcej – pomógł, co wymagało pewnej determinacji, gotowości do rezygnacji z awansów, zgody na degradację. To wcale nie mało. Był więc w PZPR, ale należał do tej grupy prokuratorów i sędziów, którzy starali się maksymalnie łagodzić represje. To była szersza grupa, ostro strofowana na przykład przez ministra sprawiedliwości Domaradzkiego. Z tym zjawiskiem spotykałem się jako członek Komitetu Helsińskiego (podziemnego oczywiście), pisząc sprawozdania dla Helsinki Watch. Dziś wiem, że około połowy spraw było rozpatrywanych w sposób łagodniejszy, niż przewidywały to przepisy stanu wojennego. Ale wtedy oczywiście nie było żadnych statystyk. Jednak mimo tego wszystkiego Stanisław Piotrowicz prezentowany jest dziś jako „czarny charakter”. Natomiast w SN można znaleźć sędziów, którzy byli w czasie stanu wojennego surowsi, niż wymagały tego przepisy (jako minimum), i to według naszych przeciwników jest w porządku. Powiedzmy jasno: Stanisław Piotrowicz jest zły, ponieważ nie jest po „właściwej” stronie i – jak już mówiłem – prowadził reformę sądownictwa. Każdy rozsądny człowiek powinien to wiedzieć, bo w tym właśnie tkwią przyczyny tych wściekłych ataków. Poziom hipokryzji i kłamstwa opozycji oraz sprzyjających jej mediów jest po prostu nieprawdopodobny.

**Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, prezesem PiS,
PAP, 14 grudnia 2019 roku (fragmenty)⁷**

Pod pana nieobecność sporo się dzieje, m.in. jeśli chodzi o wymiar sprawiedliwości. Izba Pracy Sądu Najwyższego, powołując się na orzeczenie TSUE z 19 listopada, uznała, że KRS nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. I prezes SN Małgorzata Gersdorf wzywa sędziów Izby Dyscyplinarnej do powstrzymania się od wszelkich czynności orzeczniczych w prowadzonych sprawach.

⁶ Wywiad z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, Gazeta Polska, 27 listopada 2019, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-jaroslawem-kaczynskim-2>.

⁷ Wywiad z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, PAP, 14 grudnia 2019, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-jaroslawem-kaczynskim-3>.

– Po tym co się zaczęło dziać w ostatnich tygodniach to już właściwie jest anarchia. Sądownictwo w Polsce po prostu wypowiedziało posłuszeństwo nie jakiegokolwiek władzy, tylko obowiązującemu w Polsce prawu i wszystkim regułom, które tworzyły dotąd podstawy polskiego wymiaru sprawiedliwości. Trzeba postawić sprawę jasno – mamy teraz do wyboru z jednej strony system neumannowski, bo tak trzeba to określić, po słynnych nagraniach z Tczewa, które ujawniło TVP, gdzie Sławomir Neumann gwarantował przewlekłość prowadzenia spraw przed sądem; system, w którym sądy są mocno zawisłe od jednej strony politycznego sporu, ale też od tych wszystkich patologicznych układów społecznych, które w Polsce w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat powstały, albo też – z drugiej strony sądy niezawisłe. Taki jest wybór. Niestety wielu sędziów, w tym tych najwyżej postawionych w hierarchii, broni systemu neumannowskiego i tutaj żadne tłumaczenia, że chodzi o coś innego, nie mają sensu. Wiadomo o tym, że różnego rodzaju nawet skrajne patologie były przez te sądy chronione.

I dlatego klub PiS zdecydował się w czwartek na złożenie do Sejmu projektu nowelizacji przepisów o ustroju sądów, którego celem ma być dyscyplinowanie sędziów?

– Mam nadzieję, że tym projektem powstrzymamy wysadzenie w powietrze wymiaru sprawiedliwości. W Polsce stworzono w sposób całkowicie bezrozumny system, w którym sędziowie właściwie nie ponoszą konsekwencji nawet swoich całkowicie bezprawnych i szkodliwych działań. To jest system chory z natury rzeczy i wiadomo, że on nie może dobrze działać. Władza musi się łączyć z odpowiedzialnością, jeśli tak nie jest, to musi być zła.

Dlaczego akurat teraz składacie ten projekt? Wcześniej nie widzieliście takiej potrzeby?

– Chcieliśmy to załatwić możliwie jak najbardziej łagodnie. To w dalszym ciągu jest dalekie od rozwiązań, które istnieją w niektórych państwach Unii Europejskiej. Np. w Niemczech istnieje odpowiedzialność karna za to, za co w Polsce wprowadza się dopiero w tej chwili odpowiedzialność dyscyplinarną.

Trzeba sobie jasno powiedzieć: sędzia jest niezawisły, ale jest tak samo funkcjonariuszem państwowym jak wszyscy inni i musi odpowiadać za swoje działania i musi przestrzegać ustaw. Kwestia zgodności ustaw z konstytucją, to jest kwestia, którą on może postawić zwracając się do Trybunału Konstytucyjnego, ale nie może tego rozstrzygać samodzielnie.

Posłowie opozycji zarzucają, że projekt wprowadza policję polityczną do polskich sądów, brzmi jak represje w czasach PRL i jest najbardziej restrykcyjną ustawą, uchwaloną po roku 1989. Natomiast marszałek Senatu Tomasz Grodzki wyraził nadzieję, że projekt nie przejdzie przez Sejm w proponowanym kształcie, bo byłoby to ostateczne zrujnowanie trójpodziału władzy. Zapowiedział też, że Senat będzie bronił zasady trójpodziału władzy.

– Mają prawo go (ustawę) zmieniać, tyle tylko że Sejm też ma prawo to odrzucić. Nic w Polsce nie zostaje zrujnowane, wprowadzone zostają reguły wynikające z wiedzy na temat działania systemów, a także po prostu zwykłego zdrowego rozsądku. Niektórzy próbują wysuwać władzę sądowniczą, jako tę, która ma dominować, ma być władzą najwyższą, która w istocie sama określa swoje prawa. W Polsce chce się stworzyć coś w rodzaju systemu trybunalskiego, bo on najlepiej służy tym interesom, które zostały ostatnio tak bardzo zagrożone. Ale to są interesy patologiczne, to jest wynik zdominowania polskiego życia publicznego i gospodarczego przez grupę, która ma bardzo wiele cech negatywnych.

Nie obawia się Pan, że projekt wzbudzi kontrowersje w Unii Europejskiej i da argumenty tym, którzy twierdzą, że w Polsce jest łamana zasada praworządności?

– Nie widzę żadnego powodu, aby Polacy przyjmowali taką zasadę, że Niemcy mogą, Francuzi mogą, inni mogą, a my nie możemy. Nam się próbuje wmówić coś takiego, że nam nie wolno,

albo wolno mniej. Zdecydowanie to odrzucam i zawsze odrzucałem. Ostrzejsze rozwiązania są przyjmowane w innych państwach. Przypominam też, że na podstawie traktatów, wymiar sprawiedliwości jest wyłączną kompetencją państw narodowych. Reforma wymiaru sprawiedliwości musi być zwieńczona decyzjami w postaci aktów prawnych, ustaw, które cały ten system zamkną i uczynią go wewnętrznie spójnym i jednocześnie dużo bardziej niż dzisiaj odpornym na zjawiska patologiczne, i mającym w sobie możliwości trwałego zwalczania tych zjawisk.

**Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, prezesem PiS,
„Gazeta Polska”, 15 kwietnia 2020⁸**

Panie Prezesie, powrócę jeszcze do słów śp. Pana Prezydenta o lojalności wobec Polski. Od kilku lat opozycja stara się przekonać Polaków, iż jesteśmy członkiem europejskiej rodziny – cokolwiek by to miało znaczyć – i wobec tego winniśmy być lojalni wobec niej, wobec tworzonych, a częściej uzurpowanych przez nią praw, a nie wobec Polski. – To gigantyczne nieporozumienie wynikające z ogromnego kompleksu tych, którzy takie stanowisko głoszą. Jeśli ktoś nie jest w stanie przeżyć tego uczucia, które nazywa się patriotyzmem, to rzeczwiście lojalności do Polski w nim nie będzie. Uprawiana przez ostatnie dziesięciolecia pedagogika społeczna nakierowana była na eliminację postaw patriotycznych, a co za tym idzie – lojalności wobec własnej ojczyzny. I zapewne w jakiejś mierze te działania okazały się skuteczne. Dziś to się wpisuje przede wszystkim w to przeciwstawienie: Polska-Unia Europejska. A przecież ono jest zupełnie sztuczne. Polska powinna być w UE, ale Unia nie jest państwem – w żadnym tego słowa znaczeniu – lecz organizacją międzynarodową, której kraje członkowskie oddają suwerenność w bardzo niewielkiej – poza relacjami gospodarczymi – części. Na pewno nie ma ona najmniejszych kompetencji w sprawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Ale jeśli można z tego wszystkiego, co obserwujemy, wyciągnąć jakieś praktyczne wnioski, to one brzmią następująco: UE wymaga bardzo poważnych reform i zmian. Musi ona być organizacją suwerennych narodów europejskich, opartą na karcie Narodów Zjednoczonych, mówiącą o tym, iż państwa członkowskie poza ściśle i precyzyjnie wyznaczonymi obszarami same załatwiają swoje sprawy i nikt nie ma prawa w nie się wtrącać. Jestem przekonany, że trwający kryzys związany z epidemią bardzo wielu ludziom uświadomił słabość Unii i unaoczniał kluczowe znaczenie państw narodowych.

**Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, prezesem PiS,
PAP, 21 lipca 2002 roku (fragment)⁹**

Opozycja twierdzi, że mechanizm praworządności cały czas nie został zniesiony.

– Kwestie praworządności odnoszą się wyłącznie do kontroli wydatków, tak aby były one uzasadnione czy proporcjonalne. Stwierdził to wyraźnie zaproszony na jedno z nieformalnych spotkań, ale z udziałem najważniejszych osób, ekspert prawny. Trzeba natomiast podkreślić, że partia tych, którzy chcieliby prześladować nas z powodu rzekomego łamania przez nas praworządności jest niewielka. Nasze dobre wyniki gospodarcze i skuteczna walka z pandemią ogromnie zwiększają naszą pozycję. Wszyscy zdawali sobie sprawę, że rządy PO były wygodne dla wielu, ale też są skrajnie nieudolne. My jesteśmy dużo mniej wygodni, ale za to bardzo sprawni.

⁸ Wywiad z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, Gazeta Polska, 15 kwietnia 2020, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-jaroslawem-kaczynskim-5>.

⁹ Wywiad z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, PAP, 21 lipca 2002, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wynik-szczytu-ue-to-ogromny-sukces-polski>.

**Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, prezesem PiS,
„Gazeta Polska”, 16 grudnia 2020 roku¹⁰**

Sędzia Rafał Wagner, który wydał decyzję o zabezpieczeniu będącą w istocie cenzurą prewencyjną, został wpisany przez przeciwników reformy sądownictwa na listę tzw. „sędziów wolności”.

– Mamy do czynienia w czymś, co można określić mianem marnej burleski odnoszącej się do spraw praworządności. Bo rzeczywiście w Polsce jest problem z praworządnością, ale głównym źródłem tego stanu rzeczy są wyroki sądów contra legem. Naszym obowiązkiem jest doprowadzenie do tego, by te naruszające prawo wyroki były szybko uchylane, a wydający je sędziowie pociągani do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w konsekwencji usuwani z zawodu. I tylko taka zdecydowana postawa wobec tej niszczącej państwo patologii może przynieść efekty, w perspektywie kilku lat wyeliminować to, co krzywdzi tak wielu obywateli. Oczywiście błędy w sądownictwie zawsze się będą zdarzać – jakieś pomyłki – ale przecież tu nie o pomyłki chodzi, a o jawne łamanie prawa przez sądy. Warto ten problem dostrzec w szerszym kontekście: to jest zjawisko dewastujące życie publiczne, z którym łączą się inne, jak choćby dążenie sędziów do tego, by mieć władzę prawotwórczą. Przecież to zostało zapisane wprost w jednym z uzasadnień do orzeczenia Sądu Najwyższego. A wszystko ma prowadzić do zmiany ustroju w Polsce. Z demokracji na jakąś formę ustroju trybunalskiego czyli porządku niedemokratycznego, wręcz oligarchicznego.

Panie Prezesie, KE, PE, politycy innych krajów zarzucają władzom Polski niszczenie niezależności sądów, a tym samym wolności obywateli, a tymczasem sędzia określamy przez ich polskich sprzymierzeńców „sędzią wolności” wydaje decyzję brutalnie blokującą wolność słowa.

– Ocena sytuacji w Polsce formułowana przez różne międzynarodowe gremia jest kontrfaktyczna. Nie ma naprawdę nic wspólnego w rzeczywistości. Jeszcze raz powtórzę. W naszym kraju rzeczywiście jest kłopot z praworządnością, ale jego głównym, dominującym źródłem są sądy, które łamią prawo, za nic mają Konstytucję. Zatem zmiana tego stanu rzeczy – poprzez reformę wymiaru sprawiedliwości – jest niczym innym jak próbą zlikwidowania tej patologii i przywróceniem rządów prawa w Polsce, przywróceniem respektowania ustawy zasadniczej.

**Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, prezesem PiS,
„Gazeta Polska”, 5 września 2020 roku.¹¹**

– Rząd Zjednoczonej Prawicy jest gwarantem suwerenności Polski, gwarantem najlepszej obrony naszych interesów. Zachwianie większością może uterować drogę do władzy ludziom, którzy bez mrugnienia okiem oddaliby naszą niezależność i sprowadzili nasz kraj do pozycji proszącego o łaskę przy drzwiach najsilniejszych unijnych graczy – mówi Prezes PiS, Wicepremier Jarosław Kaczyński w rozmowie z Gazetą Polską.

Panie Premierze, w jakim stopniu porozumienie dotyczące budżetu i koronafunduszu zabezpiecza naszą suwerenność?

¹⁰ Wywiad z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, Gazeta Polska, 5 września 2020, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-jaroslawem-kaczynskim-8>.

¹¹ Wywiad z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, Gazeta Polska, 16 grudnia 2020, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-wicepremierem-jaroslawem-kaczynskim-3>.

– Opiszę tę sytuację obrazowo: udało się uzyskać narzędzia, które sprawią, iż teraz obrona naszej suwerenności, a jest to nie ustające zadanie, będzie nieporównywalnie skuteczniejsza, niż byłaby bez tego porozumienia. A dodatkowo proszę pamiętać, iż utrzymaliśmy fundusze, które w tej perspektywie budżetowej są dla naszego kraju niezwykle korzystne. Powiem zupełnie szczerze, że udało się zdobyć wszystko, co tylko było teraz do zdobycia możliwe, by z jednej strony zabezpieczyć pozycję naszego kraju wewnątrz Wspólnoty, a z drugiej wzmocnić polski budżet, polską gospodarkę potężnym zastrzykiem pieniędzy.

Pojawiają się głosy, również z obozu Zjednoczonej Prawicy, że trzeba było domagać się wycofania rozporządzenia wprowadzającego mechanizm oceny praworządności.

– Niestety wszyscy, którzy tę opinię formułują, zdają się nie rozumieć, iż nawet gdyby ten mechanizm został wykreślony, cofnięty, to za kilka miesięcy mógłby zostać wprowadzony ponownie i wówczas nie mielibyśmy żadnej możliwości zablokowania go. Przypominam, że wystarczyłoby do tego większość kwalifikowana, a ta by się znalazła. Jeszcze raz powtarzam – to, co udało się wynegocjować, w najwyższym możliwym stopniu zabezpiecza nasze interesy. Ktoś oczywiście mógłby powiedzieć, że gdyby jednak później przeforsowano ten mechanizm, kłamstwo widoczne byłoby jak na dłoni. Ale co to dla nas za interes? Co to za odkrycie, iż w ramach Unii dochodzi do oszukiwania partnerów negocjacyjnych?

A jeśli jednak zostaliśmy oszukani i unijna większość za chwilę będzie łamać zawarte właśnie porozumienie?

– Bierzemy taką ewentalność pod uwagę, przecież nie jesteśmy naiwni. I właśnie dlatego uważam, że ustalenia dają nam silne argumenty w walce o nasze interesy. A jeśli nasi partnerzy dotrzymają słowa, to tym lepiej, bo wówczas okaże się, iż wygraliśmy wszystko, co było do wygrania.

Czyli uzbrojeni w to porozumienie będziemy trudniejsi do ogrania w jakichś kolejnych przesileniach unijnych?

– Dokładnie tak. To porozumienie jest jak szabla, której w razie ataku na nas będziemy mogli użyć. Gdybyśmy go nie wynegocjowali, nie doprowadzili do tak precyzyjnego opisanie efektów naszych ustaleń, ujęcia ich w obowiązującą w Unii formułę wytycznych, wówczas byłibyśmy nieporównywalnie mniej skuteczni. Proszę pamiętać, iż my ciągle mamy kontrolę nad sytuacją. Komisja Europejska wywiązała się ze swojego zobowiązania i zatwierdziła wytyczne – słowo w słowo – które zostały wynegocjowane. Teraz Sejm będzie mógł zapalić zielone światło dla powołania tzw. koronafunduszu. Jasno to zakomunikowaliśmy na szczycie – zgodę Sejmu uzależniamy od realizacji ustaleń.

Panie Premierze, sęk w tym, iż od jakiegoś czasu praworządność w działaniu instytucji unijnych jest dość wątpliwa. Łamane są traktaty, ustalenia, dobre obyczaje. Unia nie jest najbardziej wiarygodną instytucją.

– Podzielał tę opinię. Ale każdy racjonalnie myślący człowiek przyzna, iż w takiej sytuacji lepiej mieć oręż do obrony, niż pozostać bez niego. Wynegocjowane porozumienie jest tym orężem.

A jak Pan Premier ocenia stabilność większości rządzącej?

– Liczę na to, że zwycięży rozsądek i troska o interes Polski. Jesteśmy szerokim obozem politycznym, nie jest tajemnicą, iż w ramach Zjednoczonej Prawicy są ugrupowania niekiedy znacznie się różniące w niektórych kwestiach, ale mimo wszystko zdające sobie sprawę z tego, iż tylko ta większość rządowa jest w stanie najskuteczniej reformować nasz kraj, rozwijać go i bronić jego suwerenności. Jaka Unia jest, każdy widzi, ale nasza formacja jako jedyna jest w stanie w tych skrajnie trudnych i nieuczciwych warunkach bronić interesu Polski. Co by było, gdyby na naszym miejscu był rząd Koalicji Obywatelskiej? Zgodziliby się na wszystko.

Bez tego rządu nie ma możliwości obrony naszej suwerenności, bo nikt inny nie użyje tych narzędzi, tej szabli, którą dostaliśmy.

Panie Premierze, czy ten ostry ton wypowiedzi polityków PiS przed szczytem to był bluff, czy też rzeczywiście byliśmy przygotowani na wariant B, w którym blokujemy budżet, nie przystępujemy do koronafunduszu?

– Byliśmy i jesteśmy zdeterminowani w kwestii obrony naszej suwerenności. Kilka tygodni temu w rozmowie z państwem powiedziałem, że nie będzie naszej zgody na narzucanie Polsce rozwiązań sprzecznych z naszą kulturą i tradycją, do podporządkowania naszego kraju głównym unijnym graczom. Nic się nie zmieniło i nie zmieni w tej sprawie. Dlatego twardo negocjowaliśmy i domagaliśmy się bardzo precyzyjnych zapisów chroniących naszą wolność. Oczywiście, że byliśmy gotowi iść drogą niezgody na budżet, byliśmy przygotowani na nieprzystępowanie do funduszu odbudowy, ale tylko wówczas, gdyby efekt negocjacji był niekorzystny i niósłby duże ryzyko dla suwerenności naszego kraju. Ale jednocześnie mieliśmy świadomość, iż ten wariant wiązałby się z oczywistymi niedogodnościami. W moim podejściu do Unii nic się nie zmieniło. Nadal uważam, że nie ma takich pieniędzy, za które można by się pozbyć suwerenności. Ale jednocześnie jestem przekonany, że udało nam się podczas negocjacji wywalczyć mocne zabezpieczenia naszej wolności i jednocześnie utrzymać rekordowe fundusze dla Polski. A to bez wątpienia znacznie korzystniejsza sytuacja niż opisany przed chwilą wariant B. Chcę powiedzieć jeszcze jedno: póki my rządzymy, pozycja naszego państwa zawsze będzie tak twardo broniona, ale broniona racjonalnie, z głową i jak widać niezwykle skutecznie. Nie mamy kompleksów, nie jesteśmy jakąś gorszą częścią UE. Nie. Jesteśmy pełnoprawnym, dużym, silnym państwem członkowskim i nikt nas nie będzie sprowadzał do parteru. Polacy mają być we Wspólnocie tak samo szanowani jak Niemcy i Francuzi.

Nie było w szeregach Zjednoczonej Prawicy takich, którzy zwątpili, mówili, że się nie da, że należy się poddać i wziąć to, co dadzą?

– Rzeczywiście pojawiali się tacy, którzy uważali, że porwali się z motyką na słońce, ale jak widać, nie doceniali naszej siły i naszych umiejętności albo po prostu puścili im nerwy. Tymczasem podczas takich negocjacji trzeba trzymać emocje na wodzy i odwagę, bez kompleksów walczyć o swoje. Ci, którzy na chwilę przed finałem rejterują i mówią, iż się nie da, delikatnie mówiąc nie dają najlepszego świadectwa swojej dojrzałości politycznej.

Czy tą twardą postawą powstrzymaliśmy proces federalizacji Unii?

– Jestem daleki od takiego triumfalizmu. Oceniam sytuację bardzo realistycznie: uzyskaliśmy tyle, ile można było uzyskać. Zdobyliśmy kilka bardzo pomocnych narzędzi do obrony naszej suwerenności, ale nie mijmy złudzeń – działania na rzecz federalizacji będą nadal prowadzone. Jeszcze nieraz znajdziemy się w sytuacji, w której będziemy musieli twardo walczyć o swoje, bo UE to żadna rodzina czy krąg przyjaciół, tylko arena twardej walki o własne interesy. Jednak efektem negocjacji sprzed kilku dni nasza pozycja jest znacznie mocniejsza.

Czy nie jest tak, że i w UE może się sporo zmienić i za jakiś czas rozkład sił okaże się bardziej dla nas korzystny?

– Niektórzy prognozują taki obrót spraw. Z zainteresowaniem słuchamy wypowiedzi pana premiera Słowenii, która przecież za jakiś czas przejmie przewodnictwo we Wspólnocie. Nie wiadomo, jaki układ polityczny wyłoni się po wyborach we Włoszech. Być może rzeczywiście pojawią się okoliczności bardziej sprzyjające temu, co Unię tworzyło i tworzyć powinno – Europie ojczyzn.

Z tego, co Pan Premier mówi, wynika, że mamy do czynienia z rolowaniem konfliktu, odsuwaniem go w czasie, ale spór o pryncypia między Polską czy Węgrami a większością UE nie znika.

– Widzimy tę sytuację tak: bronimy suwerenności Polski, odsuwamy niebezpieczeństwa, zdobywamy argumenty i narzędzia, które pozwolą nam w przyszłości chronić interesy naszego kraju jeszcze skuteczniej, a jednocześnie korzystamy z wszelkich pozytywów związanych z obecnością we Wspólnocie.

Czy można było jeszcze mocniej zabezpieczyć nasze stanowisko? Na przykład na poziomie niemal traktatowym? Krytycy rezultatów negocjacji mówią, że to, co uzyskała Polska, to tylko deklaracja polityczna bez znaczenia prawnego.

– Teoretycznie można sobie wyobrazić, iż to samo, co uzyskaliśmy, byłoby zapisane w postaci protokołu, który jako swego rodzaju dodatek do traktatów miałby większą moc. Ale wówczas musiałby on być zatwierdzony przez wszystkie państwa członkowskie w procedurze ratyfikacji, a to byłby proces długi, żmudny i moim zdaniem w części krajów zakończony odrzuceniem. Jednym słowem nic by z tego nie wyszło. Mamy teraz tzw. konkluzje, które oczywiście nie są zapisami prawnymi – tu zgoda – ale mają bardzo silne znaczenie i w dotychczasowej praktyce zawsze były traktowane jako ustalenia obowiązujące, nienaruszalne. Ale są też już wytyczne, które mają zgola innego typu znaczenie. Ktoś może oczywiście powiedzieć, że to może się zmienić i staną się niewiele warte. Nie przeczę. Może tak się stać. Ale proszę pamiętać, że mamy do czynienia coraz częściej z łamaniem traktatów, czyli najsilniejszych zapisów. Niestety Unia ma problemy z praworządnością. A w takiej sytuacji nic nie daje stuprocentowej pewności. Taka jest niestety przykra prawda o dzisiejszej UE. W takich realiach musimy bronić polskiego interesu, a nie karmić się fikcją. Trzeba twardo stąpać po ziemi i my to robimy.

Czy zaskarżymy mechanizm praworządności do TSUE?

– Tak, zrobimy to.

Podobno podczas negocjacji część państw domagała się od nas, byśmy uznali, że mechanizm praworządności jest zgodny z traktatami. Czy to prawda?

– Tak, pojawiło się takie oczekiwanie. Ale nasza odpowiedź była, jest i będzie taka sama – mechanizm uzależnienia budżetu od praworządności nie jest zgodny z prawem UE.

W mediach pojawiły się informacje, że premier Orban na ostatniej prostej zaczął wycofywać się z twardego kursu, jaki obraliśmy, i chciał dogadać się z większością unijną sam, zostawiając Polskę na lodzie. Czy tak było?

– To absolutne kłamstwo. Chcę to bardzo jasno powiedzieć: pan premier Wiktor Orban współpracował z nami niezwykle lojalnie i uczciwie. Do końca, nawet wówczas, gdy na pełnym finiszu my jeszcze podjęliśmy walkę o zapis mówiący o „dążeniu do zajęcia stanowiska” przez Radę Europejską zamiast proponowanego „dążenia do konsensusu”. Co oznacza de facto konieczność jednomyślności.

Gdybyśmy mieli używać terminologii wojskowej, to jak określiliby Pan Premier efekt negocjacji?

– Jako sukces operacyjny. Czyli większy niż taktyczny, ale nie strategiczny.

Opozycja ciągle krzyczy, że chcecie wyprowadzić Polskę ze Wspólnoty.

– A czy ktoś poważnie traktuje te wypowiedzi? Nawet nie wiem, czy oni sami – przynajmniej wszyscy – w to wierzą. Proszę darować, ale to są ludzie kompletnie niepoważni. Kilka dni temu w Sejmie oświadczyli, że są opozycją totalną, bo myśmy im taką gębę przypięli. Zastanawiam się, czy ich lider w ogóle rozumie znaczenie słów, które wypowiada. Warto, by ci, którzy dziś krytykują efekty negocjacji, zastanowili się, co by było, gdyby właśnie ta opozycja prowadziła ustalenia w ramach UE, gdyby tacy ludzie trzymali ster polskich spraw? Apeluję do naszego środowiska politycznego, wszystkich jego opcji, by oceniać sytuację nie przez pryzmat emocji,

lecz racjonalnie. Rząd Zjednoczonej Prawicy jest gwarantem suwerenności Polski, gwarantem najlepszej obrony naszych interesów. Zachwianie większością może utorować drogę do władzy ludziom, którzy bez mrugnienia okiem oddaliby naszą niezależność i sprowadzili nasz kraj do pozycji proszącego o łaskę przy drzwiach najsilniejszych unijnych graczy.

Panie Premierze, jak Pan ocenia, dlaczego doszło do kompromisu? Powiedział Pan o determinacji polskich negocjatorów, pana premiera Morawieckiego, o naszych interesach, a jaki interes w osiągnięciu porozumienia miała druga strona?

– Dobiega końca niemiecka prezydencja. Pani Kanclerz deklaruje, iż niebawem zakończy karierę polityczną. Brak porozumienia byłby porażką Berlina i oznaczałby kryzys we Wspólnocie, a tym samym kładłby się cieniem na dokonaniach pani Merkel. Byłby ciemną kartą na zwieńczenie działalności publicznej. Bez wątplenia szefowa niemieckiego rządu chciała tej sytuacji uniknąć i działała na rzecz osiągnięcia zgody. Współpracując z Węgry, mieliśmy świadomość tych uwarunkowań i wykorzystaliśmy je jako okoliczność sprzyjającą. Uznaliśmy, że właśnie teraz możemy uzyskać najwięcej, że odkładając rozmowy na czas kolejnej prezydencji, popełnimy błąd.

Są tacy, również w obozie Zjednoczonej Prawicy, którzy oceniali sytuację odwrotnie. Twierdzili, iż to z prezydentą portugalską będzie nam łatwiej negocjować.

– Oceniliśmy sytuację inaczej, że najszybciej osiągniemy akceptowane przez wszystkich stanowisko właśnie teraz, i efekty negocjacji potwierdzają, że się nie pomyliliśmy.

Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, prezesem PiS, wicepremierem, „Gazeta Polska”, 14 października 2020 roku.¹²

Będzie zatem weto dla budżetu i koronafunduszu?

– Będzie weto. Jeśli groźby i szantaże będą utrzymane, to my będziemy twardo bronili żywotnego interesu Polski. Weto. Non possumus. I tak będziemy działać wobec każdego, kto będzie stosował wobec nas jakieś wymuszenia. Powtórzę jeszcze raz – bo już to mówiłem – jesteśmy po dobrej stronie historii. To ci, którzy chcą nam odebrać suwerenność, narzucić jakieś swoje widzimisię, są na drodze do upadku.

Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, prezesem PiS, wicepremierem, „Rzeczpospolita”, 21 grudnia 2020.¹³

– Chcemy, by obecny układ koalicyjny był trwały – przekonuje Prezes PiS, Wicepremier Jarosław Kaczyński w wywiadzie dla Rzeczpospolitej.

Ponad tydzień po szczycie unijnym Parlament Europejski chce przyspieszyć procedury przed TSUE, ale i sama Komisja Europejska dość chłodno przyjęła konkluzje szczytu, pan nadal jest z nich zadowolony?

– Rzeczywiście docierają do nas różnego rodzaju wiadomości, które ogólnie można określić tak: spierające się instytucje UE, w tym wypadku chodzi o europarlament, próbują zmiany tego, co zostało ustalone. Cała reszta zależy od Komisji Europejskiej. Tu są pewne niepokojące symp-

¹² Wywiad z Prezesem PiS, Wicepremierem Jarosławem Kaczyńskim, Gazeta Polska, 14 października 2020, <http://pis.org.pl/aktualnosci/wywiad-z-prezesem-pis-wicepremierem-jaroslawem-kaczynskim>.

¹³ Kaczyński: Europa musi szanować naszą tożsamość i kulturę, Rzeczpospolita, 21 grudnia 2020, <https://www.rp.pl/Polityka/312209940-Kaczynski-Europa-musi-szanowac-nasza-tozsamosc-i-kulture.html>.

tom)'. Nie ma co ukrywać, że w KE decyzje podejmują Niemcy. I trwa jeszcze prezydencja niemiecka. Jest faktem, że teraz Niemcy są najsilniejsze w UE.

Czyli znów nic nie jest rozstrzygnięte?

– KE wykonuje przyjęte rozporządzenie. Gdyby ktoś działał w ten sposób, że mielibyśmy przeświadczenie, że tak naprawdę będzie tak, jak to sobie wymyślili ci, którzy chcieliby pozbawić nas suwerenności w sferze zastrzeżonej do kompetencji krajowej, to będziemy sięgać po broń, którą mamy. Nikt nie ma złudzeń, że my się czemukolwiek podporządkujemy. I ze względów zasadniczych, bo nie jest zadaniem naszej formacji oddawanie suwerenności, i ze względu na rozgrywkę w ramach UE. W żadnym wypadku nie będziemy ustępować. Jeśli ktoś liczy, że my pod groźbą odebrania środków zmienimy naszą politykę, to się myli.

Co do weta, to nawet w obozie Zjednoczonej Prawicy były głosy, że prowizorium byłoby niekorzystne, bo słaba gospodarka to też utrata suwerenności.

– Oczywiście jesteście daleko poniżej poziomu UE zarówno jeśli chodzi o PKB na głowę mieszkańca, jak i jeśli chodzi o zgromadzony majątek. Pierwsza rzecz jest do nadrobienia relatywnie szybko, druga – wymaga długiego czasu. A co do tego, co się wydarzyło w naszym obozie, to była na ten temat rozmowa, gdy było już wiadomo, jakie propozycje są na stole. I wtedy ci, którzy ubolewali nad naszym twardym podejściem, stwierdzili, że – cytuję – „myślałem że rzucacie się z motyką na słońce, a odnieśliście sukces”. Jest w polityce coś takiego jak błąd. Niektórzy się potrafią przyznać, to dobrze o nich świadczy.

UE zacieśnia Integrację przez uwspólnowanie długu. Jaką Polska będzie prowadzić teraz politykę?

– Jest wysoce prawdopodobne, że Południe będzie miało kłopoty ze spłatą tego długu. Ale wtedy do kogo się zwróci? Do najbogatszych. Dlatego ja z wielkim dystansem do tego problemu podchodzę i nie widzę większego zagrożenia. Co do samej polityki integracyjnej, to połączenie dążenia do głębszej integracji z wykorzystaniem pojawienia się pandemii jest sprawą incydentalną. Ale tendencja integracyjna jest faktem. Wykorzystano taką okazję – my walczymy teraz o to, by ta koncepcja integracji nie została zrealizowana.

Gdzie jest dla PiS czerwona linia?

– My nie godzimy się na tę metodę, my chcemy poprzez grupę Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (EKR) – gdyby nie Covid to już byłoby zrobione – zaprezentować własny projekt kształtu konstrukcji europejskiej. Zdajemy sobie sprawę, że teraz jest to trochę rzucanie grochem o ścianę. Ale czasami tak jest, że pewna idea wydaje się bez znaczenia albo nie dość doceniana, a później zyskuje ogromne znaczenie. Będziemy podejmowali ideę konfederacji europejskiej, zintegrowanej Europy, która będzie realnym supermocarstwem, ale która będzie zostawiała dużo więcej swobody państwom narodowym. To jest konieczne z punktu widzenia Europy. Siłą i bogactwem Europy jest różnorodność. Niszczenie tego – a jeśli to miałyby być integracja w świadomości powszechnej, to mogłaby nastąpić tylko za pomocą pojęć i systemów wartości z kultury masowej – byłoby gigantyczną wręcz degradacją Europy, również w sensie kulturowym. My mówimy „nie”, mamy własną koncepcję.

Czy był pan razem z Premierem Morawieckim gotów wetować?

– Tak. Mieliśmy deklarację Premiera Viktora Orbana, że gdyby on sam uważał warunki za wystarczające, to mimo wszystko by z nami wetował. W tej ostatniej rozmowie w Warszawie poprosiłem o pewną dodatkową zmianę stanowiska, dotyczącą de facto jednomyślności decyzji w Radzie. Ona została przeprowadzona, ale to już był tylko nasz pomysł. My wtedy jeszcze braliśmy pod uwagę weto, a Premier Orban był już usatysfakcjonowany. Ale pozostał lojalny.

Komunikaty Ministerstwa Sprawiedliwości

Komunikat z 25 lipca 2018 roku:

wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE zgodny z sugestiami polskiego rządu¹

Sentencja wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie ekstradycji z Irlandii Polaka podejrzanego o udział w mafii narkotykowej jest zgodna z sugestiami polskiego rządu. Trybunał w żadnym punkcie nie stwierdził naruszenia praworządności w Polsce. Dlatego nie zgodził się na automatyczną odmowę wydania polskiego obywatela podejrzanego o popełnienie poważnych przestępstw.

Trybunał nie podzielił stanowiska sądu irlandzkiego, że samo wszczęcie wobec Polski procedury z art. 7 Traktatu Unii Europejskiej może być podstawą odmowy wykonania Europejskiego Nakazu Aresztowania. Wyraźnie stwierdził, że jest to okoliczność niewystarczająca do podjęcia takiej decyzji.

Według Trybunału irlandzki sąd powinien bezwzględnie ustalić, czy rzekome naruszenia zasad praworządności mogą negatywnie wpływać na sytuację osoby ściganej w wypadku jej przekazania do Polski. Ustalenia te nie mogą mieć charakteru generalnego i abstrakcyjnego, ale muszą być szczegółowe, precyzyjne i konkretne. Trybunał stwierdził, że należy wziąć przy tym pod uwagę m.in. realia konkretnej sprawy i charakter przestępstwa zarzuconego oskarżonemu. Irlandzki sąd musi w tym celu skontaktować się z polskim sądem, który wydał Europejski Nakaz Aresztowania, aby ustalić, czy zagrożenie dla praw oskarżonego jest rzeczywiste.

Do tych kwestii odniósł się podczas dzisiejszego (25 lipca 2018 r.) spotkania z dziennikarzami Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro.

– Trybunał zwrócił uwagę, że odmowa wydania podejrzanego o popełnienie przestępstwa może być jedynie absolutnym wyjątkiem – zauważył Minister Sprawiedliwości. Jak zaznaczył, Trybunał Sprawiedliwości kazał irlandzkiemu sądowi dokładnie sprawdzić i wykazać, jak reformy w polskich sądach – np. obniżenie wieku emerytalnego sędziów – miałyby zagrozić uczciwemu procesowi Artura C. w Poznaniu.

– Sprawa jest bulwersująca, bo mamy do czynienia z osobą podejrzaną o udział w zorganizowanej grupie przestępczej związanej z mafią narkotykową. Chodzi o rozprowadzanie ciężkich narkotyków, tak zwanej białej śmierci. W tym kontekście stanowisko irlandzkiego sądu jest szczególnie zastanawiające – powiedział Zbigniew Ziobro.

Jak zaznaczył, irlandzki sąd przyjął bezkrytycznie linię obrony oskarżonego, który ma prawo bronić się wszelkimi, nawet najbardziej absurdalnymi metodami. Przypomniał, że Artur C. był od wielu lat ścigany listem gończym w całej Europie.

¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE zgodny z sugestiami polskiego rządu, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 25 lipca 2018, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-zgodny-z-sugestiami-polskiego-rzadu>.

– Irlandzki sąd, dopytując, czy może automatycznie nie wydać podejrzanego o poważne przestępstwo, poniósł porażkę. Spotkał się z rozstrzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który wyraźnie, choć w bardzo subtelny sposób, pouczył ten sąd, że trzeba stosować procedury obowiązujące od lat w tego rodzaju przypadkach – podsumował Minister Sprawiedliwości.

Trybunał już w przeszłości zajmował podobne stanowisko. Np. w wyroku z 5 kwietnia 2016 r. w sprawie C-404/15 Aranyosi i Căldăraru stwierdził, że sąd rozstrzygający o ekstradycji musi dokonać konkretnych, a nie generalnych ustaleń, iż osoba ścigana będzie miała zapewnione odpowiednie warunki w zakładzie karnym w państwie, które żąda jej wydania. Ponadto każdy sąd w Unii Europejskiej ma zawsze obowiązek badania poszanowania praw podstawowych w każdej sprawie. Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest w pełni zgodne z polskimi przepisami implementującymi decyzję ramową w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania. W myśl art. 607p par. 1 pkt 5 Kodeksu postępowania karnego polski sąd ma obowiązek odmowy wykonania nakazu, jeżeli naruszałoby to wolności oraz prawa człowieka i obywatela.

**Komunikat z 17 października 2018 roku:
oświadczenie Prokuratora Generalnego –
„Polska musi mieć silny status w Unii Europejskiej”²**

Polska należy i będzie należeć do Unii Europejskiej. Jej unijny status musi być silny, nie gorszy niż innych państw. Nie możemy mieć mniej praw niż Niemcy czy inne kraje członkowskie. Nikt nie może naszych praw kwestionować. Dlatego w związku z medialnymi doniesieniami na temat mojego wniosku jako Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego oświadczam, że nieprawdą jest, jakoby wniosek ten był próbą wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej. Nieprawdą są także twierdzenia, jakoby Polska chciała zakwestionować kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nieprawdziwe również są insynuacje, jakoby polski rząd chciał wypowiedzieć traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Istotą mojego wniosku jest zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny kompetencji polskich sądów do występowania z pytaniami prejudycjalnymi w sprawach, które nie są objęte regulacją prawa europejskiego.

Stanowisko, że to tylko prawo krajowe reguluje ustrój sądów w danym kraju, zajął polski rząd w odpowiedzi na zarzuty Komisji Europejskiej dotyczące reform sądownictwa. Wniosek Prokuratora Generalnego jest konsekwencją tego stanowiska. Takie samo stanowisko, a nawet dalej idące, zostało wyrażone w orzeczeniu trybunału konstytucyjnego w Niemczech.

Oceniając traktaty europejskie, niemiecki trybunał podkreślił, że to niemiecka konstytucja ma pierwszeństwo przed tymi traktatami. Wbrew rozpowszechnianym dzisiaj w Polsce opiniom tak zwanych niezależnych ekspertów trybunał wyraźnie też wskazał, że krajowe sądy konstytucyjne mają prawo badać zgodność norm unijnych z przepisami konstytucyjnymi. Niemiecki trybunał podkreślił także, że państwa członkowskie Unii nie zrzekły się swoich kompetencji do stanowienia własnych ustrojów sądów.

„Kompetencje Państwa Członkowskiego w zakresie wykonywania władzy sądowniczej stanowią jeden z obszarów przyznany co do zasady Państwu Członkowskiemu w ramach federalnego stowarzyszenia Unii Europejskiej. (...) Sądy Państw Członkowskich posiadające funkcję kon-

² Oświadczenie Prokuratora Generalnego – „Polska musi mieć silny status w Unii Europejskiej”, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 17 października 2018, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-prokuratora-generalnego-polska-musi-miec-silny-status-w-unii-europejskiej>.

stytucyjną nie mogą być pozbawione, w ramach przyznanych im kompetencji – zgodnie ze stanowiskiem Ustawy Zasadniczej – odpowiedzialności za granice ich konstytucyjnego prawa do integracji i ochrony nienaruszalnej konstytucyjnej tożsamości” – brzmi fragment orzeczenia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. Przedmiotem postępowania przed federalnym trybunałem była niemiecka ustawa o ratyfikacji traktatu z Lizbony. W uzasadnieniu trybunał dokonał oceny przepisów samego traktatu, bowiem przedmiotem zarzutów wobec traktatu były jego skutki dla systemu prawnego Niemiec.

Wcześniej niemiecki trybunał konstytucyjny wielokrotnie oceniał zgodność traktatów europejskich z niemiecką konstytucją. I zawsze konsekwentnie stał na stanowisku, że niemiecka konstytucja jest nadrzędna nad unijnym prawem.

Również polski Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przyjmował konsekwentnie zasadę nadrzędności polskiej ustawy zasadniczej ponad unijnymi traktatami. Przykładem są wyroki: z 2005 r., gdy przewodniczącym składu trybunału był sędzia Marek Safjan (syg. K 18/04), oraz z 2010 r., gdy w składzie był ówczesny prezes trybunału sędzia Andrzej Rzepliński (syg. K 32/09). Także w wyroku z 2011 r. (syg. SK 45/09), gdy przewodniczącym składu był sędzia Rzepliński, trybunał uznał, że „Konstytucja RP zachowuje natomiast nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”.

Z uzasadnienia mojego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego wynika wyraźnie, że Prokurator Generalny nie kwestionuje możliwości zadawania przez polskie sądy pytań prejudycjalnych w sposób zgodny z unijnym traktatem. Więc wszędzie tam, gdzie dotyczy to wykładni prawa europejskiego.

Tymczasem ostatnio niektóre polskie sądy kierowały swoje pytania na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Pytania te z reguły nie dotyczyły istoty spraw rozpatrywanych przez te sądy, a były próbą obrony przywilejów zawodowych. Tymczasem zdaniem polskiego rządu, który całkowicie podziela stanowisko niemieckiego trybunału, o ustroju sądów powszechnych, jak i Sądu Najwyższego, decyduje wyłącznie prawo krajowe. Państwa członkowskie nie przekazały takich kompetencji, w żadnym zakresie, Unii Europejskiej.

Pytania prejudycjalne tylko w zakresie ustroju i organizacji sądownictwa są wątpliwe konstytucyjnie. I dlatego mój wniosek o zbadanie tej sprawy. Wniosek zmierza do tego, aby wyeliminować nadinterpretację unijnych przepisów, która pojawiła się ostatnio w orzecznictwie niektórych polskich sądów, a która jest niezgodna z polską konstytucją i samym traktatem.

To właśnie kwestionowanie nadrzędności polskiej konstytucji nad prawem unijnym i podważanie prawa Trybunału Konstytucyjnego do wypowiedzania się na ten temat jest próbą osłabienia Polski w Unii Europejskiej. Takim próbom trzeba się sprzeciwić, bowiem silna Polska w Unii Europejskiej to Polska z takimi samymi prawami jakie mają inne kraje Wspólnoty.

Komunikat z 23 sierpnia 2019 roku:

Minister Sprawiedliwości proponuje kodeks etycznego zachowania sędziów w Internecie³

Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro zwrócił się do Krajowej Rady Sądownictwa z apelem o przygotowanie kodeksu etyki, który będzie regulował zachowanie

³ Minister Sprawiedliwości proponuje kodeks etycznego zachowania sędziów w internecie, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 23 sierpnia 2019, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-proponuje-kodeks-etycznego-zachowania-sedziow-w-internecie>.

sędziów w internetowych mediach społecznościowych. Inicjatywa ma na celu oczyszczenie środowiska sędziowskiego z zachowań niegodnych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości.

– Sprawowane godności sędziego to wielki przywilej, ale też ograniczenia. Jednym z nich powinna stać się zasada szczególnej powściągliwości w korzystaniu z mediów społecznościowych – podkreśla Zbigniew Ziobro.

Minister wyraża przekonanie, że Krajowa Rada Sądownictwa jest właściwym gremium do opracowania specjalnego kodeksu etycznego, we współpracy z samymi sędziami i wszystkimi środowiskami prawniczymi. W ocenie Zbigniewa Ziobro, w kodeksie powinny znaleźć się oczekiwane przez społeczeństwo regulacje, które będą przeciwdziałać łamaniu przez sędziów zasady apartyjności i apolityczności. Zasady etyczne, jak sądzi minister, nie mogą zezwalać na anonimowe angażowanie się sędziów w mediach społecznościowych i komentowanie wyroków, w tym własnych. Obywatele oczekują też, by sędziowie nie posługiwali się nienawistnym językiem, nie używali wulgaryzmów, nie publikowali obscenicznych zdjęć i nie przekraczali granic dobrego smaku.

Propozycja Ministra Sprawiedliwości związana jest z koniecznością uporządkowania sytuacji w środowisku sędziowskim. Zarówno związanej z tym, że niektórzy sędziowie, pracujący dotąd w Ministerstwie Sprawiedliwości, pomylili rolę do jakich zostali powołani, jak też z licznymi przypadkami wypowiedzi o charakterze manifestów politycznych. Przykłady takich zachowań sędziów to porównanie pracy CBA do metod stalinowskich, przyrównanie prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego do Adolfa Hitlera, wzywianie do zemsty na sędziach zaangażowanych w reformę sądownictwa, grożenie kandydatom do Sądu Najwyższego, że zostaną rozliczeni „za zamach na państwo”, czy oferowanie na Twitterze – osobie podającej się za znanego dziennikarza – pomocy w zwalczaniu jednej z partii politycznych.

Komunikat z 26 listopada 2019 roku: informacja w sprawie bezprawnego podważenia statusu sędziego⁴

25 listopada 2019 r. Minister Sprawiedliwości, korzystając z przysługujących mu uprawnień, odwołał z delegacji do Sądu Okręgowego w Olsztynie sędziego Sądu Rejonowego w Olsztynie Pana Pawła Juszczyszyna. Sędzia ten rozpoznawał apelację od wyroku w jednej ze spraw cywilnych. W toku postępowania w sposób nieuprawniony podważył on status powołanego przez Prezydenta RP sędziego, który w tej samej sprawie wydał wyrok w pierwszej instancji. W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości takie działanie stanowi niedopuszczalną ingerencję w działania konstytucyjnych organów oraz prowadzić może do chaosu i anarchii.

Żaden sędzia nie ma prawa oceniać statusu innego sędziego, wykorzystując do tego celu postępowanie dowodowe w konkretnej sprawie. Po podpisaniu przez Prezydenta RP aktu powołania na urząd sędziego akt ten nie może być kwestionowany, co zostało potwierdzone wyrokami Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego badanie przez sąd ważności tego aktu jest bezprawne. Sędzia nie może samowolnie stawiać się ponad władzę ustawodawczą, wykonawczą i ponad Prezydenta RP. Tego typu działania nie są związane z niezawisłością sędziowską. Czynność delegowania sędziego stanowi element polityki kadrowej i służy zapewnieniu sprawnego funkcjonowania sądów na wszystkich szczeblach i ze swej isto-

⁴ Informacja w sprawie bezprawnego podważenia statusu sędziego, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 26 listopada 2019, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/informacja-w-sprawie-bezprawnego-podwazenia-statusu-sedziego2>.

ty ma co do zasady charakter czasowy. Sędzia delegowany do orzekania w innym sądzie może być odwołany z delegacji w każdym czasie. Na kanwie orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego nigdy nie negowano takich uprawnień, gdy korzystali z nich ministrowie sprawiedliwości wywodzący się z Platformy Obywatelskiej, co potwierdza wyrok NSA (sygn. akt I OSK 320/13).

Kluczowe dla oceny wskazanej sytuacji jest to, że mimo odwołania z delegacji, sędzia Paweł Juszczyński jest zobowiązany do zakończenia wymienionej sprawy, jak też wszystkich innych przydzielonych mu spraw w Sądzie Okręgowym w Olsztynie. Zgodnie z Ustawą o ustroju sądów powszechnych (art. 47b par. 4) odwołanie z delegacji oznacza nieprzydzielanie sędziemu nowych spraw w miejscu delegowania. Nie nastąpi natomiast zmiana składu w sprawach już przydzielonych sędziemu odwołanemu z delegacji.

Komunikat z 3 grudnia 2019 roku:

Rada Ministrów zajęła stanowisko w sprawie sytuacji w wymiarze sprawiedliwości, przedłożone przez Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro⁵

Państwo prawa to niezależne sądy. To niezawisli sędziowie, którzy podlegają tylko ustawom i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podważanie statusu sędziów i prawomocności wydawanych przez nich orzeczeń uderza w konstytucyjne podstawy państwa prawa. Prowadzi do chaosu prawnego w Polsce. Budzi wśród Polaków niepokój co do ważności wyroków sądów, które w każdym roku rozstrzygają kilkanaście milionów spraw.

Dlatego Rada Ministrów wyraża zaniepokojenie postępowaniem tych sędziów, którzy poprzez swoje publiczne wypowiedzi i działania kwestionują status innych sędziów, manipulując w ten sposób wydanym 19 listopada br. wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Kierowanie przez jednych sędziów pod adresem drugich apeli o wstrzymanie się od orzekania jest działaniem bezprecedensowym, które godzi w niezawisłość sędziowską i podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Z brzmienia art. 179 Konstytucji RP wprost wynika, że akt powołania na stanowisko sędziego nie podlega kontroli sądowej. Analogiczne wnioski wypływają z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Rada Ministrów stoi na stanowisku, że podstawą konstytucyjnego porządku w Polsce jest i musi być niezależne sądownictwo oparte na niezawisłych sędziach. Zaprzeczeniem sędziowskiej niezawisłości jest podejmowanie przez nich działań podważających konstytucyjny porządek i wpisujących się w kontekst politycznych sporów.

Dbałość o zaufanie do wymiaru sprawiedliwości w postaci przyjęcia postawy apolityczności wyrażonej w art. 178 ust. 3 Konstytucji RP jest jednym z najważniejszych obowiązków osób sprawujących urząd sędziego. Rada Ministrów z niepokojem przyjmuje niektóre zdarzenia, do których doszło podczas organizowanych przez samych sędziów w ostatnich dniach wiecach, w szczególności dopuszczenie do formułowania podczas nich postulatów o charakterze politycznym czy też nie licującymi ze standardami języka debaty publicznej niecenzuralnymi sformułowaniami.

Sądy muszą być niezależne, uczciwe, bezstronne i cieszyć się niekwestionowanym autorytetem. Polacy zaś muszą odzyskać wiarę, że do sądów idzie się po sprawiedliwość i nie czeka się na

⁵ Rada Ministrów zajęła stanowisko w sprawie sytuacji w wymiarze sprawiedliwości, przedłożone przez Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 3 grudnia 2019, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/rada-ministrow-zajela-stanowisko-w-sprawie-sytuacji-w-wymiarze-sprawiedliwosci-predlozone-przez-ministra-sprawiedliwosci-zbigniewa-ziobro>.

nią latami. Dlatego intencją rządu jest kontynuowanie reform, które mają usprawnić funkcjonowanie sądów i służyć odbudowie zaufania do nich, gwarantując sędziom faktyczną niezależność od korporacyjnych nacisków ich własnego środowiska, a także od politycznych presji.

**Komunikat z 13 grudnia 2019 roku:
stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie zmian
dotyczących aktywności sędziów⁶**

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości przedstawiony w Sejmie przez grupę posłów projekt zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawie o Sądzie Najwyższym w żadnym przypadku nie ogranicza niezawisłości sędziów, którzy stanowią ważny element demokratycznego państwa prawa. Pozwoli on utrwalić konstytucyjny standard apolityczności sędziów oraz realizuje zasadę transparentności organów władzy sądowniczej i sędziów, która stanowi podstawową gwarancję demokratycznego państwa prawa.

Zaproponowana nowelizacja jest projektem poselskim. Jak wyjaśniono, projekt jest odpowiedzią na coraz częstsze sytuacje podające w wątpliwość apolityczność sędziów w Polsce. Odnosi się również do budzącego zaniepokojenie postępowania tych sędziów, którzy poprzez swoje publiczne wypowiedzi i działania kwestionują status innych sędziów.

Rada Ministrów w specjalnym stanowisku wyraziła niedawno niepokój w związku z sytuacją w wymiarze sprawiedliwości spowodowaną postępowaniem części sędziów, którzy manipulują wydanym 19 listopada br. wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Rząd podkreślił, że podważanie statusu sędziów i prawomocności wydawanych przez nich orzeczeń uderza w konstytucyjne podstawy państwa prawa. Należy jasno podkreślić, że zarówno Sąd i sędziowie nie posiadają kompetencji do podważania norm konstytucyjnych i skutków działania organów konstytucyjnych (prerogatyw Prezydenta) oraz kwestionowania konstytucyjnych organów państwa. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, sędziowie związani są Konstytucją i ustawami. W przypadku wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu ustawy mogą oni skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

Kierowanie przez jednych sędziów pod adresem drugich apeli o wstrzymanie się od orzekania jest działaniem bezprecedensowym, które godzi w niezawisłość sędziowską i podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Budzi wśród Polaków niepokój co do ważności wyroków sądów, które co roku rozstrzygają kilkanaście milionów spraw. Prowadzi też do chaosu prawnego w Polsce.

Zgłoszony w Sejmie projekt, jak poinformowali posłowie, ma zapobiec tej groźnej sytuacji. Nowe przepisy będą dyscyplinować sędziów, którzy przekraczają swoje uprawnienia. Przewidują m.in. przeniesienie na inne stanowisko służbowe, kary finansowe, a nawet złożenie z urzędu sędziów, którzy podważają prerogatywy Prezydenta RP, status Krajowej Rady Sądownictwa czy też innych sędziów. Nowe regulacje, co podkreślono, powodowane są troską o porządek prawny, praworządność w państwie i działanie zgodnie z konstytucją.

W myśl projektu, jak poinformowali posłowie, sędziowie będą mieli obowiązek oświadczenia, w jakich stowarzyszeniach i fundacjach działają oraz do jakich partii należeli przed objęciem funkcji sędziego. Będą też zobligowani do ujawnienia nicku, pod którym zabierają głos na portalach społecznościowych, wypowiadając się na tematy związane z polityką. Zgodnie z zapo-

⁶ Stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie zmian dotyczących aktywności sędziów, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 13 grudnia 2019, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/stanowisko-ministerstwa-sprawiedliwosci-w-sprawie-zmian-dotyczacych-aktywnosci-sedziow>.

wiedzią posłów, pozwoli to zadbać o to, by sędzia zarówno na sali rozpraw, jak i wtedy, gdy zdejmuje tożę, zachowywał apolityczność i nie uczestniczył w sporze politycznym.

Projekt ma również zapewnić ciągłość funkcjonowania Sądu Najwyższego. Wprowadza przepisy, które zapobiegają sparaliżowaniu wyboru nowego I Prezesa SN, gdy skończy się kadencja obecnej I Prezes.

Inicjatorom projektu, jak podkreślili, zależy na tym, by sądownictwo funkcjonowało stabilnie, a sędziowie byli apolityczni i oceniali wyroki, a nie samych sędziów.

Ministerstwo Sprawiedliwości analizuje przepisy funkcjonujące w innych krajach, które gwarantują stabilność systemu prawnego i odpowiedzialność za jego naruszenia. Wyniki tej analizy mogą zostać wykorzystane w toku prac parlamentarnych nad projektem poselskim.

Po analizie projektu zgłoszonego przez grupę posłów należy podkreślić, że wskazane rozwiązania w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej są wzorowane na rozwiązaniach francuskich i niemieckich, gdzie tego typu działania podlegają surowszej odpowiedzialności niż w projektowanej ustawie, tj. odpowiedzialności karnej (w Niemczech do 5 lat kary pozbawienia wolności).

Komunikat z 10 stycznia 2020 roku:

list wiceministra sprawiedliwości Marcina Warchoła do przedstawicieli Komisji Weneckiej⁷

Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo wśród zasadniczych celów swojej działalności ma promowanie rządów prawa (promoting the rule of law) (art. 1 Statutu Komisji Weneckiej). Polska Konstytucja w art. 9 wskazuje, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Statut Komisji Weneckiej precyzyjnie określa zamknięty krąg podmiotów uprawnionych do zaproszenia Komisji do danego państwa. Należą do nich: Komitet Ministrów, Zgromadzenie Parlamentarne, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, Sekretarz Generalny, Państwo, organizacja międzynarodowa lub organ uczestniczący w pracach Komisji. Zgodnie z art. 133 i 146 polskiej Konstytucji reprezentantami Państwa w stosunkach zewnętrznych są Prezydent i Rada Ministrów. Żaden z wymienionych podmiotów nie skierował do Komisji zaproszenia, gdyż Marszałek Senatu nie posiada takich kompetencji.

Wobec powyższego nie możemy pozwolić, aby pojawiły się w przestrzeni międzynarodowej wątpliwości co do legalności działań Komisji. Mogłoby to bowiem zaszkodzić bezstronności, apolityczności i eksperckiemu charakterowi tego znamienitego organu.

Co jednak najistotniejsze, uznanie obecnej wizyty przedstawicieli Komisji jako oficjalnej byłoby naruszeniem polskiej Konstytucji i rażącym złamaniem Statutu Komisji Weneckiej, który Polska szanuje i w warunkach prawa międzynarodowego przestrzega. Mając na uwadze jednoznaczne postanowienia polskiej Konstytucji i z troski o autorytet Komisji jako organu bezstronnego, apolitycznego i działającego na podstawie i w granicach prawa, jesteśmy zmuszeni uznać wizytę przedstawicieli Komisji jako nieoficjalną i nieformalną, a wszelkie Państwa ustalenia czy opinie wydane na podstawie takiej nieoficjalnej wizyty za dokumenty nie mające charakteru oficjalnych opinii czy ustaleń Komisji Weneckiej.

Ministerstwo Sprawiedliwości, może udzielić – i chętnie udzieli – wszelkich niezbędnych informacji dotyczących aktualnego ustawodawstwa regulującego funkcjonowanie polskiego sadownic-

⁷ List wiceministra sprawiedliwości Marcina Warchoła do przedstawicieli Komisji Weneckiej, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 10 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/list-wiceministra-sprawiedliwosci-marcina-warchola-do-przedstawicieli-komisji-weneckiej>.

twą przedstawicielom Komisji Weneckiej jedynie podczas ich oficjalnej wizyty. Dotyczy to więc wyłącznie sytuacji, gdy Komisja ją przeprowadzi, opierając się na prawie międzynarodowym, prawie polskim i na swoim Statucie.

Z uwagi na nieoficjalny i nieformalny charakter wizyty jesteśmy gotowi zaprosić Państwa jako przedstawicieli Komisji do zwiedzenia Muzeum Żołnierzy Wyklętych i Więźniów Politycznych PRL. Jest ono miejscem symbolicznym, w którym można zobaczyć ślady okrucieństwa komunistycznego wymiaru sprawiedliwości i skutki braku rozliczenia sędziów z tego okresu. Dyrektor Muzeum dr Jacek Pawłowicz, wybitny historyk tego okresu dziejów naszego państwa jest gotów przyjąć Państwa osobiście i zapoznać z aspektami historyczno-kulturowymi przemian wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Niewątpliwie poznanie tego rodzaju kontekstu zmian w sądownictwie wzbogaci Państwa wiedzę i rzuci dodatkowe światło na potrzebę przeprowadzenia reformy.

Komunikat z 15 stycznia 2020 roku: oświadczenie w sprawie ustawy reformującej sądy⁸

W związku z licznymi nieprawdziwymi informacjami, pojawiającymi się w debacie na temat zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawie o Sądzie Najwyższym, przyjętych przez Sejm RP 20 grudnia 2019 r., Ministerstwo Sprawiedliwości jeszcze raz podkreśla, że wspomniany akt prawny w żadnym przypadku nie ogranicza niezawisłości sędziów i niezależności sądów, które stanowią ważny element demokratycznego państwa prawa.

Z niepokojem należy przyjąć wypowiedzi polityków oraz prawników, którzy bez precyzyjnego wskazania odpowiednich przepisów oraz orzecznictwa przedstawiają odmienne opinie lub oświadczenia. W związku z tym, kompetencją Ministerstwa Sprawiedliwości jest jasne przekazanie opinii publicznej faktów, które potwierdzają, że wyżej wymieniony akt prawny jest zgodny zarówno z przepisami europejskimi, jak i przede wszystkim polską Konstytucją.

Po pierwsze, nowe regulacje, co podkreślili posłowie, będący autorami projektu wskazanej ustawy, wynikają z troski o porządek prawny, praworządność w państwie i działanie zgodnie z Konstytucją RP. Jak wyjaśniono, projekt jest odpowiedzią na coraz częstsze sytuacje podające w wątpliwość apolityczność sędziów w Polsce. Odnosi się również do budzącego zaniepokojenie postępowania tych sędziów, którzy poprzez swoje publiczne wypowiedzi i działania kwestionują status innych sędziów.

Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, z dnia 20 grudnia 2019 r., która jest procedowana obecnie w Senacie RP, wykonuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Potwierdzono w nim jednoznacznie, że powołania sędziów przez Prezydenta RP i ich status nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej.

Należy podkreślić, że w taki sam sposób to zagadnienie rozstrzyga w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny oraz Naczelny Sąd Administracyjny. W szczególności niemożliwe jest podważenie aktu powołania na stanowisko sędziego przez Prezydenta RP oraz statusu sędziego. Polski system prawny nie zna instytucji umożliwiającej tego typu działanie, ponieważ stanowiłyby to naruszenie nie tylko norm dotyczących powołania sędziego, tj. art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP, ale także konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego, o której mowa w art. 180 ust. 1 Konstytucji RP.

⁸ Oświadczenie w sprawie ustawy reformującej sądy, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 15 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-w-sprawie-ustawy-reformujacej-sady>.

Tryb nominowania sędziów zgodnie z art. 179 Konstytucji RP składa się z dwóch etapów: pierwszego przed KRS zakończonego złożeniem wniosku do Prezydenta RP i drugiego zawierającego akt powołania i ślubowanie. Powołanie jest aktem samodzielnym o charakterze ustrojowym i konstytucyjnym. Jego niewzruszalność, podobnie jak wniosku KRS, wynika z nakazu zapewnienia stabilności urzędu sędziego, który jest istotnym elementem zasady niezawisłości.

Wszelkie próby podważania statusu sędziów i prawomocności wydawanych przez nich orzeczeń uderzają w konstytucyjne podstawy państwa prawa. Za niedopuszczalne zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego uznaje się odmowę stosowania ustawy bez uprzedniego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który ma wyłączną kompetencję do kontroli konstytucyjności przepisów.

W celu wzmocnienia niezawisłości sędziowskiej w ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. wprowadzono definicję sędziego, która nawiązuje do treści art. 179 Konstytucji RP, określającego konieczne i wystarczające elementy dla uzyskania statusu sędziego tj. wniosek KRS oraz akt powołania przez Prezydenta RP. Definicja ta służy ustaleniu elementów koniecznych i wystarczających dla uznania władzy sądenia (tzw. inwestytury) sędziego.

W ustawie wprowadzono dodatkowe narzędzia, które mają na celu wzmocnienie apolityczności, bezstronności i niezawisłości sędziów. Dlatego zobowiązuje się sędziów do ujawniania publicznie niektórych danych, takich jak przynależność do zrzeszeń, w tym w przeszłości także do partii politycznych. Są to okoliczności, które w świetle standardu TSUE mogą być istotne dla oceny składu i sędziego. Transparentność organów władzy sądowniczej i sędziów stanowi podstawową gwarancję demokratycznego państwa prawa. Wskazany obowiązek nie narusza żadnych norm europejskich, ale i tych wynikających z Konstytucji RP. Jest zgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Jest to od dawna oczekiwana, także w środowisku prawniczym, zmiana przepisów.

Ustawa wprowadza również zmiany dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Zawarte w niej normy nie odbiegają od standardów istniejących w innych państwach europejskich, w tym rozwiązań francuskich i niemieckich. Co najważniejsze, w niektórych państwach Unii Europejskiej przepisy dyscyplinarne dotyczące sędziów są o wiele bardziej ostre, ponieważ przewidują odpowiedzialność karną sędziów za ich działania i zaniechania. Nie sposób w związku z tym zgodzić się z licznymi opiniami o restrykcyjności ww. ustawy. Rolą władzy ustawodawczej jest tworzenie prawa, które zapobiega działaniom o charakterze destabilizującym zasady demokratycznego państwa prawa. Takim niewątpliwie jest podważanie statusu innego sędziego.

Ustawa reguluje również pewne kwestie dotyczące stabilizacji stosunku służbowego sędziów powołanych dotychczas, w tym przez Radę Państwa PRL (których status nie był w żaden sposób prawnie normowany). Nie jest prawdą, że ma w tym zakresie charakter retroaktywny, bowiem kształtuje wyłącznie status tych osób od chwili wejścia jej w życie. Stanowi to tzw. retrospektywność, która w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest uznawana za możliwy instrument ustawodawcy.

Rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. mają na celu usprawnienie pracy sądów, zwiększenie apolityczności sędziów i transparentności wymiaru sprawiedliwości oraz zapobieganie podważaniu statusu sędziów, czyli instytucji nieznannej polskiemu prawu.

W załączeniu publikujemy opinie wybitnych prawników dotyczące ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r.⁹

⁹ Opinie przygotowali: dr Andrzej Poglódek, prof. Bogumił Szmulik, prof. Anna Łabno, prof. Genowefa Grabska, prof. Czesław Kłak.

**Komunikat z 16 stycznia 2020 roku:
stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie „opinii” Komisji Weneckiej¹⁰**

O tym dokumencie można powiedzieć jedynie jako o parodii „opinii”. Z tego, co Komisja Wenecka przedstawiła po swojej nieformalnej wizycie w Polsce, przebija segregacja państw europejskich na lepsze i gorsze, a co za tym idzie – segregacja obywateli na tych, którym wolno więcej w procesie demokratycznym i na tych, którym ogranicza się prawa obywatelskie – podkreślił Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro podczas dzisiejszej (16 stycznia 2020 r.) konferencji prasowej.

Jak wykazano podczas konferencji, w materiale Komisji Weneckiej roi się od podstawowych błędów, które świadczą o niewiedzy autorów, zarówno o stanie obowiązującego prawa, jak też o realiach funkcjonowania polskiego sądownictwa na przestrzeni lat.

Minister Zbigniew Ziobro zaznaczył, że pouczanie Polaków – z poczuciem wyższości – oraz twierdzenia, że „dojrzałe” demokracje w Unii mogą pozwolić, by to władza wykonawcza miała wpływ na wybór sędziów, czego Polsce nie wolno robić, to próba stawiania Polaków do kąta. Z twierdzeń Komisji Weneckiej przebija przekonanie, że Polska wraz z takimi krajami jak Mołdowa czy Albania, jest państwem niższej kategorii.

– Taki pouczający pomruk źle się kojarzy w polskiej historii, jest niegodny ludzi, którzy mają się za Europejczyków. Nie pozwolę, by w ten sposób traktowano nas, Polaków – mówił Zbigniew Ziobro. Zwrócił przy tym uwagę, że są kraje, w których sędziów powołują przedstawiciele parlamentu, a nawet wprost władzy wykonawczej.

Biorący udział w konferencji wiceminister sprawiedliwości prof. Marcin Warchoł, który jest członkiem Komisji Weneckiej, ocenił treść „opinii” tego ciała, wykorzystując stopnie, jakie postawiłby za taką „analizę” wymiaru sprawiedliwości studentom, z którymi prowadzi zajęcia.

Jak zaznaczył, po pierwsze, w opinii komisji widać hipokryzję i stosowanie odmiennych standardów wobec różnych członków UE. Są kraje demokratyczne, gdzie sądownictwo jest niezależne, pomimo że władza wykonawcza powołuje sędziów. Ale nowym demokracjom jak Republika Mołdowy, Albania czy Polska tego czynić nie wolno. – To oznacza „dwóję” z prawa międzynarodowego, gdyż – zgodnie z nim – obowiązuje równość podmiotów na arenie międzynarodowej, zatem np. Dania, Niemcy czy Polska mają takie same uprawnienia i taką samą pozycję – przypomniał.

Po drugie – jak wskazał – Komisja Wenecka popełniła błąd niewiedzy co do stanu faktycznego obowiązującego w naszym kraju. Stwierdziła bowiem, że zwolennicy reform prowadzą kampanię publiczną oskarżając sędziów o korporacjonizm, korupcję i powiązania z reżimem komunistycznym. Tymczasem to prof. Andrzej Rzepliński, były sędzia i były prezes Trybunału Konstytucyjnego w 2004 r. twierdził, że ówczesna Krajowa Rada Sądownictwa (a ciało to zostało zreformowane dopiero za rządów Zjednoczonej Prawicy) to „związek zawodowy, który źle służy polskiemu sądownictwu”. Funkcjonowanie KRS nazwał także korporacyjnym układem.

Z kolei Jerzy Stępień, były senator i były prezes Trybunału Konstytucyjnego, w roku 2014 mówił, że w KRS odbywa się „zaklepywanie” kandydatów na sędziów, a Rada dba o interesy korporacji sędziowskiej, a nie o niezawisłość.

Diagnoza ta pokrywa się z opinią wyrażaną przez polskie społeczeństwo, które od wielu lat w sondażach daje wyraz niezadowoleniu ze stanu sądownictwa. Mimo takich druzgocących ocen

¹⁰ Stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie „opinii” Komisji Weneckiej, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 16 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/stanowisko-ministerstwa-sprawiedliwosci-w-sprawie-opinii-komisji-weneckiej>.

ówczesnej pracy KRS rządząca przez dwie kadencje Platforma Obywatelska nie próbowała Rady zreformować.

Dlatego także za nieznaną stan faktyczny polskiego wymiaru sprawiedliwości i jego pracy, którą od lat negatywnie ocenia polska opinia publiczna, minister Warchoła postawiłby członkom Komisji Weneckiej ocenę „nieodpowiednią”.

Po trzecie – zdaniem ministra Warchoła – Komisja Wenecka wykazała się nieznaną stan faktyczny polskiego wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Dowodem tego są twierdzenia jakoby zachodziło ryzyko arbitralnego usuwania sędziów przez Ministra Sprawiedliwości czy nadmiernej presji ze strony prezesów sądów na sędziów. Tymczasem to dopiero obecnie zmniejszono znacznie uprawnienia władcze prezesów wobec sędziów, zabraniając im przenoszenia sędziów między wydziałami. Tu również, niestety, ocena nieodpowiednia dla członków Komisji.

I wreszcie po czwarte – Komisja zaprzecza samej sobie. Wskazuje bowiem, że w wielu krajach sądy konstytucyjne zastrzegają sobie prawo do rozstrzygnięcia sporu między prawem UE a prawem krajowym (np. Niemcy), ale Polsce tego czynić nie wolno. Gdyby polski Trybunał Konstytucyjny unieważnił wyrok Sądu Najwyższego, oznaczałoby to otwarte wypowiedzenie posłuszeństwa prymatowi prawa UE nad prawem krajowym. Podobne stanowisko Komisja wyraziła w odniesieniu do roli naszego Prezydenta. Z jednej strony przyznała, że nominacje prezydenckie nie podlegają kontroli sądowej, ale polskie sądy mają nawet obowiązek dokonywania takiej kontroli, jeśli uznają, że decyzja Prezydenta jest niezasadna.

Zatem cztery razy ocena nieodpowiednia.

Komunikat z 23 stycznia 2020 roku:

Sejm ostatecznie przyjął ustawę gwarantującą konstytucyjny porządek w wymiarze sprawiedliwości¹¹

Sejm nie zgodził się dziś (23 stycznia 2020 r.) na wnioskowane przez Senat odrzucenie ustawy, która gwarantuje konstytucyjny porządek w wymiarze sprawiedliwości i usprawnia pracę sądów. Nowa ustawa, będąca wynikiem inicjatywy poselskiej, czeka już tylko na podpis Prezydenta RP.

Uchwalona przez Sejm 20 grudnia 2019 r. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw pozwoli utrwalić konstytucyjny standard apolityczności sędziów oraz realizuje zasadę transparentności organów władzy sądowniczej i sędziów. W żadnym przypadku nie ogranicza niezawisłości sędziów, którzy stanowią ważny element demokratycznego państwa prawa.

Groźba chaosu i anarchii

Ustawa jest odpowiedzią na coraz częstsze sytuacje podające w wątpliwość apolityczność sędziów w Polsce. Odnosi się również do budzącego zaniepokojenie postępowania tych sędziów, którzy poprzez swoje publiczne wypowiedzi i działania kwestionują status innych sędziów, manipulując wydanym 19 listopada br. wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Podważanie statusu sędziów i prawomocności wydawanych przez nich orzeczeń stanowi niedopuszczalną ingerencję w działania konstytucyjnych organów oraz prowadzić może do anarchii i chaosu prawnego w Polsce.

¹¹ Sejm ostatecznie przyjął ustawę gwarantującą konstytucyjny porządek w wymiarze sprawiedliwości, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 23 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sejm-ostatecznie-przyjal-ustawe-gwarantujaca-konstytucyjny-porzadek-w-wymiarze-sprawiedliwosci>.

Żaden sędzia nie ma prawa oceniać statusu innego sędziego, wykorzystując do tego celu postępowanie dowodowe w konkretnej sprawie. Po podpisaniu przez Prezydenta RP aktu powołania na urząd sędziego akt ten nie może być kwestionowany, co zostało potwierdzone wyrokami Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego badanie przez sąd ważności tego aktu jest bezprawne. Sędzia nie może samowolnie stawiać się ponad władzę ustawodawczą, wykonawczą i ponad Prezydenta RP. Tego typu działania nie są związane z niezawisłością sędziowską.

Zapewnienie praworządności

Kierowanie przez jednych sędziów pod adresem drugich apeli o wstrzymanie się od orzekania jest działaniem bezprecedensowym, które godzi w niezawisłość sędziowską i podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Budzi wśród Polaków niepokój co do ważności wyroków sądów, które co roku rozstrzygają kilkanaście milionów spraw.

Nowe regulacje będą dyscyplinować sędziów, którzy przekraczają swoje uprawnienia. Powodowane są troską o porządek prawny, praworządność w państwie i działanie zgodnie z konstytucją. Przewidują m.in. przeniesienie na inne stanowisko służbowe, kary finansowe, a nawet złożenie z urzędu sędziów, którzy podważają prerogatywy Prezydenta RP, status Krajowej Rady Sądownictwa czy też innych sędziów.

Ochrona obywateli

Ustawa ma na celu uchronienie obywateli przed sytuacją, która powodowałaby i potęgowała przewlekłość postępowań. W sądach orzeka obecnie około 500 sędziów powołanych z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa. Kwestionowanie ich statusu oznacza spowolnienie, zablokowanie, a nawet unieważnienie tysięcy spraw sądowych.

Skala zagrożenia może być wręcz katastrofalna. Skoro za nieważne uznać powołania sędziów przez obecną Krajową Radę Sądownictwa, to tak samo należałoby zakwestionować powołania poprzedniej KRS, której działanie zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z konstytucją. Tym bardziej należałoby też podważyć status sędziów powołanych przed 1989 rokiem przez komunistyczną Radę Państwa.

A więc jeśli nie postawimy tamy anarchii uprawianej przez część środowiska sędziowskiego, będzie można każdemu sędziemu w Polsce zarzucić, że tak naprawdę nie jest sędzią, bo został powołany przez nie tę, co trzeba KRS albo Radę Państwa PRL. Ustawa chroni polski wymiar sprawiedliwości i polskich obywateli przed taką groźbą.

Przyspieszenie postępowań

Zmiany pozwolą też na szybkie uzupełnienie ponad 700 wakatów w sądach, co przyczyni się do przyspieszenia postępowań. Tak duża liczba nieobsadzonych stanowisk spowodowana jest bojkotem prowadzonym przez część środowiska sędziowskiego. Do obsadzenia wakatów potrzebna jest opinia Zgromadzeń Sędziowskich. Ta procedura celowo jest przedłużana lub nie zostaje podjęta. Dlatego zmiany mają spowodować, że Krajowa Rada Sądownictwa nie będzie musiała czekać w nieskończoność na opinie kolegów sądów. Jeśli kolegia sądów nie zaopiniują kandydatów, będzie to oznaczało de facto wydanie pozytywnej opinii.

Apolityczność i przejrzystość

W przyjętej przez Sejm ustawie wprowadzono również dodatkowe narzędzia, które mają na celu wzmocnienie apolityczności, bezstronności i niezawisłości sędziów. Dlatego zobowiązuje się sędziów do ujawniania publicznie niektórych danych, takich jak przynależność do zrzeszeń, w tym w przeszłości także do partii politycznych. Są to okoliczności, które w świetle standardu TSUE mogą być istotne dla oceny składu i sędziego. Transparentność organów władzy sądowniczej

i sędziów stanowi przecież podstawową gwarancję demokratycznego państwa prawa. Wskazany obowiązek nie narusza żadnych norm europejskich ani tych wynikających z Konstytucji RP.

Nowe przepisy w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej są wzorowane na rozwiązaniach francuskich i niemieckich, gdzie tego typu działania podlegają surowszej odpowiedzialności niż w przyjętej przez Sejm ustawie, tj. odpowiedzialności karnej (w Niemczech do 5 lat kary pozbawienia wolności).

Komunikat z 23 stycznia 2020 roku: oświadczenie w sprawie uchwały Sądu Najwyższego¹²

Uchwała z mocy prawa jest nieważna. Została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Narusza art. 179, art. 180 ust.1 oraz art. 10 Konstytucji RP. Wbrew obowiązującym przepisom ustawowym Sąd Najwyższy podjął uchwałę w postępowaniu w sprawie podważenia statusu sędziów powołanych z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa.

Postępowanie to uległo zawieszeniu z mocy prawa 22 stycznia 2020 r. z chwilą wszczęcia przed Trybunałem Konstytucyjnym sporu kompetencyjnego między SN a Sejmem i Prezydentem RP. Do czasu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nie wolno podejmować działań w tej sprawie. Uchwała SN jest więc z mocy prawa nieważna.

Zgodnie z *Ustawą o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* wszczęcie sporu kompetencyjnego powoduje zawieszenie z mocy prawa postępowania przed Sądem Najwyższym. Wszystkie czynności Sądu w okresie zawieszenia są nieważne. Do czasu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nie można podejmować żadnych działań w sprawie. Strona sporu nie może sama oceniać, czy do sporu doszło. Konstytucja przyznała to uprawnienie jedynie Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Istota sporu polega na tym, że żaden Sąd nie może badać, a tym bardziej kwestionować nominacji sędziowskich, ani ustaw regulujących statusu sędziów i sposobu wyboru kandydatów. Sąd Najwyższy nie może zatem wkraczać w kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, Prezydenta RP ani Sejmu, a idąc dalej, nawet Trybunału Konstytucyjnego, który sprawą KRS się już zajmował i uznał aktualne brzmienie ustawy za zgodne z konstytucją.

Postępowanie przed SN należało zawiesić także dlatego, że przed TK rozpoznawana jest sprawa dotycząca przepisu kodeksu postępowania cywilnego, którego dotyczy ta uchwała (tj. art. 379 pkt 4 kpc).

Uchwała składu trzech izb Sądu Najwyższego jako niezgodna z prawem nie wywołuje skutków prawnych. SN nie jest uprawniony do badania i oceny, czy udział w składzie sędziego sądu powszechnego, wojskowego lub Sądu Najwyższego, powołanego na stanowisko sędziego przez prezydenta RP na wniosek KRS po 2018 r., powoduje nieważność postępowania. Żaden organ, także sądowy, nie może bowiem kwestionować powołania i inwestytury sędziego.

Ponadto po wejściu w życie ustawy z 20 grudnia 2019 roku ustawy gwarantującej konstytucyjny porządek w wymiarze sprawiedliwości i usprawniającej pracę sądów, uchwała SN tym bardziej stanie się bezprzedmiotowa. Nowa ustawa usuwa bowiem pojawiające od niedawna wątpliwości dotyczące możliwości kwestionowania statusu sędziów powołanych przez Prezydenta RP. Stwierdza niedopuszczalność takich czynności, zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

¹² Oświadczenie w sprawie uchwały Sądu Najwyższego, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 23 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-w-sprawie-uchwaly-sadu-najwyzszego>.

**Komunikat z 28 stycznia 2020 roku:
spotkanie w Ministerstwie Sprawiedliwości z komisarz Verą Jourovą
– konkretna rozmowa oparta na faktach¹³**

– *W geście dobrej woli zaproponowałem kompromis w sprawie wyłaniania sędziów w Polsce. Chodzi o przeniesienie wprost rozwiązań funkcjonujących w największym państwie europejskim, w Niemczech. Tam sędziów wybierają wyłącznie politycy – powiedział Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro po dzisiejszym (28 stycznia 2020 r.) spotkaniu z wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej Verą Jourovą.*

W spotkaniu, do którego doszło w Ministerstwie Sprawiedliwości uczestniczyli również wice-ministrowie Anna Dalkowska, Marcin Romanowski i Marcin Warchoń.

– Rozmowa była bardzo konkretna, oparta na faktach – ocenił Marcin Warchoń.

Nie ma powrotu do sędziokracji

Minister Zbigniew Ziobro, przedstawiając propozycję zastosowania w Polsce niemieckiego modelu wyłaniania sędziów, w którym udział mają po równo parlament i władza wykonawcza, zastrzegł, że nie może być w Polsce powrotu do szkodliwego systemu korporacyjnego, w którym sędziów wybierają sędziowie.

W Niemczech to politycy powołują sędziów, również do Sądu Najwyższego, co zostało opisane jako wyraz demokratycznej zasady suwerenności narodu. Ta zasada nie pozwala na wybór sędziów przez sędziów, nie pozwala na sędziokrację. Napisał to prezes niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego prof. Hans-Jürgen Papier w komentarzu do niemieckiej konstytucji. W imię tej zasady reformujemy również nasze sądownictwo, a osią całej reformy jest demokratyczny wybór do KRS – mówił również Marcin Warchoń.

Podczas rozmowy z wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej podkreślono, że Polska nigdy nie zgodzi się na wprowadzenie segregacji państw i obywateli Unii Europejskiej.

– Nigdy się nie zgodzimy, żeby Polakom mówiono, że im czegoś nie wolno, a innym wolno. Nie zgodzimy się na to, żeby nam mówiono, że jesteśmy cywilizacyjnie lub kulturowo opóźnieni. Chcemy tak jak inne państwa, na zasadzie suwerenności, budować mechanizm demokratycznego wyłaniania sędziów. Chcemy reformować polskie sądownictwo, bo na to pozwala nam polska demokracja. Nie pozwolimy jej w żaden sposób ograniczać – powiedział po rozmowach Zbigniew Ziobro.

Wymowne materiały

Podczas spotkania minister wręczył wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej dwa wymowne materiały, które pokazują, że obecni przeciwnicy reformy wymiaru sprawiedliwości, przed laty domagali się jej przeprowadzenia w podobnym kształcie, jak ma to miejsce obecnie.

W 2004 r. prof. Andrzej Rzepliński, późniejszy prezes Trybunału Konstytucyjnego, pisał w „Gazecie Wyborczej”: „Media informują o wcale licznych – jak na profesję ludzi o nieskazitelnych charakterach – aferach korupcyjnych, pijanych sędziach w gmachach sądów i pijanych sędziach za kierownicą samochodów, sędziach – sprawcach przestępstw pospoliczych. Co do części tych afer dotychczasowe mechanizmy ustawowe korekcyjne są bezradne wobec siły układu, wobec przejawów demonstrowanej publicznie mentalności obłączonej twierdzy najważniejszych struktur naszego sądownictwa”.

¹³ Spotkanie w Ministerstwie Sprawiedliwości z komisarz Verą Jourovą – konkretna rozmowa oparta na faktach, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 28 stycznia 2020 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/spotkanie-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-z-komisarz-vera-jourova--konkretna-rozmowa-oparta-na-faktach>.

Vera Jourova otrzymała również materiał z 2007 r. pt. „Głęboka przebudowa państwa. Projekt programu dla Platformy Obywatelskiej”, autorstwa m.in. Ewy Kopacz, Bronisława Komorowskiego, Marka Biernackiego i Zbigniewa Chlebowskiego. W rozdziale „Podniesienie jakości sądownictwa” można znaleźć diagnozę, że głównym problemem polskiego sądownictwa jest wadliwie działająca Krajowa Rada Sądownictwa, która zamiast stać na straży właściwych wartości konstytucyjnych przede wszystkim zajmuje się obowiązkiem ochrony przywilejów korporacyjnych, bez zważania na ujemne tego skutki dla porządku konstytucyjnego państwa.

Wiceprzewodniczącej KE odczytano również inny fragment tego materiału, mówiący o tym, że sędziwie w praktyce nie ponoszą odpowiedzialności za naruszenie prawa. A Plan PO dotyczący sanacji polskiego sądownictwa zawierał przede wszystkim zmianę wyboru członków KRS.

Traktatowe zasady

– Nie był to wybór sędziów przez sędziów, lecz wybór członków KRS przez Sejm. Platforma szła nawet dalej w tych rozwiązaniach, bo proponowano, aby w gremium KRS nie zasiadali sędziowie, tylko przedstawiciele innych korporacji, po to, aby mogli dobrze kontrolować sędziów – zaznaczył Zbigniew Ziobro.

Minister podczas spotkania zwrócił uwagę, że Polska wnosi bardzo wiele do Unii Europejskiej, jesteśmy zainteresowani obecnością w UE, ale na zasadach traktatowych, które na mocy w art. 5. dają Polsce prawo swobodnego kształtowania modelu wyboru sędziów i funkcjonowania sądownictwa.

Komunikat z 29 stycznia 2020 roku:

Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny bronią statusu sędziów¹⁴

Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny podjęły wiążące postanowienia, które chronią status sędziów podważany przez Sąd Najwyższy. Potwierdzają one, że nie ma podstaw do kwestionowania statusu sędziów powołanych przez Prezydenta RP z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa, co z rażącym naruszeniem prawa uczynił Sąd Najwyższy. Niedawna uchwała SN w tej sprawie została wstrzymana.

– Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego to ważny fakt wobec próby stworzenia chaosu, wręcz anarchii prawnej w polskim sądownictwie. Postanowienie ma moc powszechnie obowiązującą i wiążącą wszystkie strony sporu i wszystkie sądy w naszym kraju – podkreślił na dzisiejszej (29 stycznia 2020 r.) konferencji prasowej Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro.

Wstrzymanie uchwały SN

Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie, opublikowane w Monitorze Polskim, dotyczące sporu kompetencyjnego między SN a Sejmem i Prezydentem RP w zakresie kształtowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce i skuteczności powoływania sędziów.

Podstawą postanowienia jest konieczność tymczasowego uregulowanie kwestii spornych w celu ochrony ważnego interesu społecznego i zapobieżenia poważnym szkodom.

¹⁴ Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny bronią statusu sędziów, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 29 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/trybunal-konstytucyjny-i-naczelny-sad-administracyjny-bronia-statusu-sedziow>.

Trybunał Konstytucyjny postanowił, że do czasu rozstrzygnięcia sprawy i uregulowania spornych kwestii wstrzymane zostaje wydawanie przez Sąd Najwyższy uchwał dotyczących:

- ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa;
- trybu przedstawiania Prezydentowi RP kandydatur do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego;
- wykonywania prerogatyw Prezydenta RP do powoływania sędziów;
- kompetencji do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez osobę powołaną przez Prezydenta RP na wniosek obecnej Krajowej Rady Sądownictwa.

Trybunał Konstytucyjny postanowił również o wstrzymaniu stosowania uchwały podjętej 23 stycznia 2020 r. przez skład połączonych trzech Izb (Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) Sądu Najwyższego. Oznacza to, że:

- uchwała SN nie może być stosowana w SN i sądach powszechnych, zarówno w postępowaniach karnych, jak cywilnych;
- kompetencje do orzekania przez sędziego powołanego na urząd przez Prezydenta RP na wniosek obecnej KRS nie mogą być ograniczane;
- orzeczenia wydane przez sądownictwo, w których zasiadali sędziowie powołani przy udziale obecnej KRS, mają moc obowiązującą.

Ochrona obywateli

– Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego ma na celu uporządkowanie sytuacji chaosu i anarchii w polskim sądownictwie, spowodowanej nieodpowiedzialną uchwałą Sądu Najwyższego. SN postawił się ponad prawem, ale na szczęście dla naszych obywateli jest jeszcze Trybunał Konstytucyjny, który jako strażnik prawa wydał postanowienie mające na celu ochronę interesu obywateli – powiedział podczas konferencji prasowej wiceminister Marcin Warchoł.

Wiceminister Sebastian Kaleta dodał, że sposób działania części środowiska sędziowskiego prowadzi do destabilizacji systemu prawnego.

– Widzimy kolejne kroki zmierzające do zbudowania alternatywnego systemu prawnego w Polsce. Konstytucja chroni nasze państwo przed tego typu próbami – powiedział.

Jak zaznaczył, tylko Trybunał Konstytucyjny na mocy ustawy zasadniczej może rozstrzygnąć spór kompetencyjny w sferze wymiaru sprawiedliwości. Jest bowiem „sądem ostatniego słowa”, co stwierdzano w orzeczeniach TK podejmowanych z udziałem m.in. prof. Ewy Łętowskiej, prof. Andrzeja Rzeplińskiego, czy prof. Stanisława Biernata.

Postanowienie NSA

Postanowienie istotne dla utrzymania konstytucyjnego porządku w wymiarze sprawiedliwości podjął również Naczelny Sąd Administracyjny. 27 stycznia 2020 r. oddalił on wniosek o wyłączenie sędziego NSA od udziału w jednej ze spraw o udostępnienie informacji publicznej. Wniosek zgłosiła uczestnicząca w sprawie Fundacja, która jako jedyny powód wyłączenia sędziego podała fakt, że został on powołany na wniosek obecnej KRS.

W uzasadnieniu NSA podał m.in., że z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r., na który powołuje się Sąd Najwyższy, nie wynika możliwość automatycznego zakwestionowania każdej nominacji na urząd sędziego. Zaznaczono ponadto, że w sytuacji, gdy Prezydent nie znalazł podstaw do odmowy powołania na stanowisko sędziego, to NSA nie może dokonywać oceny prawidłowego powołania tego sędziego. W konkluzji NSA stwierdził, że ocena dotycząca powołania KRS, nie stanowi wystarczającej podstawy do uwzględnienia wniosku o wyłączenie sędziego ze sprawy.

**Komunikat z 11 lutego 2020 roku:
materiały dla wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej Very Jourovej¹⁵**

Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro przekazał wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej Verze Jourovej tłumaczenia na język czeski i angielski dwóch wymownych materiałów. Pokazują one, że dzisiejsi przeciwnicy reformy wymiaru sprawiedliwości przed laty domagali się jej przeprowadzenia w podobnym kształcie, jak dzieje się to obecnie.

Dokumenty te minister Zbigniew Ziobro prezentował podczas niedawnego spotkania w Ministerstwie Sprawiedliwości z Verą Jourovą. Teraz do Pani komisarz przesłane zostały tłumaczenia, by mogła dokładnie zapoznać się z treścią materiałów.

Pierwszy materiał to artykuł prof. Andrzeja Rzeplińskiego pt. „Żeby się sędziom chciało chcieć” – opublikowany w 2004 r. w „Gazecie Wyborczej”. Późniejszy prezes Trybunału Konstytucyjnego pisał w nim: „Media informują o wcale licznych – jak na profesję ludzi o nieskazitelnych charakterach – aferach korupcyjnych, pijanych sędziach w gmachach sądów i pijanych sędziach za kierownicą samochodów, sędziach – sprawcach przestępstw pospolitych. Co do części tych afer dotychczasowe mechanizmy ustawowe korekcyjne są bezradne wobec siły układu, wobec przejawów demonstrowanej publicznie mentalności obłączonej twierdzy najważniejszych struktur naszego sądownictwa”.

Vera Jourova otrzymała również tłumaczenie obszernego fragmentu materiału z 2007 r. pt. „Głęboka przebudowa państwa. Projekt programu dla Platformy Obywatelskiej”, autorstwa m.in. Ewy Kopacz, Bronisława Komorowskiego, Marka Biernackiego i Zbigniewa Chlebowskiego. W przetłumaczonych rozdziale „Podniesienie jakości sądownictwa” można znaleźć diagnozę, że głównym problemem polskiego sądownictwa jest wadliwie działająca Krajowa Rada Sądownictwa, która zamiast stać na straży właściwych wartości konstytucyjnych przede wszystkim zajmuje się ochroną przywilejów korporacyjnych, bez brania pod uwagę wynikających z tego negatywnych skutków dla porządku konstytucyjnego państwa.

Znajduje się tu również stwierdzenie, że sędziowie w praktyce nie ponoszą odpowiedzialności za naruszenie prawa: „System bezwzględnych immunitetów i sądownictwa dyscyplinarnego praktycznie (poza skrajnymi przypadkami) uniemożliwia odpowiedzialność karną sędziów za czyny bezprawne, nawet jeżeli nie mają one żadnego związku z wykonywanym zawodem, zwłaszcza zaś z orzekaniem.”

Przedstawiony w 2007 r. przez Platformę Obywatelską plan sanacji polskiego sądownictwa zawierał również postulat zmiany wyboru członków KRS. Nie był to wybór sędziów przez sędziów, lecz wybór członków KRS przez Sejm. „Jej skład powinien nosić charakter niekorporacyjny. Sposób doboru składu Rady powinien gwarantować także szerszą niż tylko sędziowską kontrolę nad procedurami doboru i nominacji sędziowskich” – głosi dokument programowy PO.

Platforma Obywatelska szła dalej w swych rozwiązaniach niż przewidują obecne przepisy. Proponowano, aby w gremium KRS nie zasiadali sędziowie, tylko przedstawiciele środowisk akademickich, zgłaszani przez senaty wyższych uczelni.

Wbrew głoszonej dziś krytyce Izby Dyscyplinarnej, Platforma Obywatelska sama proponowała powołanie tego rodzaju organu – odrębnego od korporacji Sądu Dyscyplinarnego Zawodów Prawniczych, którego członkowie byłiby nominowani przez Prezydenta RP.

¹⁵ Materiały dla wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej Very Jourovej, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 11 lutego 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/materiały-dla-wiceprzewodniczącej-komisji-europejskiej-very-jourovej>.

„Niski stan sądownictwa dyscyplinarnego poszczególnych zawodów prawniczych wynika z jego korporacyjnego charakteru. Jeśli istotnie chcemy, aby sądy dyscyplinarne zawodów prawniczych stały na straży wysokiego poziomu etycznego i profesjonalnego praktykujących prawników – musimy oddzielić sądownictwo dyscyplinarne od korporacji zawodowych” – uzasadniano potrzebę zmian.

Komunikat z 26 marca 2020 roku:

TSUE stwierdził niedopuszczalność pytań prejudycjalnych polskich sędziów¹⁶

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podzielił stanowisko Polski poparte przez Komisję Europejską i Rzecznika Generalnego TSUE, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są niedopuszczalne.

Trybunał stwierdził dziś (26 marca 2020 r.) niedopuszczalność dwóch takich wniosków, które dotyczyły polskich przepisów z 2017 r. ustanawiających system postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów. Wnioski do Trybunału skierowali sędziowie Igor Tuleya i Ewa Maciejewska.

Ministerstwo Sprawiedliwości z zadowoleniem przyjmuje rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jest ono zgodne ze stanowiskiem Prokuratury Krajowej oraz resortu sprawiedliwości. Niedopuszczalne wnioski sędziów odbiły się negatywnie na polskim wymiarze sprawiedliwości. Należy podkreślić, że skierowanie pytań prejudycjalnych do TSUE spowodowało przedłużenie trwających postępowań sądowych w Polsce, na czym ucierpiały strony postępowań. Doszło do naruszenia praw obywateli stających przed sądem, którzy, na skutek wniosków złożonych przez sędziów, muszą dłużej czekać na wynik postępowań.

Trybunał wskazał, że spory w postępowaniach przed sądami krajowym, których dotyczą wnioski nie wykazują żadnego łącznika z prawem Unii, co powoduje, że wnioski są niedopuszczalne. Sędziowie TSUE dodali również, że wprawdzie dopuszczalne są pytania dotyczące wykładni przepisów proceduralnych prawa Unii, które sąd krajowy był zobowiązany zastosować w celu wydania wyroku, jednak pytania prejudycjalne skierowane w ramach rozpatrywanych spraw połączonych nie dotyczą takiej sytuacji.

Co jest niezwykle istotne, skierowane przez polskich sędziów pytania mają charakter generalny, wskutek czego także i z tego powodu wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za niedopuszczalne.

Trybunał wypowiedział się w przedmiocie dopuszczalności dwóch wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (wyrok w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18). W tym zakresie Trybunał przypomniał na wstępie, że zgodnie z art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi być „niezbędne”, aby umożliwić sądowi odsyłającemu „wydanie wyroku” w zawisłej przed nim sprawie. Powyższe sprawy sądowe dotyczyły sporu między polską gminą Miasto Łowicz a Skarbem Państwa w przedmiocie roszczenia o wypłatę dotacji celowych oraz postępowania karnego toczącego się przeciwko trzem osobom oskarżonym o czyny popełnione w latach 2002–2003.

Sędziowie kierujący pytania prejudycjalne błędnie wskazali, że ukształtowany w Polsce model postępowań dyscyplinarnych stanowi dla władzy ustawodawczej i wykonawczej środek do

¹⁶ TSUE stwierdził niedopuszczalność pytań prejudycjalnych polskich sędziów, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 26 marca 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/tsue-stwierdzil-niedopuszczalnosc-pytan-prejudycjalnych-polskich-sedziow>.

usunięcia sędziów, których rozstrzygnięcia są dla nich niewygodne, oraz do wpływania w ten sposób na wydawane przez sądy orzeczenia. Widać więc, że autorzy pytań prejudycjalnych do TSUE kierowali się przede wszystkim motywami politycznym, a nie merytorycznymi.

Komunikat z 20 kwietnia 2020 roku:

Oświadczenie w sprawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego¹⁷

Dzisiejsze (20 kwietnia br.) orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stanowiące, że styczniowa uchwała trzech izb Sądu Najwyższego narusza konstytucję, traktat o Unii Europejskiej oraz europejską Konwencję Praw Człowieka, jest zgodne ze stanowiskiem, jakie od początku przedstawiało w tej sprawie Ministerstwo Sprawiedliwości.

Ministerstwo Sprawiedliwości od momentu podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały z 23 stycznia br., kwestionującej status sędziów, nie miało wątpliwości, że uchwała ta z mocy prawa jest nieważna. Została bowiem wydana z rażącym naruszeniem obowiązujących przepisów, w tym art. 179, art. 180 ust. 1 oraz art. 10 Konstytucji RP. Przepisy te wyraźnie stanowią, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Sędziowie są nieusuwalni, a ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

Żaden sąd nie może więc badać, a tym bardziej kwestionować nominacji sędziowskich, ani ustaw regulujących status sędziów i sposób wyboru kandydatów. Sąd Najwyższy nie może zatem wkraczać w kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, Prezydenta RP ani Sejmu.

Komunikat z 30 kwietnia 2020 roku:

oświadczenie w sprawie podjętej przez Komisję Europejską procedury przeciwko Polsce¹⁸

Wszczęcie przez Komisję Europejską przeciwko Polsce procedury o naruszenie unijnego prawa jest całkowicie bezpodstawne. Komisja Europejska nie ma uprawnień do ingerowania w kwestie ustroju wymiaru sprawiedliwości, ponieważ kształtowanie tej dziedziny prawodawstwa jest wyłączną domeną państw członkowskich Unii Europejskiej.

Komisja Europejska nie jest uprawniona do kwestionowania uchwalonej przez polski parlament i podpisanej przez Prezydenta RP ustawy z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, która gwarantuje konstytucyjny porządek w wymiarze sprawiedliwości.

W niedawnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie zostało podkreślone, że sędziowie nie mogą kwestionować statusu innych sędziów. Stanowi to bowiem niedopuszczalną ingerencję w działania konstytucyjnych organów państwa oraz prowadzić może do anarchii i chaosu prawnego w Polsce. Sędzia nie może samowolnie stawiać się ponad władzę ustawodawczą, wykonawczą i ponad Prezydenta RP.

Stanowisko KE opiera się ponadto na nieprawdziwej tezie, jakoby ustawa z 20 grudnia 2019 r. ograniczała prawo sędziów do zadawania pytań prejudycjalnych w zakresie objętym prawem unijnym. W rzeczywistości nigdzie w tej ustawie takich ograniczeń nie ma.

¹⁷ Oświadczenie w sprawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 20 kwietnia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-w-sprawie-orzeczenia-trybunalu-konstytucyjnego>.

¹⁸ Oświadczenie w sprawie podjętej przez Komisję Europejską procedury przeciwko Polsce, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 30 kwietnia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-w-sprawie-podjetej-przez-komisje-europejska-procedury-przeciwko-polsce>.

Z kolei powołanie się przez KE na art. 19 Traktatu o UE jest tym bardziej nieuzasadnione, że dwukrotnie, w 2009 roku i 2019 roku, wypowiedział się na ten temat niemiecki Trybunał Konstytucyjny. Stwierdził on, że mimo funkcjonowania tego przepisu organizacja sądownictwa jest wyłączną kompetencją poszczególnych państw członkowskich.

Zakres obowiązków nakładanych na państwa członkowskie w kwestiach organizacji wymiaru sprawiedliwości nie może być przy tym arbitralnie rozszerzany orzeczeniami TSUE, brak bowiem legitymacji demokratycznej do wydawania przez Trybunał Sprawiedliwości rozstrzygnięć w tej sferze .

Ministerstwo Sprawiedliwości oczekuje, że Komisja Europejska przestanie nadużywać swoich uprawnień i nie będzie uzurpować sobie kompetencji, których państwo polskie jej nie przekazało. Tym bardziej, że Komisja szanuje w tym zakresie suwerenność Niemiec i innych państw członkowskich UE.

Komunikat z 30 kwietnia 2020 roku: działania Komisji Europejskiej bez podstaw w traktatach¹⁹

Wszczęcie przez Komisję Europejską procedury praworządności jest całkowicie bezpodstawne. Komisja Europejska nie ma uprawnień do ingerowania w wewnętrzne sprawy kształtowania ustroju, wymiaru sprawiedliwości przez poszczególne państwa. Jest to nie tylko stanowisko polskiego rządu, ale i wielu sądów konstytucyjnych w poszczególnych państwach europejskich – Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro odniósł się w czwartek (30 kwietnia br.) na konferencji prasowej do podjęcia przez Komisję Europejską przeciwko Polsce procedury o naruszenie prawa unijnego.

Komisja Europejska kwestionuje uchwaloną ustawę z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, która gwarantuje konstytucyjny porządek w wymiarze sprawiedliwości.

Konstytucja jest najwyższym źródłem prawa w Polsce

– Konstytucja była, jest i będzie zawsze ponad prawem traktatów UE. Nigdy nie zgodzimy się, aby traktaty europejskie stały ponad polską Konstytucją – podkreślił minister Zbigniew Ziobro.

Traktaty europejskie nie dają Komisji Europejskiej prawa do ingerowania w wewnętrzne sprawy wymiaru sprawiedliwości w Polsce, ani w żadnym innym państwie członkowskie UE. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny orzekł dwukrotnie, w 2009 i w 2019 r., że podstawa prawna, na którą powołuje się Komisja Europejska, nie daje organom europejskim prawa ingerowania w sprawy organizacji wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich UE.

– Żadne poważne państwo nie może zaakceptować sytuacji, w której jeden sędzia będzie mógł kwestionować status innego sędziego. Taka sytuacja prowadzi do anarchizacji systemu prawnego, niepewności prawnej i rozkładu aparatu sprawiedliwości państwa – mówił minister o powodach uchwaleniu ustawy sądowej z 20 grudnia 2019 r.

Takie stanowisko znalazło potwierdzenie w ostatnich orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazał, że Sąd Najwyższy nie ma prawa wkraczać swoimi uchwałami w obszar zarezerwowany dla parlamentu i prezydenta. Konstytucyjną prerogatywą prezydenta jest nomi-

¹⁹ Działania Komisji Europejskiej bez podstaw w traktatach, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 30 kwietnia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/dzialania-komisji-europejskiej-bez-podstaw-w-traktatach>.

nowanie sędziów. Podobnie stwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który uznał, że prerogatywy prezydenta w zakresie powoływania sędziów są niepodważalne i niekwestionowalne.

– Niektórzy rozpolitykowani sędziowie w Polsce zapędzili się tak bardzo, że wykroczyli znacznie poza zakres orzeczeń TSUE i niektórych też określanych w pismach Komisji Europejskiej. W konsekwencji chcieli doprowadzić do anarchizacji systemu. Nie mogliśmy na to pozwolić. Dlatego zdecydowaliśmy o przyjęciu ustawy porządkującej sytuację w wymiarze sprawiedliwości – powiedział minister Zbigniew Ziobro.

Stoimy na straży polskiej suwerenności

Traktaty europejskie nie dają KE uprawnień do wszczęcia procedury przeciwko Polsce. – Pogląd, jaki wyrażał pan komisarz Didier Reynders o nadrzędności prawa traktatowego UE nad polską Konstytucją jest niedorzeczny. To wyraz myślenia części biurokratycznych elit, że UE jest tworem państwowym, nadrzędnym w zakresie regulacji prawnych nad państwami członkowskimi – zaznaczył Minister Sprawiedliwości.

– Procedura jest wyrazem nadużycia prawa, rozpolitykowania KE, która ingeruje w obszar kampanii prezydenckiej w Polsce. Naszym zadaniem jest stać na straży polskiego porządku prawnego i polskiej suwerenności. Nie pozwolimy na to, aby KE przekraczała swoje uprawnienia kosztem Polski, kosztem polskich obywateli i z naruszeniem naszej Konstytucji – dodał.

Środowisko sędziowskie chciało decydować kto jest sędzią

– W grudniu ubiegłego roku manipulując orzeczeniem i kompetencjami, które Polska przekazała UE, część środowiska sędziowskiego chciała przyznać sobie prawo do decydowania kto w naszym kraju jest, a kto nie jest sędzią – powiedział wiceminister sprawiedliwości Sebastian Kaleta. Obóz Zjednoczonej Prawicy podjął decyzję o ustawie, która przeciwdziałała próbie wprowadzenia chaosu do polskiego sądownictwa.

Wiceminister Sebastian Kaleta ocenił, że Komisja Europejska wszczyna procedurę wobec Polski w oparciu o fałszywe przesłanki. – W komunikacie stwierdzono, że konieczność uruchomienia procedury wynika z rzekomego utrudnienia polskim sędziom korzystania z pytań prejudycjalnych. Ustawa nie wprowadza takiego uprawnienia. Jeżeli sędziowie mają wątpliwości dotyczące prawa europejskiego powinni korzystać z tego uprawnienia. Tylko musimy jasno określić, gdzie jest granica prawa europejskiego w polskim porządku prawnym – zauważył.

Przeciwdziałanie chaosowi i anarchii

– Ustawa wzięła się z konieczności przeciwdziałania chaosowi i anarchii – podkreślał również wiceminister Marcin Warchoł.

Przypomniał, że na przykład w Czechach, które reprezentuje wiceprzewodnicząca KE Vera Jourova, listę sędziów sporządza minister sprawiedliwości, zatwierdza premier i akceptuje prezydent. – Więc gdy mowa o łamaniu traktatów, zapraszamy panią komisarz Jourovą do zapoznania się z systemem prawnym obowiązującym w jej kraju – zauważył.

Jak zaznaczył, w Czechach sędziowie podlegają znacznie ostrzejszym przepisom dyscyplinarnym niż w Polsce i nie posiadają immunitetu. Natomiast polscy sędziowie cieszą się najszerszym immunitetem w Europie.

**Komunikat z 5 maja 2020 roku:
wyrok niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego potwierdza rację Polski
w sporze z Komisją Europejską²⁰**

– *Orzeczenie Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego pokazuje, że w sporze dotyczącym sądownictwa racja jest po stronie polskiego rządu, polskiej Konstytucji i państw członkowskich Unii Europejskiej. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wydał bardzo ważny wyrok, który dotyczy również Polski. Od kilku miesięcy jako polski rząd mówimy jasno, że UE nie może przekraczać kompetencji, które państwa członkowskie przekazują jej w traktatach – podkreślił wiceminister sprawiedliwości Sebastian Kaleta.*

Podczas dzisiejszej (5 maja br.) wideokonferencji prasowej wiceministrowie sprawiedliwości Sebastian Kaleta i Marcin Warchoń komentowali orzeczenie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za nielegalne działanie unijnej instytucji wykraczające poza traktaty wspólnotowe. Chodzi o skupowanie przez Europejski Bank Centralny (EBC) obligacji różnych państw strefy euro.

Sebastian Kaleta przypomniał, że niemiecki Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie, w 2009 i w 2019 roku, podkreślił w wyrokach, że sądownictwo krajowe nie jest objęte traktatami europejskimi.

– Dzisiejsze orzeczenie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego idzie jednak o wiele dalej niż dwa wcześniejsze. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, że Europejski Bank Centralny i TSUE naruszyły prawo i przekroczyły kompetencje. Swoim orzeczeniem niemiecki Trybunał Konstytucyjny nakazał Europejskiemu Bankowi Centralnemu, czyli organowi Unii Europejskiej, w ciągu trzech miesięcy zmienić zasady zakupu obligacji. Jednocześnie wskazał, że przy niespełnieniu tego warunku Niemiecki Bank Centralny ma się wycofać z przedsięwzięcia. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wprost nakazał organowi unijnemu konkretne działanie – stwierdził wiceminister Kaleta. Dodał, że siedmiu z ośmiu sędziów niemieckiego TK zgodziło się z tym wyrokiem.

Unia nie może przekraczać traktatów europejskich

– Niemcy bronią swojej suwerenności. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, że Unia może tyle, na ile pozwoliły jej państwa członkowskie. A kiedy w Polsce mówiliśmy, że to państwa członkowskie UE są panami traktatów, a to właśnie stwierdził niemiecki TK, część opozycji i prawników żądała, żeby Polska rzekła się swojej suwerenności na rzecz UE – zwrócił uwagę Sebastian Kaleta.

Podkreślił, że wyrok niemieckiego TK ma kolosalne znaczenie dla sporu między Polską a Komisją Europejską dotyczącego reformy sądownictwa w naszym kraju. – Kiedy dwa tygodnie temu polski Trybunał Konstytucyjny wydał bardzo ważne orzeczenie, w którym stwierdził, że Unia Europejska nie ma kompetencji, by podważać status sędziów w Polsce, rzecznik Komisji Europejskiej i część komisarzy miała czelność pouczać polski TK. Twierdzili, że prawo unijne jest ponad prawem polskim i ponad polską Konstytucją. Jestem ciekaw, czy KE w ten sam sposób skomentuje orzeczenie niemieckiego TK? – mówił Sebastian Kaleta.

UE może działać tylko w granicach prawa

– Wszystkie organy UE działają na podstawie i w granicach prawa unijnego, również w takim zakresie działa TSUE. Gdzie organy unijne przekraczają swoje kompetencje, tam wkraczają trybunały konstytucyjne poszczególnych krajów członkowskich. Powiedział to niemiecki TK

²⁰ Wyrok niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego potwierdza rację Polski w sporze z Komisją Europejską, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 5 maja 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wyrok-niemieckiego-trybunalu-konstytucyjnego-potwierdza-racje-polski-w-sporze-z-komisja-europejska>.

w dzisiejszym orzeczeniu i powtórzył swoje wcześniejsze wyroki – stwierdził wiceminister sprawiedliwości Marcin Warchoł.

Przypomniał, że w 2019 r. niemiecki TK jednoznacznie wskazał, że jeżeli TSUE przekracza prawo, państwo członkowskie nie ma możliwości wykonania wyroku. Natomiast w 2009 r. niemiecki TK zastrzegł do wyłącznej kompetencji Niemiec jako państwa członkowskiego UE uprawnienia dotyczące wymiaru sprawiedliwości.

Komunikat z 29 lipca 2020 roku: sprzeciw wobec dyskryminowania polskich samorządów przez Komisję Europejską²¹

Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro zwrócił się do premiera Mateusza Morawieckiego z prośbą o stanowczą interwencję w Komisji Europejskiej, która odrzuciła wnioski sześciu polskich miast starających się o unijne środki. Komisja dyskryminuje polskie samorzady i łamie Traktat o Unii Europejskiej – podkreśla Zbigniew Ziobro.

Wniosek Ministra Sprawiedliwości jest reakcją na oświadczenie unijnej komisarz do spraw równości Heleny Dalli, która przyznała, że Komisja Europejska odrzuciła wnioski sześciu polskich miast, starających się o unijne środki w ramach programu „Partnerstwo Miast”, z powodu przyjęcia przez te miasta uchwał o Karcie Praw Rodziny lub o „Strefach wolnych od ideologii LGBT”.

Minister Zbigniew Ziobro poprosił premiera Mateusza Morawieckiego, aby stanowczo zareagował na forum Komisji Europejskiej, ponieważ decyzje Komisji są niedopuszczalne i bezprawne.

Działanie to łamie traktaty, choćby art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej mówiący o poszanowaniu tożsamości narodowej państw, a także narusza zasadę równości wszystkich członków Unii Europejskiej w odniesieniu do równości samorządów regionalnych – wskazał Minister Sprawiedliwości.

Dodał, że decyzje Komisji łamią również art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej mówiący o równości obywateli Unii Europejskiej, którzy, tworząc wspólnotę lokalną, mają prawo głosić swoje poglądy na temat rodziny i jej ochrony w zgodzie z konstytucją.

Zbigniew Ziobro odniósł się do swojego wniosku do premiera także na konferencji prasowej w Nowej Dębce (29 lipca).

– Nie pozwolimy na dyskryminowanie polskich obywateli i samorządów przez Unię Europejską. Będziemy bronić praworządności – powiedział i dodał, że Unia musi respektować równość wszystkich jej obywateli, którzy mają prawo do swobodnego kształtowania swoich opinii i przekonań.

– Nie mogą one być cenzurowane, nie może też być wywierana na obywateli Unii presja związana z jakąkolwiek ideologią czy poglądami urzędników europejskich. To, co robi komisarz ds. równości, to przedsmak tego, czego chciałaby Komisja Europejska, gdyby przeforsowała rozwiązania, jakie postulowała w związku z pracami nad unijnym budżetem. Pod pretekstem praworządności Komisja chciała odbierać Polsce miliardy z funduszy, jakie nam się należą, jeśli nie będziemy realizować agendy ważnej dla ideologicznie uwikłanych komisarzy, próbujących swe poglądy narzucać innym – mówił Minister Sprawiedliwości.

²¹ Sprzeciw wobec dyskryminowania polskich samorządów przez Komisję Europejską, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl,

– Pani komisarz gwałci Kartę Praw Podstawowych, na którą tak chętnie się powołuje – stwierdził podczas tej konferencji wiceminister sprawiedliwości Marcin Warchoń. – W tej Karcie czytamy, że każdy ma prawo odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem. Sumienie dla chrześcijanina to drogowskaz. A żyjemy w kraju, w którym większość Polaków to chrześcijanie. Inne religie także podobnie rozumieją sumienie. Tymczasem samorządy – przedstawiciele mieszkańców – podejmujące działania w ich imieniu – są dyskryminowane przez komisarz UE, która ma bronić równości – dodał.

– Jesteśmy w Nowej Dębie, gdzie samorządowcy uchwałę przeciwko ideologii LGBT podjęli w obronie Karty Praw Rodziny, w obronie tradycyjnych polskich wartości i teraz czują się dyskryminowani – podkreślił Marcin Warchoń. Dodał, że Karta Praw Podstawowych wskazuje też na wolność wyznawania religii publicznie lub prywatnie. Traktaty UE wskazują także na równość wszystkich obywateli Unii w dostępie do środków, tymczasem zasada ta została złamana – podobnie jak zasada prawa do własnej tożsamości.

– Polacy nie są obywatelami drugiej kategorii w Unii Europejskiej – podkreślił wiceminister sprawiedliwości.

We wtorek KE przyjęła listę 127 projektów w ramach programu „Partnerstwo Miast”, które łącznie otrzymały ponad 2 mln 324 tys. euro środków unijnych. Można było uzyskać dofinansowanie do 25 tys. euro na projekty, które mobilizują obywateli na poziomie lokalnym do prowadzenia debat dotyczących konkretnych spraw z europejskiej agendy politycznej. Wnioski sześciu polskich miast zostały odrzucone.

Komunikat z 19 września 2020 roku:

Minister Sprawiedliwości: PE próbuje zakwestionować polską demokrację²²

– *Dzisiejsza rezolucja Parlamentu Europejskiego to próba bezprawnego oddziaływania na Polskę, to narzędzie przemocy wobec polskiej demokracji, szantaż, który ma prowadzić do odebrania nam środków finansowych z budżetu UE – powiedział Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro podczas konferencji prasowej, która odbyła się 17 września br. w Ministerstwie. Według rezolucji PE, w naszym kraju „ciągle pogarsza się stan praworządności”.*

Zdaniem Parlamentu Europejskiego, w Polsce dochodzi m.in. do „masowych aresztowań, których ofiarą padło 48 działaczy LGBTI”. Parlament wyraża także obawy dotyczące systemu legislacyjnego i wyborczego, niezależności sądownictwa i praw podstawowych w Polsce.

Rezolucję, która nie ma skutków prawnych, poparło 513 europosłów, przeciw było 148, a wstrzymało się od głosu 33. Europosłowie PO i Lewicy opowiedzieli się za jej przyjęciem, przeciwko głosowali parlamentarzyści PiS. PSL wstrzymało się od głosu.

– To absurdalne zarzuty, które są próbą zakwestionowania samej istoty demokracji – podkreślił Minister Zbigniew Ziobro. Według niego, Parlament Europejski i Komisja Europejska prowadzą wręcz „wojenkę podjazdową”, próbując narzucić Polsce lewicową agendę zwłaszcza w dziedzinie edukacji i kultury oraz podważając wybory dokonane przez polskie społeczeństwo. To, o czym mówi Parlament i Komisja Europejska, to „pseudopraworządność” i otwarty zamach na Traktaty Europejskie – dodał Minister Ziobro.

²² Minister Sprawiedliwości: PE próbuje zakwestionować polską demokrację, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 19 września 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-pe-probuje-zakwestionowac-polska-demokracje>.

Rząd i Ministerstwo Sprawiedliwości będą bronić polskiej racji stanu i stawiać opór wobec prób zmuszania nas m.in. do uznania adopcji dzieci przez pary homoseksualne i wiązania tego rodzaju agendy z przyznawaniem środków europejskich – zapewnił Minister. Przypomniwał, że już wcześniej wskazywał, że Unia Europejska chce uwarunkować wypłatę środków z budżetu europejskiego od praworządności, by blokować wydawanie tych środków na rzecz Polski, motywując to względami ideologicznym, m.in. rzekomą homofobią i nieprzestrzeganiem wartości europejskich. Mechanizm praworządności miałby być maczugą do straszenia Polski – uznał minister.

– Ta rezolucja jest atakiem na polską samorządność, bo Parlament Europejski nie uznaje uchwał polskich samorządów, które nie chcą u siebie w szkołach np. edukatorów LGBT. WSA w Gliwicach unieważnił podobną uchwałę Rady Gminy Istebna. Dziękuję Prokuratorowi Generalnemu i Prokuraturze Krajowej, że zdecydowali się złożyć skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego po tej decyzji WSA – stwierdził Wiceminister Sprawiedliwości Michał Wójcik biorący udział w konferencji. Zaprosił też przewodniczącą Komisji Europejskiej do odwiedzin gmin, które przyjęły uchwały w obronie tradycyjnych wartości.

Za walkę z demokracją i praworządnością w Polsce oraz cyniczną grę, by odebrać środki finansowe Polsce uznał też rezolucję PE Wiceminister Sebastian Kaleta.

– Parlamentowi Europejskiemu nie podoba się praworządność w Polsce. Tymczasem to my skutecznie walczymy z mafiami VAT-owskimi, lekowymi czy lichwiarskimi. Nie podoba się też Brukseli projekt „Stop pedofilii”, pod którym podpisało się już kilkaset tysięcy obywateli – stwierdził Wiceminister Marcin Warchoń.

Komunikat z 15 października 2020 roku:

Minister Sprawiedliwości na konferencji „Zderzenie kulturowe w UE.

Czy Polska ma szansę?”²³

– *Cieszę się, że tak wielu wspaniałych mówców weźmie udział w dyskusji. Jestem przekonany, że będziemy bogatsi o refleksję, która wyniknie z tego spotkania – powiedział Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro, który wziął dziś (15 października br.) udział w konferencji „Zderzenie kulturowe w UE. Czy Polska ma szansę?”*

Dwudniową debatę na Stadionie Narodowym w Warszawie zorganizowali Europejscy Konserwatyści i Reformatory, grupa polityczna w Parlamencie Europejskim.

– Chcemy odpowiedzieć na pytanie, czy Polska ma szansę w tym zderzeniu kulturowym. To jeden z najważniejszych sporów, które obecnie toczą się w Europie i na świecie – zaznaczył europoseł Patryk Jaki, który przywitał uczestników wydarzenia.

Ze względu na epidemię koronawirusa konferencja odbywa się bez publiczności. Można ją śledzić za pośrednictwem mediów i internetu, np. na stronie zderzeniekulturowe.pl. W debacie biorą udział politycy, publicyści, a także uznani naukowcy – m.in. prof. Wojciech Roszkowski, prof. Marek J. Chodakiewicz, ks. prof. Dariusz Oko.

Moment zmian kulturowych

Zbigniew Ziobro ocenił, że dyskusja na temat zderzenia kulturowego w Unii Europejskiej jest mocno zakorzeniona w rzeczywistości. – Ma być swoistą fotografią tego, co dziś się dzieje.

²³ Minister Sprawiedliwości na konferencji „Zderzenie kulturowe w UE. Czy Polska ma szansę?”, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 15 października 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-na-konferencji-zderzenie-kulturowe-w-ue-czy-polska-ma-szanse>.

Ma pokazać, w jakim jesteśmy momencie zmian kulturowych. I dać wskazówkę dla polityków, by podejmowali dobre decyzje. Takie, które będą służyć dbałości o naszą tożsamość i kulturę, a jednocześnie uwzględnić realia współczesnego świata – podkreślił minister.

Jak zauważył, w krajach Europy Zachodniej zwyciężyło myślenie mające oparcie w postmark-sizmie oraz ideologii gender związanej z ruchem LGBT. Ideologie te przeniknęły do świata polityki, a stąd do prawodawstwa i codziennego życia społeczeństw.

- Zauważam coraz więcej dokumentów i aktów prawnych odwołujących się do ideologicznych rozwiązań, które nie mają żadnego związku z meritum sprawy. Ten proces staje się dziś szczególnie groźny. Komisja Europejska, elity brukselskie i część dużych państw, pod pretekstem obrony mechanizmów demokracji i praworządności, chcą wprowadzić mechanizmy, które będą prowadziły do wymuszania na państwach członkowskich, w tym na Polsce, wprowadzanie fundamentalnych zmian w obszarze kultury, i wartości – mówił Zbigniew Ziobro.

W imię jakich wartości

Minister zwrócił uwagę na to, że mechanizm połączenia tzw. praworządności z budżetem nie dotyczy wyłącznie sfery sądownictwa czy prokuratury. Dotyka również rodziny, kultury, edukacji oraz obszarów, które mają zasadnicze znaczenie dla naszej tożsamości i suwerennych decyzji związanych z kształtowaniem życia społecznego.

Historyk i ekonomista prof. Wojciech Roszkowski wskazał na podstawowe błędy pojawiające się w dyskusji o współczesnym starciu cywilizacyjnym. – W polskim społeczeństwie często spotykamy się ze sprowadzaniem tego zasadniczego sporu do czystej polityki. (...) To potwierdzenie problemu rozkładu cywilizacji. Nie jest najważniejsze kto rządzi, ważniejsze jest w imię jakich wartości rządzi – mówił autor książki „Roztrzaskane lustro. Upadek cywilizacji zachodniej”. Profesor ubolewał, że opozycja nie zadaje sobie pytania, w imię jakich wartości chce sprawować władzę.

Komunikat z 12 listopada 2020 roku:

opinia rzecznika generalnego TSUE zgodna ze stanowiskiem Ministerstwa Sprawiedliwości²⁴

Ministerstwo Sprawiedliwości z satysfakcją przyjęło dzisiejszą opinię Rzecznika Generalnego TSUE Manuela Camposa Sánchez-Bordony dotyczącą stosowania europejskich nakazów aresztowania (ENA). Rzecznik potwierdził, że przeprowadzone w Polsce reformy wymiaru sprawiedliwości nie mogą być przyczyną odmowy wykonania ENA.

Polska od momentu zainicjowania przez holenderski sąd postępowań w tej sprawie, konsekwentnie podkreślała, że nie ma żadnych podstaw dla stwierdzenia jakoby polskie sądy nie spełniały wymogu niezależności. Sąd z Amsterdamu, bazując na nieprawdziwej tezie, kwestionował jednak wykonanie dwóch ENA wydanych wobec osób podejrzanych o przestępstwa i ukrywających się przed polskim wymiarem sprawiedliwości.

Przedstawiciel Rządu RP – wiceminister sprawiedliwości dr Anna Dalkowska – już w toku rozprawy z 12 października 2020 r. wskazywała, że nie może być automatyzmu w sprawach europejskich nakazów aresztowania. Gdyby bowiem przyjęć argumentację holenderskiego sądu, który wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, możliwe stałoby się wyłączenie wymiaru sprawiedliwości jednego państwa członkowskiego przez inne.

²⁴ Opinia rzecznika generalnego TSUE zgodna ze stanowiskiem Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 12 listopada 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinia-rzecznika-generalnego-tsue-zgodna-ze-stanowiskiem-ministerstwa-sprawiedliwosci>.

Takie stanowisko reprezentowała też Komisja Europejska, podobnie jak Irlandia i Belgia. Rzecznik Generalny TSUE wyraźnie zaznaczył, że holenderski sąd nie znajduje realnych, opartych o obowiązujące przepisy, podstaw do odmowy przekazania Polsce osób objętych ENA.

Ze względu na błędne stanowisko holenderskiego sądu i wykreowany w ten sposób sztuczny problem prawny, opinia wydana przez Rzecznika Generalnego TSUE musiała być zgodna ze stanowiskiem Polski.

Komunikat z 16 listopada 2020 roku:

Konieczne weto w sprawie powiązania budżetu UE z tzw. praworządnością²⁵

Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro jednoznacznie opowiedział się za użyciem przez Polskę weta wobec projektu powiązania wypłat z budżetu Unii Europejskiej z tzw. zasadą praworządności. – Weto. Nie ma innej możliwości w sytuacji bezprawia, które chcą zastosować największe państwa UE i prezydencja niemiecka – powiedział na dzisiejszej (16 listopada br.) konferencji prasowej.

Minister podkreślił, że korzystanie z weta przez państwa członkowskie UE nie jest niczym nadzwyczajnym. Kraje europejskie sięgają po nie, dbając o swoje interesy. Zbigniew Ziobro zaapelował do opozycji, aby odrzuciła partyjne podziały i w tej ważnej sprawie reprezentowała wspólny interes Polaków.

Praworządność to pretekst

– To niezwykle ważna kwestia, która rozstrzygnie, czy Polska i inne kraje europejskie będą suwerennymi podmiotami w UE – wskazał minister. Jak zauważył, praworządność jest tylko pretekstem do wywierania nacisków na wewnętrzną politykę państw Wspólnoty, a na to rząd nie może się zgodzić. Dlatego konieczne jest weto.

Minister przytoczył słowa prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego, który w sposób kategoryczny zapowiedział ostatnio użycie weta wobec propozycji powiązania wypłat z budżetu UE z tzw. zasadą praworządności: „Będzie weto. Jeśli groźby i szantaże będą utrzymane, to my będziemy twardo bronić żywotnego interesu Polski. Weto. Non possumus.”

Zbigniew Ziobro podkreślił, że całkowicie zgadza się z tymi słowami. Jak przypomniał, zwracał się o zastosowania weta już w lipcu, kiedy odbywał się szczyt Rady Europejskiej. Groźny mechanizm skutkowałby bowiem nie tylko radykalnym ograniczeniem suwerenności Polski, ale też marginalizacją znaczenia demokratycznych wyborów. Takie wybory nabrałyby fasadowego charakteru i w konsekwencji Polacy straciliby w wielu obszarach realny wpływ na bieg wydarzeń w swoim kraju. Taka sytuacja, jak ocenił minister, na dłuższą metę sprowadzałaby się więc do politycznej, kulturowej, a w konsekwencji również gospodarczej, kolonizacji Polski.

W konferencji wzięli też udział wiceministrowie sprawiedliwości Michał Woś i Sebastian Kaleta, europoseł Patryk Jaki, a także minister – członek Rady Ministrów Michał Wójcik i Sekretarz Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych Janusz Kowalski.

Narzędzie nacisku

W ocenie wiceministra sprawiedliwości Sebastiana Kalety Unia Europejska łamie fundamentalne zasady, na których opiera się wspólnota. Przypomniał, że Polska wchodząc do UE określiła,

²⁵ Konieczne weto w sprawie powiązania budżetu UE z tzw. praworządnością, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 16 listopada 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/konieczne-weto-w-sprawie-powiazania-budzetu-ue-z-tzw-praworzadnoscia>.

jakie będą ją łączyć relacje z państwami członkowskimi i organami unijnymi. A procedury, jakie próbuje się obecnie Polsce narzucić, nie mają żadnej podstawy traktatowej.

Na znaczenie weta zwrócił uwagę również wiceminister sprawiedliwości Michał Woś. – Decydujemy o tym, czy będziemy sami o sobie decydować, czy będą, wbrew regułom demokratycznym, decydowali za nas brukselscy urzędnicy – ocenił.

Europoseł Patryk Jaki przypomniał, że klasyczna zasada praworządności to działanie na podstawie i w granicach prawa. Natomiast unijny mechanizm tzw. zasady praworządności jest narzędziem nacisku na niepokorne państwa.

Suwerenność jest bezcenna

Zdaniem ministra Michała Wójcika, decyzja rządu zdecyduje o losie Polski na najbliższych kilkadziesiąt lat. – Jest w tym wszystkim słowo klucz: suwerenność. Ile warta jest suwerenność? Miliard, kilkadziesiąt czy kilkaset miliardów złotych? Dla nas suwerenność jest bezcenna. Ona nie ma swojej ceny. Gdybyśmy myśleli inaczej, sprzeniewierzylibyśmy się tym, którzy walczyli o suwerenność – zaakcentował.

– Weto albo śmierć to hasło symbol obrony Polski przed pomysłami niemieckich polityków i brukselskich eurokratów, którzy uderzają w polską suwerenność i w europejską praworządność – wskazał Janusz Kowalski.

Komunikat z 19 listopada 2020 roku:

Minister Sprawiedliwości: obronimy suwerenność Polski i Europę ojczyzn²⁶

– Na naszych oczach dzieje się historia. Niemiecki i brukselski establishment próbuje przeprowadzić rewolucję i stworzyć jedno państwo europejskie z siedzibą w Brukseli, a może w Niemczech. Polski głos jednak jest słyszalny – powiedział podczas dzisiejszej (19 listopada br.) konferencji prasowej Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro.

Minister zapewnił, że rządząca Polską Zjednoczona Prawica nie pozwoli na próby ograniczenia naszej suwerenności i stworzenia z Polski fasadowej demokracji. Pogratił także premierowi Mateuszowi Morawieckiemu wystąpienia wygłoszonego w Sejmie 18 listopada i jednoznacznej obrony interesów Polski. – W pełni się z Panem Premierem zgadzamy i popieramy jego działania – podkreślił.

Obrona suwerenności wszystkich członków UE

– To dobra wiadomość dla Europy, że Polska broni nie tylko swoich, ale także interesów innych państw, broni ich suwerenności. Bronimy także traktatów europejskich. Unia pozostanie Europą ojczyzn, tak jak zapisano w tych traktatach. Nigdy się nie zgodzimy na federalizację kosztem praw państw unijnych, kosztem Polski – podkreślił Zbigniew Ziobro.

Minister zapewnił też, że stanowisko Polski i Węgier, które nie godzą się na wiązanie wypłaty środków finansowych z arbitralną oceną przestrzegania praworządności, popiera więcej krajów. Nie tylko premier Słowenii, który wyraził to już w swym liście, ale także – podczas nieformalnych rozmów – kilka innych państw. Polska zyskuje sojuszników – powiedziała Zbigniew Ziobro. Zaznaczył też, że liczy na opamiętanie opozycji, bo w trudnych czasach naszej historii wiele razy zdarzało się, iż mimo politycznych różnic Polacy potrafili się zjednoczyć.

²⁶ Minister Sprawiedliwości: obronimy suwerenność Polski i Europę ojczyzn, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 19 listopada 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-obronimy-suwerennosc-polski-i-europe-ojczyzn>.

Weto w interesie Polski

– Weto, jakie zgłasza Polska, nie jest żadnym awanturnictwem, lecz często stosowanym przez członków UE instrumentem. Tym razem jest ono dla Polski wyjątkowo korzystne, także finansowo. Prowizorium budżetowe, jakie będzie obowiązywać, jeśli budżet UE nie zostanie przyjęty, jest dla nas lepsze niż najnowsze budżetowe ustalenia. Poza tym w ramach specjalnego finansowego pakietu antycovidowego, które proponuje Komisja Europejska, będziemy spłacać pożyczki także za kraje znacznie bardziej zadłużone niż my, a pieniądze i tak moglibyśmy pożyczyć na podobnych warunkach, niezależnie od tego unijnego funduszu – mówił uczestniczący w konferencji europoseł Patryk Jaki.

Zapewnił, że Polska obroni swą suwerenność, a to państwa zachodnie chcą łamać praworządność, próbując obejść traktaty poprzez zwykłe rozporządzenie, gdzie o konieczności jednomyślnej decyzji członków UE nie ma już mowy.

Nie ma zgody na łamanie Traktatu o UE

Także wiceminister sprawiedliwości Sebastian Kaleta podkreślił, że wstępując do Unii Europejskiej Polska przyjęła zasady, które stosuje i nadal zamierza ich bronić. – Niedawno straszono nas tzw. opcją atomową, czyli art. 7 Traktatu o UE. Tymczasem on właśnie nas chroni, tam zapisano jednomyślność na forum Rady Europejskiej przy podejmowaniu ważnych decyzji. I nigdy nie zgodzimy się na jego łamanie – zapewnił.

Komunikat z 25 listopada 2020 roku:

Minister Sprawiedliwości: Polacy popierają weto, gdy łamane są traktaty europejskie²⁷

Polacy prezentują rozsądniejszą ocenę zapowiedzi użycia weta wobec niekorzystnego dla nas budżetu UE niż lewicowo-liberalne elity. Rozumieją, że użycie weta nie oznacza utraty funduszy ani wyjścia z Unii Europejskiej – powiedział Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro, przytaczając podczas dzisiejszej (25 listopada br.) konferencji prasowej wyniki ostatnich sondaży.

Jak pokazuje sondaż IBRIS dla „Rzeczpospolitej”, prawie 70 proc. Polaków uważa, że użycie przez nasz kraj weta nie oznacza wcale opuszczenia UE, a ok. 54 proc. ankietowanych wie, że weto nie równa się utracie funduszy przeznaczonych dla naszego kraju. Niemal 60 proc. Polaków nie zgadza się też na to, by inne kraje, a nie my sami, mogły decydować, czy w naszym kraju łamana jest praworządność.

Z kolei inny sondaż, przeprowadzony dla „Dziennika Gazety Prawnej”, pokazuje, że ponad 57 proc. Polaków popiera zapowiedziane użycie weta wobec unijnego budżetu w przypadku powiązania go z tzw. praworządnością.

Dbalność o interesy Polski

– To my bronimy Unii Europejskiej. Bronimy jej przed zamachem na Traktat o UE, czyli próbą wzmocnienia władzy Brukseli kosztem państw narodowych – podkreślił Zbigniew Ziobro. Ten zamach, jak zaznaczono na konferencji, usiłuje przeprowadzić prezydencja niemiecka, forsując rozwiązanie sprzeczne z traktatami – podejmowanie decyzji kwalifikowaną większością głosów, a nie jednomyślnie przez Radę Europejską.

27 Minister Sprawiedliwości: Polacy popierają weto, gdy łamane są traktaty europejskie, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-polacy-popieraja-weto-gdy-lamane-sa-traktaty-europejskie>.

Minister zapewnił też, że poparcie dla zawetowania budżetu UE nie jest rozgrywaniem partyjnych interesów, lecz dbałością o interesy Polski, o suwerenność kraju i naszą konstytucję.

– Traktaty europejskie są jasne, ale musimy to powtarzać, by zakłamywane komunikaty nie trafiały do Polaków – powiedział wiceminister sprawiedliwości Sebastian Kaleta.

Zachęcił do lektury art. 7 Traktatu o UE, gdzie jest mowa o decyzji podejmowanej przez państwa jednomyślnie. Stwierdził też, że propozycje, by wątpliwości Polski i Węgier miał rozstrzygnąć Trybunał Sprawiedliwości UE, również są próbą łamania traktatów europejskich, bo jest to możliwe wyłącznie w sprawach proceduralnych. TSUE nie ma kompetencji, by rozstrzygać sprawy merytoryczne, traktaty Trybunałowi takich uprawnień nie przyznały.

Wspólny głos

– Weto to normalny i stosowany instrument negocjacji w UE. To nie żadne monstrum, jak twierdzi część opozycji. Musimy walczyć o interesy naszego państwa, nie sprzedawać jego suwerenności – powiedział Michał Wójcik, Minister – członek Rady Ministrów.

Przypomniał, że kilka lat temu weto podczas negocjacji budżetowych stosowała m.in. Holandia, dziś oburzona postawą Polski i Węgier. Dodał także, że Zjednoczona Prawica mówi w tej sprawie jednym głosem, przywołując m.in. słowa Prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego, Premiera Mateusza Morawieckiego i Ministra Spraw Zagranicznych Zbigniewa Raua.

Komunikat z 12 grudnia 2020 roku:

ważna wygrana Polski przed Trybunałem Sprawiedliwości UE²⁸

Nie ma podstaw do podnoszenia tezy o występowaniu systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w kwestii niezależności polskich sądów – stwierdził w dzisiejszym (17 grudnia br.) wyroku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zgodnie z wyrokiem TSUE przeprowadzone w Polsce reformy wymiaru sprawiedliwości nie mogą być przyczyną odmowy wykonania Europejskich Nakazów Aresztowania. Stanowisko Polski przed trybunałem prezentowała wiceminister sprawiedliwości dr Anna Dalkowska.

Rzeczpospolita Polska od momentu zainicjowania przez holenderski sąd postępowań w tej sprawie, konsekwentnie podkreślała, że nie ma żadnych podstaw dla stwierdzenia jakoby polskie sądy nie spełniały wymogu niezależności. Sąd z Amsterdamu, bazując na nieprawdziwej tezie, kwestionował jednak wykonanie dwóch ENA wydanych wobec osób podejrzanych o przestępstwa i ukrywających się przed polskim wymiarem sprawiedliwości.

Przedstawiciel Rządu RP – wiceminister sprawiedliwości dr Anna Dalkowska – już w toku rozprawy z 12 października 2020 r. wskazywała, że nie może być automatyzmu w sprawach europejskich nakazów aresztowania. Gdyby bowiem przyjąć argumentację holenderskiego sądu, który wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, możliwe stałoby się wyłączenie wymiaru sprawiedliwości jednego państwa członkowskiego przez inne.

Takie stanowisko reprezentowała też Komisja Europejska, podobnie jak Irlandia i Belgia. Rzecznik Generalny TSUE wyraźnie zaznaczył, że holenderski sąd nie znajduje realnych, opartych o obowiązujące przepisy, podstaw do odmowy przekazania Polsce osób objętych ENA.

Ze względu na błędne stanowisko holenderskiego sądu i wykreowany w ten sposób sztuczny problem prawny, wyrok TSUE musiał być zgodny ze stanowiskiem Polski.

²⁸ Ważna wygrana Polski przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wazna-wygrana-polski-przed-trybunalem-sprawiedliwosci-ue>.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE))

Parlament Europejski,

- uwzględniając wniosek dotyczący decyzji Rady (COM(2017)0835),
- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 2 i art. 7 ust. 1,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz towarzyszące jej protokoły,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając międzynarodowe traktaty ONZ dotyczące praw człowieka, takie jak Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych,
- uwzględniając Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencję stambulską),
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej: Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia¹,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r. do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej: Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia²,
- uwzględniając komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce⁶,
- uwzględniając fakt, że Komisja rozpoczęła w styczniu 2016 r. ustrukturyzowany dialog na podstawie ram na rzecz praworządności,

¹ Dz.U. C 104 E z 30.4.2004, s. 408.

² COM(2003)0606.

³ COM(2014)0158.

⁴ Teksty przyjęte, P8_TA(2016)0123.

⁵ Teksty przyjęte, P8_TA(2016)0344.

⁶ Teksty przyjęte, P8_TA(2017)0442.

- uwzględniając zalecenie Komisji (UE) 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce⁷,
- uwzględniając zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374⁸,
- uwzględniając zalecenie Komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146⁹,
- uwzględniając zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520¹⁰,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce¹¹,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie penalizacji edukacji seksualnej w Polsce¹²,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI¹³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w 2017 r.¹⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie pluralizmu mediów i wolności mediów w Unii Europejskiej¹⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier¹⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami¹⁷,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych¹⁸,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie napotykanego wrogiego nastawienia w odniesieniu do praw kobiet i równouprawnienia płci w UE¹⁹,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przystąpienia UE do konwencji stambulskiej i innych środków przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć²⁰,
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu

⁷ Dz.U. L 217 z 12.8.2016, s. 53.

⁸ Dz.U. L 22 z 27.1.2017, s. 65.

⁹ Dz.U. L 228 z 2.9.2017, s. 19.

¹⁰ Dz.U. L 17 z 23.1.2018, s. 50.

¹¹ Teksty przyjęte, P8_TA(2018)0055.

¹² Teksty przyjęte, P9_TA(2019)0058.

¹³ Teksty przyjęte, P9_TA(2019)0101.

¹⁴ Teksty przyjęte, P8_TA(2019)0032.

¹⁵ Teksty przyjęte, P8_TA(2018)0204.

¹⁶ Teksty przyjęte, P9_TA(2020)0014.

¹⁷ Teksty przyjęte, P9_TA(2020)0054.

¹⁸ Teksty przyjęte, P8_TA(2016)0409.

¹⁹ Teksty przyjęte, P8_TA(2019)0111.

²⁰ Teksty przyjęte, P9_TA(2019)0080.

- Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich²¹,
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości”²²,
 - uwzględniając cztery postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które Komisja wszczęła przeciwko Polsce w związku z reformą polskiego wymiaru sprawiedliwości, z czego w dwóch postępowaniach Trybunał Sprawiedliwości²³ stwierdził naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącego zasady skutecznej ochrony sądowej, a dwa postępowania są nadal w toku,
 - uwzględniając trzy wysłuchania przedstawicieli Polski w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE przeprowadzone przez Radę do Spraw Ogólnych w 2018 r.,
 - uwzględniając sporządzone w dniu 3 grudnia 2018 r. sprawozdanie z wizyty Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Warszawie w dniach 19–21 września 2018 r. oraz wysłuchania w sprawie praworządności w Polsce, które komisja ta przeprowadziła w dniu 20 listopada 2018 r. i 23 kwietnia 2020 r.,
 - uwzględniając sprawozdania roczne Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych,
 - uwzględniając zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) z 2018 r. dotyczące zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego nastolatków oraz ich praw w tej dziedzinie,
 - uwzględniając wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce (skarga nr 28761/11),
 - uwzględniając art. 89 oraz art. 105 ust. 5 Regulaminu,
 - uwzględniając opinię Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia,
 - uwzględniając wstępne sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0138/2020),
- A. mając na uwadze, że Unia opiera się na takich wartościach jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność i prawa człowieka, w tym prawa osób należących do mniejszości, co znajduje wyraz w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz jest zapisane w międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka;
- B. mając na uwadze, że w przeciwieństwie do art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zakres art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej nie ogranicza się do dziedzin objętych prawem Unii, jak wskazano w komunikacie Komisji z 15 października 2003 r., oraz mając na uwadze, że wobec tego Unia może stwierdzić zaistnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, nie tylko w przypadku naruszenia w tej ograniczonej dziedzinie, lecz również w przypadku naruszenia w dziedzinie, w której państwa członkowskie podejmują działania na zasadzie autonomii;
- C. mając na uwadze, że wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej nie dotyczy tylko tego państwa

²¹ Teksty przyjęte, P8_TA(2019)0349.

²² Teksty przyjęte, P8_TA(2019)0407.

²³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

członkowskiego, a wywiera też negatywny wpływ na pozostałe państwa członkowskie, na wzajemne zaufanie między nimi i na sam charakter Unii;

- D. mając na uwadze, że zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej państwa członkowskie swobodnie i dobrowolnie zobowiązały się przestrzegać wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 tego traktatu;
1. stwierdza, że obawy Parlamentu dotyczą następujących kwestii:
 - funkcjonowania systemu legislacyjnego i wyborczego,
 - niezależności sądownictwa, praw sędziów oraz
 - ochrony praw podstawowych;
 2. podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w kilku rezolucjach w sprawie praworządności i demokracji w Polsce, zgodnie z którym fakty i tendencje, o których mowa w niniejszej rezolucji, stanowią łącznie zagrożenie systemowe dla wartości zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz wyraźne ryzyko poważnego naruszenia tych wartości;
 3. wyraża głębokie zaniepokojenie faktem, że mimo trzech wysłuchań z udziałem przedstawicieli władz Polski w Radzie, wielokrotnych wymian poglądów w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego w obecności przedstawicieli władz Polski, alarmujących doniesień Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) i Rady Europy oraz czterech postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez Komisję sytuacja w zakresie praworządności w Polsce nie tylko nie została rozwiązana, ale wręcz uległa poważnemu pogorszeniu od czasu uruchomienia procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE; jest zdania, że dyskusje w Radzie prowadzone w oparciu o procedurę przewidzianą w art. 7 ust. 1 TUE nie były ani regularne, ani uporządkowane, nie podjęto w nich w zadowalający sposób zasadniczych kwestii, które uzasadniały wszczęcie procedury, ani nie uchwycono w pełni wpływu działań polskiego rządu na wartości, o których mowa w art. 2 TUE;
 4. zauważa, że uzasadniony wniosek Komisji z dnia 20 grudnia 2017 r. złożony zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE dotyczący praworządności w Polsce: wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności²⁴ ma ograniczony zakres, tj. dotyczy praworządności w Polsce w ścisłym znaczeniu niezawisłości sądownictwa; dostrzega pilną potrzebę rozszerzenia zakresu uzasadnionego wniosku przez uwzględnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia innych podstawowych wartości Unii, zwłaszcza demokracji i praw człowieka;
 5. uważa, że ostatnie wydarzenia związane z wysłuchaniami prowadzonymi na mocy art. 7 ust. 1 TUE pokazują po raz kolejny, że niezbędny jest uzupełniający i zapobiegawczy ujemny mechanizm dotyczący demokracji, praworządności i praw podstawowych, co postulował Parlament w rezolucji z 25 października 2016 r.;
 6. przypomina swoje stanowisko w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, w tym konieczności zabezpieczenia praw beneficjentów, oraz wzywa Radę do jak najszybszego rozpoczęcia negocjacji międzyinstytucjonalnych;
 7. powtarza swoje stanowisko dotyczące puli środków budżetowych na nowy program „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości” w następnych wieloletnich ramach finansowych oraz

²⁴ COM(2017)0835.

apeluje do Rady i Komisji o zapewnienie odpowiedniego finansowania krajowym i lokalnym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, aby rozwijać oddolne poparcie dla demokracji, praworządności i praw podstawowych w państwach członkowskich, w tym w Polsce;

Funkcjonowanie systemu ustawodawczego i wyborczego w Polsce

Korzystanie z uprawnień do zmiany konstytucji przez polski parlament

8. potępia fakt, że parlament polski nadał sobie uprawnienia do zmiany konstytucji, których nie posiadał w czasie uchwalania w zwykłym trybie ustawodawczym ustawy zmieniającej ustawę o Trybunale Konstytucyjnym w dniu 22 grudnia 2015 r.²⁵ ani w czasie uchwalania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w dniu 22 lipca 2016 r.²⁶, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 9 marca²⁷, 11 sierpnia²⁸ i 7 listopada 2016 r.^{29,30};
9. ponadto wyraża ubolewanie, że parlament polski uchwalił wiele aktów ustawodawczych w newralgicznych kwestiach w czasie, gdy nie można już rzeczywiście zagwarantować niezależnej oceny konstytucyjności ustaw, w tym ustawę z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw³¹, ustawę z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw³², ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze³³, ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze³⁴, ustawę z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw³⁵, ustawę z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych³⁶, ustawę z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych³⁷, a także kilka innych ustaw w zasadniczy sposób reorganizujących wymiar sprawiedliwości³⁸;

Stosowanie przyspieszonych procedur ustawodawczych

10. ubolewa nad częstym stosowaniem przez parlament polski przyspieszonych procedur ustawodawczych w celu przyjęcia ważnych przepisów zmieniających organizację i funkcjonowanie

²⁵ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015 poz. 2217).

²⁶ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 1157).

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16.

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., K 44/16.

³⁰ Zob. opinia Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2016 r. w sprawie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, opinia nr 860/2016, pkt 127; uzasadniony wniosek Komisji z dnia 20 grudnia 2017 r., pkt 91 i następne.

³¹ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 34).

³² Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 147).

³³ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016 poz. 177).

³⁴ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016 poz. 178).

³⁵ Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 677).

³⁶ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. 2016 poz. 929).

³⁷ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. 2016 poz. 904).

³⁸ Zob. uzasadniony wniosek Komisji z 20 grudnia 2017 r., pkt 112–113.

wymiaru sprawiedliwości bez merytorycznych konsultacji z zainteresowanymi stronami, w tym ze środowiskiem sędziowskim³⁹;

Prawo wyborcze i organizacja wyborów

11. z zaniepokojeniem zauważa, że według OBWE szczególnie niepokojąca była stronniczość mediów i nietolerancyjna retoryka w kampanii przed wyborami parlamentarnymi w październiku 2019 r.⁴⁰ oraz fakt, że co prawda wszyscy kandydaci mogli swobodnie prowadzić kampanię, jednak urzędnicy państwowi wyższego szczebla wykorzystywali na potrzeby kampanii wydarzenia finansowane ze środków publicznych; zauważa ponadto, że dominacja partii rządzącej w mediach publicznych dodatkowo zwiększyła jej przewagę⁴¹; ubolewa, że wrogość, groźby wobec mediów, nietolerancyjna retoryka i przypadki niewłaściwego wykorzystania zasobów państwowych odciągały uwagę od procesu wyborów prezydenckich w Polsce w czerwcu i lipcu 2020 r.⁴²;
12. jest zaniepokojony faktem, że nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (zwana dalej „Izbą Nadzwyczajną”), która złożona jest w większości z sędziów wybranych przez nową Krajową Radę Sądownictwa (KRS) i która może nie spełniać wymogów niezawisłego sądu w ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ma stwierdzać ważność wyborów powszechnych oraz rozpatrywać skargi wyborcze; zauważa, że budzi to poważne wątpliwości co do podziału władzy i funkcjonowania polskiej demokracji, ponieważ sprawia, że decyzje sądu w sprawie skarg wyborczych są szczególnie podatne na wpływy polityczne, i może doprowadzić do braku pewności prawa, jeśli chodzi o ważność takiej weryfikacji⁴³;
13. zauważa, że w Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych z 2002 r.⁴⁴ Komisja Wenecka podaje jasne wytyczne dotyczące przeprowadzania wyborów powszechnych podczas sytuacji nadzwyczajnych, w tym epidemii; zauważa, że chociaż kodeks przewiduje możliwość głosowania w trybie wyjątkowym, to wszelkie zmiany mające na celu jego wprowadzenie można jedynie rozważać zgodnie z najlepszymi europejskimi praktykami, „jeżeli zagwarantowana jest zasada wolnych wyborów”; uważa, że nie było tak w przypadku zmian w przepisach dotyczących wyborów prezydenckich, które miały się odbyć w dniu 10 maja 2020 r., ponieważ zmiany te mogły uniemożliwić przeprowadzenie uczciwych, tajnych i równych wyborów przy pełnym poszanowaniu prawa do prywatności⁴⁵ oraz zgodnie

³⁹ ENCJ, Deklaracja warszawska z dnia 3 czerwca 2016 r.

⁴⁰ Oświadczenie dotyczące wstępnych ustaleń i wniosków po ograniczonej misji obserwacji wyborów OBWE/ODIHR, 14 października 2019 r.

⁴¹ Sprawozdanie końcowe ograniczonej misji obserwacji wyborów OBWE/ODIHR dotyczące wyborów parlamentarnych w dniu 13 października 2019 r., Warszawa, 14 lutego 2020 r.

⁴² OBWE/ODIHR, specjalna misja ds. oceny wyborów, wstępne ustalenia i wnioski dotyczące drugiej tury wyborów prezydenckich w dniu 12 lipca 2020 r., Warszawa, 13 lipca 2020 r.

⁴³ Komisja Wenecka, opinia z 8–9 grudnia 2017 r., CDL-AD(2017)031, pkt 43; zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520 (Dz.U. L 17 z 23.1.2018, s. 50), pkt 25.

⁴⁴ Komisja Wenecka, CDL-AD (2002) 23, opinia nr 190/2002, Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych. Wytyczne i sprawozdanie wyjaśniające z dnia 30 października 2002 r. Zob. również: Komisja Wenecka, sprawozdanie CDL-PI(2020)005rev-e – Respect for Democracy Human Rights and Rule of Law during States of Emergency - Reflections [Poszanowanie demokracji, praw człowieka i praworządności w stanach wyjątkowych – refleksje], s. 23.

⁴⁵ Zob. również: OBWE/ODIHR, opinia w sprawie projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (dokument Senatu nr 99), 27 kwietnia 2020 r.

z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679⁴⁶; zauważa ponadto, że zmiany te są sprzeczne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, które powstawało w czasie, gdy ocena konstytucyjności była nadal skuteczna, i zgodnie z którym ordynacji wyborczej nie można zmieniać w okresie sześciu miesięcy przed wyborami; z niepokojem zauważa, że komunikat o przełożeniu wyborów prezydenckich podano zaledwie cztery dni przed ich planowaną datą;

Niezależność sądownictwa i innych instytucji oraz prawa sędziów w Polsce

Reforma wymiaru sprawiedliwości – uwagi ogólne

14. uznaje, że choć organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji krajowych, Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie stwierdzał, że przy wykonywaniu tych kompetencji państwa członkowskie są zobowiązane do wypełniania obowiązków wynikających z prawa Unii; przypomina, że sędziowie krajowi są również sędziami europejskimi, stosującymi prawo Unii, co sprawia, że ich niezależność jest przedmiotem wspólnego zainteresowania Unii, w tym Trybunału Sprawiedliwości, który musi egzekwować poszanowanie praworządności zgodnie z art. 19 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) w dziedzinie stosowania prawa Unii; wzywa polskie władze do gwarantowania i utrzymania niezależności polskich sądów;

Skład i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego

15. przypomina, że ustawy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego przyjęte 22 grudnia 2015 r. i 22 lipca 2016 r., a także pakiet trzech ustaw przyjętych pod koniec 2016 r.⁴⁷ poważnie osłabiły niezależność i legitymację Trybunału Konstytucyjnego oraz że ustawę z 22 grudnia 2015 r. i ustawę z 22 lipca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z konstytucją odpowiednio 9 marca i 11 sierpnia 2016 r.; przypomina, że władze polskie nie opublikowały tych wyroków w przewidzianym terminie ani nie zastosowały się do nich; poważnie ubolewa, że w Polsce nie można już skutecznie zagwarantować konstytucyjności ustaw, odkąd w życie weszły wyżej wymienione zmiany legislacyjne⁴⁸; zwraca się do Komisji, aby rozważyła wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z ustawodawstwem dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego, jego składem niezgodnym z prawem oraz jego rolą w uniemożliwianiu wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości wydanego w trybie prejudycjalnym 19 listopada 2019 r.⁴⁹;

⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

⁴⁷ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 2072); ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2016 poz. 2073); ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2016 poz. 2074).

⁴⁸ Opinia Komisji Weneckiej z 14–15 października 2016 r., pkt 128; ONZ, Komisja Praw Człowieka, wniośki końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego nt. Polski, 31 października 2016 r., pkt 7–8; zalecenie Komisji (UE) 2017/1520.

⁴⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. przeciwko Sądowi Najwyższemu, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

Zasady powoływania sędziów Sądu Najwyższego i ich przechodzenia w stan spoczynku oraz środki dyscyplinarne wobec nich

16. przypomina, że w 2017 r. zmiany w sposobie nominowania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego pozbawiły sędziów Sądu Najwyższego jakiegokolwiek znaczącego wpływu na procedurę wyboru; ubolewa, że ustawa z 20 grudnia 2019 r. zmieniająca ustawę o ustroju sądów powszechnych, ustawę o Sądzie Najwyższym i niektóre inne ustawy⁵⁰ (zwana dalej „ustawą z 20 grudnia 2019 r.”) jeszcze bardziej ogranicza udział sędziów w procesie wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, ponieważ wprowadzono stanowisko tymczasowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wyznaczanego przez prezydenta kraju oraz obniżono kworum w trzeciej turze do zaledwie 32 spośród 125 sędziów, co w praktyce znosi ustanowiony w art. 183 ust. 3 polskiej konstytucji⁵¹ model podziału uprawnień między prezydenta a środowisko sędziowskie;
17. z zaniepokojeniem odnotowuje nieprawidłowości związane z nominacją tymczasowego Pierwszego Prezesa i jego dalszymi działaniami; jest głęboko zaniepokojony faktem, że wybór kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa był niezgodny z art. 183 Konstytucji RP lub regulaminu Sądu Najwyższego oraz naruszył podstawowe standardy narady członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego (zwanego dalej „Zgromadzeniem Ogólnym”); zauważa z ubolewaniem, że wątpliwości co do ważności procesu wyborczego w Zgromadzeniu Ogólnym oraz bezstronności i niezależności pełniących obowiązki Prezesa w trakcie wyborów mogą jeszcze bardziej podważyć zasadę podziału władzy i legitymację nowej Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, powołanej przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 25 maja 2020 r., a tym samym mogłyby podważyć niezależność Sądu Najwyższego; przypomina, że do podobnego naruszenia prawa przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej doszło przy powoływaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego;
18. podziela obawy Komisji Europejskiej, że fakt, iż Prezydent RP (i w niektórych przypadkach także Minister Sprawiedliwości) może wywierać wpływ na postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, gdyż wyznacza rzecznika dyscyplinarnego, który będzie podejmował czynności wyjaśniające w sprawie, co prowadzi do wyłączenia rzecznika dyscyplinarnego Sądu Najwyższego z toczącego się postępowania, budzi wątpliwości co do zasady podziału władzy i może negatywnie wpływać na niezależność sądów⁵²;
19. przypomina, że Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r.⁵³ stwierdził, że obniżenie wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego jest sprzeczne z prawem Unii i narusza zasadę nieusuwalności sędziów, a tym samym zasadę niezawisłości sądów, a wcześniej – w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2018 r.⁵⁴ – przychylił się do wniosku Komisji o zastosowanie środków tymczasowych w tej sprawie; zwraca uwagę, że w celu

⁵⁰ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 190).

⁵¹ Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., CDL-PI (2020)002, pkt 51–55.

⁵² Zob. uzasadniony wniosek Komisji z dnia 20 grudnia 2017 r., COM(2017)0835, pkt 133. Zob. także OSCE-ODIHR, „Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska) (stan na dzień 26 września 2017 r.)”, 13 listopada 2017 r., s. 33.

⁵³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.

⁵⁴ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja przeciwko Polsce, C-619/18 R, ECLI:EU:C:2018:1021.

zastosowania się do tego postanowienia Trybunału Sprawiedliwości w dniu 21 listopada 2018 r. władze polskie przyjęły nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym⁵⁵, co było dotychczas jedynym przypadkiem wycofania się ze zmian w ramach ustawodawczych dotyczących wymiaru sprawiedliwości w następstwie decyzji Trybunału Sprawiedliwości;

Skład i funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej i Izby Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego

20. przypomina, że w 2018 r. utworzono dwie nowe izby Sądu Najwyższego, a mianowicie Izbę Dyscyplinarną i Izbę Nadzwyczajną, w skład których weszli nowo mianowani sędziowie wybrani przez nową KRS i którym powierzono specjalne uprawnienia, na przykład Izbie Nadzwyczajnej przyznano prawo do uchylania prawomocnych orzeczeń sądów niższych instancji lub samego Sądu Najwyższego w drodze procedury nadzwyczajnej, a Izbie Dyscyplinarnej przyznano prawo do dyscyplinowania innych sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, co oznacza de facto powstanie „Sądu Najwyższego w Sądzie Najwyższym”⁵⁶;
21. przypomina, że w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r.⁵⁷ Trybunał Sprawiedliwości, w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej, orzekł, że sądy krajowe mają obowiązek pominąć przepisy prawa krajowego zastrzegające właściwość do rozpoznania sprawy, w której prawo Unii może być zastosowane, dla organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności;
22. zwraca uwagę, że sąd odsyłający (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego) stwierdził następnie w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r.⁵⁸, że Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu prawa polskiego i unijnego, a w dniu 23 stycznia 2020 r.⁵⁹ Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przyjął uchwałę, w której ponownie podkreślił, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem ze względu na brak niezawisłości i w związku z tym jej orzeczeń nie można uznać za orzeczenia należycie ustanowionego sądu; z głębokim zaniepokojeniem odnotowuje oświadczenie władz polskich, że orzeczenia te nie mają znaczenia prawnego, jeżeli chodzi o dalsze funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej i nowej KRS, oraz fakt, że w dniu 20 kwietnia 2020 r.⁶⁰ Trybunał Konstytucyjny uznał uchwałę Sądu Najwyższego za niezgodną z konstytucją, co tworzy niebezpieczny dualizm sądowniczy w Polsce i prowadzi do otwartej negacji nadrzędności prawa Unii, w szczególności art. 19 ust. 1 TUE, który w wykładni Trybunału Sprawiedliwości ogranicza skuteczność i stosowanie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r.⁶¹ przez polskie sądy⁶²;

⁵⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 2507).

⁵⁶ OBWE-ODIHR, opinia z 13 listopada 2017 r., s. 7–20 Komisja Wenecka, opinia z 8–9 grudnia 2017 r., pkt 43; zalecenie Komisji (UE) 2018/103, pkt 25; GRECO, addendum do czwartego sprawozdania oceniającego w sprawie Polski (art. 34) z 18–22 czerwca 2018 r., pkt 31; Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 8.

⁵⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. przeciwko Sądowi Najwyższemu, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

⁵⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r., III PO 7/19.

⁵⁹ Uchwała połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/2020.

⁶⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20.

⁶¹ Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 38.

⁶² Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 38.

23. odnotowuje postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2020 r.⁶³ nakazujące Polsce natychmiastowe zawieszenie stosowania przepisów krajowych dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej i wzywa władze polskie do szybkiego wykonania tego postanowienia; wzywa władze polskie do pełnego wykonania tego postanowienia, a Komisję – do skierowania do Trybunału Sprawiedliwości dodatkowego wniosku o wydanie nakazu zapłaty grzywny w przypadku uporczywego niestosowania się do postanowienia; wzywa Komisję do pilnego wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z przepisami krajowymi dotyczącymi właściwości Izby Nadzwyczajnej, ponieważ jej skład jest obciążony tymi samymi uchybieniami co skład Izby Dyscyplinarnej;

Skład i funkcjonowanie nowej Krajowej Rady Sądownictwa

24. przypomina, że ustanowienie rady sądownictwa leży w gestii państw członkowskich, należy jednak zagwarantować niezawisłość takiej rady zgodnie ze standardami europejskimi i konstytucją danego państwa członkowskiego; przypomina, że po reformie KRS, która jest organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektóre inne ustawy⁶⁴ środowisko sędziowskie w Polsce utraciło prawo do delegowania przedstawicieli do KRS, a tym samym do wywierania wpływu na nominacje i awanse sędziów; przypomina, że przed reformą 15 z 25 członków KRS było wybieranych przez środowisko sędziowskie, a od czasu reformy z 2017 r. sędziowie ci są wybierani przez Sejm RP; wyraża głębokie ubolewanie, że krok ten, w połączeniu z przedwczesnym zakończeniem mandatów wszystkich członków KRS nominowanych na podstawie starych przepisów na początku 2018 r., doprowadził do poważnego upolitycznienia KRS⁶⁵;

25. przypomina, że Sąd Najwyższy, stosując kryteria określone przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., stwierdził w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., w decyzjach z dnia 15 stycznia 2020 r.⁶⁶ i w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r., że decydująca rola nowej KRS w wyborze sędziów nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej podważa niezawisłość i bezstronność tej izby⁶⁷; jest zaniepokojony statusem prawnym sędziów powoływanych lub awansowanych przez KRS w jej obecnym składzie oraz wpływem, jaki ich udział w orzekaniu może mieć na ważność i legalność postępowań;

⁶³ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja przeciwko Polsce, C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277.

⁶⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 3).

⁶⁵ Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, opinie Prezydium z 7 kwietnia 2017 r. i 12 października 2017 r.; OBWE/ODIHR, wersja ostateczna opinii w sprawie projektu zmian do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, 5 maja 2017 r.; Komisja Wenecka, opinia z 8–9 grudnia 2017 r., s. 5–7; GRECO, sprawozdanie ad hoc w sprawie Polski (art. 34) z 19–23 marca 2018 r. i addendum z 18–22 czerwca 2018 r.; Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 42 i 61.

⁶⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r., III PO 8/18. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r., III PO 9/18.

⁶⁷ W tej kwestii zob. również następujące sprawy toczące się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka: Reczkowicz i dwóch innych przeciwko Polsce (skarga nr 43447/19, 49868/19 i 57511/19), Grzęda przeciwko Polsce (nr 43572/18), Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (nr 4907/18), Broda przeciwko Polsce oraz Bojara przeciwko Polsce (nr 26691/18 i 27367/18), Żurek przeciwko Polsce (nr 39650/18) oraz Sobczyńska i in. przeciwko Polsce (nr 62765/14, 62769/14, 62772/14 i 11708/18).

26. przypomina, że w dniu 17 września 2018 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) zawiesiła nową KRS ze względu na to, że nie spełnia ona już wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a w kwietniu 2020 r. ENCJ wszczęła procedurę wydalenia⁶⁸;
27. wzywa Komisję, aby wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z ustawą o KRS z dnia 12 maja 2011 r.⁶⁹ w formie zmienionej w dniu 8 grudnia 2017 r. oraz aby zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o zawieszenie działalności nowej KRS w drodze zastosowania środków tymczasowych;

Przepisy regulujące ustroj sądów powszechnych i powoływanie prezesów sądów oraz system przechodzenia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych

28. wyraża ubolewanie, że Minister Sprawiedliwości, który w polskim systemie jest również Prokuratorem Generalnym, uzyskał uprawnienia do dyskrecjonalnego powoływania i odwoływania prezesów sądów niższych instancji w sześciomiesięcznym okresie przejściowym oraz że w latach 2017–2018 Minister Sprawiedliwości wymienił ponad 150 prezesów i wiceprezesów sądów; zauważa, że po tym okresie Minister Sprawiedliwości utrzymał prawo do odwoływania prezesów sądów, przy czym nie istnieją praktycznie żadne skuteczne środki kontroli nad wykonywaniem tego prawa; zauważa ponadto, że Minister Sprawiedliwości uzyskał również inne uprawnienia „dyscyplinarne” w odniesieniu do prezesów sądów i sądów wyższej instancji, którzy z kolei posiadają obecnie szerokie uprawnienia administracyjne wobec prezesów sądów niższych instancji⁷⁰; ubolewa nad tym faktem, uznając go za poważne osłabienie praworządności i niezawisłości sądów w Polsce⁷¹;
29. ubolewa, że ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r., która weszła w życie 14 lutego 2020 r., zmieniła skład zgromadzeń sędziowskich i przeniosła część uprawnień tych organów samorządu sędziowskiego na kolegia prezesów sądów powoływane przez Ministra Sprawiedliwości⁷²;
30. przypomina, że w orzeczeniu z 5 listopada 2019 r.⁷³ Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przepisy ustawy z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także niektórych innych ustaw⁷⁴, na mocy których obniżono wiek przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych, umożliwiając jednocześnie Ministrowi Sprawiedliwości decydowanie o przedłużeniu ich aktywnej służby, i w których określono odmienny wiek przejścia w stan spoczynku w zależności od płci, są sprzeczne z prawem Unii;

Prawa i niezależność sędziów, w tym nowy system środków dyscyplinarnych wobec sędziów

31. potępia nowe przepisy wprowadzające kolejne przewinienia i sankcje dyscyplinarne wobec sędziów i prezesów sądów, gdyż stanowią one poważne zagrożenie dla niezależności sądów⁷⁵;

⁶⁸ ENCJ, pismo zarządu ENCJ z 21 lutego 2020 r. Zob. również pismo Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów z 4 maja 2020 r. z poparciem dla ENCJ.

⁶⁹ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2011 nr 126 poz. 714).

⁷⁰ Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 45.

⁷¹ Zob. również Rada Europy, Prezydium Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE-BU), CCJE-BU (2018)6REV, 18 czerwca 2018 r.

⁷² Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 46–50.

⁷³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

⁷⁴ Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 1452).

⁷⁵ OBWE/ODIHR, pilna wstępna opinia w sprawie projektu ustawy nowelizującej Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę o Sądzie Najwyższym i niektóre inne ustawy (stan na dzień 20 grudnia 2019 r.),

potępia nowe przepisy zakazujące sędziom prowadzenia jakiegokolwiek działalności politycznej, zobowiązujące sędziów do publicznego ujawniania informacji o członkostwie w stowarzyszeniach i poważnie ograniczające obrady organów samorządu sędziowskiego, co wykracza poza zasady pewności prawa, konieczności i proporcjonalności oraz ogranicza wolność wypowiedzi sędziów⁷⁶;

32. wyraża głębokie zaniepokojenie wszczynaniem postępowań dyscyplinarnych wobec polskich sędziów i prokuratorów wydających decyzje sądowe stanowiące wykonanie prawa Unii lub występujących publicznie w obronie niezależności sądów i praworządności w Polsce; w szczególności potępia groźbę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego⁷⁷ wobec ponad 10% sędziów za podpisanie pisma do OBWE dotyczącego właściwego przebiegu wyborów prezydenckich i udzielenia wsparcia sędziom, którzy są represjonowani; potępia kampanię oszczerstw przeciwko polskim sędziom i angażowanie się w nią urzędników publicznych; apeluje do polskich władz, aby nie nadużywały środków dyscyplinarnych ani nie podejmowały innych działań podważających autorytet wymiaru sprawiedliwości;
33. wzywa władze polskie do uchylecia nowych przepisów (dotyczących przewinień dyscyplinarnych i innych), które uniemożliwiają sądom rozpatrywanie kwestii niezależności i bezstronności innych sędziów z punktu widzenia prawa Unii i europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), pozbawiając w ten sposób sędziów możliwości wykonywania wynikającego z prawa Unii obowiązku pomijania przepisów krajowych sprzecznych z prawem Unii⁷⁸;
34. z zadowoleniem przyjmuje wszczęcie przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu wyżej wymienionych nowych przepisów; ubolewa nad brakiem postępów od 29 kwietnia 2020 r.; wzywa Komisję do zajęcia się przedmiotową sprawą i potraktowania jej w sposób priorytetowy oraz by w przypadku przekazania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości o zastosowanie procedury przyspieszonej i środków tymczasowych;

Status Prokuratora Generalnego i organizacja prokuratur

35. potępia połączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, zwiększenie uprawnień Prokuratora Generalnego wobec systemu prokuratorskiego, zwiększenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec sądownictwa (znowelizowana ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷⁹) oraz słabą pozycję organu kontrolującego te uprawnienia (Krajowej Rady Prokuratorów), co skutkuje skupieniem zbyt wielu uprawnień w rękach jednej osoby i ma bezpośrednie negatywne skutki dla niezależności systemu prokuratorskiego od polityki, jak stwierdziła Komisja Wenecka⁸⁰;

14 stycznia 2020 r., s. 23–26; Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 44–45.

⁷⁶ OBWE/ODIHR, pilna opinia wstępna z 14 stycznia 2020 r., s. 18–21; Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 24–30.

⁷⁷ Komunikat Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, lipiec 2020 r., <http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2020/07/KomunikatFWS.pdf>

⁷⁸ OBWE/ODIHR, pilna opinia wstępna z 14 stycznia 2020 r., s. 13–17; Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z 16 stycznia 2020 r., pkt 31–43.

⁷⁹ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2001 nr 98 poz. 1070).

⁸⁰ Opinia Komisji Weneckiej z 8–9 grudnia 2017 r. w sprawie znowelizowanej ustawy – Prawo o prokuraturze, CDL-AD(2017)028, pkt 115.

36. przypomina, że Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w wyroku z 5 listopada 2019 r., iż obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku prokuratorów jest sprzeczne z prawem Unii, ponieważ ustanawia inny wiek przejścia w stan spoczynku dla mężczyzn i kobiet pełniących funkcję prokuratorów w Polsce;

Ogólna ocena praworządności w Polsce

37. zgadza się z Komisją, Zgromadzeniem Parlamentarnym Rady Europy, Grupą Państw przeciwko Korupcji i specjalnym sprawozdawcą ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, że poszczególne wspomniane zmiany w ustawodawstwie regulującym sądownictwo przez swoje wzajemne oddziaływanie i ogólne skutki stanowią poważne, trwałe i systemowe naruszenie praworządności, które umożliwiała władzy ustawodawczej i wykonawczej ingerowanie w całą strukturę i wyniki funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w sposób niezgodny z zasadami podziału władzy i praworządności, a tym samym poważnie osłabia niezależność sądownictwa w Polsce⁸¹; potępia destabilizujący wpływ środków podejmowanych przez władze polskie i nominacji dokonywanych przez nie od 2016 r. na polski porządek prawny;

Ochrona praw podstawowych w Polsce

Polski Rzecznik Praw Obywatelskich

38. jest zaniepokojony atakami politycznymi na niezależność urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich⁸²; podkreśla, że Rzecznik Praw Obywatelskich publicznie krytykował, w ramach swoich kompetencji, różne środki podejmowane przez obecny rząd; przypomina, że statut Rzecznika Praw Obywatelskich jest zapisany w Konstytucji RP, a kadencja obecnego rzecznika kończy się we wrześniu 2020 r.; przypomina, że zgodnie z Konstytucją RP Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być wybierany przez Sejm za zgodą Senatu;

Prawo do rzetelnego procesu sądowego

39. jest zaniepokojony doniesieniami o rzekomych nieuzasadnionych opóźnieniach w postępowaniach sądowych, trudnościach w dostępie do pomocy prawnej w trakcie aresztowania oraz przypadkach niewystarczającego poszanowania poufności komunikacji między obrońcą a klientem⁸³; wzywa Komisję do ścisłego monitorowania sytuacji prawników w Polsce; przypomina o prawie wszystkich obywateli do uzyskania porady prawnej, obrony i reprezentacji przez niezależnego prawnika zgodnie z art. 47 i 48 Karty;
40. wyraża zaniepokojenie faktem, że od czasu wejścia w życie w dniu 14 lutego 2020 r. ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. jedynie Izba Nadzwyczajna – której niezależność i bezstronność same w sobie są kwestionowane – może decydować, czy dany sędzia lub sąd jest niezależny i bezstronny, co pozbawia obywateli ważnego elementu kontroli sądowej we wszystkich

⁸¹ Zalecenie Komisji (UE) 2018/103; ONZ, specjalny sprawozdawca ds. niezależności sędziów i prawników, oświadczenie z 25 czerwca 2018 r.; Komisja Europejska, Europejski semestr 2019 r.: sprawozdanie dotyczące Polski, 27 lutego 2019 r., SWD(2019)1020 final, s. 42; prezesi Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, Sieci Prezesów Sądów Najwyższych UE i Stowarzyszenia Sędziów Europejskich, pismo z 20 września 2019 r.; GRECO, działania następcze w związku z addendum do czwartego sprawozdania oceniającego w sprawie Polski (art. 34) – Polska, 6 grudnia 2019 r., pkt 65; Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, rezolucja 2316 (2020) z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie funkcjonowania instytucji demokratycznych w Polsce, pkt 4.

⁸² Zob. również Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, pismo skierowane do premiera Rzeczypospolitej Polskiej, 19 stycznia 2018 r.; wspólne oświadczenie popierające polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, podpisane przez ENNHRI, Equinet, GANHRI, IOI, OHCHR Europe, czerwiec 2019 r.

⁸³ ONZ, Komisja Praw Człowieka, wnioski końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego nt. Polski, 23 listopada 2016 r., pkt 33.

innych instancjach⁸⁴; przypomina, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości prawo do rzetelnego procesu sądowego zobowiązuje każdy sąd do sprawdzenia z urzędu, czy spełnia on kryteria niezależności i bezstronności⁸⁵;

Prawo do informacji i wolność wypowiedzi, w tym wolność i pluralizm mediów

41. ponownie podkreśla, że wolność i pluralizm mediów są nierozdzielnie związane z demokracją i praworządnością oraz że prawo do informowania i prawo do bycia informowanym należą do podstawowych wartości demokratycznych, na których opiera się Unia; przypomina, że w rezolucji z 16 stycznia 2020 r. Parlament wezwał Radę, aby w trakcie wysłuchań prowadzonych na mocy art. 7 ust. 1 TUE zajmowała się wszelkimi nowymi wydarzeniami w dziedzinie wolności słowa, w tym wolności mediów;
42. przypomina, że w rezolucji z 14 września 2016 r. Parlament wyraził zaniepokojenie zarówno wcześniej przyjętymi, jak i nowo zaproponowanymi zmianami w polskiej ustawie medialnej; ponawia apel do Komisji o przeprowadzenie oceny przyjętych przepisów pod kątem ich zgodności z prawem unijnym, w szczególności z art. 11 Karty i przepisami unijnymi dotyczącymi mediów publicznych;
43. wyraża poważne zaniepokojenie działaniami przeprowadzonymi w ostatnich latach przez władze polskie w odniesieniu do nadawcy publicznego, w tym przekształceniem go w nadawcę prorządowego, uniemożliwianiem mediom publicznym i ich organom zarządzającym wyrażania niezależnych lub odmiennych poglądów oraz kontrolowaniem nadawanych treści⁸⁶; przypomina, że art. 54 Konstytucji RP gwarantuje wolność słowa i zakazuje cenzury;
44. jest głęboko zaniepokojony faktem, że niektórzy politycy nadużywają możliwości wytoczenia dziennikarzom spraw o zniesławienie, co prowadzi m.in. do nakładania sankcji karnych i zawieszania prawa do wykonywania zawodu dziennikarza; obawia się, że będzie to miało odstrasżające skutki dla środowiska dziennikarskiego oraz negatywnie wpłynie na niezależność dziennikarzy i mediów⁸⁷; wzywa władze polskie, aby zagwarantowały dziennikarzom i ich rodzinom dostęp do odpowiednich środków odwoławczych, kiedy wytaczane są przeciw nim procesy mające na celu uciszenie lub zastraszenie niezależnych mediów; wzywa polskie władze do pełnego wdrożenia zalecenia Rady Europy z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych⁸⁸; ubolewa nad tym, że Komisja nie przedstawiła dotychczas przepisów w sprawie przeciwdziałania powództwom typu SLAPP (strategicznym powództwom zmierzającym do tłumienia debaty publicznej), które to przepisy chroniłyby również polskich dziennikarzy i polskie media przed nękaniami pozwami sądowymi;
45. jest zaniepokojony zgłaszanymi przypadkami zatrzymywania dziennikarzy za wykonywanie ich pracy przy relacjonowaniu protestów przeciwko ograniczeniom podczas pandemii COVID-19⁸⁹;

⁸⁴ Komisja Wenecka i DGI Rady Europy, pilna wspólna opinia z dnia 16 stycznia 2020 r., pkt 59.

⁸⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 marca 2020 r., Simpson przeciwko Radzie i HG przeciwko Komisji, połączone sprawy C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, ECLI:EU:C:2020:232, pkt 57.

⁸⁶ Zob. również światowy ranking wolności prasy, w którym Polska spadła od 2015 r. z 18. na 62. miejsce.

⁸⁷ Rada Europy, Platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy, sprawozdanie roczne za rok 2020, marzec 2020 r., s. 42.

⁸⁸ Rada Europy, zalecenie CM/Rec(2016)4 z dnia 13 kwietnia 2016 r. Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych.

⁸⁹ Międzynarodowy Instytut Prasowy (IPI), Obserwatorium naruszeń wolności prasy związanych z relacjami dotyczącymi COVID-19, <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/>.

Wolność nauki

46. wyraża zaniepokojenie z powodu wytaczania pracownikom naukowym procesów o zniesławienie i grożenia takimi procesami; wzywa polskie władze, aby zgodnie z normami międzynarodowymi szanowały wolność słowa i wolność nauki⁹⁰;
47. wzywa polski parlament do uchylecia rozdziału 6c ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁹¹, którego przepisy zagrażają wolności słowa i niezależnej działalności badawczej, gdyż pozwalają uznać ją za czyn zabroniony podlegający zaskarżeniu przed sądem cywilnym z tytułu szkód dla dobrego imienia Polski i narodu polskiego, jeżeli na przykład oskarża Polskę lub Polaków o współudział w Holokauście⁹²;

Wolność zgromadzeń

48. ponawia apel do rządu polskiego, aby przestrzegał prawa do wolności zgromadzeń przez usunięcie z obecnej ustawy o zgromadzeniach z dnia 24 lipca 2015 r.⁹³, zmienionej dnia 13 grudnia 2016 r.⁹⁴, zapisów dotyczących priorytetowego traktowania tzw. cyklicznych zgromadzeń cieszących się poparciem rządu⁹⁵; apeluje do władz polskich o niestosowanie sankcji karnych wobec uczestników pokojowych zgromadzeń lub kontrdemonstracji oraz o wycofanie zarzutów karnych przeciwko pokojowym demonstrantom; wzywa władze polskie, aby również odpowiednio chroniły pokojowe zgromadzenia i stawiały przed sądem osoby, które brutalnie atakują ich uczestników;
49. jest zaniepokojony bardzo restrykcyjnym zakazem zgromadzeń publicznych⁹⁶, który wprowadzono podczas pandemii COVID-19 bez ogłoszenia stanu klęski żywiołowej przewidzianego w art. 232 Konstytucji RP, i podkreśla konieczność stosowania zasady proporcjonalności przy ograniczaniu prawa do zgromadzeń;

Wolność zrzeszania się

50. wzywa władze polskie do znowelizowania ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego^{97,98} aby zapewnić kluczowym grupom społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym dostęp do finansowania z budżetu państwa, a także aby zagwarantować sprawiedliwy, bezstronny i przejrzysty podział środków publicznych przeznaczonych na społeczeństwo

⁹⁰ Rada Europy, Organizacja Państw Amerykańskich i in., Deklaracja Światowego Forum nt. wolności nauki, autonomii instytucjonalnej i przyszłości demokracji, 21 czerwca 2019 r.

⁹¹ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. 1998 nr 155 poz. 1016).

⁹² Zob. również oświadczenie przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów z 28 czerwca 2018 r.

⁹³ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2015 poz. 1485).

⁹⁴ Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2017 poz. 579).

⁹⁵ Zobacz również komunikat z 23 kwietnia 2018 r., w którym eksperci ONZ wezwali Polskę do zapewnienia wolnego i pełnego uczestnictwa w rozmowach klimatycznych.

⁹⁶ Polski Rzecznik Praw Obywatelskich, pismo do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6 maja 2020 r.

⁹⁷ Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz.U. 2017 poz. 1909).

⁹⁸ OBWE/ODIHR, opinia w sprawie projektu ustawy RP o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa, 22 sierpnia 2017 r.

obywatelskie, zapewniający pluralistyczną reprezentację⁹⁹; ponawia apel o udostępnienie odpowiednich środków finansowych zainteresowanym organizacjom za pośrednictwem różnych instrumentów finansowania na szczeblu Unii, takich jak komponent „Wartości Unii” nowego programu „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości” oraz unijne projekty pilotażowe; jest głęboko zaniepokojony naciskami politycznymi na polskich członków Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego za działania podejmowane w ramach ich mandatu¹⁰⁰;

51. wyraża zaniepokojenie oświadczeniem prasowym Ministra Sprawiedliwości i Ministra Środowiska w odniesieniu do niektórych organizacji pozarządowych, którego celem było napiętnowanie tych organizacji jako działających w interesie podmiotów zagranicznych; jest poważnie zaniepokojony planowanym projektem ustawy o utworzeniu publicznego rejestru finansowania organizacji pozarządowych, zobowiązującego je do zgłaszania wszelkich zagranicznych źródeł finansowania¹⁰¹;

Ochrona prywatności i danych

52. ponownie podkreśla konkluzję zawartą w rezolucji z dnia 14 września 2016 r., że gwarancje procesowe i warunki materialne określone w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych oraz znowelizowanej ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁰² w celu prowadzenia tajnej inwigilacji są niewystarczające, aby zapobiec nadużyciom w jej stosowaniu, nieuzasadnionemu ingerowaniu w prywatność osób, w tym liderów opozycji i społeczeństwa obywatelskiego, oraz naruszeniom ochrony ich danych osobowych¹⁰³; ponawia apel do Komisji o przeprowadzenie oceny tych przepisów pod kątem zgodności z prawem unijnym i wzywa władze polskie do pełnego poszanowania prywatności wszystkich obywateli;
53. wyraża głębokie zaniepokojenie faktem, że w dniu 22 kwietnia 2020 r. Ministerstwo Cyfryzacji RP przekazało dane osobowe z Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (zwanego dalej „systemem PESEL”) operatorowi pocztowemu, aby ułatwić organizację wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. w drodze głosowania korespondencyjnego, bez odpowiedniej podstawy prawnej, ponieważ polski parlament uchwalił projekt ustawy przewidującej organizację wyborów wyłącznie drogą korespondencyjną dopiero 7 maja 2020 r.; zauważa ponadto, że system PESEL nie jest identyczny ze spisem wyborców i obejmuje również dane osobowe obywateli innych państw członkowskich UE, w związku z czym wspomniane przekazanie danych może stanowić potencjalne naruszenie rozporządzenia (UE) 2016/679; przypomina, że Europejska Rada Ochrony Danych stwierdziła, że organy publiczne mogą ujawniać informacje o osobach znajdujących się w spisie wyborców, ale tylko wtedy, gdy jest to wyraźnie dozwolone na mocy prawa państwa członkowskiego¹⁰⁴;

⁹⁹ EKES, sprawozdanie w sprawie praw podstawowych i praworządności: wydarzenia krajowe z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego w latach 2018–2019, czerwiec 2020 r., s. 41–42.

¹⁰⁰ EKES, komunikat prasowy „Alarmujące naciski na społeczeństwo obywatelskie: polska członkini EKES-u staje się obiektem działań odwetowych rządu, a organizacje pozarządowe nie mogą już wybierać własnych kandydatów”, 23 czerwca 2020 r.

¹⁰¹ Komunikat prasowy Ministra Środowiska, we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości, 7 sierpnia 2020 r., <https://www.gov.pl/web/srodowisko/nowe-prawo-wzmocni--przejrzystosc-finansowania-organizacji-pozarządowych>.

¹⁰² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179).

¹⁰³ ONZ, Komisja Praw Człowieka, wnioski końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego nt. Polski, 23 listopada 2016 r., pkt 39–40. Zob. również komunikat z 23 kwietnia 2018 r., w którym eksperci ONZ wezwali Polskę do zapewnienia wolnego i pełnego uczestnictwa w rozmowach klimatycznych.

¹⁰⁴ EROD, pismo w sprawie ujawnienia danych w związku z wyborami prezydenckimi w Polsce, 5 maja 2020 r.

zauważa, że polski Rzecznik Praw Obywatelskich złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie możliwego naruszenia przez Ministerstwo Cyfryzacji art. 7 i 51 Konstytucji RP;

Kompleksowa edukacja seksualna

54. ponownie podkreśla swoje głębokie zaniepokojenie – wyrażone już w rezolucji z dnia 14 listopada 2019 r. i podzielane przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy¹⁰⁵ – projektem ustawy zmieniającej art. 200b polskiego Kodeksu karnego, przedłożonym polskiemu parlamentowi przez inicjatywę „Stop pedofilii”, ze względu na bardzo niejasne, szerokie i nieproporcjonalne przepisy, które de facto zmierzają do penalizacji upowszechniania edukacji seksualnej wśród nieletnich i których zakres potencjalnie zagraża wszystkim osobom, a w szczególności rodzicom, nauczycielom i edukatorom seksualnym, karą pozbawienia wolności do trzech lat za nauczanie o ludzkiej seksualności, zdrowiu i stosunkach intymnych;
55. podkreśla, że dostosowana do wieku i oparta na dowodach kompleksowa nauka o seksualności i związkach ma kluczowe znaczenie dla rozwijania zdolności młodych ludzi do budowania zdrowych, równych, wartościowych i bezpiecznych relacji wolnych od dyskryminacji, przymusu i przemocy; uważa, że kompleksowa edukacja seksualna ma również pozytywny wpływ na wyniki w zakresie równości płci, polegające m.in. na zmianie szkodliwych norm dotyczących płci i postaw wobec przemocy uwarunkowanej płcią, dzięki czemu pomaga zapobiegać przemocy i przymusowi seksualnemu w związkach, a także homofobii i transfobii, oraz przerywać milczenie wokół przemocy seksualnej, seksualnego wykorzystywania lub nadużyć, a także umożliwiła młodzieży poszukiwanie pomocy; apeluje do polskiego parlamentu, aby powstrzymał się od uchwalenia proponowanego projektu ustawy zmieniającej art. 200b polskiego Kodeksu karnego, i stanowczo wzywa polskie władze, aby zagwarantowały dostęp wszystkich dzieci w wieku szkolnym do precyzyjnej pod względem naukowym i kompleksowej edukacji seksualnej zgodnie z międzynarodowymi standardami oraz zapewniły merytoryczne i obiektywne wsparcie osobom prowadzącym takie zajęcia edukacyjne i informacyjne;

Zdrowie reprodukcyjne i seksualne oraz prawa w tej dziedzinie

56. przypomina, że zgodnie z Kartą, EKPC oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zdrowie seksualne i reprodukcyjne kobiet jest związane z wieloma prawami człowieka, w tym z prawem do życia i godności, wolnością od nieludzkiego i poniżającego traktowania, prawem dostępu do opieki zdrowotnej, prawem do prywatności, prawem do edukacji i zakazem dyskryminacji, co znajduje również odzwierciedlenie w Konstytucji RP; przypomina, że w rezolucji z dnia 15 listopada 2017 r. Parlament zdecydowanie skrytykował wszelkie wnioski ustawodawcze, które zakazywałyby aborcji w przypadku poważnych lub śmiertelnych wad płodu, przez co drastycznie ograniczyłyby dostęp do opieki aborcyjnej w Polsce, a w praktyce doprowadziłyby do niemal całkowitego zakazu takiej opieki, ponieważ większość legalnych zabiegów aborcji przeprowadza się z tego powodu¹⁰⁶, oraz

¹⁰⁵ Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, oświadczenie z dnia 14 kwietnia 2020 r.

¹⁰⁶ W 2017 r. aborcja z powodu wad płodu stanowiła 97,9% wszystkich zabiegów: Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia – sprawozdania opracowane w ramach Programu badań statystycznych statystyki polskiej MZ-29, opublikowane na stronie Sejmu RP. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonywania oraz o skutkach stosowania w 2016 r. ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. poz. 78, z późn. zm.).

podkreślił, że powszechny dostęp do opieki zdrowotnej, w tym opieki w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz związanych z tym praw, jest podstawowym prawem człowieka¹⁰⁷; ubolewa nad zaproponowanymi zmianami¹⁰⁸ do ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry¹⁰⁹, zgodnie z którymi lekarze nie byłoby już prawnie zobowiązani do wskazania alternatywnej placówki lub innego lekarza, jeżeli sami odmawiają świadczenia usługi w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego ze względu na przekonania osobiste; jest zaniepokojony powoływaniem się na klauzulę sumienia, w tym brakiem sprawnych mechanizmów kierowania pacjentek do innych placówek oraz brakiem możliwości odwołania się w odpowiednim czasie przez kobiety, którym odmówiono takich usług; wzywa polski parlament, aby nie podejmował żadnych dalszych prób ograniczenia praw kobiet w dziedzinie zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego; zdecydowanie stwierdza, że odmowa świadczenia usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz związanych z tym praw jest formą przemocy wobec kobiet i dziewcząt; wzywa władze polskie do podjęcia środków w celu pełnego wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce, który kilkakrotnie orzekł, że restrykcyjne przepisy dotyczące aborcji i niewdrożenie stosownych środków naruszają przynależne kobietom prawa człowieka¹¹⁰;

57. przypomina, że poprzednie próby zaostrzenia przepisów antyaborcyjnych w Polsce, które i tak należą do najbardziej restrykcyjnych w Unii, zostały powstrzymane w latach 2016 i 2018 w wyniku masowych protestów polskich obywateli w formie „czarnych marszów”; zdecydowanie wzywa polskie władze, aby rozważyły uchylenie przepisów ograniczających dostęp kobiet i dziewcząt do tabletki „dzień po”;

Mowa nienawiści, dyskryminacja w sferze publicznej, przemoc wobec kobiet, przemoc domowa i zachowania nietolerancyjne wobec mniejszości i innych słabszych grup społecznych, w tym osób LGBTI

58. apeluje do polskich władz o podjęcie wszelkich środków niezbędnych do zdecydowanej walki z rasistowską mową nienawiści i podżeganiem do przemocy, zarówno w internecie, jak i poza nim, oraz o publiczne potępienie rasistowskiej mowy nienawiści, której dopuszczają się osoby publiczne, w tym politycy i urzędnicy ds. mediów¹¹¹, i o odcięcie się od niej, a także o zwalczanie uprzedzeń i negatywnego nastawienia do mniejszości narodowych i etnicznych (w tym Romów), migrantów, uchodźców i osób ubiegających się o azyl oraz o zapewnienie skutecznego egzekwowania przepisów delegalizujących partie lub organizacje, które szerzą

¹⁰⁷ Zob. również dokument tematyczny Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z grudnia 2017 r. zatytułowany „Prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne kobiet w Europie”; oświadczenie ekspertów ONZ doradzających grupie roboczej ONZ ds. dyskryminacji kobiet z dnia 22 marca 2018 r. oraz oświadczenie Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z dnia 14 kwietnia 2020 r.

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz niektórych innych ustaw (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. 1997 nr 28 poz. 152).

¹¹⁰ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie Tysiąc przeciwko Polsce (skarga nr 5410/03); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie R. R. przeciwko Polsce (skarga nr 27617/04); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 października 2012 r. w sprawie P. i S. przeciwko Polsce (skarga nr 57375/08).

¹¹¹ Rezolucja PE z dnia 15 listopada 2017 r., pkt 18; Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, rezolucja 2316 (2020) z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie funkcjonowania instytucji demokratycznych w Polsce, pkt 14; Komitet Praw Człowieka (KPC) ONZ, wnioski końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego nt. Polski, 23 listopada 2016 r., CCPR/C/POL/CO/7, pkt 15–18.

dyskryminację rasową lub zachęcają do niej¹¹²; wzywa władze polskie do zastosowania się do zaleceń Komitetu ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej z 2019 r.¹¹³;

59. wyraża głębokie zaniepokojenie niedawną decyzją¹¹⁴ polskiego Ministra Sprawiedliwości o oficjalnym wszczęciu procedury wypowiedzenia przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska); zachęca władze polskie do skutecznego stosowania tej konwencji w praktyce, w tym przez zagwarantowanie stosowania obowiązującego ustawodawstwa w całym kraju i zapewnienie wystarczającej liczby wysokiej jakości schronisk dla kobiet będących ofiarami przemocy i ich dzieci; obawia się, że krok ten może stanowić poważny regres w dziedzinie równouprawnienia płci i praw kobiet;
60. zauważa, że drugie badanie dotyczące osób LGBTI przeprowadzone przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej w maju 2020 r. wskazuje na nasilenie się nietolerancji i przemocy wobec osób LGBTI lub osób postrzeganych jako należące do grupy LGBTI w Polsce, na całkowity brak wiary polskich respondentów LGBTI w zwalczanie przez rząd uprzedzeń i nietolerancji (odnotowano tu najniższy odsetek w Unii – jedynie 4%) oraz na najwyższy odsetek respondentów, którzy unikają pewnych miejsc z obawy przed atakiem, napastowaniem lub groźbami (79%);
61. przypomina, również w kontekście kampanii przed wyborami prezydenckimi w 2020 r., o swoim stanowisku wyrażonym w rezolucji z 18 grudnia 2019 r., w której zdecydowanie potępił wszelką dyskryminację osób LGBTI i naruszanie ich praw podstawowych przez władze publiczne, w tym mowę nienawiści ze strony władz publicznych i urzędników wybranych w wyborach, zakazywanie Parad Równości i programów uświadamiających, a także niewystarczającą ochronę przed wymierzonymi w nie atakami, ogłoszenie w Polsce stref wolnych od tzw. ideologii LGBT i uchwalenie Samorządowej Karty Praw Rodzin, która stanowi przejaw dyskryminacji zwłaszcza rodzin z jednym rodzicem i rodzin LGBTI; zauważa, że od czasu przyjęcia tej rezolucji sytuacja osób LGBTI w Polsce nie poprawiła się oraz że szczególnie zagrożone jest zdrowie psychiczne i bezpieczeństwo fizyczne osób LGBTI; przypomina, że takie działania potępił nie tylko polski Rzecznik Praw Obywatelskich, który złożył dziewięć skarg do sądów administracyjnych, twierdząc, że strefy wolne od LGBTI są niezgodne z prawem Unii, ale też Komisja i organizacje międzynarodowe; przypomina, że z funduszy spójności nie można finansować działań prowadzących do dyskryminacji ze względu na orientację seksualną oraz że gminy jako pracodawcy muszą przestrzegać dyrektywy Rady 2000/78/WE¹¹⁵, która zakazuje dyskryminacji i nękania ze względu na orientację seksualną w sferze zatrudnienia¹¹⁶; w związku z tym wyraża poważne zaniepokojenie faktem, że Minister Sprawiedliwości udzielił wsparcia finansowego gminom wykluczonym z europejskiego programu na rzecz partnerstwa miast ze względu na przyjęcie

¹¹² Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, wnioski końcowe dotyczące połączonych sprawozdań okresowych od 22. do 24. nt. Polski, sierpień 2019 r.

¹¹³ Tamże.

¹¹⁴ Ministerstwo Sprawiedliwości, komunikat prasowy „Wniosek dotyczący wypowiedzenia konwencji stambulskiej”, 25 lipca 2020 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-konwencja-stambulska-powinna-zostac-wypowiedziana-poniewaz-jest-sprzeczna-z-prawami-konstytucyjnymi>.

¹¹⁵ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16).

¹¹⁶ Komisja Europejska, DG REGIO, pismo do władz województw lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego, 27 maja 2020 r. Zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 kwietnia 2020 r., NH przeciwko Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289.

deklaracji o „strefach wolnych od LGBT”; ponadto wyraża głębokie zaniepokojenie, że wsparcie finansowe zostanie przyznane z Funduszu Sprawiedliwości ministerstwa, utworzonego w celu wspierania ofiar przestępstw; wzywa Komisję do dalszego odrzucania wniosków o finansowanie ze środków unijnych, składanych przez władze, które przyjęły takie rezolucje; wzywa władze polskie, aby wdrożyły odpowiednie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz aby w tym kontekście zajęły się sytuacją małżonków i rodziców tej samej płci w celu zapewnienia im prawa do niedyskryminacji pod względem prawnym i faktycznym¹¹⁷; potępia pozwy przeciw działaczom społeczeństwa obywatelskiego, którzy opublikowali tzw. Atlas nienawiści dokumentujący przypadki homofobii w Polsce; stanowczo apeluje do polskiego rządu o zapewnienie ochrony prawnej osób LGBTI przed wszelkimi formami przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści;

62. głęboko ubolewa z powodu „polskiego Stonewall” w dniu 7 sierpnia 2020, czyli masowych aresztowań, których ofiarą padło 48 działaczy LGBTI, gdyż jest to niepokojący sygnał w kwestii wolności słowa i zgromadzeń w Polsce; ubolewa nad sposobem traktowania zatrzymanych, o czym informował zespół Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur¹¹⁸; wzywa wszystkie instytucje europejskie do natychmiastowego potępienia przemocy ze strony policji wobec osób LGBTI w Polsce;
63. głęboko ubolewa z powodu oficjalnego stanowiska¹¹⁹ Episkopatu Polski, w którym apeluje się o „terapię nawrócenia” dla osób LGBTI; ponownie potwierdza stanowisko Parlamentu¹²⁰ zachęcające państwa członkowskie do kryminalizacji takich praktyk i przypomina sprawozdanie niezależnego eksperta ONZ z maja 2020 r. w sprawie ochrony przed przemocą i dyskryminacją ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, w którym wzywa się państwa członkowskie do przyjęcia zakazu praktyk „terapii nawrócenia”¹²¹;

64. zauważa, że brak niezależności sądownictwa w Polsce zaczął już wpływać na wzajemne zaufanie między Polską a innymi państwami członkowskimi, zwłaszcza w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych, czego przykładem są przypadki, w których sądy państw członkowskich odmawiały wydania polskich podejrzanych w ramach procedury europejskiego nakazu

¹¹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie Kozak przeciwko Polsce (skarga nr 13102/02); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie E.B. przeciwko Francji (skarga nr 43546/02); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie X. i in. przeciwko Austrii (skarga nr 19010/07); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Taddeucci i McCall przeciwko Włochom (skarga nr 51362/09); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie Oliari i in. przeciwko Włochom (skargi nr 18766/11 i 36030/11); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie Orlandi i in. przeciwko Włochom (skargi nr 26431/12, 26742/12, 44057/12 i 60088/12); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 stycznia 2020 r. w sprawie Beizaras i Levickas przeciwko Litwie (skarga nr 41288/15).

¹¹⁸ Polski Rzecznik Praw Obywatelskich, komunikat prasowy „Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (KMPT) – inspekcje w policyjnych miejscach zatrzymań po nocnych wydarzeniach w Warszawie”, 11 sierpnia 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/en/content/national-preventive-mechanism-prevention-torture-kmpt-visits-police-places-detention-after-overnight>.

¹¹⁹ Stanowisko Episkopatu Polski w sprawie LGBT+, sierpień 2020 r., <https://episkopat.pl/wp-content/uploads/2020/08/Stanowisko-Konferencji-Episkopatu-Polski-w-kwestii-LGBT.pdf>.

¹²⁰ Teksty przyjęte, P8_TA(2019)0032.

¹²¹ Niezależny ekspert ONZ ds. ochrony przed przemocą i dyskryminacją ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, sprawozdanie w sprawie terapii nawrócenia, maj 2020 r., <https://undocs.org/A/HRC/44/53>.

- aresztowania lub wahały się w tej sprawie ze względu na poważne wątpliwości co do niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości; uważa, że pogarszający się stan praworządności w Polsce stanowi szczególnie poważne zagrożenie dla jednolitości porządku prawnego Unii; zwraca uwagę, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi można przywrócić tylko wtedy, gdy zagwarantowane zostanie poszanowanie wartości zapisanych w art. 2 TUE;
65. apeluje do rządu polskiego o przestrzeganie wszystkich postanowień dotyczących praworządności i praw podstawowych zapisanych w traktatach, Karcie, EKPC i w międzynarodowych normach odnoszących się do praw człowieka, a także o podjęcie szczerego dialogu z Komisją; podkreśla, że taki dialog musi być bezstronny oraz oparty na dowodach i współpracy; apeluje do rządu polskiego, aby współpracował z Komisją w myśl zasady lojalnej współpracy określonej w TUE; wzywa polski rząd do szybkiego i pełnego wdrożenia orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości oraz do poszanowania nadrzędności prawa Unii; wzywa rząd RP do pełnego uwzględnienia zaleceń Komisji Weneckiej dotyczących organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym również podczas przeprowadzania dalszych reform Sądu Najwyższego;
66. wzywa Radę i Komisję, aby nie stosowały wąskiej interpretacji zasady praworządności i w pełni wykorzystały potencjał procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE, zajmując się konsekwencjami działania rządu polskiego dla wszystkich zasad zapisanych w art. 2 TUE, w tym demokracji i praw podstawowych, jak podkreślono w niniejszym sprawozdaniu;
67. wzywa Radę do jak najszybszego wznowienia formalnych wysłuchań, z których ostatnie odbyło się w grudniu 2018 r., oraz do uwzględnienia w tych wysłuchaniach wszystkich najnowszych i najważniejszych negatywnych wydarzeń w dziedzinie praworządności, demokracji i praw podstawowych; wzywa Radę do podjęcia wreszcie działań na mocy procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE i stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską wartości, o których mowa w art. 2 TUE, w świetle przytłaczających dowodów przedstawionych w niniejszej rezolucji oraz w licznych sprawozdaniach organizacji międzynarodowych i europejskich, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w sprawozdaniach organizacji społeczeństwa obywatelskiego; zdecydowanie zaleca, aby w następstwie wysłuchań Rada skierowała do Polski konkretne zalecenia, zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 1 TUE, i wskazała terminy zastosowania się do tych zaleceń; ponadto wzywa Radę, by zobowiązała się do terminowej oceny wdrożenia tych zaleceń; apeluje do Rady, by regularnie informowała Parlament i ściśle z nim współpracowała oraz by prowadziła prace w przejrzysty sposób w celu umożliwienia konstruktywnego uczestnictwa i nadzoru ze strony wszystkich instytucji i organów europejskich oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
68. apeluje do Komisji o konsekwentne wykorzystanie wszystkich dostępnych narzędzi, w szczególności przyspieszonych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości i wniosków o zastosowanie środków tymczasowych, a także instrumentów budżetowych, aby wyeliminować wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Polskę wartości, na których opiera się Unia; wzywa Komisję, aby stale i regularnie informowała Parlament oraz ściśle z nim współpracowała;

* * *

69. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji, prezydentowi, rządowi i parlamentowi Rzeczypospolitej Polskiej, jak również rządów i parlamentom państw członkowskich, Radzie Europy oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Załącznik 2

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów

Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce. Bruksela, dnia 30.9.2020 r. SWD(2020) 320 final

STRESZCZENIE

Reforma wymiaru sprawiedliwości realizowana w Polsce od 2015 r. wzbudziła wiele kontrowersji, zarówno w kraju, jak i na szczeblu UE, i wysunięto wobec niej szereg poważnych zastrzeżeń, z których kilka wciąż jest aktualnych. Reformy, których skutki odczuły Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy powszechne, Krajowa Rada Sądownictwa i prokuratura, zwiększyły wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na system wymiaru sprawiedliwości, a zatem osłabiły niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Z tego powodu w 2017 r. Komisja wszczęła postępowanie na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, które jest nadal w toku przed Radą. W latach 2019 i 2020 Komisja wszczęła dwa nowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby chronić niezależność sądów i niezawisłość sędziów, zaś Trybunał Sprawiedliwości zarządził środki tymczasowe w celu zawieszenia uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych dotyczących sędziów.

Polska posiada solidne ramy prawne i instytucjonalne zapobiegania korupcji i propagowania przejrzystości. Specjalny rządowy program przeciwdziałania korupcji skupia się na zapewnianiu szkoleń i wytycznych dla urzędników. W obszarach takich jak obecny system ujawniania informacji majątkowych oraz uregulowania dotyczące działalności lobbingowej stwierdzono jednak słabości strukturalne. Planowana jest reorganizacja najważniejszych przepisów zapobiegawczych prawa w dziedzinie jawności życia publicznego i połączenie ich w jeden akt prawny, zaniepokojenie budzi jednak ciągle opóźnianie tych działań. Istnieją też obawy co do niezależności głównych instytucji odpowiedzialnych za zapobieganie korupcji i jej zwalczanie, zwłaszcza ze względu na podporządkowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego władzy wykonawczej oraz fakt, że Minister Sprawiedliwości pełni zarazem funkcję Prokuratora Generalnego.

Polskie ramy prawne w dziedzinie pluralizmu mediów opierają się na gwarancjach konstytucyjnych oraz ustawodawstwie sektorowym. Wydaje się, że istnieją odpowiednie gwarancje w odniesieniu do organu regulacyjnego ds. mediów – Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, wysunięto jednak pewne zastrzeżenia co do jej niezależności. Rola tego organu została też ograniczona w wyniku reformy w 2016 r., w ramach której kompetencje w zakresie zarządzania polskimi mediami publicznymi przekazano Radzie Mediów Narodowych. Ramy prawne dotyczące przejrzystości w zakresie własności mediów nie mają zastosowania w równym stopniu do wszystkich podmiotów działających w sektorze medialnym. Jeżeli chodzi o ochronę dziennikarzy, problemem jest wciąż penalizacja znieważenia funkcjonariusza publicznego.

Pod presją znalazły się także inne elementy w ramach mechanizmu kontroli i równowagi. Przy uchwalaniu reform korzystano z szybkiej ścieżki legislacyjnej i ograniczono konsultacje z interesariuszami oraz możliwości udziału opozycji w procesie stanowienia prawa. W Polsce działają aktywne społeczeństwo

obywatelskie i silne samorządy zawodowe sędziów i prokuratorów, które uczestniczą w debacie publicznej. Organizacje te spotykają się jednak z negatywnymi wypowiedziami ze strony polityków. Pomimo trudnych warunków Rzecznik Praw Obywatelskich w dalszym ciągu odgrywa zasadniczą rolę, stojąc na straży praworządności.

I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Polski system wymiaru sprawiedliwości dzieli się na sądownictwo administracyjne i powszechne. Naczelny Sąd Administracyjny i 16 sądów administracyjnych sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej, w tym zgodnością z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Sądownictwo powszechne, nad którym nadzór sprawuje Sąd Najwyższy¹, jest trójstopniowe i obejmuje: 11 sądów apelacyjnych, 46 sądów okręgowych i ponad 300 sądów rejonowych. Sędziów powołuje Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny, który orzeka w szczególności w sprawach zgodności ustawodawstwa z Konstytucją, składa się z 15 sędziów wybieranych przez Sejm na 9-letnią kadencję. Zgodnie z Konstytucją Krajowa Rada Sądownictwa ma za zadanie stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Szczególną cechą polskiej prokuratury, która nie wchodzi w skład niezależnego sądownictwa, jest fakt, że funkcję Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości pełni ta sama osoba. Konstytucja przewiduje możliwość samoregulacji praktyki zawodowej adwokatów i radców prawnych.

Niezależność

Kontynuowano reformy wymiaru sprawiedliwości rozpoczęte w listopadzie 2015 r. Reformy te przeprowadzono w drodze ponad 30 ustaw dotyczących całej struktury organizacyjnej wymiaru sprawiedliwości, w tym Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i prokuratury. Różne aspekty reformy sądownictwa budzą poważne obawy dotyczące praworządności, w szczególności niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Kwestie te są głównym przedmiotem postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE² wszczętego przez Komisję Europejską i obecnie rozpatrywanego przez Radę. Parlament Europejski również wyrażał obawy dotyczące praworządności w Polsce³. Ponadto niektóre aspekty tych reform są przedmiotem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁴. Ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce była przedmiotem jednego z zaleceń skierowanych do tego państwa w kontekście europejskiego semestru w 2020 r.⁵

¹ Sąd Najwyższy nadzoruje również sądy wojskowe.

² Komisja, IP/17/5367.

³ Parlament Europejski, rezolucja z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier; rezolucja z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce; rezolucja z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce.

⁴ W dwóch sprawach Trybunał Sprawiedliwości stwierdził uchybienie (C-192/18 i C-619/18). Sprawa C-719/19 jest w toku, natomiast czwarte postępowanie wszczęto w dniu 29 kwietnia 2020 r.

⁵ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r., s. 15 (Dz.U. C 282/21); zob. także: Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe – Polska 2020, SWD(2020) 520 final, s. 6 i 36.

Postrzegany przez opinię publiczną i przedsiębiorstwa poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest niski, a w ostatnich latach stale się pogarsza. W 2019 r. 34% ogółu społeczeństwa i 27% przedsiębiorstw postrzegało niezależność sądów jako „dobrą lub bardzo dobrą”⁶. Jako przyczynę postrzeganego braku niezależności sądów i niezawisłości sędziów wskazywano najczęściej ingerencję lub presję ze strony rządu i polityków⁷. Debata publiczna na temat sądownictwa przebiega w atmosferze silnych napięć. W 2019 r. polskie media doniosły, że wysocy rangą urzędnicy państwowi⁸ byli rzekomo powiązani z kampanią oszczerstw przeciwko polskim sędziom, którzy otwarcie krytykowali reformy sądownictwa⁹.

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości potwierdziły wymogi prawa Unii dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał Sprawiedliwości”) wydał dwa wyroki potwierdzające, że przepisy kwestionowane przez Komisję w kontekście postępowań o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego stanowiły naruszenie prawa Unii w zakresie wymogów niezależności sądów i niezawisłości sędziów¹⁰. Trybunał Sprawiedliwości orzekł przeciwko zmianom systemu przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, które spowodowały przedterminowe zakończenie czynnej służby około jednej trzeciej sędziów tego Sądu¹¹. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości uznał polskie przepisy dotyczące nowego systemu przechodzenia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych za sprzeczne z prawem Unii, w szczególności ze względu na brak wystarczających gwarancji niezawisłości sędziowskiej¹². Przed ogłoszeniem tych wyroków polskie władze wprowadziły już zmiany do prawa krajowego. Do Trybunału Sprawiedliwości zwróciły się też polskie sądy w ponad 10 postępowaniach prejudycjalnych dotyczących reformy sądownictwa¹³.

Wątpliwości dotyczące niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego wyrażone przez Komisję w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 TUE nie zostały jak dotąd

⁶ Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykresy 44–47. Postrzegany poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów dzieli się na następujące kategorie: bardzo niski (mniej niż 30% respondentów postrzeża niezależność sądów i niezawisłości sędziów jako dość dobrą lub bardzo dobrą); niski (30–39%), średni (40–59%), wysoki (60–75%) i bardzo wysoki (powyżej 75%).

⁷ Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykresy 45 i 47.

⁸ Znaleźli się wśród nich urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości. Według doniesień zamieszczeni w sprawę byli niektórzy członkowie nowo powołanego składu Krajowej Rady Sądownictwa. Zob. Onet.pl (2019), „Śledztwo Onetu. Farma trolli w Ministerstwie Sprawiedliwości, czyli „za czynienie dobra nie wsadzamy»”; oświadczenia PACE (2020), pkt 11; według organizacji pozarządowych kampanie oszczerstw przeciwko sędziom rozpoczęły się już w 2017 r. (raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 2017 r.; raport Amnesty International z 2019 r.).

⁹ Choć dymisję złożył wiceminister sprawiedliwości, który według doniesień był zaangażowany w tę kampanię, pozostałe osoby zaprzeczyły zarzutom. Zob. raport Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 4 listopada 2019 r. (kwartalnik SSP „Iustitia” 3(37) 2019); oświadczenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 20 sierpnia 2019 r.

¹⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-619/18 oraz z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18.

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-619/18. Polskie władze przyjęły już nowelizację usuwającą sporne przepisy.

¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18. Polskie władze przyjęły już nowelizację ustawy, która znosi różnicę między kobietami i mężczyznami pod względem wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych, oraz zmieniły system przedłużania czynnej służby sędziów sądów powszechnych (zob. poniżej).

¹³ Zob. wydany już wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., A.K., C-585/18, C-624/18 i C-625/18; a także wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i inni, C-558/18 i C-563/18, w którym Trybunał uznał te dwa wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalne.

rozwiązane¹⁴. W 2019 r. rzecznik praw obywatelskich i Sąd Najwyższy¹⁵ w dalszym ciągu wyrażali niepokój w związku z funkcjonowaniem i legitymacją Trybunału Konstytucyjnego. Obawy te wyraziła także Komisja Wenecka¹⁶ oraz organizacje międzynarodowe i pozarządowe¹⁷. Sprawy dotyczące kwestii wrażliwych politycznie, w szczególności reform wymiaru sprawiedliwości, zostały wszczęte przez Prezesa Rady Ministrów¹⁸, Marszałka Sejmu¹⁹, Krajową Radę Sądownictwa²⁰ oraz nowo utworzoną Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego²¹. Niektóre sprawy wszczęte przez Prokuratora Generalnego i Izbę Dyscyplinarną mają na celu ocenę zgodności z Konstytucją postanowień Traktatów UE²².

W skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi głównie sędziowie powołani według klucza politycznego. W wyniku reformy sądownictwa z 2018 r. zmieniono procedurę powoływania sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS)²³. Większość KRS stanowią teraz sędziowie-członkowie powołani bezpośrednio przez Sejm, a nie – jak przedtem – przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Nowy skład KRS nie uwzględnia zaleceń Rady Europy²⁴ i jest jedną z kwestii poruszonych przez Komisję w uzasadnionym wniosku przyjętym w postępowaniu

¹⁴ Zob. pkt 92-113 uzasadnionego wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)835 final – 2017/0360 (NLE)). Pytania dotyczące składu Trybunału Konstytucyjnego skierowano także do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; sprawa Xero Flor przeciwko Polsce (nr 4907/18) notyfikowana w dniu 2 września 2019 r.

¹⁵ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2019 r.; wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 listopada 2019 r. o wyłączenie sędziego ze składu Trybunału Konstytucyjnego; oświadczenie Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2020 r.

¹⁶ Opinia Komisji Weneckiej CDL-AD(2020)017; CDL-AD(2017)031; CDL AD(2016)026.

¹⁷ W listach otwartych sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (TK) wyrazili obawy dotyczące funkcjonowania TK, zarzucając w szczególności nieprawidłowe prowadzenie spraw przez prezesa TK i niezgodne z prawem zmiany wyznaczonych już składów sędziowskich (zob. wykaz źródeł); sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce z 2017 r.; oświadczenie Fundacji Batorego z 2018 r.; sprawozdanie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 2018 r.

¹⁸ Sprawa dotyczyła zgodności z Konstytucją uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. dotyczącej powoływania sędziów. W uchwale tej Sąd Najwyższy powołał się na wykonanie orzeczenia w trybie pre-judycjalnym wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 19 listopada 2019 r. w sprawie C-585/18. Prezes Rady Ministrów złożył wniosek w dniu 24 lutego 2020 r., zaś wyrok zapadł w dniu 20 kwietnia 2020 r. (sygn. U 2/20).

¹⁹ Sprawa dotyczyła uprawnień Sądu Najwyższego do podjęcia uchwały z dnia 23 stycznia 2020 r. Marszałek Sejmu złożył wniosek z wyprzedzeniem w dniu 22 stycznia 2020 r., zaś wyrok w tej sprawie zapadł w dniu 21 kwietnia 2020 r. (sygn. Kpt 1/20).

²⁰ Sprawa dotycząca zgodności z Konstytucją nowego składu Krajowej Rady Sądownictwa została wniesiona w dniu 27 listopada 2018 r., Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w dniu 25 marca 2019 r. (sygn. K 12/18).

²¹ Izba Dyscyplinarna w dniu 13 grudnia 2019 r. skierowała do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne dotyczące możliwości wyłączenia sędziego powołanego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w jej nowym składzie. Wyrok w tej sprawie zapadł w dniu 4 marca 2020 r. (sygn. P 22/19).

²² Zob. sprawy: K 7/18 i I DO 16/19, będące w toku.

²³ Zgodnie z Konstytucją w skład KRS wchodzi członkowie z urzędu (Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoba powołana przez Prezydenta RP) oraz członkowie wybierani (4 członków wybranych przez Sejm spośród posłów, 2 członków wybranych przez Senat spośród senatorów oraz 15 członków wybranych spośród sędziów). Kadencja wybranych członków trwa cztery lata.

²⁴ Zgodnie z zaleceniem Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 r. w przypadku ustanowienia rady sądownictwa powinna ona być złożona z „co najmniej w połowie z sędziów wybranych przez ich przedstawicieli spośród sędziów wszystkich szczebli i z poszanowaniem zasady pluralizmu wewnątrz wymiaru sprawiedliwości” (zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów, pkt 27).

na podstawie art. 7 ust. 1 TUE dotyczącym praworządności w Polsce²⁵. W dniu 25 marca 2019 r. na wniosek KRS Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nowa procedura powoływania sędziów-członków KRS jest zgodna z Konstytucją²⁶. W dniu 19 listopada 2019 r. w następstwie odesłania prejudycjalnego Sądu Najwyższego w sprawie niezależności i bezstronności nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że aby udział Krajowej Rady Sądownictwa w procesie powoływania sędziów przez Prezydenta RP przyczyniał się do obiektywizacji tego procesu, sam ten organ musi być wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, dla którego wydaje opinię²⁷. W dniu 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy, powołując się na to orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości, wydał uchwałę²⁸ stwierdzającą, że KRS w nowym składzie nie jest niezależna i że wybrani przez nią nowi sędziowie Sądu Najwyższego nie mogą orzekać w sprawach²⁹. Uchwałę tę uznał za niezgodną z Konstytucją i prawem Unii Trybunał Konstytucyjny, orzekając na wniosek Prezesa Rady Ministrów i Marszałka Sejmu, przy poparciu Prezydenta RP i Prokuratora Generalnego³⁰. Sąd Najwyższy jednak w dalszym ciągu stosuje swoją uchwałę³¹. KRS natomiast nadal proponuje kandydatów na stanowiska sędziów powoływanych przez Prezydenta RP³².

W 2019 r. nadano nowe uprawnienia dwóm nowym izbom Sądu Najwyższego ustanowionym w wyniku reformy z 2018 r. W skład Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wchodzi wyłącznie nowi sędziowie powołani na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) w nowym składzie. W następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r.³³ Sąd Najwyższy w trzech wyrokach uznał, że Izba Dyscyplinarna

²⁵ Zob. pkt 137–145 uzasadnionego wniosku. Podobne zastrzeżenia wysunęła także Komisja Wenecka (opinia CDL-AD(2017)031) oraz GRECO w drugim addendum do drugiego raportu zgodności z 2019 r., pkt 65. Skargi w sprawie przedwczesnego zwolnienia poprzednich sędziów-członków KRS oraz jej nowego składu wniesiono do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: skargi nr: 39650/18, Żurek przeciwko Polsce (notyfikowana w dniu 14 maja 2020 r.); 43572/18, Grzęda przeciwko Polsce (notyfikowana w dniu 9 lipca 2019 r.); 43447/19, 49868/19 i 57511/19, Reczkowicz i dwóch innych przeciwko Polsce (notyfikowane w dniu 5 czerwca 2020 r.).

²⁶ Wyrok z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie K 12/18.

²⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., A.K., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 137-145. Trybunał stwierdził też, że „do sądu odsyłającego będzie należało przeprowadzenie oceny, z uwzględnieniem w razie potrzeby konkretnych powodów lub celów, które będą podnoszone przed tym sądem w celu uzasadnienia niektórych ze spornych środków, czy zbieg czynników wymienionych w pkt 143–151 niniejszego wyroku i wszystkich innych należycie wykazanych istotnych okoliczności, o których sąd ten powyższe wiadomość, może wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności Izby Dyscyplinarnej od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jej neutralności względem ścierających się przed nią interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezależności lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.” (pkt 153).

²⁸ Uchwała trzech połączonych izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.; uchwała ta jest wiążąca dla Sądu Najwyższego.

²⁹ Już w 2018 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa zawiesiła członkostwo KRS z powodu zastrzeżeń co do jej niezależności, a w dniu 27 maja 2020 r. zarząd sieci zaproponował wykluczenie KRS.

³⁰ Wyroki: z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie U 2/20 oraz z dnia 21 kwietnia 2020 r. w sprawie Kpt 1/20.

³¹ Np. decyzja Izby Karnej z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie I KZP 1/20.

³² W dniu 4 maja 2020 r. Prezydent RP powołał sześciu sędziów Sądu Najwyższego (w tym trzech członków Izby Dyscyplinarnej). W dniu 27 maja 2020 r. Prezydent RP powołał 77 nowych sędziów na wszystkich szczeblach sądów powszechnych i administracyjnych.

³³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., A.K., C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

nie jest niezależnym sądem w rozumieniu prawa Unii i prawa krajowego³⁴. Ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. nadano nowej Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłączne uprawnienia do decydowania w sprawach związanych z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów³⁵. Te przepisy ustawy stanowią jedną z kwestii podnoszonych w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętym przez Komisję w dniu 29 kwietnia 2020 r.³⁶ Nowej Izbie Dyscyplinarnej nadano również kompetencje do uchylenia immunitetu sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne (kompetencje te wcześniej należały do sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji). Te nowe uprawnienia nadane izbom spotkały się z krytyką szeregu instytucji krajowych oraz Komisji Weneckiej³⁷.

Nowym reformom poddano Sąd Najwyższy, w szczególności w odniesieniu do procedury powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Kilka miesięcy przed upływem kadencji poprzedniego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Sejm przyjął nową ustawę³⁸, w której zmienił procedurę powoływania nowego Pierwszego Prezesa³⁹. Ustawa, która weszła w życie w lutym 2020 r., przewiduje, że Prezydent RP może wyznaczyć pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa, który będzie miał za zadanie zorganizować procedurę selekcji kandydatów. Ustawa zmienia też kworum niezbędne do głosowania nad listą kandydatów na to stanowisko⁴⁰. W dniu 1 maja 2020 r. Prezydent RP powołał pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa spośród sędziów, którzy zgodnie z wyżej wspomnianą uchwałą Sądu Najwyższego⁴¹ nie mają już uprawnień do

³⁴ W szczególności wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie III PO 7/18 oraz dwa wyroki z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawach III PO 8/18 i III PO 9/18.

³⁵ Uprawnienie to obejmuje ocenę wniosków o wyłączenie sędziego od udziału w sprawie ze względu na wątpliwości dotyczące jego niezawisłości lub bezstronności. De facto uniemożliwiono zmianę takich decyzji przez inne izby Sądu Najwyższego. Taki stan rzeczy jednoznacznie skrytykowała Komisja Wenecka (opinia CDL-AD(2020)017, pkt 40), która przypomniała, że wnioski te, odwołujące się do udziału nowego składu KRS w procedurze powoływania sędziów, będą rozpatrywane przez sędziów powołanych w ten sam sposób.

³⁶ W postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja stoi na stanowisku, że ustawa ta uniemożliwia polskim sądom wypełnianie obowiązku stosowania prawa Unii i występowania z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

³⁷ Zob. Komisja Wenecka (opinia CDL-AD(2020)17; OSCE-ODIHR (Urgent Interim Opinion JUD-POL/365/2019[AIC]); opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 stycznia 2020 r.; opinie Sądu Najwyższego z dnia 16 i 23 grudnia 2019 r. Wspomnieć należy, że skargi dotyczące niezależności dwóch nowych izb Sądu Najwyższego zostały wniesione do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zob. skargi nr 43447/19, 49868/19 i 57511/19, Reczkowicz i dwóch innych przeciwko Polsce (notyfikowane w dniu 5 czerwca 2020 r.).

³⁸ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Zmianę tę skrytykowała także Komisja Wenecka w opinii z dnia 16 stycznia 2020 r. (CDL-AD(2020)017, pkt 51-55).

³⁹ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. przewiduje trójstopniowy proces selekcji i nadaje Prezydentowi RP prawo do unieważnienia procedury selekcji, jeżeli uzna, że została przeprowadzona niezgodnie z zasadami określonymi w ustawie (nie określono jednak żadnych kryteriów w tym względzie). Jeżeli po wygaśnięciu kadencji Pierwszego Prezesa Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego nie wybrało żadnych kandydatów, Prezydent RP może wyznaczyć spośród sędziów Sądu Najwyższego osobę pełniącą obowiązki Pierwszego Prezesa, której zadaniem jest ponowne zwołanie Zgromadzenia Ogólnego w celu zapewnienia, by Prezydent RP powołał kandydata na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

⁴⁰ W ustawie zwiększono kworum Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego niezbędne do wyłonienia listy pięciu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego: na pierwszym etapie wymagany jest udział w Zgromadzeniu 84 sędziów Sądu Najwyższego. Jeżeli nie uda się uzyskać tego kworum, wymagana jest obecność co najmniej 75 sędziów. Jeżeli i tej liczby sędziów nie uda się zapewnić, wówczas wyboru pięciu kandydatów może dokonać kolejne Zgromadzenie złożone z co najmniej 32 sędziów Sądu Najwyższego.

⁴¹ Uchwałę tę zakwestionował Trybunał Konstytucyjny (zob. akapit dotyczący KRS powyżej).

orzekania. Procedura selekcji wzbudziła kontrowersje⁴², w szczególności gdy p.o. Pierwszy Prezes nie zgodził się na wyłączenie z tej procedury członków Izby Dyscyplinarnej, pomimo braku gwarancji ich niezawisłości⁴³. W dniu 26 maja 2020 r. Prezydent RP powołał nowego Pierwszego Prezesa, również spośród sędziów, którzy zgodnie z wyżej wspomnianą uchwałą Sądu Najwyższego nie mają już uprawnień do orzekania.

System środków dyscyplinarnych wobec sędziów został zmieniony i jest aktywnie wykorzystywany. System środków dyscyplinarnych, znacząco zmieniony w 2018 r.⁴⁴, wzbudził zastrzeżenia dotyczące braku odpowiednich gwarancji chroniących niezawisłość sędziów z uwagi na ryzyko stosowania sankcji wobec sędziów z powodu treści ich orzeczeń sądowych, w tym decyzji o złożeniu do Trybunału Sprawiedliwości wniosku o wydanie orzeczenia w trybie pre-judycjalnym. Utrzymują się ponadto obawy dotyczące niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, która jest sądem ostatniej instancji w sprawach dyscyplinarnych, a w jej skład wchodzi wyłącznie sędziowie wybrani przez KRS w nowym składzie⁴⁵. Komisja zdecydowała w dniu 10 października 2019 r. wnieść sprawę przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości i zaskarżyć te nowe rozwiązania⁴⁶. Kwestionowany system środków dyscyplinarnych pozwala na objęcie sędziów odpowiedzialnością dyscyplinarną w związku z treścią ich orzeczeń sądowych lub oświadczeń dotyczących funkcjonowania organów konstytucyjnych w Polsce⁴⁷. W dniu 8 kwietnia 2020 r. w następstwie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych Trybunał Sprawiedliwości nakazał Polsce natychmiastowe zawieszenie stosowania przepisów krajowych dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom⁴⁸. Po otrzymaniu tego nakazu Izba Dyscyplinarna skierowała do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, kwestionujące zgodność z Konstytucją postanowień Traktatu będących podstawą wydania nakazu dotyczącego środków tymczasowych⁴⁹. W ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. rozszerzono zakres pojęcia przewinień dyscyplinarnych, co zwiększyło ryzyko

⁴² W oświadczeniu z dnia 23 maja 2020 r. większość (50) sędziów Sądu Najwyższego, powołanych przed reformą wymiaru sprawiedliwości, skrytykowała tę procedurę jako niezgodną z Konstytucją.

⁴³ Zob. akapit dotyczący KRS powyżej.

⁴⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r. Krótki opis nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów można znaleźć w komunikacie prasowym Komisji z dnia 10 października 2019 r. (IP/19/6033).

⁴⁵ Zob. akapit dotyczący KRS powyżej.

⁴⁶ Sprawa C-791/19 (zawisła). System środków dyscyplinarnych wobec sędziów może być wykorzystywany do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych, co jest sprzeczne z wymogiem gwarancji niezawisłości sędziów ustanowionym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (zob. sprawa C-216/18 PPU, LM, 25 lipca 2018 r., pkt 67).

⁴⁷ W 2019 r. podjęto działania przeciwko sędziom, którzy po ogłoszeniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r. publicznie kwestionowali legitymację KRS i ważność powołań sędziów dokonanych na wniosek KRS. Przegląd toczących się dochodzeń i postępowań dyscyplinarnych, zob. np. raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, „Czas próby. Sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości”, z dnia 24 lipca 2019 r.; oświadczenie Fundacji Batorego z 2019 r., „Pogłębiający się kryzys w Polsce. – Kiedy w Europie umiera praworządność”

⁴⁸ Postanowienie Trybunału (wielka izba) z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R. W celu wykonania tego postanowienia w dniu 5 maja 2020 r. pełniący obowiązki Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wydał zarządzenie nr 55/2020, zaś Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej wydał zarządzenie nr 21/2020.

⁴⁹ Pytanie prawne dotyczy oceny zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej postanowień Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie zobowiązania państwa członkowskiego przez Trybunał Sprawiedliwości do wykonania środków tymczasowych w sprawach dotyczących ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej (sygn. akt P7/20).

dla niezawisłości sędziów. Kwestia ta jest jednym z elementów nowego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętego przez Komisję w dniu 29 kwietnia 2020 r.⁵⁰ Nowy system środków dyscyplinarnych wobec sędziów oraz ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. skłoniły sądy w innych państwach członkowskich, w kontekście współpracy sądowej w UE, do kwestionowania gwarancji sądowych w polskim systemie⁵¹.

Sędziów objęto licznymi nowymi wymogami. Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. zobowiązuje wszystkich sędziów w Polsce do ujawnienia informacji, takich jak członkostwo w zrzeszeniach, funkcje pełnione w organizacjach niekomercyjnych oraz członkostwo i stanowiska zajmowane w partiach politycznych przed dniem 29 grudnia 1989 r. Takie przepisy budzą obawy w zakresie prawa do poszanowania życia prywatnego i prawa do ochrony danych osobowych, które są gwarantowane na mocy Karty Praw Podstawowych UE i ogólnego rozporządzenia o ochronie danych⁵². Te nowe wymogi dodano do wymogów wprowadzonych w 2018 r., związanych z przedłużeniem okresu czynnej służby sędziów sądów powszechnych. Decyzje w tej sprawie podejmuje obecnie Krajowa Rada Sądownictwa. Choć zmiana ta była odpowiedzią na postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁵³, nie rozwiązała ona w wystarczający sposób problemu wpływu na niezawisłość sędziów, wynikającego z zastrzeżeń związanych z KRS.

W ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. wprowadzono ogólny zakaz dla polskich sądów kwestionowania uprawnień sądów i trybunałów, organów konstytucyjnych i organów ścigania. Ustawa uniemożliwia polskim sędziom orzekanie w sprawach dotyczących zgodności z prawem powołań sędziów oraz uprawnień sędziów do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Ten sam zakaz obowiązuje sędziów w odniesieniu do oceny zgodności z prawem składu sędziowskiego. Komisja zakwestionowała te wymogi w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętym w dniu 29 kwietnia 2020 r.⁵⁴ W tej samej ustawie wprowadzono nowe ograniczenia dotyczące oświadczeń i działań sędziów oraz innych niezależnych organów, którym zakazano od tej pory kwestionowania uprawnień organów sądowych i konstytucyjnych oraz organów ścigania. Ustawa nakłada podobny zakaz również w odniesieniu do oświadczeń lub działań organów samorządów sędziowskich, podważających powołania sędziów. Zmiany te wzbudziły zastrzeżenia instytucji krajowych i Komisji Weneckiej⁵⁵. Jeżeli chodzi o prezesów sądów, to po odwołaniu ponad 70 prezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości nie zaproponowano żadnych środków,

⁵⁰ Komunikat prasowy Komisji z dnia 29 kwietnia 2020 r., IP/20/772.

⁵¹ Np. w dniu 17 lutego 2020 r. wyższy sąd krajowy w Karlsruhe zawiesił wykonanie europejskiego nakazu aresztowania wobec obywatela polskiego, wyrażając wątpliwości co do możliwości zapewnienia mu prawa do sprawiedliwego procesu. Zob.: OLG Karlsruhe, postanowienie z dnia 17 lutego 2020 r. – Aktenzeichen Ausl 301 AR 156/19. W dniu 31 lipca 2020 r. Sąd w Amsterdamie wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w kontekście wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego przeciwko obywatelowi polskiemu. Sąd ten zwrócił się o wyjaśnienie zobowiązań, jakie na nim spoczywają na mocy prawa Unii, w świetle ostatnich zmian w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości. Zob.: Rechtbank Amsterdam, postanowienie z dnia 31 lipca 2020 r. – ECLI:NL:RBAMS:2020:3776 oraz sprawa C-354/20 PPU.

⁵² Komunikat prasowy Komisji z dnia 29 kwietnia 2020 r., IP/20/772.

⁵³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18.

⁵⁴ Zob. komunikat prasowy Komisji, IP/20/772.

⁵⁵ Zob. Komisja Wenecka (opinia CDL-AD(2020)017); OSCE-ODIHR (Urgent Interim Opinion JUD-POL/365/2019[AIC]); opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 stycznia 2020 r.; opinie Sądu Najwyższego z dnia 16 i 23 grudnia 2019 r.

aby naprawić tę sytuację⁵⁶. Skargi w sprawie takich zwolnień złożono do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁵⁷.

Fakt, że Minister Sprawiedliwości pełni zarazem funkcję Prokuratora Generalnego, budzi szczególne obawy z uwagi na możliwość wydawania instrukcji w indywidualnych sprawach oraz przenoszenia prokuratorów. W wyniku reformy przeprowadzonej w 2016 r. funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości zostały połączone. Minister Sprawiedliwości posiada zatem bezpośrednie uprawnienia przysługujące naczelnemu organowi prokuratury, w tym uprawnienia do wydawania instrukcji dla prokuratorów w konkretnych sprawach. W 2019 r. uprawnienie Prokuratora Generalnego lub prokuratorów wyższych rangą do wydawania instrukcji⁵⁸ w indywidualnych przypadkach (w tym instrukcji dotyczących umorzenia śledztwa) zostało wykorzystane kilkakrotnie, w tym w sprawach istotnych z politycznego punktu widzenia⁵⁹. Uprawnienie to spotkało się z krytyką, między innymi Komisji Weneckiej⁶⁰. Prokurator Generalny posiada ponadto uprawnienia do delegowania prokuratorów do innej jednostki na okres do 6 miesięcy, bez ich zgody i bez konieczności przedstawienia uzasadnienia. Może on ponadto według własnego uznania rozdzielać sprawy między prokuratorów, co również wzbudza obawy, że względy polityczne mogłyby mieć wpływ na przebieg postępowań karnych⁶¹.

Jakość

Od 2016 r. notuje się stopniowy wzrost nakładów na sądownictwo. Wydatki na sądy w przeliczeniu na mieszkańca w Polsce są zbliżone do średniej unijnej. Jednocześnie wydatki publiczne na system wymiaru sprawiedliwości (w tym prokuraturę i pomoc prawną) w stosunku do PKB należą do najwyższych w UE⁶².

Jeżeli chodzi o zasoby ludzkie, szereg stanowisk w sądownictwie pozostaje nieobsadzonych. Należy zauważyć, że przed zmianami w składzie KRS w 2018 r. Minister Sprawiedliwości opóźniał publikację ogłoszeń o wolnych stanowiskach w sądach, która to publikacja jest warunkiem ubiegania się o takie stanowisko. Na problem ten zwrócili uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich⁶³ oraz przedstawiciele stowarzyszeń sędziowskich⁶⁴, którzy twierdzili, że niedobory kadrowe w sądach są główną przyczyną ich malejącej efektywności.

⁵⁶ Od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r. Minister Sprawiedliwości miał uprawnienia dyskrecyjne do odwołania i powoływania prezesów wszystkich sądów powszechnych; zob. pkt 151–162 uzasadnionego wniosku.

⁵⁷ skargi nr 26691/18, Broda przeciwko Polsce oraz nr 27367/18, Bojara przeciwko Polsce (notyfikowane w dniu 2 września 2019 r.).

⁵⁸ Takie instrukcje są stosowane w politycznie wrażliwych sprawach, w których prokuratorzy zostają objęci postępowaniem dyscyplinarnym; zob. uchwała Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” z dnia 26 kwietnia 2020 r. Ponadto, według doniesień mediów, wiele indywidualnych instrukcji w sprawach wrażliwych nie jest ani zgłaszanych, ani sporządzanych na piśmie (zob. Gazeta Prawna, „21 osobistych instrukcji Zbigniewa Ziobry dla prokuratorów. Nie oznacza to, że nieformalnych nacisków w ogóle nie ma”, 2018 r.; Gazeta Wyborcza, „Minister kontroli, nacisków i ręcznego sterowania. Zbigniew Ziobro dzieli i rządzi w resorcie sprawiedliwości”, 2019 r.).

⁵⁹ Np. dochodzenie dotyczące Komisji Nadzoru Finansowego. Zob. także przypis powyżej.

⁶⁰ Komisja Wenecka (opinia CDL-AD(2017)028); zob. także wystąpienia Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” z dnia 26 kwietnia i 3 czerwca 2020 r.

⁶¹ Komunikat Rzecznika Praw Obywatelskich z 2019 r. w sprawie prokuratora Mariusza Krasonia.

⁶² Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykres 33.

⁶³ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 października 2018 r.

⁶⁴ Prawo.pl, „Wakaty uderzają w sądy... najbardziej okręgowe”, 2019 r.

Istnieje pole do poprawy sytuacji w zakresie digitalizacji systemu wymiaru sprawiedliwości. W porównaniu z poprzednimi latami Polska poprawiła dostępność w internecie informacji na temat systemu sądowego adresowanych do ogółu społeczeństwa⁶⁵. Pomimo pewnych znaczących postępów, wciąż jednak konieczne jest wprowadzenie narzędzi informatycznych w kontekście procedur sądowych⁶⁶. Stowarzyszenia sędziów⁶⁷, Rzecznik Praw Obywatelskich⁶⁸ oraz Naczelna Rada Adwokacka⁶⁹ wzywali do większych starań na rzecz digitalizacji sądów, wskazując, że braki w tym zakresie są nawracającym problemem w czasie pandemii COVID-19.

Reformy dotyczące pomocy prawnej, opłat sądowych i postępowania cywilnego weszły w życie w 2019 r. Nieodpłatna pomoc prawna i poradnictwo obywatelskie przysługują w Polsce każdej osobie, która nie może ponieść kosztów odpłatnej pomocy i złoży takie oświadczenie. Istnieją też plany stopniowego umożliwienia nieodpłatnej mediacji⁷⁰. Naczelna Rada Adwokacka wyraziła zaniepokojenie z powodu zmian w kodeksie postępowania cywilnego, przyjętych w 2019 r., które nie przyczynią się do przyspieszenia postępowań sądowych⁷¹.

Efektywność

Ogólna efektywność sądów powszechnych mierzona długością postępowań jest zbliżona do średniej unijnej. Szacowany czas potrzebny na rozstrzygnięcie procesowych spraw cywilnych i handlowych wydłużył się jednak w 2018 r. i nastąpiło pogorszenie wskaźnika rozstrzygania takich spraw. Choć ogólna liczba takich spraw zmniejszyła się, liczba spraw zawisłych wzrosła⁷². Polska w dalszym ciągu objęta jest zwiększonym nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy w odniesieniu do długości postępowań cywilnych i karnych⁷³.

⁶⁵ Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykres 22.

⁶⁶ Obecnie istnieją następujące możliwości: przeprowadzanie dowodu z wykorzystaniem urządzeń technicznych umożliwiających zdalne wykonywanie tej czynności; odtwarzanie zapisów obrazu (wideo) i dźwięku podczas rozprawy; sporządzanie protokołu rozprawy lub posiedzenia sądu przy użyciu urządzenia rejestrującego dźwięk lub obraz; udostępnianie treści protokołów i pism w postaci elektronicznej za pośrednictwem systemu ICT wspierającego postępowanie sądowe lub innego systemu teleinformatycznego oraz umożliwienie stronom i uczestnikom postępowania pozyskanie zapisów dźwiękowych lub audiowizualnych z akt sprawy; dopuszczenie elektronicznych materiałów dowodowych; elektroniczne postępowanie upominawcze; oraz elektroniczne doręczanie za pośrednictwem systemu ICT.

⁶⁷ Zalecenie Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 9 maja 2020 r.

⁶⁸ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2020 r.

⁶⁹ Uchwała nr 155/2020 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 12 marca 2020 r. z załącznikiem.

⁷⁰ Prawo.pl (2019), „Finansowe zachęty mają motywować do korzystania z mediacji”. Polska organizuje też wiele różnych działań mających zachęcić do korzystania z mediacji (tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykres 20).

⁷¹ Uchwała nr 61/2019 Naczelnej Rady Adwokackiej. Naczelna Rada Adwokacka podkreśla w szczególności, że zmiany wprowadzają nadmierny formalizm w postępowaniu cywilnym.

⁷² Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykresy 3, 7, 11 i 14. W ostatnich latach liczba napływających procesowych spraw cywilnych i handlowych utrzymuje się na wysokim poziomie (tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykres 3). Mimo że liczba zawisłych spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych w sądach pierwszej instancji wzrosła w porównaniu z 2012 r., wskaźnik rozstrzygania spraw nie zmniejszył się znacząco w 2018 r. (tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykresy 10 i 13).

⁷³ Rada Europy, CM/Del/Dec(2018)1331/H46-19: H46-19, Bąk (skarga nr 7870/04), Majewski (skarga nr 52690/99), Rutkowski i inni (skarga nr 72287/10) oraz Jan Załuska, Marianna Rogalska i 398 innych skarżących (skarga nr 53491/10) przeciwko Polsce.

Efektywność sądów administracyjnych jest wyższa od średniej unijnej. Odnotowuje się niewielki spadek liczby napływających spraw administracyjnych i szacowanego czasu potrzebnego na ich rozstrzygnięcie. Wskaźnik rozstrzygnięcia takich spraw wciąż przekracza 100%⁷⁴.

II. RAMY WALKI Z KORUPCJĄ

W Polsce w dużej mierze wprowadzono ramy prawne i instytucjonalne dotyczące zapobiegania korupcji i jej zwalczania. Wyspecjalizowanym organem walki z korupcją jest Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA). CBA łączy funkcje służby wywiadowczej oraz policji i może wszczynać zarówno postępowania administracyjne, jak i karne. Planowana ustawa o jawności życia publicznego ma na celu reorganizację najważniejszych przepisów zapobiegawczych i połączenie ich w jeden akt prawny. W ramach tej inicjatywy zmienione zostaną niektóre elementy, takie jak obecny system ujawniania informacji majątkowych oraz uregulowania dotyczące działalności lobbingsowej.

Według ostatniego wskaźnika postrzegania korupcji publikowanego przez Transparency International Polska, z wynikiem 58/100, zajmuje 12 miejsce w Unii Europejskiej i 41 na świecie⁷⁵. Z badań Eurobarometr wynika, że liczba polskich respondentów, którzy uważają, że korupcja w ich kraju jest powszechna (59%), jest niższa od średniej UE (71%), ale 37% Polaków odczuwa skutki korupcji w codziennym życiu (w porównaniu ze średnią UE 26%).⁷⁶ Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa, 49% polskich firm uważa korupcję za rozpowszechnioną (średnia UE 63%), zaś 27% jest zdania, że korupcja jest problemem w prowadzeniu działalności (średnia UE 37%). 43% polskich respondentów uważa, że ściganie przestępstw jest wystarczająco skuteczne w zniechęcaniu do praktyk korupcyjnych (średnia UE 36%), natomiast 26% polskich przedsiębiorstw ocenia, że osoby i firmy są odpowiednio karane za wręczanie łapówek urzędnikom wyższego szczebla (średnia UE 31%)⁷⁷.

Planowana inicjatywa ma na celu dalsze rozszerzenie ram prawnych walki z korupcją. Polskie prawo karne zapewnia solidne podstawy prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw korupcyjnych oraz ich ścigania i karania⁷⁸. Polska posiada też ramy prawne zapobiegania korupcji, obejmujące szereg aktów prawnych regulujących kwestie etyki i uczciwości zawodowej w sektorze publicznym⁷⁹, a także obowiązki ujawniania informacji dotyczących majątku i konfliktu interesów⁸⁰. Niemniej jednak wysunięto zastrzeżenia wobec kilku kwestii, zwłaszcza w zakresie konfliktu interesów i ujawniania informacji majątkowych⁸¹. Zaawansowane są prace przygotowawcze nad nową ustawą o jawności życia publicznego, której celem jest wzmocnienie obowiązujących mechanizmów antykorupcyjnych i połączenie wszystkich zasad dotyczących przejrzystości w jeden akt prawny. Dalszym celem jest uchylenie niektórych obowiązujących

⁷⁴ Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykresy 8, 9 i 12.

⁷⁵ Transparency International (2020), Corruption Perceptions Index 2019.

⁷⁶ Specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020).

⁷⁷ Eurobarometr Flash 482 (2019).

⁷⁸ Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE, 2014 r.; GRECO, Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny, rekomendacja iii.

⁷⁹ Do przedmiotowych ustaw należą: ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne; ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej; ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa; oraz ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

⁸⁰ Są to: ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

⁸¹ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny.

ustaw, aby znormalizować obecny system i zasady ujawniania informacji majątkowych. Ustawa ma też na celu zmianę obowiązujących przepisów dotyczących lobbingu oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także wzmocnienie środków ochrony sygnalistów⁸².

Zaproponowano zmiany do Kodeksu karnego. Projekt ustawy z czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny⁸³ został uznany za niezgodny z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 14 lipca 2020 r.⁸⁴ W projekcie tym zaproponowano zmiany do definicji osoby pełniącej funkcję publiczną, które rozszerzyły zakres tego pojęcia między innymi o krajowe lub zagraniczne jednostki organizacyjne dysponujące funduszami publicznymi, o członków zarządu lub przedstawicieli przedsiębiorstw państwowych oraz o podmioty, w których ponad 50% udziałów posiada skarb państwa lub samorząd terytorialny. Inne proponowane zmiany obejmowały zwiększenie sankcji za przestępstwa łapownictwa czynnego i biernego o wysokiej wartości majątkowej. Projekt przewidywał jednak pozostawienie mechanizmów takich jak klauzula „bezkarności”, a więc niekaranie osoby wręczającej korzyść majątkową, pod warunkiem że osoba ta dobrowolnie powiadomi organy ścigania o przestępstwie. Zastrzeżenia dotyczące niektórych elementów systemu immunitetów i jego wpływu na ściganie przestępstw związanych z korupcją wysunęła Grupa Państw Przeciwko Korupcji przy Radzie Europy (GRECO)⁸⁵.

Wyspecjalizowanym organem walki z korupcją jest Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA). CBA łączy funkcje służby wywiadowczej i policji i może wszczynać zarówno postępowania administracyjne, jak i karne⁸⁶. Wykrywanie przypadków korupcji należy do podstawowych funkcji CBA, a w razie uzasadnionego podejrzenia może ono prowadzić postępowania przygotowawcze. Ma też kompetencje w zakresie weryfikowania oświadczeń majątkowych i kontroli decyzji o udzielaniu zamówień publicznych. Do zadań CBA należy również monitorowanie przypadków nieprzestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz inicjowanie procedur zwrotu korzyści uzyskanych niesłusznie. CBA odgrywa też rolę zapobiegawczą i nadzoruje koordynację Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, którego ogólne cele obejmują poprawę przepisów antykorupcyjnych oraz wzmocnienie współpracy i koordynacji organów ścigania. Szefa CBA powołuje Prezes Rady Ministrów na czteroletnią kadencję. CBA działa pod nadzorem Prezesa Rady Ministrów i wyznaczonego Ministra Koordynatora Służb Specjalnych⁸⁷. Ta procedura powołania szefa oraz podporządkowanie CBA rządowi wzbudziły zastrzeżenia co do niezależności tego organu od władzy wykonawczej⁸⁸.

Kwestie etyki i uczciwości zawodowej w sektorze publicznym oraz konfliktu interesów reguluje obecnie szereg podstawowych aktów prawnych. Najważniejszym aktem prawnym promującym uczciwość zawodową jest ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, która zabrania pewnych rodzajów działalności

⁸² GRECO, Drugie addendum do drugiego raportu zgodności, pkt 27.

⁸³ Ustawę z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw Prezydent RP skierował w dniu 28 czerwca 2019 r. do Trybunału Konstytucyjnego w ramach zapobiegawczej kontroli konstytucyjnej.

⁸⁴ Trybunał Konstytucyjny uznał, że zmiany do Kodeksu karnego zostały przyjęte przez Sejm z naruszeniem procedury legislacyjnej.

⁸⁵ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacja xii, pkt 87.

⁸⁶ CBA zostało ustanowione na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

⁸⁷ CBA jest jednostką administracji rządowej, a jego szef jest organem centralnym tej administracji. Szefa CBA powołuje Premier na czteroletnią kadencję, którą szef może odnowić jeden raz, a nadzoruje minister wyznaczony jako koordynator ds. służb specjalnych. GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 34.

⁸⁸ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 78.

oraz ogranicza udział w spółkach i członkostwo w różnych zarządach i radach. Zarządzenie zawierające kodeks etyki korpusu służby cywilnej ustanawia normy etyczne dla administracji publicznej, ale nie obejmuje urzędników najwyższego szczebla, których postępowanie reguluje w ogólny sposób Konstytucja. Ministerstwa także regulują, w różnym zakresie, kwestie uczciwości zawodowej swoich pracowników. W swoich ocenach GRECO podkreśliła potencjalne korzyści wynikające z bardziej spójnej polityki i zaleciła opracowanie ogólnego planu uczciwości zawodowej oraz kodeksu postępowania obejmującego solidne mechanizmy nadzoru i sankcji, a także upowszechnianie wiedzy na temat uczciwości zawodowej⁸⁹. Ponadto kilka innych aktów prawnych przewiduje obowiązek zgłaszania określonych przypadków konfliktu interesów, ale brak jest wyraźnej koordynacji i konsolidacji tych przepisów w jednolite ramy⁹⁰. Podczas gdy w powszechnie wiążących przepisach nie ma definicji prawnej konfliktu interesów, Kodeks postępowania administracyjnego obejmuje swym zakresem konflikt interesów urzędników publicznych. W przypadku ministrów i innych urzędników wyższego szczebla przepisy te ograniczają się tylko do pewnych konkretnych sytuacji związanych z interesem majątkowym⁹¹. W 2019 r. CBA zbadało 2477 przypadków konfliktu interesów w Ministerstwie Zdrowia i Ministerstwie Obrony Narodowej (4581 w 2018 r.), z udziałem 2187 osób (2110 w 2018 r.), i skierowało trzy sprawy do prokuratury⁹².

Nie ma jednolitego ustawodawstwa ani scentralizowanego systemu składania i monitorowania oświadczeń majątkowych. Posłowie i senatorowie składają oświadczenia majątkowe zgodnie z ustawą z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne zobowiązuje osoby pełniące najwyższe funkcje państwowe do składania co roku oświadczeń majątkowych i oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej. W praktyce przepisy te są jednak stosowane do polityków na wszystkich szczeblach i zaniepokojenie budzi rozbieżność systemów i ram zapewniających publikację oświadczeń⁹³. W 2019 r. CBA przeprowadziło 90 kontroli oświadczeń majątkowych (69 w 2018 r.), 364 analizy przedkontrolne (330 w 2018 r.) oraz 341 spraw kontrolnych (320 w 2018 r.)⁹⁴. Zmiany do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, które miały rozszerzyć katalog osób zobowiązanych do składania oświadczeń oraz zakres ujawnianych informacji, są obecnie przedmiotem postępowania Trybunału Konstytucyjnego. GRECO pozytywnie ocenia istnienie obowiązku ujawniania informacji, ale twierdzi, że polski system oświadczeń majątkowych należy wzmocnić i uzupełnić o niezależny i skuteczny mechanizm kontroli⁹⁵. W tym względzie przygotowany jest projekt ustawy zawierający nowy wzór oświadczenia majątkowego, a CBA tworzy jednolity system, który ma zaradzić brakowi elektronicznych i zautomatyzowanych metod składania i kontroli oświadczeń⁹⁶.

Polska posiada środki regulujące działalność lobbingową i efekt „drzwi obrotowych” oraz przepisy umożliwiające ochronę sygnalistów. Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa zawiera ogólną definicję lobbingu, ustanawia rejestr publiczny oraz określa obowiązki i sankcje za działalność nierejestrowaną. Przepisy ustawy ograniczają jednak pojęcie

⁸⁹ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacje i, ii iii oraz ix.

⁹⁰ Zob. przypis 77.

⁹¹ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 53.

⁹² Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2019 r.

⁹³ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 66–72.

⁹⁴ Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2019 r., s. 23, 25 i 28.

⁹⁵ GRECO Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacje x oraz xi, pkt 72 i 78.

⁹⁶ Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

lobbingu do procesu stanowienia prawa. GRECO zaleciła, aby kontakty parlamentarzystów z lobbystami były bardziej jawne⁹⁷, aby wprowadzono szczegółowe przepisy regulujące kontakty z lobbystami oraz aby ujawniano wystarczające informacje na temat celu tych kontaktów⁹⁸. Zjawisko „drzwi obrotowych” jest regulowane przez roczny okres odroczenia zatrudnienia, ale przepis ten ogranicza się tylko do przedsiębiorstw, dla których dany urzędnik wydał decyzje. Choć planowane jest przedłużenie tego okresu, GRECO zaleciła także rozszerzenie zakresu stosowania tego przepisu⁹⁹. Niektóre akty prawne zawierają przepisy chroniące sygnalistów, ale brak jest szczegółowego ustawodawstwa w tej dziedzinie, a w zewnętrznych ocenach Polski podkreślano potrzebę wzmocnienia ochrony osób dokonujących zgłoszeń¹⁰⁰.

III. PLURALIZM MEDIÓW

Polskie ramy prawne w dziedzinie pluralizmu mediów opierają się na gwarancjach konstytucyjnych oraz ustawodawstwie sektorowym. Konstytucja gwarantuje niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), a jej kompetencje jako organu regulacyjnego określa bardziej szczegółowo ustawa o radiofonii i telewizji z 1992 r.¹⁰¹. W odniesieniu do ochrony dziennikarzy wolność słowa jest również zagwarantowana konstytucyjnie¹⁰². Kodeks karny obejmuje jednak przestępstwa polegające na obrazie symboli narodowych i religijnych oraz obrazie funkcjonariusza publicznego. Konstytucja gwarantuje też obywatelom prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne¹⁰³. Prawo to bardziej szczegółowo określa ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁰⁴.

Ramy prawne zawierają gwarancje niezależności organu regulacyjnego ds. mediów.

Zgodnie z Konstytucją¹⁰⁵ rolą Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) jest ochrona wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w sektorze radiofonii i telewizji. Członkowie KRRiT są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji. Ustawa o radiofonii i telewizji zawiera szczegółowy wykaz kompetencji KRRiT. W zmienionej dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych¹⁰⁶ określono szczegółowe gwarancje niezależności i skuteczności krajowych organów regulacyjnych ds. mediów. Polska jest obecnie w trakcie transponowania zmienionej dyrektywy. W ramach tego procesu władze mogą zaproponować i przyjąć – wczesną jesienią 2020 r. – dalsze dostosowania krajowych przepisów do unijnych ram prawnych¹⁰⁷.

⁹⁷ GRECO, Czwarta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacja i. W pkt 11 drugiego addendum do drugiego raportu zgodności stwierdzono, że rekomendacja ta wciąż nie została wdrożona.

⁹⁸ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacja vi, pkt 44.

⁹⁹ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacja viii, pkt 65.

¹⁰⁰ Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2015), grupa ds. przeglądu wdrażania (cykl 1) oraz OECD, „Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations”.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji.

¹⁰² Art. 54 Konstytucji RP.

¹⁰³ Art. 61 Konstytucji RP.

¹⁰⁴ Między rokiem 2019 a 2020 Polska spadła o trzy miejsca w światowym rankingu wolności prasy organizacji Reporterzy bez Granic i obecnie zajmuje 62 miejsce na świecie.

¹⁰⁵ Art. 213–215 Konstytucji RP.

¹⁰⁶ Dyrektywa (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r.

¹⁰⁷ Informacje otrzymane podczas wizyty w Polsce.

Polski organ regulacyjny ds. mediów może nadal podlegać wpływowi politycznym. Według monitora pluralizmu mediów z 2020 r. w Polsce istnieje średnie ryzyko dotyczące niezależności i skuteczności organu regulacyjnego ds. mediów¹⁰⁸, ponieważ procedura powoływania członków KRRiT nie ograniczyła w sposób skuteczny ryzyka wpływu politycznego na media. Nie zamówiono na przykład monitorowania wyborów, aby dokonać analizy przekazu medialnego kampanii wyborczych podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego i krajowych wyborów parlamentarnych w 2019 r. Podobnie, według Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka przy OBWE, w przypadku wyborów prezydenckich w 2020 r. KRRiT nie zapewniła niezależnego monitorowania kampanii¹⁰⁹. Ponadto w wyniku reformy z 2016 r.¹¹⁰ KRRiT odebrano część kompetencji i przekazano je nowo utworzonej Radzie Mediów Narodowych (RMN)¹¹¹, która obecnie odpowiada za powoływanie i odwoływanie członków zarządów i rad nadzorczych Telewizji Polskiej (TVP), Polskiego Radia i Polskiej Agencji Prasowej. W grudniu 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał wykluczenie KRRiT z procesu powoływania organów zarządzających mediami publicznymi za niezgodne z Konstytucją¹¹². Wyrok ten nie został jeszcze wykonany¹¹³.

Ramy prawne dotyczące przejrzystości w zakresie własności mediów w Polsce nie mają zastosowania w równym stopniu do wszystkich podmiotów działających w sektorze medialnym. Brakuje zwłaszcza szczegółowych przepisów sektorowych dotyczących przejrzystości w dziedzinie własności mediów informacyjnych. Z tego względu w monitorze pluralizmu mediów z 2020 r. oceniono, że w Polsce istnieje średnie ryzyko dla przejrzystości w zakresie własności w sektorze medialnym, ale odnotowano, że pewne przepisy szczegółowe obowiązują w sektorze radiofonii i telewizji. Dotyczą one ujawniania informacji wobec KRRiT.

Brakuje zabezpieczeń regulacyjnych ograniczających kontrolę polityczną nad mediami w Polsce. Do takich zabezpieczeń należą przepisy dotyczące konfliktu interesów między właścicielami mediów a rządzącymi partiami, stronnictwami lub politykami¹¹⁴. Z badania CBOS z 2019 r. wynika, że stronniczość polityczna w mediach jest powszechnie postrzegana¹¹⁵. Niemniej jednak, jak odnotowano w monitorze pluralizmu mediów z 2020 r., właściciele największych mediów w Polsce nie mają wyraźnych powiązań z partiami politycznymi, a większość mediów informacyjnych, w tym cyfrowych, promuje różnorodne poglądy polityczne¹¹⁶. Podczas kampanii prezydenckiej w 2020 r. koalicja rządząca wspomniała jednak o możliwości zmian legislacyjnych dotyczących koncentracji zagranicznej własności mediów¹¹⁷. Gdyby takie zmiany rzeczywiście wprowadzono, miałyby to wpływ na pluralizm mediów oraz rynek wewnętrzny UE.

¹⁰⁸ Kwestię niezależności Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) omówiono w sekcji IV.

¹⁰⁹ OBWE/ODIHR, specjalna misja ds. oceny wyborów, wstępne ustalenia i wnioski.

¹¹⁰ Komunikat prasowy Sejmu z dnia 7 lipca 2016 r.

¹¹¹ *Ibidem*. Zgodnie z ustawą o Radzie Mediów Narodowych składa się ona z pięciu członków powoływanych na sześcioletnią kadencję. Trzech z nich wybiera Sejm, a dwóch – Prezydent RP. Prezydent powołuje członków RMN spośród kandydatów zgłoszonych przez największe opozycyjne ugrupowania parlamentarne.

¹¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16.

¹¹³ Komunikat Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 lutego 2020 r.

¹¹⁴ Monitor pluralizmu mediów z 2020 r.

¹¹⁵ Press.pl, „CBOS: dla większości badanych media nie są bezstronne, najgorzej wypada TVP” (artykuł cytowany w monitorze pluralizmu mediów z 2020 r.).

¹¹⁶ Informacje zebrane podczas wizyty w Polsce; monitor pluralizmu mediów z 2020 r., s. 12.

¹¹⁷ Reuters.com, „Poland to propose limits on foreign media soon, Kaczyński says”. Według najnowszych doniesień prasowych przedstawicielka partii rządzącej zajmująca się mediami potwierdziła, że projekt przepisów w tej sprawie zostanie złożony jesienią (WirtualneMedia „Lichočka: jesienią Sejm zajmie się dekoncentracją mediów. Czarniecki: trzeba będzie odkupować je od Niemców”).

Przepisy prawa karnego mogą wpływać na niektóre aspekty ram ochrony i działalności dziennikarzy. Kodeks karny obejmuje przestępstwa polegające na obrazie symboli narodowych i religijnych oraz obrazie funkcjonariuszy publicznych. Kara pozbawienia wolności (do jednego roku) jest jedną z możliwych kar za zniesławienie¹¹⁸ za pośrednictwem środków masowego przekazu¹¹⁹. Jak zauważają niektórzy przedstawiciele środowiska dziennikarskiego, system ten jest od dawna krytykowany, ponieważ przypadki zniesławienia mogłyby być skutecznie rozstrzygane na podstawie przepisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej¹²⁰. W tym kontekście w monitorze pluralizmu mediów z 2020 r. odnotowano również, że w Polsce nie wdrożono skutecznie środków samoregulacyjnych, które mogłyby się przyczynić do wzmocnienia pozycji dziennikarzy. Za pozytywną uznać należy nowelizację ustawy – Prawo prasowe, w wyniku której dziennikarze nie mają już obowiązku przestrzegania linii programowej danej redakcji. Ustawa zapewnia teraz dziennikarzom możliwość odmówienia wykonania polecenia służbowego, jeżeli jest ono sprzeczne z zasadami rzetelności, obiektywizmu i staranności zawodowej. W odniesieniu do bezpieczeństwa dziennikarzy na platformie Rady Europy promującej ochronę i bezpieczeństwo dziennikarzy opublikowano dwa wpisy dotyczące Polski w 2019 r. i sześć w 2020 r. Wpisy te zaliczono do kategorii nękania dziennikarzy oraz kategorii działań wywołujących „efekt mrożący” wobec wolności mediów¹²¹. Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo cyfrowe dziennikarzy, monitor pluralizmu mediów z 2020 r. donosi o kilku przypadkach, w których dziennikarzom grożono za pomocą nadzoru policji i służb specjalnych, a także o przypadkach wykorzystania danych telekomunikacyjnych lub internetowych dziennikarzy bez uprzedniego powiadomienia¹²².

Obecne ramy prawne uznają prawo dostępu do informacji publicznej. Obserwuje się jednak powtarzające się przypadki odmowy takiego dostępu. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej zobowiązuje organy publiczne (i inne podmioty) do udostępniania wszelkich informacji w sprawach publicznych. Zgodnie z tą ustawą prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Przepis ten nie dotyczy informacji niejawnych. W odniesieniu do stosowania tego prawa w praktyce monitor pluralizmu mediów z 2020 r. donosi o przypadkach, w których odmówiono dostępu do informacji na szczeblu lokalnym, zwłaszcza do informacji dotyczących działań samorządów terytorialnych lub planowanych inwestycji. Inne przypadki dotyczyły odmowy dostępu dziennikarzy do debat na temat reform w dziedzinie edukacji i wymiaru sprawiedliwości.

¹¹⁸ Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów, dane na temat depenalizacji zniesławienia.

¹¹⁹ Informacje od władz polskich. Władze polskie stwierdziły również, że nie pociąga się do odpowiedzialności karnej, gdy zarzuty dotyczące osoby pełniącej funkcję publiczną są prawdziwe, oraz że w przeważającej większości przypadków nakłada się kary pieniężne, zaś kara pozbawienia wolności jest stosowana niezwykle rzadko.

¹²⁰ Informacje otrzymane podczas wizyty w Polsce.

¹²¹ W odniesieniu do bezpieczeństwa dziennikarzy wpisy z 2020 r. dotyczą: 1) sprawy sądowej dotyczącej ochrony praw osobistych wniesionej przeciwko wydawcy i dziennikarzom z uwagi na treść artykułu śledczego; 2) oskarżeń wobec fotoreportera za łamanie przepisów dotyczących zachowania bezpiecznej odległości między osobami podczas robienia zdjęć w czasie protestu przeciwko przewodniczącemu rządzącej partii politycznej; 3) śledztwa wobec dziennikarki za rzekome „rozpowszechnianie publicznie, bez zezwolenia, wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały ujawnione w postępowaniu sądowym”; 4) atak wandalizmu na siedzibę redakcji wydawnictwa w Warszawie; 5) sankcje ze strony kierownictwa radia publicznego dla dziennikarki, która odmówiła podania informacji o dyskryminującej treści.

¹²² Zgodnie z zaleceniami Rady Europy, kompleksowe ramy prawne umożliwiające dziennikarzom i innym osobom zaangażowanym w działalność medialną skuteczniejszy i wolny od obaw udział w debacie publicznej (zalecenie CM/Rec(2016)4 Komitetu Ministrów Rady Europy).

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI

Polska jest demokratyczną republiką parlamentarną, z Prezydentem wybieranym w wyborach bezpośrednich oraz z dwuizbowym parlamentem¹²³. Za kontrolę konstytucyjności prawa odpowiada Trybunał Konstytucyjny. Sejm posiada ostateczne uprawnienia decyzyjne w procesie stanowienia prawa. Prawo wniesienia nowej inicjatywy ustawodawczej przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej, Senatowi, grupie 15 posłów, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli. Rzecznik Praw Obywatelskich ma za zadanie stać na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych.

W latach 2015–2019 szeroko stosowana była szybka ścieżka przyjmowania ustaw, między innymi w przypadku istotnych reform strukturalnych wymiaru sprawiedliwości. Polski parlament spędził średnio 18 dni nad każdą ustawą związaną z reformą sądownictwa¹²⁴. Zaniepokojenie wzbudziła w szczególności przyspieszona procedura zastosowana przez ustawodawcę w grudniu 2019 r. przy uchwaleniu kontrowersyjnych zmian w ustawach dotyczących sądownictwa, w tym sposób zgłaszania poprawek do pierwotnego projektu w trakcie procedury ustawodawczej. Sąd Najwyższy uznał, że doszło do naruszenia zasady rzetelnej legislacji¹²⁵. Komisja Wenecka i OBWE kilkakrotnie podkreślały znaczenie gruntownej debaty nad wnioskami ustawodawczymi i poprawkami, w tym konstruktywnych konsultacji z interesariuszami, ekspertami i społeczeństwem obywatelskim oraz dialogu z opozycją polityczną¹²⁶. Należy zaznaczyć, że konsultacje publiczne są obowiązkowe tylko w przypadku wniosków ustawodawczych składanych przez Radę Ministrów, podczas gdy reformy sądownictwa inicjowali parlamentarzyści, a więc konsultacje nie były konieczne¹²⁷.

W dniu 20 marca 2020 r. rząd ogłosił stan epidemii w celu podjęcia działań wobec pandemii COVID-19¹²⁸. Różne podmioty wyraziły zaniepokojenie z powodu nałożonych w tym kontekście środków ze względu na ich wpływ na prawa podstawowe i wybory prezydenckie¹²⁹. Stan epidemii wciąż obowiązuje, choć ograniczenia są stopniowo znoszone. Niektóre środki przyjęte w celu przeciwdziałania pandemii mają negatywne skutki w odniesieniu do kadencji określonych organów państwowych, w tym Urzędu Komunikacji Elektronicznej¹³⁰, co skłoniło

¹²³ Parlament składa się z Sejmu (izba niższa) oraz Senatu (izba wyższa).

¹²⁴ Licząc od momentu wniesienia projektu ustawy do Sejmu do momentu ostatecznego uchwalenia jej przez Sejm; na podstawie danych przedstawionych na stronie internetowej Sejmu na temat prac legislacyjnych nad ustawami.

¹²⁵ Według opinii Sądu Najwyższego (np. opinie z dnia 16 i 23 grudnia 2019 r.).

¹²⁶ Opinie Komisji Weneckiej: CDL-AD(2020)017, pkt 18; CDL AD(2016)026-e, pkt 21–22; OBWE-ODIHR (Urgent Interim Opinion JUD-POL/365/2019[AIC]), pkt 30.

¹²⁷ Organy takie jak Komisja Wenecka na ogół odradzają stosowanie szybkiej ścieżki legislacyjnej przy przyjmowaniu aktów prawnych regulujących ważne aspekty porządku prawnego lub politycznego (zob. Checklist (CDL-AD(2019)015) pkt 75).

¹²⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Okres obowiązywania stanu epidemii nie jest z góry określony i rząd może go przedłużać.

¹²⁹ Zgodnie z Konstytucją prawa podstawowe mogą być ograniczone tylko w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, a taki stan nie został wprowadzony. Wybory prezydenckie nie odbyły się, jak pierwotnie planowano. Zob. na przykład oświadczenia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie środków przeciwdziałania epidemii COVID-19: <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-tematyczna/koronawirus-i-epidemia-w-polsce>.

¹³⁰ Jeden z nowych przepisów uprawniał premiera do arbitralnego odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego przed upływem ich kadencji. W dniu 26 maja 2020 r. Prezydent RP zwrócił się do Trybunału

Komisję Europejską do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego¹³¹.

Sędziowie Sądu Najwyższego powołani w wyniku reformy z 2017 r. mają uprawnienia do kontroli orzeczeń sądów powszechnych w niektórych sprawach sięgających nawet 20 lat wstecz. W ramach nowej procedury skargi nadzwyczajnej nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych może unieważnić w całości lub w części prawomocny wyrok wydany przez sąd powszechny w okresie ostatnich 20 lat, z pewnymi wyjątkami. Skargę nadzwyczajną mogą wnieść między innymi Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich. Z dostępnych informacji wynika, że dotychczas najwięcej skarg wniósł Prokurator Generalny¹³². Pojawiły się opinie, że procedura ta może być wykorzystywana również w celach, które wydają się być umotywowane politycznie¹³³. W szerszym ujęciu, nowa procedura skargi nadzwyczajnej, oparta o szerokie kryteria, budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasady pewności prawa¹³⁴, co jest jedną z kwestii poruszonych przez Komisję w uzasadnionym wniosku przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE¹³⁵.

Nowa sytuacja w negatywny sposób wpływa na przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego¹³⁶. W Polsce działa różnorodne i aktywne społeczeństwo obywatelskie, na które składa się ponad 120 000 różnych organizacji pozarządowych. Wydarzenia ostatnich lat pokazują jednak, że organizacje pozarządowe, które są krytyczne wobec polityki rządu, stają się celem negatywnych wypowiedzi przedstawicieli organów publicznych¹³⁷. Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego odpowiada za podział funduszy rządowych i zarządzanych na szczeblu krajowym funduszy unijnych między organizacje pozarządowe. Przedstawiciele tych organizacji stanowią mniejszość w procesie decyzyjnym Instytutu, któremu przewodniczy członek rządu. OBWE stwierdziła, że rząd wydaje się mieć decydujący wpływ na zarządzanie Narodowym Instytutem Wolności i jego funkcjonowanie, i wydała w tej sprawie odpowiednie zalecenia¹³⁸. W aktualizacji raportu CIVICUS z 2020 r. uznano, że przestrzeń obywatelska dla funkcjonowania organizacji pozarządowych jest zawężona¹³⁹. Interesariusze wyrazili

Konstytucyjnego o stwierdzenie, czy przepis ten jest zgodny z Konstytucją (sprawa K 9/20; jeszcze nierozstrzygnięta).

¹³¹ W dniu 2 lipca 2020 r. Komisja wystosowała do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z wdrażaniem przepisów prawnych, które mogłyby mieć wpływ na niezależność polskiego krajowego organu regulacyjnego, tj. Urzędu Komunikacji Elektronicznej, i które doprowadziły do wcześniejszego zakończenia kadencji Prezesa UKE.

¹³² Według informacji od Rzecznika Praw Obywatelskich i Sądu Najwyższego. Należy zaznaczyć, że zgodnie z danymi dostarczonymi przez Sąd Najwyższy w kwietniu na rozpatrzenie oczekiwało 45 takich skarg nadzwyczajnych.

¹³³ Opinia Komisji Weneckiej CDL-AD(2017)031. Należy zaznaczyć, że w dniu 11 czerwca 2020 r. Prokurator Generalny wniósł skargę nadzwyczajną w sprawie dotyczącej sędziego i byłego rzecznika Krajowej Rady Sądownictwa, który publicznie krytykował reformę wymiaru sprawiedliwości.

¹³⁴ Opinia Komisji Weneckiej z dnia 11 grudnia 2017 r. (CDL-AD(2017)031), pkt 53-63.

¹³⁵ Uzasadniony wniosek, pkt 128-131.

¹³⁶ PACE (2020).

¹³⁷ Oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 stycznia 2020 r. Zob. też OBWE-ODHIR, Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders, pkt 70-73.

¹³⁸ OBWE-ODIHR (2017), Opinion on the Draft Act of Poland on the National Freedom Institute, pkt 12. Zgłoszono też zastrzeżenia w sprawie przyznania dotacji na pomoc postpenitencjarną przez Fundusz Sprawiedliwości zarządzany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, zob. Civic Space Watch (2019).

¹³⁹ CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space; ocena przestrzeni obywatelskiej zawiera się w pięciostopniowej skali: otwarta, zawężona, utrudniona, represyjna i zamknięta.

zaniepokojenie w związku z faktem, że w ostatnim czasie członkowie rządu zgłosili projekt przepisów, na podstawie których organizacje byłyby zobowiązane do ujawnienia otrzymanych dotacji zagranicznych, a w oparciu o pewne warunki mogłyby zostać uznane za „finansowane ze środków zagranicznych”¹⁴⁰. Decyzja niektórych gmin o przyjęciu uchwały, że są „strefą wolną od LGBTI”, wzbudziła poważne wątpliwości co do zdolności samorządów terytorialnych do sprawiedliwego rozdzielania unijnych funduszy między organizacje pozarządowe¹⁴¹. Zastrzeżenia wzbudziły też działania rządu wymierzone przeciwko grupom LGBTI, w tym aresztowania i zatrzymania przedstawicieli tych grup oraz kampanie oszczerstw prowadzone przeciwko temu środowisku¹⁴².

Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa ważną rolę w obronie praworządności. W listopadzie 2017 r. Światowy Sojusz Krajowych Instytucji Praw Człowieka przy ONZ przyznał polskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich ponownie status „A”¹⁴³. Organizacja ta podkreśliła potrzebę zapewnienia odpowiedniego finansowania, aby RPO mógł skutecznie wykonywać swoje zadania. Rzecznik Praw Obywatelskich wydał szereg opinii w sprawie nowych przepisów, w tym reform dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, oraz interweniował przed polskimi sądami i Trybunałem Sprawiedliwości. RPO regularnie interweniuje w sprawach dotyczących osób indywidualnych, w przypadkach gdy dochodzi do możliwego naruszenia praw podstawowych¹⁴⁴. Pozostała działalność RPO skupia się na promowaniu standardów niezależności sądów i niezawisłości sędziów, praworządności oraz praw podstawowych. Od 2016 r. RPO zmagają się z trudniejszą sytuacją, którą cechuje niewystarczający budżet (o którym decyduje Sejm¹⁴⁵), krytyka ze strony rządzącej większości politycznej oraz osobiste ataki w niektórych mediach¹⁴⁶.

¹⁴⁰ Komunikat prasowy Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 7 sierpnia 2020 r.

¹⁴¹ W dniu 2 czerwca 2020 r. służby Komisji Europejskiej wystosowały do władz Polski pismo w tej sprawie.

¹⁴² Oświadczenie Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z dnia 8 sierpnia 2020 r.

¹⁴³ Światowy Sojusz Krajowych Instytucji Praw Człowieka (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI), Sub-Committee on Accreditation (SCA), Accreditation Report – November 2017.

¹⁴⁴ W 2019 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 59 524 spraw, w tym 27 113 spraw nowych. Ponadto 4385 osób zgłosiło się osobiście do Biura Rzecznika, zaś z 32 395 osobami przeprowadzono rozmowy telefoniczne, udzielając im w trakcie tych rozmów porad oraz wyjaśnień. Zob. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2019 r.

¹⁴⁵ EIGE (2020), sprawozdanie dotyczące Polski. Odpowiedni poziom finansowania wymagany jest na podstawie standardów międzynarodowych; zob. zasady dotyczące statusu i funkcjonowania krajowych instytucji powołanych do ochrony i promocji praw człowieka (zasady paryskie): „2. Instytucja krajowa ma infrastrukturę odpowiednią do sprawnego prowadzenia działalności, w szczególności odpowiednie finansowanie. Celem tego finansowania powinno być umożliwienie instytucji zatrudnienia własnych pracowników i posiadania własnej siedziby, aby była niezależna od rządu i nie podlegała kontroli finansowej, która mogłaby wpłynąć na jej niezależność”.

¹⁴⁶ DoRzeczy „Sejmowa awantura o Bodnara. »Antypolski rzecznik«, »to jest kryminał«” z 2019 r. Wprost, „Krytyka TVP po materiale o synu Bodnara. »14-latek groził nożem rówieśnikom«” z 2019 r.

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

- Amnesty International (2019), 2019 Report on Poland. <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/poland/report-poland/>.
- Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (2017), Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce. <https://www.unic.un.org.pl/prawa-czlowieka/sprawozdanie-specjalnego-sprawozdawcy-onz-ds-niezaleznosci-sedziow-i-prawnikow-z-wizyty-w-polsce/3209>.
- Centralne Biuro Antykorupcyjne (2018), Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020. <https://cba.gov.pl/pl/antykorpuc/rzadowy-program-przeciw/3409,Rzadowy-Program-Przeciwdzialania-Korupcji-na-lata-2018-2020.html>.
- Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2020), Monitor pluralizmu mediów z 2020 r. <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.
- CivicSpace Watch (2019), The 2019 Civic Space Watch. <http://civicspacewatch.eu/civic-space-watch-report-2019-%E2%80%A2-success-stories-of-resistance-is-out/>.
- CIVICUS, Poland Country Profile. <https://monitor.civicus.org/country/poland/>.
- DoRzeczy (2019), Sejmowa awantura o Bodnara. „Antypolski rzecznik”, “to jest kryminal”. <https://pinkosz.dorzeczy.pl/kraj/113540/sejmowa-awantura-o-bodnara-antypolski-rzecznik-to-jest-kryminal.html>.
- Europejska Sieć Rad Sądownictwa (2018), The position paper of the Board of the ENCJ on the membership of the National Council for the Judiciary of Poland. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/ENCJ%20Board%20position%20paper%20on%20KRS%20Poland.pdf>.
- Europejska Sieć Rad Sądownictwa (2020), The Position Paper on the Membership of the KRS of the ENCJ setting out the reasons for its proposal to the General Assembly to expel the KRS from the Association. <https://www.encj.eu/node/556>.
- Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (2020), Country Specific Information: Poland (ostatnia aktualizacja: listopad 2019 r.). <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/poland>.
- Fundacja Batorego (2018a), Ekspertki krytycznie oceniają funkcjonowanie TK. https://www.batory.org.pl/informacje_prasowe/ekspertki-krytycznie-oceniaja-funkcjonowanie-tk/.
- Fundacja Batorego (2019), Pogłębiający się kryzys w Polsce – Kiedy w Europie umiera praworządność. <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Poglebiajacy%20sie%20kryzys%20w%20Polsce.pdf>.
- Gazeta Prawna (2018), 21 osobistych instrukcji Zbigniewa Ziobry. Nie oznacza to, że nieformalnych nacisków w ogóle nie ma. <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1099148,naciski-zbigniewa-ziobro-na-prokuratorow.html>.
- Gazeta Wyborcza (2019), „Minister kontroli, nacisków i ręcznego sterowania. Zbigniew Ziobro dzieli i rządzi w resorcie sprawiedliwości”. <https://wyborcza.pl/7,75968,24473135,minister-kontroli-naciskow-i-recznego-sterowania-zbigniew.html>.

* Wykaz uwag nadesłanych w kontekście konsultacji na temat sprawozdania dotyczącego praworządności z 2020 r. można znaleźć na (strona internetowa COM).

- GRECO (2012), Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny Polski, dotyczący „kryminalizacji” i „przejrzystości finansowania partii politycznych”.
- GRECO (2013), Czwarta runda ewaluacyjna – raport z oceny Polski, dotyczący „zapobiegania korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów”.
- GRECO (2019), Czwarta runda ewaluacyjna – drugie addendum do drugiego sprawozdania zgodności, w tym działania następcze w stosunku do addendum do raportu z oceny (zasada 34) Polski.
- GRECO (2019), Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny Polski, dotyczący „zapobiegania korupcji oraz promowania uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania”.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka (2017), „Smear campaign against courts continues”. <https://www.hfhr.pl/en/smea-r-campaign-against-courts-continues-hfhr-issues-statement/>.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka (2018), Raport HFPC o działaniach Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku. <https://www.hfhr.pl/trybunal2017>.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka (2020), Raport „Czas próby. Sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości”. <https://www.hfhr.pl/publication/czas-proby-polscy-sedziowie-wobec-zmian-w-wymiarze-sprawiedliwosci-raport-hfpc/>
- Iustitia (2020), Oświadczenie z dnia 9 maja 2020 r. <https://www.iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/3830-rekomendacje-ssp-iustitia-dotyczace-funkcjonowania-sadow-podczas-pandemii-koronawirusa>.
- Komisja Europejska (2017), komunikat prasowy informujący o wszczęciu przeciwko Polsce postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_17_5367.
- Komisja Europejska (2019), komunikat prasowy informujący o toczącym się przeciwko Polsce postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i złożeniu skargi do Trybunału Sprawiedliwości w dniu 10 października 2020 r. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_19_6033.
- Komisja Europejska (2020), komunikat prasowy informujący o wszczęciu przeciwko Polsce postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w dniu 29 kwietnia 2020 r. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_772.
- Komisja Europejska (2020), pakiet decyzji w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z lipca 2020 r.: najważniejsze decyzje. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/INF_20_1212.
- Komisja Europejska (2020), Sprawozdanie krajowe – Polska, WD(2020) 520 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0520&from=EN>.
- Komisja Europejska (2020), Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2015), grupa ds. przeglądu wdrażania (cykl 1).
- Lex Super Omnia (2020), List otwarty do Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 2020 r. <http://lexso.org.pl/2020/06/10/list-otwarty-do-pana-mateusza-morawieckiego-prezesa-rady-ministrow/>.

- Lex Super Omnia (2020), Uchwała z dnia 26 kwietnia 2020 r. <http://lexso.org.pl/2020/04/26/uchwala-zarzadu-stowarzyszenia-prokuratorow-lex-super-omnia-z-dnia-26-kwietnia-2020-roku-w-sprawie-obrony-niezaleznosci-prokuratorskiej/>.
- Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Sprawiedliwości, komunikat prasowy z dnia 7 sierpnia 2020 r. <https://www.gov.pl/web/srodowisko/nowe-prawo-wzmocni--przejrzystosc-finansowania-organizacji-pozarzadowych>.
- Naczelna Rada Adwokacka, Uchwała Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 12 marca 2020 r. nr 155/20 wraz z załącznikami.
- Naczelna Rada Adwokacka, Uchwała z dnia 15 czerwca 2019 r. nr 61/2019.
- OBWE-ODIHR (2020) Urgent Interim Opinion JUD-POL/365/2019 [AIC].
- OECD (2015), „Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations”. <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Poland-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>.
- Onet.pl (2019), „Śledztwo Onetu. Farma trolli w Ministerstwie Sprawiedliwości, czyli „za czynienie dobra nie wsadzamy»”. <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/sledztwo-onetu-farma-trolli-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-czyli-za-czynienie-dobra/j6hwp7f>.
- Prawo.pl (2019), „Finansowe zachęty mają motywować do korzystania z mediacji”. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/mediacja-ministerstwo-sprawiedliwosci-pracuje-nad-zmianami,496489.html>.
- Prawo.pl (2019), „Wakaty uderzają w sądy... szczególnie w okręgowe”. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wakaty-w-sadach-dane-ms-za-2016-2018-r,494093.html>.
- Press.pl (2019), „CBOS: dla większości badanych media nie są bezstronne, najgorzej wypada TVP”. https://www.press.pl/tresc/57412,cbos_-dla-wiekszosci-badanych-media-nie-sa-bezstronne_-najgorzej-wypada-tvp.
- Prezydent RP (2018), komunikat prasowy. <https://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art,1410,mucha-nsa-nie-jest-wlasciwy-do-ingerowania-w-zakres-kompetencji-prezydenta.html>
- Rada Europy: Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2020), oświadczenie z dnia 8 sierpnia 2020 r. <https://twitter.com/CommissionerHR/status/1292007235447656448?s=20>.
- Rada Europy: Komisja Wenecka (2016), Poland - Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, CDL AD(2016)026-e.
- Rada Europy: Komisja Wenecka (2017), Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, as amended, CDL-AD(2017)028.
- Rada Europy: Komisja Wenecka (2017), Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, CDL-AD(2017)031.
- Rada Europy: Komisja Wenecka (2019), Checklist of 24 June 2019, CDL-AD(2019)015.
- Rada Europy: Komisja Wenecka (2020), Poland - Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on amendments to the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws, CDL-AD(2020)017.
- Rada Europy: Komitet Ministrów (2010), Zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów do państw członkowskich dotyczące sędziów i ich: niezawisłości, efektywności i odpowiedzialności.

- Rada Europy: Komitet Ministrów (2016), Zalecenie CM/Rec(2016)4 w sprawie ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych.
- Rada Europy: Komitet Ministrów, CM/Del/Dec(2018)1331/H46-19: H46-19, Bąk (skarga nr 7870/04), Majewski (skarga nr 52690/99), Rutkowski i inni (skarga nr 72287/10) oraz Jan Załuska, Marianna Rogalska i 398 innych skarżących (skarga nr 53491/10) przeciwko Polsce. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808fde36.
- Rada Unii Europejskiej (2020), zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8440-2020-INIT/en/pdf>.
- Reporterzy bez Granic, Światowy ranking wolności prasy. <https://rsf.org/en/ranking>.
- Reuters.com (2019), „Poland to propose limits on foreign media soon, Kaczynski says”. <https://www.reuters.com/article/us-poland-media/poland-to-propose-limits-on-foreign-media-soon-kaczynski-says-idUSKCN24K001>.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2018), Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 października 2018 r. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ms-%E2%80%9Ezamrozilo%E2%80%9D-etaty-s%C4%99dziowskie-procesy-przed%C5%82uzaja-sie-kolejne-wyst%C4%85pienie-rpo-do-zbigniewa-ziobry>.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2019), Komunikat dotyczący niewykonania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie ujawnienia listy sędziów popierających wybór kandydatów do KRS. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-dlaczego-kancelaria-sejmu-nie-wykonuje-wyroku-nsa-ws-list-poparcia-do-kr>.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2019), Komunikat w sprawie prokuratora Mariusza Krasonia i przeniesienia go bez jego zgody. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-o-uzasadnienie-naglego-przeniesienia-prokuratora-krasonia>.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2019), Wniosek o wyłączenie sędziego ze składu Trybunału Konstytucyjnego. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-mozna-wnosic-o-wylaczenie-sedziego-z-powodu-jego-wadliwego-powolania>.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2020), Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2019 r. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-rocza-rpo-2019>.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2020), Komunikat dotyczący niewykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-kririt-nie-upomina-sie-o-wykonanie-wyroku-tk-z-2016-ws-malej-ustawy-medialnej>.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2020), List otwarty do Prezydenta RP i do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-i-sn-ws-kontynowania-dzialan-izby-dyscyplinarnej-mimo-decyzji-tsue>.

- Rzecznik Praw Obywatelskich (2020), Opinia z dnia 7 stycznia 2020 r. w sprawie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2020), Oświadczenie z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie sytuacji organizacji pozarządowych w Polsce. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-wyzwaniach-dla-ngos>.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2020), Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2020 r. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-elektronizacja-wymiaru-sprawiedliwosci-niezbedna>.
- Sąd Najwyższy (2019), Opinie z dnia 16 grudnia 2019 r. i 23 grudnia 2019 r. w sprawie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.
- Sąd Najwyższy (2020), Oświadczenie 50 sędziów Sądu Najwyższego powołanych przed reformą wymiaru sprawiedliwości. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=666-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>.
- Sąd Najwyższy (2020), Oświadczenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego złożone w kontekście postępowania dotyczącego zgodności z Konstytucją uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie wykonania orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie AK, C-585/18. https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F880008732%2FKpt_1_20_SN_2020_02_28_ADO.pdf.
- Sąd Najwyższy (2020), Oświadczenie Prezesa kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w związku z nakazem dotyczącym środków tymczasowych. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=625-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>.
- Sąd Najwyższy (2020), Pismo pełniące obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do Prezydenta RP przedstawiające pięciu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/Pismo%20do%20Prezydenta%20RP%20-%20lista%20kandydat%20C3%B3w%20na%20stanowisko%20Pierwszego%20Prezesa%20SN.pdf>.
- Sąd Najwyższy (2020), Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=602-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>.
- Sąd Najwyższy, postanowienie z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie III PO 8/18.
- Sąd Najwyższy, postanowienie z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie III PO 9/18.
- Sąd Najwyższy, postanowienie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie I KZP 1/20.
- Sąd Najwyższy, wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie III PO 7/18.
- Sejm (2016), Komunikat prasowy z dnia 7 lipca 2016 r. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=D49AF4B1166B6550C1257FE100489A92>.
- Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE, 2014 r.
- Trybunał Konstytucyjny (2018), List otwarty do sędzi pełniącej funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. <https://tvn24.pl/polska/list-sedziow-trybunalu-konstytucyjnego-do-julii-przylebskiej-ra851319-2389711>.

- Trybunał Konstytucyjny (2018), List otwarty do sędzi pełniącej funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. https://oko.press/images/2018/12/List-Se%CC%A8dzio%CC%81w-TK_5.12.2018-r..pdf.
- Trybunał Konstytucyjny (2018), List otwarty podpisany przez pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. <https://archiwumosiatskiego.pl/wpis-w-debacie/list-pieciorga-sedziow-tk-w-sprawie-istotnych-problemow-wynikajacych-z-dzialalnosci-orzecznictwa-trybunalu-konstytucyjnego-w-2017-roku/>.
- Trybunał Konstytucyjny (2019), List otwarty jednego z sędziów, który został wybrany na już obsadzone stanowisko TK, adresowany do sędzi pełniącej funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. <https://tvn24.pl/polska/sedzia-tk-jaroslaw-wyrembak-stawia-zarzuty-prezes-julii-przylebskiej-apeluje-o-dymisje-ra986349-2299314>.
- Trybunał Konstytucyjny (2019), List otwarty podpisany przez dwóch sędziów TK w stanie spoczynku. <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/11447>.
- Trybunał Konstytucyjny (2020), Oświadczenie sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku. <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/oswiadczenie-sedziow-trybunalu-konstytucyjnego-w-stanie-spoczynku/0w4enj4>.
- Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16.
- Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20.
- Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20.
- Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18.
- Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 4 marca 2020 r., sygn. P 22/19.
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K., C-585/18, C-624/18 i C-625/18.
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-619/18.
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i inni, C-558/18 i C-563/18.
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18.
- Virtual country visit to Poland in the context of the 2020 Rule of Law Report.
- Wirtualne Media (2020), „Lichocka: jesienią Sejm zajmie się dekoncentracją mediów. Czarnecki: trzeba będzie odkupywać je od Niemców”. <https://www.wirtualnemedi.pl/arttykul/lichocka-jesienia-sejm-zajmie-sie-dekoncentracja-mediow-czarnecki-trzeba-bedzie-odkupywac-je-od-niemcow>.
- Wprost (2019), „Krytyka TVP po materiale o synu Bodnara. «14-latek groził nożem rówieśnikom»”. <https://www.wprost.pl/kraj/10227621/krytyka-tvp-po-materiale-o-synu-bodnara-14-latek-grozil-nozem-rowiesnikom.html>.
- Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (2020), Report on the Functioning of Democratic Institutions in Poland of 6 January 2020. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=28330&lang=EN>.

Załącznik II: Wizyta krajowa w Polsce

W czerwcu i lipcu 2020 r. służby Komisji odbyły wirtualne spotkania z następującymi podmiotami:

- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
- Forum Obywatelskiego Rozwoju
- Fundacja Batorego
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka
- Izba Wydawców Prasy
- Klub Jagielloński
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- Krajowa Rada Sądownictwa
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Naczelny Sąd Administracyjny
- Rada Mediów Narodowych
- Sąd Najwyższy
- Stowarzyszenia sędziów „Iustitia” i „Themis”
- Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich
- Stowarzyszenie Gazet Lokalnych
- Stowarzyszenie Polskich Mediów
- Stowarzyszenie Polskich Telewizji Lokalnych i Regionalnych
- Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”
- Towarzystwo Dziennikarskie
- Trybunał Konstytucyjny
- Wolne sądy

Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami w ramach różnych spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- Inicjatywą na rzecz Sprawiedliwości Fundacji Otwarte Społeczeństwo / Instytut Polityki Europejskiej Społeczeństwa Otwartego
- Konferencja Kościołów Europejskich
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowe Stowarzyszenie Lesbijek i Gejów ILGA-Europe
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Platforma na rzecz uczenia się przez całe życie
- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International EU

Załącznik 3

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. Urz. UE 2020 L433/I z 22 grudnia 2020 r.)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 322 ust. 1 lit. a),

uwzględniając Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 106a,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Trybunału Obrachunkowego ⁽¹⁾,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą ⁽²⁾,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Unia opiera się na zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Jak przywołano w art. 2 TUE, wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn.
- (2) W swoich konkluzjach z dnia 21 lipca 2020 r. Rada Europejska stwierdziła, że interesy finansowe Unii są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Traktatach, w szczególności zgodnie z wartościami określonymi w art. 2 TUE. Podkreśliła również znaczenie ochrony interesów finansowych Unii oraz znaczenie poszanowania państwa prawnego.
- (3) Zasada państwa prawnego wymaga, by wszystkie władze publiczne działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych – zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”) oraz innymi mającymi zastosowanie instrumentami – oraz pod kontrolą

¹ Dz.U. C 291 z 17.8.2018, s. 1.

² Stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia 4 kwietnia 2019 r. (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym) oraz stanowisko Rady w pierwszym czytaniu z dnia 14 grudnia 2020 r. Stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2020 r. (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym).

niezawisłych i bezstronnych sądów. Zasada państwa prawnego wymaga w szczególności przestrzegania ⁽³⁾ zasady legalności ⁽⁴⁾, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, zasady pewności prawa ⁽⁵⁾, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych ⁽⁶⁾, zasady skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy ⁽⁷⁾ oraz zasady podziału władz ⁽⁸⁾.

- (4) Kryteria przystąpienia ustanowione przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. i wzmocnione przez Radę Europejską w Madrycie w 1995 r., są podstawowymi warunkami, które państwo kandydujące musi spełnić, aby uzyskać status państwa członkowskiego Unii. Te kryteria są obecnie zapisane w art. 49 TUE.
- (5) Gdy państwo kandydujące staje się państwem członkowskim, przystępuje ono do struktury prawnej opartej na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane ⁽⁹⁾. Przepisy i praktyki państw członkowskich powinny w dalszym ciągu być zgodne ze wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia.
- (6) Chociaż nie istnieje hierarchia unijnych wartości, poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie dla ochrony pozostałych podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka. Poszanowanie państwa prawnego jest nierozdzielnie związane z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych. Nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania państwa prawnego i odwrotnie.
- (7) W każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, w tym zasoby przydzielone z Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2020/2094 ⁽¹⁰⁾ oraz w ramach pożyczek i innych instrumentów

³ Komunikat Komisji „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final, załącznik I.

⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2004 r., CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, pkt 63.

⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 1981 r., Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Srl Meridionale Industria Salumi i innym; Ditta Italo Orlandi & Figlio i Ditta Vincenzo Divella przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato. Sprawy połączone 212 do 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, pkt 10.

⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 1989 r., Hoechst, sprawy połączone 46/87 i 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, pkt 19.

⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Conta, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 31, 40–41; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 63–67.

⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, pkt 36; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 listopada 2016 r., PPU Poltorak, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, pkt 35; oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, pkt 58.

⁹ Opinia 2/13, EU:C:2014:2454, pkt 168.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (zob. s. 23 niniejszego Dziennika Urzędowego).

gwarantowanych przez budżet Unii, oraz niezależnie od metody wykonania, którą stosują, poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

- (8) Należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem oraz gdy przypadki nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę oraz gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezawisłe sądy oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- (9) Niezawisłość i bezstronność sądownictwa powinny być zawsze zagwarantowane, a służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania. Sądownictwo, służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi oraz odpowiednimi procedurami, by działać skutecznie i w sposób zapewniający pełne poszanowanie prawa do bezstronnego sądu, w tym poszanowanie prawa do obrony. Prawomocne wyroki powinny być skutecznie wykonywane. Warunki te są niezbędne jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogącymi szkodzić interesom finansowym Unii.
- (10) Niezawisłość sądownictwa zakłada w szczególności, że dany organ wymiaru sprawiedliwości jest w stanie wypełniać – zarówno na mocy stosownych przepisów, jak i w praktyce – swe zadania w zakresie wymiaru sprawiedliwości w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Gwarancje niezależności i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów.
- (11) Poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla obywateli Unii, lecz również dla inicjatyw gospodarczych, innowacji, inwestycji, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, który będzie się najlepiej rozwijać tam, gdzie istnieją należyte ramy prawne i instytucjonalne.
- (12) Art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano wartość państwa prawnego określoną w art. 2 TUE, wymaga, by państwa członkowskie zapewniały skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii, w tym w dziedzinach związanych z wykonaniem budżetu Unii. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego i wymaga niezawisłych sądów⁽¹¹⁾. Zachowanie niezawisłości sądów ma zasadnicze znaczenie, co zostało potwierdzone w art. 47 akapit drugi Karty⁽¹²⁾. Odnosi się to w szczególności do kontroli sądowej ważności środków,

¹¹ Sprawa C-64/16, pkt 32–36.

¹² Sprawa C-64/16, pkt 40–41.

umów lub innych instrumentów będących podstawą wydatków publicznych lub zadłużenia, między innymi w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w sprawie których również można wystąpić na drogę sądową.

- (13) Istnieje zatem wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.
- (14) Unia opracowała szereg instrumentów i procesów promujących zasadę państwa prawnego i jej stosowanie, w tym wsparcie finansowe dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, europejski mechanizm praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, oraz zapewniających skuteczną reakcję instytucji Unii na przypadki naruszania zasady państwa prawnego w drodze postępowań w sprawie naruszeń oraz procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Mechanizm przewidziany w niniejszym rozporządzeniu uzupełnia te instrumenty, chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.
- (15) Naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii. Ma to miejsce w przypadku indywidualnych naruszeń zasad państwa prawnego, a w szczególności w przypadku naruszeń, które są powszechne lub wynikają z powtarzających się praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych, lub z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym.
- (16) Stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawnego wymaga dokonania przez Komisję dogłębnej oceny jakościowej. Ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa oraz powinna uwzględniać stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji, w tym wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), w stosownych przypadkach Prokuratury Europejskiej (EPPO) oraz wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy takich jak Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) i Komisja Wenecka – w szczególności jej listę kontrolną dotyczącą państwa prawnego, a także europejskiej sieci sądów najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Komisja mogłaby konsultować się z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Komisją Wenecką, gdyby było to niezbędne do przeprowadzenia dogłębnej oceny jakościowej.
- (17) Środki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu są konieczne w szczególności w przypadkach, gdy inne procedury określone w ustawodawstwie Unii nie pozwoliłyby na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii. Unijne ustawodawstwo finansowe oraz mające zastosowanie przepisy sektorowe i finansowe przewidują różne sposoby ochrony budżetu Unii, w tym wstrzymanie, zawieszenie lub korekty finansowe, związane z nieprawidłowościami lub poważnymi uchybieniami w systemach zarządzania i kontroli. Należy określić, jakie środki mają być przyjmowane w razie naruszania zasad państwa prawnego, oraz procedurę przyjmowania takich środków. Środki te powinny obejmować zawieszenie płatności i zobowiązań, zawieszenie wypłaty rat lub przedterminową spłatę pożyczek, zmniejszenie finansowania w ramach istniejących zobowiązań oraz zakaz zaciągania nowych zobowiązań wobec odbiorców lub zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii.

- (18) Przy określaniu środków, które należy przyjąć, powinna mieć zastosowanie zasada proporcjonalności, w szczególności poprzez uwzględnienie powagi sytuacji, czasu, który upłynął od rozpoczęcia odnośnego działania, czasu jego trwania i jego powtarzalności, intencji i stopnia współpracy danego państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszeń zasad państwa prawnego, jak również skutków tych naruszeń dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla interesów finansowych Unii.
- (19) Niezwykle istotne jest, by przy przyjmowaniu środków w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego odpowiednio chronione były uzasadnione interesy odbiorców końcowych i beneficjentów. Rozpatrując przyjęcie środków, Komisja powinna uwzględnić ich możliwy wpływ na odbiorców końcowych i beneficjentów. Biorąc pod uwagę fakt, że w ramach zarządzania dzielonego płatności dokonywane przez Komisję na rzecz państw członkowskich są prawnie niezależne od płatności dokonywanych na rzecz beneficjentów przez organy krajowe, nie należy uznawać, że odpowiednie środki na mocy niniejszego rozporządzenia wpływają na dostępność finansowania na potrzeby płatności na rzecz beneficjentów zgodnie z terminami płatności określonymi w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych. Decyzje przyjmowane na mocy niniejszego rozporządzenia i obowiązki wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, określone w niniejszym rozporządzeniu, stanowią część mającego zastosowanie prawa Unii w odniesieniu do wdrażania finansowania w ramach zarządzania dzielonego. Państwa członkowskie, których dotyczą środki, powinny regularnie składać Komisji sprawozdania na temat wywiązywania się ze swoich zobowiązań wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów. Sprawozdawczość w zakresie wywiązywania się ze zobowiązań płatniczych wobec beneficjentów, które to zobowiązania określono w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych, powinna umożliwić Komisji sprawdzenie, czy decyzje podejmowane na mocy niniejszego rozporządzenia nie mają w żaden sposób bezpośredniego lub pośredniego wpływu na płatności dokonywane na podstawie mających zastosowanie przepisów sektorowych i finansowych.

W celu wzmocnienia ochrony odbiorców końcowych lub beneficjentów Komisja powinna przedstawić informacje i wskazówki za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego, wraz z odpowiednimi narzędziami do informowania jej o naruszeniach prawnego obowiązku jednostek rządowych i państw członkowskich do dalszego dokonywania płatności po przyjęciu środków zgodnie z niniejszym rozporządzeniem. Komisja powinna podjąć działania następcze w związku z takimi informacjami w celu sprawdzenia, czy przestrzegane są mające zastosowanie przepisy, w szczególności art. 63, art. 68 ust. 1 lit. b) i art. 98 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) .../... z dnia ... ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz¹³). W razie potrzeby, w celu zapewnienia, by kwoty należne od jednostek rządowych lub państw członkowskich zostały faktycznie wypłacone odbiorcom końcowym lub beneficjentom, Komisja powinna odzyskać dokonane płatności lub, stosownie do sytuacji, dokonać korekty finansowej poprzez zmniejszenie wsparcia Unii na rzecz danego programu zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi i finansowymi.

¹³ Dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym.

- (20) Aby zapewnić jednolite warunki wdrażania niniejszego rozporządzenia i z uwagi na znaczenie skutków finansowych środków przyjmowanych na podstawie niniejszego rozporządzenia, uprawnienia wykonawcze należy powierzyć Radzie, która powinna podjąć działania na podstawie wniosku Komisji.
- (21) Przed przedłożeniem wniosku w sprawie przyjęcia środka na podstawie niniejszego rozporządzenia Komisja powinna poinformować dane państwo członkowskie, dlaczego uważa, że w państwie tym mogą występować naruszenia zasad państwa prawnego. Komisja powinna niezwłocznie poinformować Parlament Europejski i Radę o każdym takim powiadomieniu i jego treści. Dane państwo członkowskie powinno mieć możliwość przedstawienia swoich uwag. Komisja powinna je wziąć pod uwagę.
- (22) Określając terminy dla danego państwa członkowskiego zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, Komisja powinna brać pod uwagę w szczególności ilość informacji dostarczonych i wymaganych, złożoność stosownych okoliczności i ich ocenę, a także zdolności administracyjne danego państwa członkowskiego.
- (23) Jeżeli, po przeanalizowaniu uwag danego państwa członkowskiego, Komisja uzna, że warunki przyjęcia środków zostały spełnione, powinna przedłożyć Radzie wniosek w sprawie przyjęcia odpowiednich środków. Rada powinna podjąć działania na wniosek Komisji w sprawie przyjęcia odpowiednich środków w drodze decyzji wykonawczej w terminie miesiąca, który wyjątkowo może zostać przedłużony o maksymalnie dwa dodatkowe miesiące. Z myślą o zapewnieniu, by Rada podjęła decyzję w tych terminach, Komisja powinna jak najwłaściwiej korzystać z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE i regulaminu wewnętrznego Rady⁽¹⁴⁾.
- (24) Po przyjęciu środków na podstawie niniejszego rozporządzenia Komisja powinna regularnie monitorować sytuację w danym państwie członkowskim. Komisja powinna ponownie ocenić sytuację, gdy dane państwo członkowskie przyjmie nowe środki zaradcze lub w każdym razie najpóźniej po roku od przyjęcia środków.
- (25) Rada, działając na wniosek Komisji, powinna uchylić środki, które mają skutek zawieszający, jeżeli sytuacja, która doprowadziła do ich nałożenia, została wystarczająco naprawiona.
- (26) Procedura przyjmowania i uchylania środków powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich oraz być prowadzona bezstronnie i w oparciu o dowody. Jeżeli, wyjątkowo, dane państwo członkowskie uzna, że te zasady zostały w poważnym stopniu naruszone, może zwrócić się do przewodniczącego Rady Europejskiej o przekazanie sprawy następnej Radzie Europejskiej. W takich wyjątkowych okolicznościach nie należy podejmować żadnej decyzji w sprawie odnośnych środków, do momentu gdy Rada Europejska nie omówi tej sprawy. Proces ten, co do zasady, nie może trwać dłużej niż trzy miesiące od przedłożenia Radzie wniosku przez Komisję.
- (27) Komisja powinna informować Parlament Europejski o wszelkich środkach zaproponowanych, przyjętych i uchylonych na podstawie niniejszego rozporządzenia.
- (28) Komisja powinna składać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania dotyczące stosowania niniejszego rozporządzenia. Składając sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, oprócz skuteczności przyjętych środków Komisja powinna wziąć pod

¹⁴ Decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. L 325 z 11.12.2009, s. 35).

uwagę ogólną efektywność procedury określonej w niniejszym rozporządzeniu oraz komplementarność niniejszego instrumentu względem innych instrumentów.

- (29) Niniejsze rozporządzenie nie powinno wpływać na kompetencje EPPO ani na obowiązki państw członkowskich, które nie uczestniczą we wzmocnionej współpracy ustanowionej rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939 ⁽¹⁵⁾,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

Przedmiot

Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich.

Artykuł 2

Definicje

Na potrzeby niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- a) „państwo prawne” odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE;
- b) „jednostka rządowa” oznacza organ publiczny na dowolnym szczeblu, w tym organy krajowe, regionalne i lokalne, jak również organizacje w państwie członkowskim w rozumieniu art. 2 pkt 42) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 ⁽¹⁶⁾ (zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”).

Artykuł 3

Naruszenia zasad państwa prawnego

Na potrzeby niniejszego rozporządzenia na naruszenie zasad państwa prawnego może wskazywać:

- a) zagrożenie niezawisłości sądownictwa;
- b) niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar, wstrzy-

¹⁵ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1).

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1).

mywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów;

- c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne oraz niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar.

Artykuł 4

Warunki przyjmowania środków

1. Odpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia zgodnie z art. 6, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.
2. Na potrzeby niniejszego rozporządzenia naruszenia zasad państwa prawnego muszą dotyczyć co najmniej jednego z następujących elementów:
 - a) prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii, w tym pożyczki i inne instrumenty gwarantowane przez budżet Unii, w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub procedur przyznawania dotacji;
 - b) prawidłowego funkcjonowania organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowego funkcjonowania skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności;
 - c) prawidłowego funkcjonowania służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w związku z nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi, korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii;
 - d) skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów, o których mowa w lit. a), b) i c), dokonywanej przez niezawisłe sądy;
 - e) zapobiegania i karania nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii oraz nakładania na odbiorców skutecznych i odstrasżających sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji;
 - f) odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków;
 - g) skuteczności i terminowości współpracy z OLAF oraz – z zastrzeżeniem uczestnictwa danego państwa członkowskiego – EPPO w ramach prowadzonych przez te organy postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez nie oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy;
 - h) innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii.

Artykuł 5

Środki ochrony budżetu Unii

1. Jeżeli warunki przewidziane w art. 4 niniejszego rozporządzenia zostaną spełnione, przyjęty może zostać co najmniej jeden z następujących odpowiednich środków zgodnie z procedurą określoną w art. 6 niniejszego rozporządzenia:

- a) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia finansowego i gdy odbiorcą jest jednostka rządowa:
 - (i) zawieszenie płatności lub wykonania zobowiązania prawnego lub zakończenie jego obowiązywania na podstawie art. 131 ust. 3 rozporządzenia finansowego;
 - (ii) zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych;
 - (iii) zawieszenie wypłaty rat w całości lub w części lub przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet Unii;
 - (iv) zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii;
 - (v) zakaz zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii;
- b) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. b) rozporządzenia finansowego:
 - (i) zawieszenie zatwierdzenia programu lub programów lub zmiana takiego zawieszenia;
 - (ii) zawieszenie zobowiązań;
 - (iii) ograniczenie zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów wydatkowania;
 - (iv) zmniejszenie płatności zaliczkowych;
 - (v) wstrzymanie biegu terminów płatności;
 - (vi) zawieszenie płatności.

2. O ile decyzja w sprawie przyjęcia środków nie stanowi inaczej, nałożenie odpowiednich środków nie wpływa na obowiązki jednostek rządowych, o których mowa w ust. 1 lit. a), lub państw członkowskich, o których mowa w ust. 1 lit. b), w zakresie wdrażania programu lub funduszu objętego środkami, a w szczególności na obowiązki, jakie te jednostki lub państwa mają wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, w tym na obowiązek dokonania płatności na mocy niniejszego rozporządzenia oraz mających zastosowanie przepisów sektorowych lub finansowych. Wykonując środki finansowe Unii w ramach zarządzania dzielonego, państwa członkowskie, których dotyczą środki przyjęte na podstawie niniejszego rozporządzenia, co trzy miesiące od przyjęcia tych środków składają Komisji sprawozdanie na temat wywiązywania się z tych obowiązków.

Komisja sprawdza, czy mające zastosowanie przepisy są przestrzegane, i w razie potrzeby podejmuje wszelkie odpowiednie środki w celu ochrony budżetu Unii, zgodnie z przepisami sektorowymi i finansowymi.

3. Podejmowane środki są proporcjonalne. Określa się je w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Odpowiednio uwzględnia się charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego. Środki te są w zakresie, w jakim jest to możliwe, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia.
4. Komisja udostępnia odbiorcom końcowym lub beneficjentom za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego informacje i wskazówki na temat obowiązków państw członkowskich, o których mowa w ust. 2. Na tej samej stronie internetowej lub portalu internetowego Komisja udostępnia również odpowiednie narzędzia dla odbiorców końcowych lub beneficjentów umożliwiające im informowanie jej o naruszeniach tych obowiązków, które w opinii tych odbiorców końcowych lub beneficjentów mają na nich bezpośredni wpływ. Niniejszy ustęp stosuje się w sposób zapewniający ochronę osób zgłaszających przypadki

naruszenia prawa Unii, zgodnie z zasadami określonymi w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 ⁽¹⁷⁾. Do informacji przekazywanych przez odbiorców końcowych lub beneficjentów zgodnie z niniejszym ustępem dołączony musi być dowód, że dany odbiorca końcowy lub beneficjent wniósł formalną skargę do odpowiedniego organu danego państwa członkowskiego.

5. Na podstawie informacji dostarczonych przez odbiorców końcowych lub beneficjentów zgodnie z ust. 4 niniejszego artykułu Komisja dokłada wszelkich starań w celu zapewnienia, by kwoty należne od jednostek rządowych lub państw członkowskich, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, były faktycznie wypłacane odbiorcom końcowym lub beneficjentom, zgodnie – w szczególności – z art. 63, art. 68 ust. 1 lit. b) i art. 98 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) .../... z dnia ... ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.

Artykuł 6

Procedura

1. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że warunki określone w art. 4 zostały spełnione, przesyła ona danemu państwu członkowskiemu – o ile nie uzna, że inne procedury określone w ustawodawstwie Unii umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii – pisemne powiadomienie, podając elementy faktyczne i konkretne przyczyny, na których oparła swoje ustalenia. Komisja niezwłocznie informuje Parlament Europejski i Radę o każdym takim powiadomieniu i jego treści.
2. W świetle informacji otrzymanych zgodnie z ust. 1 Parlament Europejski może wezwać Komisję do udziału w ustrukturyzowanym dialogu na temat jej ustaleń.
3. Oceniając, czy warunki określone w art. 4 zostały spełnione, Komisja bierze pod uwagę stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji.
4. Komisja może zwrócić się o dodatkowe informacje niezbędne do przeprowadzenia oceny, o której mowa w ust. 3, zarówno przed przesłaniem pisemnego powiadomienia na podstawie ust. 1, jak i po jego przesłaniu.
5. Dane państwo członkowskie przekazuje wymagane informacje i może przedstawić uwagi dotyczące ustaleń zawartych w powiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, w określonym przez Komisję terminie wynoszącym co najmniej miesiąc i nie więcej niż trzy miesiące od daty powiadomienia o ustaleniach. W swoich uwagach państwo członkowskie może zaproponować przyjęcie środków zaradczych w odniesieniu do ustaleń przedstawionych w powiadomieniu Komisji.
6. Przy podejmowaniu decyzji o tym, czy przedłożyć wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków, Komisja uwzględniła otrzymane informacje i uwagi

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17).

przedstawione przez dane państwo członkowskie, a także bierze pod uwagę adekwatność ewentualnych proponowanych środków zaradczych. Komisja przeprowadza ocenę w orientacyjnym terminie miesiąca od daty otrzymania od danego państwa członkowskiego informacji lub jego uwag lub, w przypadku gdy nie otrzyma informacji ani uwag, od daty upływu terminu określonego zgodnie z ust. 5, a w każdym razie w rozsądnym terminie.

7. Jeżeli Komisja zamierza przedstawić wniosek zgodnie z ust. 9, zapewnia uprzednio państwu członkowskiemu możliwość przedłożenia w terminie miesiąca uwag, w szczególności na temat proporcjonalności przewidywanych środków.
8. Dokonując oceny proporcjonalności środków, które mają zostać nałożone, Komisja uwzględni informacje i wskazówki, o których mowa w ust. 3.
9. Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 są spełnione, a ewentualne środki zaradcze zaproponowane przez państwo członkowskie zgodnie z ust. 5 nie są adekwatne w odniesieniu do ustaleń zawartych w powiadomieniu Komisji, przedkłada ona Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków w terminie miesiąca od otrzymania uwag od państwa członkowskiego lub, w przypadku braku uwag, bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie w terminie miesiąca od upływu terminu określonego w ust. 7. We wniosku przedstawiane są konkretne powody i dowody stanowiące podstawę ustaleń Komisji.
10. Rada przyjmuje decyzję wykonawczą, o której mowa w ust. 9 niniejszego artykułu, w terminie miesiąca od otrzymania wniosku Komisji. W przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności okres na przyjęcie tej decyzji wykonawczej może zostać przedłużony o maksymalnie dwa miesiące. Z myślą o zapewnieniu terminowości decyzji Komisja korzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE, jeżeli uzna to za stosowne.
11. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej.

Artykuł 7

Uchylanie środków

1. Dane państwo członkowskie może w dowolnym momencie przyjąć nowe środki zaradcze i przedłożyć Komisji pisemne powiadomienie zawierające dowody wskazujące, że warunki określone w art. 4 przestały być spełniane.
2. Na wniosek danego państwa członkowskiego, lub z własnej inicjatywy i najpóźniej po roku od przyjęcia środków przez Radę, Komisja dokonuje ponownej oceny sytuacji w danym państwie członkowskim, biorąc pod uwagę ewentualne dowody przedłożone przez dane państwo członkowskie, a także adekwatność nowych środków zaradczych przyjętych przez dane państwo członkowskie.

Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 przestały być spełniane, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie uchylenia przyjętych środków.

Jeżeli Komisja uzna, że częściowo zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej dostosowującej przyjęte środki.

Jeżeli Komisja uzna, że nie zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, kieruje do danego państwa członkowskiego decyzję wraz z uzasadnieniem i informuje o tym Radę.

W przypadku gdy dane państwo członkowskie przedłoży pisemnie powiadomienie zgodnie z ust. 1, Komisja przedkłada wniosek lub przyjmuje decyzję w terminie miesiąca od otrzymania tego powiadomienia. Termin ten może zostać przedłużony w należycie uzasadnionych okolicznościach, w którym to przypadku Komisja niezwłocznie informuje dane państwo członkowskie o powodach przedłużenia terminu.

Stosownie do sytuacji, analogiczne zastosowanie ma procedura określona w art. 6 ust. 3, 4, 5, 6, 9, 10 i 11.

3. W przypadku gdy środki dotyczące zawieszenia zatwierdzenia programu lub programów lub zmian takiego zawieszenia, o czym mowa w art. 5 ust. 1 lit. b) ppkt (i), lub zawieszenia zobowiązań, o czym mowa w art. 5 ust. 1 lit. b) ppkt (ii), zostają uchylone, kwoty odpowiadające zawieszonym zobowiązaniom zapisuje się w budżecie Unii, z zastrzeżeniem art. 5 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2020/2093⁽¹⁸⁾. Zawieszane zobowiązania z roku n nie mogą być zapisywane w budżecie później niż w roku $n+2$.

Artykuł 8

Informowanie Parlamentu Europejskiego

Komisja niezwłocznie informuje Parlament Europejski o wszelkich środkach zaproponowanych, przyjętych lub uchylonych na podstawie art. 5, 6 i 7.

Artykuł 9

Sprawozdawczość

Do dnia 12 stycznia 2024 r. Komisja złoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat stosowania niniejszego rozporządzenia, w szczególności na temat skuteczności przyjętych środków.

Artykuł 10

Wejście w życie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 stycznia 2021 r.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia 16 grudnia 2020 r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego

D.M. SASSOLI

Przewodniczący

W imieniu Rady

M. ROTH

Przewodniczący

¹⁸ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (zob. s. 11 niniejszego Dziennika Urzędowego).



Prezentowany tom zawiera wybór orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczącego problemu naruszeń praworządności w Polsce w latach 2018–2020. Jest on kontynuacją publikacji *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017* (wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2020). Na tle procedury „dialogu politycznego” między władzami Polski a Komisją Europejską oraz traktatowej procedury określonej w art. 7 TUE, postępowania toczące się przed Trybunałem Sprawiedliwości dowiodły swojej relatywnej skuteczności w dziedzinie ochrony unijnej zasady praworządności.

W niniejszym tomie teksty wyroków Trybunału Sprawiedliwości oraz opinii rzeczników generalnych zostały poprzedzone zwięzłymi komentarzami. Niezależnie od tego szczególną uwagę poświęcono środkom tymczasowym zastosowanym przez Trybunał oraz skierowanym do Trybunału pytaniom prejudycjalnym.

Co prawda niniejszy tom obejmuje orzecznictwo Trybunału z lat 2018–2020, niemniej zamieszczono w nim również tekst i analizę wyroku z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18. W tomie zamieszczono ważny kontekst orzecznicy, tj. wyroki Trybunału Sprawiedliwości dotyczące Węgier i Rumunii, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz wypowiedzi i komentarze przedstawicieli obecnych władz polskich.

