

6.10.2021

dr GRZEGORZ CHMIELEWSKI

### 1. Trójpodział władzy jako gwarancja wolności jednostki i stabilizacji państwa

Przyjmuje się, że dla istnienia prawdziwie demokratycznego państwa istnieje wymóg przestrzegania zasady trójpodziału władzy. Teoria ta zakłada, że pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy zachodzą relacje opierające się na ich wzajemnym równoważeniu. W systemie tym sądom przypisano rolę rozjemcy oraz organu stosującego prawo w indywidualnych przypadkach w odniesieniu do relacji pomiędzy jednostkami jak i relacjami państwo-obywatel. Jednocześnie taka konstrukcja ma służyć przede wszystkim realizacji wolności jednostki. Stąd też każda z tych władz nie powinna dominować ani też wykorzystywać swoich instrumentów do walki z pozostałymi elementami konstytucyjnego systemu organów państwa. Konieczny jest pomiędzy nimi balans, gdzie każda z nich powinna bronić się przed przewagą pozostałych i zachowywać *status quo* jako efekt kompromisu społecznego<sup>1</sup>.

Ważną rolę w idealnym modelu funkcjonowania państwa zajmuje również sposób obsady poszczególnych organów państwowych oraz warunek *incompatibilitas* pomiędzy każdym z trzech istotnych składników aparatu państwowego. Nadmierna ingerencja którejkolwiek z władz w obsadę innej może doprowadzić do poszerzenia wpływów jednej władzy kosztem drugiej<sup>2</sup>. Dlatego wszelkim próbom zmierzającym współcześnie w tym kierunku należy bacznie się przypatrywać i zachowywać wobec nich krytyczne myślenie. Za ważną opinię należy uznać, że pogłębianie podziału kompetencji poprzez dalsze ich rozdzielanie na następne instytucje i organy, sprzyja ochronie demokracji<sup>3</sup>. W tej dalece delikatnej materii wszelkie odstępstwa od równowagi pomiędzy władzami mogą w skrajnych przypadkach prowadzić do rządów autorytarnych. W mniej niebezpiecznych dla kraju sytuacjach może dojść do zaburzenia równowagi w prawidłowym funkcjonowaniu państwa jak i jego organów oraz przewagi politycznej jednej z partii, ruchu lub koalicji, co z punktu widzenia interesu jednostki, jak też całego społeczeństwa uznać należy jako

---

<sup>1</sup> Zob. A. N. Wróblewski, *Dwie interpretacje Monteskiusza*, [w:] *Państwo i Prawo* 12/1977, s. 59.

<sup>2</sup> Zob. F. Ludwin, *Monteskiusza trójpodział władzy...*, s. 34.

<sup>3</sup> np. por. P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy* [w:] K. Janowski (red.), *Nowa Konstytucja RP. Wartości, jednostka, instytucje*, Toruń 1991, s. 21.

wysoce niepożądane. Podobne stanowisko wyrażał Bogusław Banaszak wskazując, że „połączenie choćby dwóch władz w jednym organie zanadto go wzmacnia, a tym samym stanowi zagrożenie nie tylko dla podziału władz, ale i dla wolności obywateli”<sup>4</sup>.

Jak słusznie zauważa polski konstytucjonalista, Ryszard Piotrowski sam podział władzy w państwie demokratycznym nie wystarczy, aby uchronić społeczeństwo przed dyktaturą większości<sup>5</sup>. Konieczne jest przestrzeganie bowiem zasad ogólnych państwa demokratycznego oraz nieustannie odwoływanie się do takich wartości, jak równość, sprawiedliwość czy poszanowanie praw i wolności jednostki.

## 2. Zmiany dotyczące wymiaru sprawiedliwości w polskim prawie a zalecenia Komisji UE

W ciągu ostatnich kilku lat sprawujący obecnie władzę w Polsce postanowili zmienić sposób funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Jednakże zamysł ten – jak wykażę poniżej – stał wielokrotnie w sprzeczności z zasadami wynikającymi z prawa wspólnotowego UE. Próby dokonywania kolejnych modyfikacji dotychczas funkcjonującego systemu sądownictwa zmusiły do podjęcia określonych działań przez Komisję Europejską oraz dokonywania rozstrzygnięć w drodze orzecznictwa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Jesienią 2015 roku większość sejmowa dokonała pierwszych zmian w prawie odnoszącym się do władzy sądowniczej. W błyskawicznym tempie została znowelizowana ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (przyjęta przez Sejm dnia 22 grudnia 2015 r.). Poważne zmiany dokonano w obrębie samego składu tej instytucji, a także co do istotnych elementów ustroju Trybunału jak i trybu procedowania przed nim. Wątpliwości Komisji wzbudziło postępowanie Prezesa Rady Ministrów, który wbrew ustawowemu obowiązkowi nie zarządził publikacji niektórych orzeczeń Trybunału. Orzeczenia te uznawały niekonstytucyjność wprowadzanych w ekspresowym tempie zmian. W świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji mają one moc powszechnie obowiązującą i stanowią źródło prawa z chwilą ogłoszenia. Rządowe Centrum Legislacyjne, którego przełożonym jest premier, zamroziło opublikowanie w Dzienniku Ustaw wspomnianych wyroków, co umożliwiło wprowadzenie nowych sędziów i zmianę układu sił w składzie orzekającym w TK.

---

<sup>4</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 106.

<sup>5</sup> Por. R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, [w:] *Przegląd Sejmowy* 4/2007, s.117.

Od grudnia 2015 roku rozpoczął się dialog trójstronny pomiędzy: rządem polskim, Komisją Wenecką oraz Komisją Europejską z jej przewodniczącym na czele. Ostatecznie Komisja Europejska w dniu 27 lipca 2016 roku wydała zalecenie skierowane do władz polskich, aby podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania systemowego zagrożenia praworządności<sup>6</sup>. Dla realizacji tego celu wskazano:

- pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego mają objąć trzej sędziowie wybrani zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a nie trzej sędziowie wybrani przez nową większość parlamentarną (po przeprowadzonych jesienią 2015 roku wyborach) bez ważnej podstawy prawnej;
- ogłoszenie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. i jego późniejszych wyroków oraz zagwarantowanie automatycznego ogłaszania przyszłych wyroków niezależnie od decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej;
- zagwarantowanie zgodności wszelkich nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, w tym z ww. wyrokami z grudnia 2015 r. i marca 2016 r. oraz pełnego uwzględnienia w tych nowelizacjach opinii Komisji Weneckiej;
- zagwarantowanie, aby skuteczność Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji nie była podważana przez wymogi dotyczące quorum, rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu, możliwości wstrzymania przez Prokuratora Generalnego rozpoznania spraw, odraczania narad lub przepisów przejściowych dotyczących niezakończonych spraw oraz zawieszenia postępowania;
- zagwarantowanie, aby Trybunał Konstytucyjny mógł dokonać kontroli zgodności prawa z Konstytucją przyjętej w dniu 22 lipca 2016 r. nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przed jej wejściem w życie; opublikowanie i pełne wykonanie wyroku Trybunału w tej sprawie;
- zaniechanie działań i wypowiedzi publicznych, które mogłyby podważyć legitymację i skuteczne działanie Trybunału Konstytucyjnego<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Zalecenie Komisji Europejskiej nr 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce.

<sup>7</sup> Szersze omówienie tej sprawy w samej treści zalecenia dostępnego w języku polskim na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=ES> (z dn. 23.12.2020 r.).

Pod wpływem wyżej wymienionego zalecenia zostały dokonane zmiany w polskim prawodawstwie obejmujące działania wymiaru sprawiedliwości, w tym Trybunału Konstytucyjnego. Komisja Wenecka we wrześniu 2016 roku stwierdziła poprawę jakości regulacji prawnych, lecz uznała, że nie są one wystarczające. Ponadto władze państwa polskiego nadal dążyły do realizacji swojej polityki personalnej w ramach Trybunału Konstytucyjnego oraz pomijały niektóre zalecenia Komisji Europejskiej. Efektem tej polityki była zmiana na stanowisku Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Wątpliwości budził fakt, że nowa Prezes posiada niewielkie doświadczenie w zakresie jurysdykcji oraz wydawane okresowo niekorzystne oceny tej działalności. W tej sytuacji Komisja Europejska 21 grudnia 2016 roku wydała zalecenie uzupełniające<sup>8</sup>. Poza wcześniejszymi punktami dodano następujące kwestie:

- zagwarantowanie, aby Trybunał Konstytucyjny w trybie pilnym mógł dokonać skutecznej kontroli zgodności z Konstytucją nowej ustawy o statusie sędziów, ustawy o organizacji i trybie postępowania oraz przepisów ją wprowadzających, a także zagwarantowanie, aby odpowiednie orzeczenia Trybunału zostały niezwłocznie ogłoszone i w pełni wykonane;
- dopilnowanie, aby powołanie nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nie miało miejsca, dopóki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności nowych ustaw z Konstytucją nie zostaną ogłoszone i w pełni wykonane oraz dopóki trzech sędziowie, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji, nie podejmą swoich obowiązków w Trybunale Konstytucyjnym;
- zagwarantowanie, aby do czasu mianowania zgodnie z prawem nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zastępował go Wiceprezes Trybunału, a nie sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału ani osoba mianowana na stanowisko Prezesa Trybunału w dniu 21 grudnia 2016 r.<sup>9</sup>.

Rada Ministrów w odpowiedzi na powyższe zalecenie Komisji wyraziła negatywnie zdanie wobec stawianych zarzutów w sferze praworządności. Rząd zapowiedział, że nie podejmie żadnych nowych działań zmierzających do wyeliminowania zastrzeżeń Komisji. Potwierdziły to w praktyce dalsze działania legislacyjne oraz kolejne kroki podejmowane przez nową Prezes Trybunału

---

<sup>8</sup> Zalecenie Komisji UE 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie 2016/1374.

<sup>9</sup> Więcej szczegółowych informacji uzasadniających wydanie nowego zalecenia przez Komisję Europejską w treści zalecenia dostępnego w języku polskim na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0146&from=ET> (z dn. 23.12.2020 r.).

Konstytucyjnego, w tym przymusowe urlopowanie swojego zastępcy, a także wskazanie osoby pełniącej funkcję zastępującego Prezes. Osobą tą został sędzia, którego umocowanie kwestionowano, także przez Komisję<sup>10</sup>. W tej sytuacji Komisja wobec niezastosowania się do jej zaleceń podjęła dalszą analizę przemian prawnych w zakresie wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Jako rezultat tego badania w dniu 26 lipca 2017 roku zostało sformułowane kolejne zalecenie<sup>11</sup>. W samej treści tego zalecenia zwraca uwagę między innymi zdanie, w którym przyznano, że: „(...) niezależność i legitymacja Trybunału Konstytucyjnego zostały w znacznym stopniu podważone i, w konsekwencji, nie jest już możliwe skuteczne zagwarantowanie zgodności polskich przepisów z konstytucją”<sup>12</sup>. Ponadto pochyłono się z zaniepokojeniem nad statusem asesorów, prawnie dopuszczoną możliwością ingerencji ministra sprawiedliwości w określonych przypadkach w proces powoływania i odwoływania prezesów sądów, upolitycznieniem Krajowej Rady Sądownictwa poprzez mocną ingerencję w jej skład osobowy oraz zasady wyboru jej członków (wybór dokonywany większością 3/5 głosów członków izby poselskiej), obniżeniem wieku emerytalnego sędziów, a jednocześnie uzależnieniem przedłużenia mandatu sędziego od decyzji ministra sprawiedliwości, czy też powołaniem nowej instytucji i stworzeniem nowej procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej dla sędziów Sądu Najwyższego. Nie uszło również uwadze błyskawiczne tempo prac (w ciągu 10 dni od przedłożenia projektu do uchwalenia ustawy) nad nowelizacją ustawy o Sądzie Najwyższym dokonanej w lipcu 2017 roku. Z tego powodu Komisja Europejska ponownie zdefiniowała zalecenia dla władz w Polsce w następujący sposób:

-przywrócenie niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji RP przez zapewnienie, aby Prezes, Wiceprezes oraz sędziowie Trybunału byli wybierani i powoływani zgodnie z prawem, oraz przez pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech

---

<sup>10</sup> „W dniu 5 lipca 2017 r., po upływie kadencji poprzedniego Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent RP powołał nowego Wiceprezesa Trybunału, Mariusza Muszyńskiego, pomimo tego, że był on jednym z trzech sędziów Trybunału, którzy zostali powołani niezgodnie z prawem” [za:] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1520&qid=1514980387292&from=EN>, s. 21, pkt 23 (z dn. 23.12.2020 r.).

<sup>11</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146.

<sup>12</sup> Cytat pochodzi z ww. zalecenia Komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce... dostępnego w języku polskim na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1520&qid=1514980387292&from=EN>, s. 24, pkt 10 (z dn. 23.12.2020 r.).

sędziów wybranych zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a trzech sędziów wybranych przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej nie może orzekać, dopóki nie zostaną wybrani zgodnie z prawem;

- opublikowanie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r. oraz 7 listopada 2016 r.;

- zagwarantowanie, aby ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawa o ustroju sądów powszechnych oraz ustawa o Sądzie Najwyższym nie weszły w życie, a ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury została wycofana lub zmieniona, aby zapewnić jej zgodność z Konstytucją oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa;

- powstrzymanie się od wszelkich środków godzących w kadencję sędziów Sądu Najwyższego i ich funkcję;

- zagwarantowanie, aby ewentualna reforma sądownictwa odbywała się z poszanowaniem rządów prawa i była zgodna z prawem UE oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa, a także aby była przygotowana w ścisłej współpracy z przedstawicielami sądownictwa i wszystkimi zainteresowanymi stronami;

- powstrzymanie się od działań i oświadczeń publicznych, które naruszają legitymację Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sędziów, zarówno konkretnych osób, jak i sędziów ogółem oraz wymiaru sprawiedliwości jako całości.

Rządzący w Polsce nie przejęli się dotychczasowymi stanowiskami Komisji Europejskiej, argumentując w mediach, iż te wszystkie wystąpienia to wyłącznie próba ingerencji w wewnętrzne sprawy krajowe i efekt inspiracji przez opozycję parlamentarną<sup>13</sup>. Dlatego Komisja Europejska, widząc w dalszym ciągu brak chęci podjęcia należytej współpracy przez państwo-członka Unii Europejskiej, pod koniec 2017 roku wydała ponowne zalecenie, w którym zasadniczo powtórzono wcześniejsze postulaty<sup>14</sup>. Mocno wybrzmiewa fragment zalecenia odnoszący się do tego, że wiele europejskich i międzynarodowych instytucji dostrzegają nieprawidłowości w zakresie zmian prawnych zawartych w nowym brzmieniu ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawy

---

<sup>13</sup> Np. <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/rzad-podtrzymuje-swoje-stanowisko-ws-reformy-sadow> (z dn. 2.08.2021 r.)

<sup>14</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520. Szczegółowe treści zalecenia dostępne w języku polskim na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0103&from=EN> (z dn. 23.12.2020 r.).

o Krajowej Radzie Sądownictwa. Zaniepokojenie wyraziły „liczne podmioty i instytucje na szczeblu europejskim i międzynarodowym: w szczególności Komisja Wenecka, specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka przy OBWE, jak również przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości w całej Europie, m.in. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, Europejska Sieć Rad Sądownictwa oraz Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej”<sup>15</sup>.

### **3. Zmiany w prawie w obszarze wymiaru sprawiedliwości a skargi Komisji UE oraz orzeczenia TSUE wobec Polski**

W 2018 roku dokonana została kolejna nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym. Najważniejsza regulacja wprowadzała obniżenie wieku emerytalnego zasiadających w nim sędziów. W efekcie aż 27 spośród 72 czynnych sędziów Sądu Najwyższego zostało zmuszonych do przejścia w stan spoczynku. Zmiana ta objęła także Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego. Takie działanie stało wyraźnie w sprzeczności z obowiązującym art. 183 ust. 3 Konstytucji. Stanowi on wprost, że: „Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego”. Ustawodawca zatem wyraźnie określił długość sprawowania funkcji bez względu na to, ile ma lat osoba ją sprawująca. W świetle tego okres 6-letni zagwarantowany w Konstytucji nie powinien być absolutnie zagrożony przesłanką „wieku emerytalnego”. Z tego też powodu sprawa ta trafiła do Komisji Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Już 2 lipca 2018 roku Komisja Europejska wszczęła w tej kwestii postępowanie z punktu widzenia uchybienia zobowiązaniom przyjętych w ramach Unii Europejskiej przez Polskę jako państwa członkowskiego. Tymczasem 2 sierpnia 2018 roku Sąd Najwyższy przyjął postanowienie, w którym zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi zasady niezależności sądów i niezawisłości sądów jako zasad prawa unijnego oraz unijnego zakazu dyskryminacji ze względu na wiek<sup>16</sup>. Po wstępnej analizie i w przekonaniu, że konieczne jest dalsze zbadanie sprawy przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dnia 24 września 2018 r. Komisja skierowała sprawę do niego i zwróciła się z wnioskiem o zarządzenie środków tymczasowych, które zapobiegałyby nieodwracalnej szkodzi wynikającej z zastosowania nowej ustawy. Komisja

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 62, pkt 43.

<sup>16</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2018 roku (III UZP 4/18).

wystąpiła o zastosowanie trybu przyspieszonego, aby prawomocny wyrok został wydany jak najszybciej. W tej sytuacji już 17 grudnia 2018 roku Trybunał Sprawiedliwości wydał postanowienie o zastosowaniu środka tymczasowego w postaci zawieszenia stosowania nowej ustawy o Sądzie Najwyższym. Ostatecznie 24 czerwca 2019 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, 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 roku oraz z drugiej strony poprzez przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalnego 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”<sup>17</sup>. Oznacza to, że ustawa o Sądzie Najwyższym, obniżająca wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego, jest sprzeczna z prawem unijnym i narusza zasadę nieusuwalności sędziów, a tym samym również zasadę niezawisłości sędziowskiej. Tego samego dnia Komisja Europejska wydała oświadczenie, w którym zobowiązywała Polskę do przestrzegania tego wyroku oraz zapewniła, że: „praworządność jest fundamentem naszej Unii, a jako strażniczka traktatów Komisja Europejska zawsze czyni wszystko, co w jej mocy, aby ją utrzymać”<sup>18</sup>.

4 lutego 2020 roku została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej nowelizacja obejmująca następujące akty prawne: ustawę o ustroju sądów powszechnych, ustawę o Sądzie Najwyższym, ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, a także o ustawę sądach administracyjnych, ustawę o sądach wojskowych oraz ustawę o prokuraturze. W tych regulacjach prawnych wprowadzono m.in. odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, działania kwestionujące skuteczność powołania sędziego oraz działania o charakterze politycznym.

---

<sup>17</sup>Pełny tekst wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest dostępny na: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215341&doclang=PL> (z dn. 18.12.2020 r.).

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/statement\\_19\\_3376](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/statement_19_3376) (z dn. 18.12.2020 r.).



Zwiększono również zakres spraw, jakie mogą zostać podjęte przez rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych. Zgodnie z tą zmianą rzecznik dyscyplinarny będzie mógł rozpocząć i przeprowadzić czynności w każdej sprawie dotyczącej któregośkolwiek sędziego. Wcześniej bowiem rzecznik dyscyplinarny sędziów i jego zastępcy byli oskarżycielami wyłącznie w sprawach sędziów sądów apelacyjnych i prezesów sądów okręgowych. Z kolei na świadka, który bez usprawiedliwienia nie stawia się na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego, po zmianie tego prawa można nałożyć karę do 3.000 zł, przy czym jego nieobecność wcale nie wyklucza wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Rozwiązanie to dotyczy kary za niestawiennictwo do rzecznika dyscyplinarnego w procedurze dyscyplinarnej, który to nie jest organem rozpoznającym sprawę naruszenia dyscypliny, lecz instytucją mającą uprawnienia do wszczęcia procedury dyscyplinarnej w przypadku podejrzenia naruszenia prawa przez sędziego. Wprowadzono także wobec sędziów i prokuratorów obowiązek informowania, do jakich partii należeli przed objęciem stanowiska i w jakich obecnie stowarzyszeniach działają.

Wprowadzone zmiany znacznie poszerzyły kompetencje Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego odnoszące się do sytuacji, w której podczas toczącego się procesu sądowego przed sądem powszechnym zostanie zakwestionowany status sędziego (co do ścieżki jego powołania) czy też w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy sędzia jest należycie umocowany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w konkretnej sprawie. Natomiast Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego kosztem dotychczasowych sądów dyscyplinarnych (właściwych miejscowo dla danego przypadku) zostało przyznane uprawnienie do rozpoznawania spraw dotyczących uchylenia immunitetów sędziowskich czy też prokuratorских. Na ten przypadek zareagowała już Komisja Europejska, która w swoim komunikacie stwierdziła między innymi, 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”<sup>19</sup>. W konsekwencji zauważono, że „sama możliwość prowadzenia postępowań

---

<sup>19</sup> Za: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf\\_20\\_2142](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_20_2142) (z dn. 16.12.2020 r.).

przeciwko sędziom przez organ, którego niezależność nie jest zagwarantowana, może mieć wpływ na ich niezawisłość”<sup>20</sup>.

Wspomniana nowelizacja dokonuje zmian w zakresie procesu wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Zgodnie z nią każdy sędzia Sądu Najwyższego będzie mógł zgłosić swojego kandydata. Przy braku wymaganego kworum (co najmniej sędziów 84 lub w drugim podejściu 75 sędziów) ostatecznie dla ważności wyboru przyjęta będzie obecność 32 sędziów. W ten sposób zmniejszono wymaganą obecności większości spośród aktualnie 97 sędziów SN<sup>21</sup>. Jednocześnie nowe regulacje nie dopuszczają prawnej możliwości badania umocowania zasiadających sędziów sądów i trybunałów przez Sąd Najwyższy, a tym samym wyłącza prawo tego Sądu dla sprawdzenia zgodności z prawem powoływania tych sędziów.

Przykładem ingerencji władzy ustawodawczej w poziom dyskusji pomiędzy sędziami jest nowy art. 9d ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu: „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”. Dla przypomnienia – kolegium sądu nie jest organem samorządu sędziowskiego, lecz stanowi organ sądu. Ma ono przede wszystkim kompetencje o charakterze opiniodawczym. Najważniejszym zadaniem kolegium jest zapewnienie prezesowi sądu merytorycznej opinii w zakresie podziału czynności między sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w sądach dla jak najlepszej efektywności sprawowania wymiaru sprawiedliwości w tej jednostce. Zatem ustawodawca ograniczył treść przedmiotu obrad wyżej wymienionych instytucji. Istnieje zagrożenie, że każda sprawa, w której zostaną poruszone jakiegokolwiek wątki kwalifikujące się do szeroko rozumianego kontekstu politycznego, może być uznana za polityczną. Moim zdaniem przyjęte rozwiązanie może stanowić doskonały pretekst do podważania czy uchylenia w przyszłości każdego rozstrzygnięcia w kolegium czy samorządzie sędziowskim.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Przed nowelizacją podjęcia uchwały w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, wymagana była obecność co najmniej 2/3 liczby sędziów każdej z izb. Jeżeli nie było wymaganego kworum, na kolejnym posiedzeniu wymagana była obecność co najmniej 3/5 ogólnej liczby sędziów Sądu Najwyższego. Szerzej na ten temat w: <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art9107511-zmiany-w-wybijeraniu-i-prezesa-sn-w-projekcie-pis-ws-dyscyplinowania-sedziow> (z dn. 15.09.2021). Co warto zauważyć zgodnie z §39 aktualnie obowiązującego rozporządzenia Prezydenta z 29 marca 2018 r. liczba stanowisk sędziowskich w SN wynosi 120 (tekst dostępny na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000660/O/D20180660.pdf> z dn. 15.09.2021 r.)

Tymczasem Komisja Europejska już w kwietniu 2019 roku wszczęła postępowanie w sprawie zmian w systemie środków dyscyplinarnych, ponieważ jej zdaniem nowa ustawa rozszerza pojęcie przewinienia dyscyplinarnego w Polsce i tym samym zwiększa liczbę sytuacji, w których treść orzeczenia sądowego może być uznana za przewinienie dyscyplinarne<sup>22</sup>. Z tego punktu widzenia system środków dyscyplinarnych może być wykorzystywany jako system kontroli politycznej nad treścią orzeczeń sądowych, co jest naruszeniem ich bezstronności i niezawisłości. Dodatkowo podkreślono, że wyłączność Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego do orzekania w kwestiach związanych z niezależnością sądów, uniemożliwia polskim sądom wywiązanie się z obowiązku zastosowania prawa wspólnotowego lub wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Jako kolejny argument wskazano, że ustawa uniemożliwia polskim sądom ocenę (w kontekście zawisłej przed nimi sprawy) umocowania innych sędziów do orzekania. Wreszcie podniesiono, że wprowadzony obowiązek dla sędziów do ujawniania szczegółowych informacji na temat ich działalności niezawodowej, jest niezgodny z prawem do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych<sup>23</sup>.

Dnia 10 października 2019 r. Komisja skierowała tę sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE, a 14 stycznia 2020 r. Komisja dodatkowo wystąpiła do TSUE o zastosowanie wobec Polski środka tymczasowego nakazujących zawieszenie funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Dnia 8 kwietnia 2020 roku na wniosek Komisji Europejskiej oraz pięciu państw członkowskich (Belgia, Dania, Finlandia, Niderlandy i Szwecja) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w składzie wielkiej izby wydał postanowienie<sup>24</sup>, w którym nakazał, aby do czasu wydania przez siebie wyroku rozstrzygającego sprawę, zawiesić stosowanie 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 Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów oraz powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą

---

<sup>22</sup> Pełny tekst komunikatu Komisji Europejskiej dostępny na jej oficjalnej stronie internetowej: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_20\\_772](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_772) (z dn. 23.12.2020 r.).

<sup>23</sup> Zob. szerzej *ibidem*.

<sup>24</sup> Tekst orzeczenia w języku polskim dostępny na: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=78EF5B41431307881E372D4250894489?text=&docid=225141&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=19428644> (z dn. 23.12.2020 r.).

Dyscyplinarną do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych, w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i innych<sup>25</sup>.

Sprawa nowelizacji przepisów odnoszących się do kwestii personalnych i instytucjonalnych w polskim wymiarze sprawiedliwości ma dalszy ciąg. Rząd RP w swojej odpowiedzi na zarzuty powyżej przedstawione zakwestionował argumentację Komisji i wniósł o umorzenie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Po dokonaniu analizy odpowiedzi polskiego rządu Komisja Europejska stwierdziła, że otrzymana odpowiedź nie rozwiewa obaw wyrażonych w wezwaniu do usunięcia uchybienia. 30 października 2019 roku Komisja wysłała uzasadnioną opinię, dając polskim władzom czas w wymiarze dwóch miesięcy na zastosowanie się do niej. 3 grudnia 2020 roku Komisja Europejska w związku z dalszym funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego podjęła decyzję o skierowaniu do Polski dodatkowego wezwania do usunięcia tego uchybienia<sup>26</sup>.

W publikacjach prasowych można znaleźć kolejne zapowiedzi zmian w prawie odnoszących się do realizacji wymiaru sprawiedliwości<sup>27</sup>. Nie oglądając się na orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy też zdanie Komisji Europejskiej, rozważa się kolejne kroki w zakresie przemian polskiego sądownictwa. Sami politycy partii rządzącej zauważają, że dotychczasowe nowelizacje prawa nie przyniosły wymiernych efektów dla obywateli<sup>28</sup>. Dlatego jeden z posłów tego ugrupowania zapowiada zmiany m.in. w ustawie o biegłych, uproszczenie procedury cywilnej i karnej oraz wyprowadzeniu części spraw z sądów, co miałyby je odciążać. Analiza kolejnych wypowiedzi przedstawicieli partii rządzącej pokazuje, że część kolejnych zmian znów może być wymierzona bezpośrednio lub pośrednio w środowisko sędziowskie.

---

<sup>25</sup> Orzeczenie to dostępne jest w języku polskim na stronie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0585&from=PL> (z dn. 23.12.2020 r.), a przetłumaczony na język polski komunikat prasowy prezentujący najważniejsze wnioski wynikające z tego orzeczenia na: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-11/cp190145pl.pdf> (z dn. 23.12.2020 r.).

<sup>26</sup> Treść komunikatu w tej sprawie na stronie: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf\\_20\\_1687](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_20_1687) (z dn. 23.12.2020 r.).

<sup>27</sup> Np. <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1490519,program-pis-reforma-sadownictwa-szpitalne-prawo-wyborcze-dekoncentracja-mediow.html> (z dn. 23.12.2020 r.).

<sup>28</sup> Por. *ibidem*.

Rozpatrując przedstawiane powyżej próby dokonywania zmian w Polsce w okresie ostatnich kilku lat, należy uznać je jako co najmniej nieudane, chaotyczne i przeprowadzane w pośpiechu. Nie zachowują one zasad określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej i nie uwzględniają odpowiednio standardów wyznaczanych przez prawo wspólnotowe. Najlepszym dowodem na taką ocenę dotychczasowych działań obecnej koalicji rządowej jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2020 roku (sygn. akt Kp 1/19) uchylający wprowadzone obszerne zmiany w kodeksie karnym przyjęte w trybie przyspieszonym w maju i czerwcu 2019 roku<sup>29</sup>. Tym większy ma ono wydźwięk, że w składzie tego organu wymiaru sprawiedliwości w większości zasiadają osoby posiadający poparcie politycznej większości parlamentarnej, w tym dwie osoby, które jeszcze w poprzedniej kadencji Sejmu same wykonywały mandaty poselskie wpierając aktywnie wymienione w tym artykule reformy funkcjonowania sądownictwa (mowa oczywiście o Stanisławie Piotrowiczu i Krystynie Pawłowicz).

#### **4. Zmiany polskim prawie w świetle pierwszego ogólnoeuropejskiego raportu praworządności w Unii Europejskiej**

Sytuacja w zakresie praworządności w Europie ma charakter dynamiczny. Zmieniają się pomysły na sprawowanie władzy przez poszczególne partie czy ich przywódców. W wielu krajach dochodzi do ataków na media lub poszczególnych dziennikarzy (np. Malta, Francja, Słowacja) lub próbuje się przejąć przekaz informacyjny przez grupy rządzące (np. Węgry, a ostatnio Polska). W niektórych krajach europejskich próbuje się wykorzystać słabość organów wymiaru sprawiedliwości, pozwalając na działania grupom przestępczym (np. Słowacja), a w innych władza próbuje istotnie wpłynąć na funkcjonowanie tej sfery od spraw personalnych po przeprowadzane w nich procedury, a także rolę, jaką mają odgrywać w strukturze państwa (np. Polska).

---

<sup>29</sup> Treść orzeczenia dostępny na: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11162-nowelizacja-kodeksu-karnego-postepowanie-legislacyjne-dopuszczalny-zakres-poprawek-senackich> (z dn. 23.12. 2020 r.).

W tej sytuacji postanowiono po raz pierwszy w 2020 roku dokonać analizy sytuacji praworządności we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Z perspektywy każdego czytelnika stanowi ono doskonałe źródło informacji o zachodzących zmianach w każdej części Wspólnot Europejskich, jak też pozwala każdemu zapoznać się z oceną tych działań z perspektywy Komisji Europejskiej. Dlatego warto przybliżyć choćby najważniejsze zagadnienia, jakie zostały poruszone w raportach o zmian prawnych oraz faktycznych dla państwa polskiego.

Wartym podkreślenia jest fakt, że zaproszono reprezentantów organów rządowych, opozycji jak i organizacji pozarządowych do przedstawienia pisemnie swoich stanowisk. Uwzględniono zatem informacje od opozycji czy też *non-government organizations* stojących w obronie praw człowieka, przyrody, czy też zabiegających o godność poszczególnych grup społecznych.

Dla oceny działań polskiego rządu ważny jest „Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce”<sup>30</sup>. Składa się z 27 stron<sup>31</sup>. Już w pierwszych słowach zwrócono uwagę na realizowane dotychczas próby reform wymiaru sprawiedliwości w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem okresu od 2015 r. Dostrzeżono dokonaną aktualizację w ponad 30 aktach prawnych odnoszących się do władzy sądowniczej. Zauważono tendencję do stopniowego zwiększania wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej na system wymiaru sprawiedliwości. Takie działania legislacyjne przełożone następnie na praktykę pozwoliły osłabić niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Dlatego już w 2017 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie na podstawie art. 7 ust.1 Traktatu o Unii Europejskiej. Procedura ta nadal jest w toku przed Radą Unii Europejskiej. Dodatkowo Komisja Europejska w 2019 roku i 2020 roku wszczęła dwa nowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby chronić niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Tymczasem Trybunał Sprawiedliwości UE zarządził środki tymczasowe w celu zawieszenia uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych dotyczących sędziów. Ponadto przytoczono wyniki badań, wedle których organy wymiaru sprawiedliwości w Polsce jak i ich funkcjonariusze nie cieszą się odpowiednim zaufaniem społecznym. Jako przyczynę tak postrzeganego braku niezależności sądów i niezawisłości sędziów wskazywano najczęściej ingerencję lub presję ze strony rządu i polityków.

---

<sup>30</sup> Tekst tego sprawozdania dostępny jest w języku polskim na stronie internetowej: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EN> (z dn. 10.01.2021 r.).

<sup>31</sup> Dla porównania dla Słowacji ma on tylko 18 stron.

W dalszej części raportu wyrażone jest zaniepokojenie upolitycznieniem takich instytucji jak Trybunał Konstytucyjny czy Krajowa Rada Sądownictwa. W przypadku pierwszej z ich wskazano na negatywne opinie Komisji Weneckiej. W przypadku tej drugiej uwypuklono jej tworzenie w sprzeczności z zaleceniami Rady Europy. Ponadto zaprezentowano pogmatwane relacje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, w których oba organy próbują wprowadzić określony porządek. Przypomniano także dwa orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 24 czerwca 2019 roku oraz 5 listopada 2019 roku, w których uznano za sprzeczny z prawem tryb przyspieszenia przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, który dotyczył aż blisko 1/3 jego członków oraz podważenie w przepisów Unii Europejskiej gwarantujących niezawisłość sędziowską. Zauważono zmianę odpowiednich przepisów w tym przypadku przez polskiego ustawodawcę jeszcze przed wydaniem tych orzeczeń. Spory fragment poświęcony został również wątpliwościom prawnym w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wdrożonej od 2018 roku oraz najnowszej Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

Jeszcze jednym wątkiem, który budzi niepokój jest połączenie funkcji ministra sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Również w tym przypadku naruszone są zalecenia Komisji Weneckiej. Wskazano na możliwości wydawania instrukcji w indywidualnych sprawach oraz przenoszenia prokuratorów bez merytorycznego uzasadnienia. Obecnie już doszło do sytuacji, w której prokuratorzy byli czasowo oddelegowani o nawet kilkaset kilometrów („rekordzista” o 411 km) od dotychczasowego miejsca sprawowania funkcji, będąc poinformowani zaledwie na 48 godzin przed przeniesieniem<sup>32</sup>.

Uwagę Komisji Europejskiej przykuwa coraz częściej stosowna przyspieszona procedura legislacyjna, w tym dotycząca przepisów prawnych określających funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości (zarówno w wymiarze strukturalnym jak i poszczególnych postępowań). Wreszcie w dokumencie zauważono zagrożenie ze strony nowej procedury skargi nadzwyczajnej przed Sądem Najwyższym. Zgodnie z nowymi regulacjami prawnymi „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”<sup>33</sup>. Dzięki temu Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych może unieważnić w całości lub w części prawomocny wyrok wydany przez sąd powszechny po wyżej wskazanym czasie.

---

<sup>32</sup> <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8072378,niepokorni-prokuratorzy.html> (z dn. 2.08.2021 r.).

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 19.

## **5. Najnowsze rozstrzygnięcia dotyczące działań w zakresie wymiaru sprawiedliwości**

W dniu 18.02.2021 roku na stronie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojawił się komunikat w sprawie Grzęda przeciwko Polsce, w którym sprawę przekazano do Wielkiej Izby Trybunału<sup>34</sup>. Przy jej okazji Trybunał zdecydował, że wszystkie obecne i przyszłe wnioski dotyczące skarg dotyczących różnych aspektów reformy systemu sądownictwa w Polsce powinny być traktowane priorytetowo. Obecnie jest aż 27 wniosków, w większości złożonych w latach 2018-2021, które poruszają kwestie związane z różnymi aspektami dokonywanej reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce na mocy ustaw, które weszły w życie w latach 2017-2018. Należy zatem skonstatować, że ocena dokonywanych zmian w polskim prawodawstwie coraz bardziej się rozszerza. Bez wątplenia pośpieszne działania legislacyjne sprzeczne z Konstytucją oraz prawem wspólnotowym zostaną wytknięte w orzeczeniach obu sądów europejskich. Jakże jednak będą dalsze kroki organów Unii Europejskiej oraz polskich władz państwowych, nie można dziś jednoznacznie wskazać.

Tymczasem kolejne ważne rozstrzygnięcie zapadło wiosną tego roku w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dnia 2.03.2021 r. Wielka Izba Trybunału Sprawiedliwości UE, rozpatrując wniosek w sprawie C824/18 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., orzekła, że „jeśli chodzi o zmiany w krajowym porządku prawnym, które 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 Krajowa Rada Sądownictwa o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia urzędu na tych stanowiskach. Przewidują także umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia oraz pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne”. Wówczas art. 267 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli okaże

---

<sup>34</sup> Tekst komunikatu odnoszącego się do sprawy Grzęda v. Polska w języku angielskim dostępny na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6943268-9336044> (z dn.19.02.2021 r.).



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<sup>35</sup>. Dodatkowo 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 świetle powyższego w przypadku gdyby doszło do 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 ustawy czy konstytucyjny, i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed zaistnieniem tych zmian.

---

<sup>35</sup> Pełny tekst orzeczenia dostępny na: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=238382&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6979798> (dostępny 12.03.2021 r). Dalsza treść stanowi parafrazę najważniejszych wniosków zawartych w sentencji tego orzeczenia.

TSUE wskazał także, że 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 Krajowa Rada Sądownictwa 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 to odwołanie nie stanowi przeszkody dla powołania tych ostatnich przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 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 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.

Trybunał uznał, że 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. Powyższe orzeczenie zostało także przytoczone na stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>36</sup>.

W lipcu 2021 roku doszło do kolejnej fazy sporu pomiędzy Polską a Unią Europejską. 14 lipca 2021 roku zostało na wniosek Komisji Europejskiej wydane postanowienie wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-204/21 R. Na jego podstawie Polska została zobowiązana do natychmiastowego zawieszenia stosowania przepisów krajowych odnoszących się w szczególności do uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Tego samego dnia Trybunał Konstytucyjny w składzie pięcioosobowym orzekł, że: „Art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.) w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1–3 Konstytucji”<sup>37</sup>. Natomiast dzień później, niejako w odpowiedzi na rozstrzygnięcie wydane w Polsce w orzeczeniu z dnia 15 lipca 2021 roku TSUE uznał między innymi, że:

- 1) Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie daje w pełni rękojmi niezawisłości i bezstronności, a w szczególności nie jest chroniona przed bezpośrednimi lub pośrednimi wpływami polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej (wskazano na uzależnienie proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego, w tym członków Izby Dyscyplinarnej, w dużym stopniu zależy od organu Krajowej Rady Sądownictwa, którego niezależność może wzbudzać uzasadnione wątpliwości;

---

<sup>36</sup> <http://www.nsa.gov.pl/komunikaty/wyrok-trybunalu-w-sprawie-pytania-prejudycjalnego-nsa-c-824-18-a-b-c-d-e-f-g-h-i-j-przeciwko-krajowej-radzie-sadownictwa,news,4,795.php> (dostęp z dnia.12.09.2021 r.)

<sup>37</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2021 r. (sygn. akt P 7/20). Treść orzeczenia dostępna na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001309/O/D20211309.pdf> (dostęp z dn. 12.09.2021 r.)

- 2) Nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej w Polsce dopuszcza kwalifikowanie treści orzeczeń sądowych wydawanych przez sędziów sądów powszechnych jako przewinienia dyscyplinarne. Rozwiązanie to mógłby zatem być wykorzystywane do politycznej kontroli orzeczeń sądowych lub nacisków na sędziów w celu wpłynięcia na ich decyzje i zagraża niezawisłości tych sędziów;
- 3) Brak gwarancji, by sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych były rozstrzygane w rozsądnym terminie oraz nie zapewnia się poszanowania prawa do obrony obwinionych sędziów, naruszając w ten sposób ich niezawisłość;
- 4) Sędziowie krajowi są narażeni na postępowania dyscyplinarne za to, że zdecydowali się zwrócić się do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym, co narusza ich uprawnienie i w określonym przypadku obowiązek w zakresie występowania do Trybunału z takim odesłaniem oraz zakłóca system współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem ustanowiony w traktatach w celu zapewnienia jednolitej wykładni i pełnej skuteczności prawa Unii<sup>38</sup>.

Tym samym Trybunał uwzględnił wszystkie zarzuty podniesione przez Komisję Europejską i stwierdził, że Polska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii.

## 6. Perspektywy dalszych reform wymiaru sprawiedliwości w Polsce

Obecny rząd konsekwentnie realizuje politykę podporządkowującą władzę sądowniczą swojej wizji. O tym, że nastąpią dalsze działania podporządkowujące władzę sądowniczą mechanizmom odpowiadającym politykom koalicji rządowej, informował sam wicepremier, a jednocześnie prezes partii dominującej w tej koalicji<sup>39</sup>. Co więcej przyszłe czynności według niego będą obejmować nie tylko procedury, ale także zmiany personalne<sup>40</sup>. Za znaczące należy uznać wypowiedzianą przez

---

<sup>38</sup> Szerzej na ten temat: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-07/cp210130pl.pdf> (z dn. 12.09.2021 r) oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C791/19 dostępny na: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=93D16A50E3DAEA04F1671352ABCD364A?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6835419>

<sup>39</sup> Wywiad dostępny na: <https://www.rp.pl/Polityka/312209940-Kaczynski-Europa-musi-szanowac-nasza-tozsamosc-i-kulture.html>.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

niego opinię, iż „sądownictwo jako korporacja jest dziś praktycznie poza państwem”<sup>41</sup>. Ta złożoność polityki odciska piętno na szeroko rozumiany system ochrony jednostki w Polsce, czego najlepszym przykładem był brak poparcia w obu izbach parlamentu dla któregośkolwiek kandydata na Rzecznika Praw Obywatelskich.

W krótszej perspektywie należy upatrywać kolejnych regulacji prawnych podporządkowującej wymiar sprawiedliwości mechanizmom korzystnym dla obecnej władzy wykonawczej i ustawodawczej. Niewątpliwie głównym motorem zmian będzie także minister sprawiedliwości i prezes partii koalicyjnej, który jest zwolennikiem wdrażania zmian prawnych przez parlament w trybie przyspieszonym. Niestety jakość tego prawa nie idzie w parze z szybkością jego przyjmowania, czego najważniejszym symbolem stała się wspomniana już wcześniej próba reformy kodeksu karnego w 2019 roku, a która to upadła rok później po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego.

Ważną rolę będzie pełnić w tej kwestii Unia Europejska i jej instytucje. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka spokojnych negocjacji, jest ona niewystarczająca. Przyznać należy, że pod jej wpływem zmodyfikowano niektóre rozwiązania, które w założeniu miały osłabić władzę sądowniczą. Do tego należy zauważyć nie tylko podjęte kroki przez Komisję Europejską, ale też fakt, iż Parlament Europejski niedługo przed pandemią COVID-19 zajął się sytuacją w Polsce przyjmując w tej sprawie odpowiednią rezolucję<sup>42</sup>. Ponadto 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 systemie<sup>43</sup>. Należy oczekiwać, że to właśnie z tej strony, biorąc pod uwagę brak w kalendarzu wyborczym przez najbliższe 2 lata wyborów, nastąpi największy impuls do powstrzymywania rządzących do radykalnych zmian naruszających regulacje Rady Europy oraz Unii Europejskiej. Dodatkowym argumentem będą orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

---

<sup>41</sup> <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C779716%2Cprezes-pis-dla-rz-beda-zmiany-w-sadownictwie-jest-sprawa-wewnetrzna-polski>

<sup>42</sup> Tekst jej jest dostępny w języku polskim na: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_PL.html)

<sup>43</sup> Np. postanowienie Wyższego Sądu Krajowego w Karlsruhe (Niemcy) z 17 lutego 2020r. o zawieszeniu wykonania europejskiego nakazu aresztowania wobec obywatela polskiego z powodu wątpliwości co do możliwości zapewnienia mu prawa do sprawiedliwego procesu (Aktenzeichen Ausl 301 AR 156/19)..

Niestety obecny rząd nie podejmuje prób poszukiwania rozwiązań kompromisowych ani nie traktuje Unię Europejską za partnera do rozmów, przyjmuje jedynie retorykę w stylu „wtrącania się w wewnętrzne sprawy suwerennego państwa” czy też „zewnątrzną próbę ingerencji w porządek prawny”. Obecny rząd zapomina przy tym o oczywistej kwestii, jaką jest członkostwo Polski w Unii Europejskiej i związanych z nim nie tylko funduszach europejskich, ale także zobowiązaniach, które stanowiły element negocjacji przed wejściem naszego kraju w obszar Wspólnot Europejskich. To właśnie w narzędziach finansowych wykorzystywanych przez instytucje UE należy upatrywać większej skuteczności w egzekwowaniu prawa wspólnotowego oraz poszanowania praw człowieka wobec aktualnych władz w Polsce. O tym jak realna jest ta forma nacisku, świadczy przyjęta najnowsza rezolucja Parlamentu Europejskiego dotyczącego Polski z dnia 16 września 2021 roku, która *in fine* zawiera następujące sformułowanie: „wzywa Komisję i Radę, by uważnie przeanalizowały wszystkie środki przedstawione w projekcie polskiego planu odbudowy i zwiększania odporności oraz by zatwierdziły ten plan tylko pod warunkiem wykazania, że władze polskie wykonały wszystkie wyroki TSUE, zwłaszcza dotyczące niezawisłości sądownictwa, i że plan ten nie spowoduje, iż budżet UE posłuży do czynnego łamania praw podstawowych w Polsce”<sup>44</sup>. Co ciekawe w tej samej rezolucji przyjętej przez organ przedstawicielski UE kilkakrotnie posłużono się sformułowaniem „nielegalny Trybunał Konstytucyjny”.

W obecnej sytuacji pozostaje mieć nadzieję, że nie nastąpi dalsza eskalacja konfliktu pomiędzy Polską a Unią Europejską w obszarze praworządności, a większość parlamentarna jak i cała władza wykonawcza w naszym kraju nie zdecyduje się na dalsze osłabienie pozycji naszego kraju i jego wiarygodności w UE kosztem realizacji własnej polityki wewnętrznej, w tym przemian w wymiarze sprawiedliwości. Trudno jednak przewidzieć działania rządu polskiego wobec podjęcia przez premiera sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, czy prawo UE ma pierwszeństwo przed Konstytucją (lub odwrotnie). Problem ten czeka na rozstrzygnięcie. Póki co rozprawa została odroczone do 22 września.

---

<sup>44</sup> Tekst rezolucji nr Parlamentu Europejskiego nr 2021/2880(RSP) z dnia 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce dostępny na: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0461\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0461_PL.html). (z dn. 16.09.2021 r.).

Nie można dziś przewidzieć, jakie skutki przyniesie rozstrzygnięcie w tej kwestii w kontekście deklaracji nr 17 dołączonej do Traktatu Lizbońskiego gwarantującej prawo wspólnotowemu pierwszeństwo przed każdym prawem krajowym<sup>45</sup>. W kontekście dalszego sporu przyjąć należy kilka scenariuszy, w których skutkiem postępujących działań rządu będzie wykluczenie Polski z UE, ograniczenie Polski członkostwa, zmian prawnych w prawie UE, czy nawet rozpadu samej UE do najmniej dramatycznych, lecz realnych – ograniczenia dostępu Polski do znacznych kwot pieniężnych w ramach różnorodnych programów. Można także wskazać, że dalszy rozdźwięk pomiędzy Unią Europejską a Polską z pewnością doprowadzi do coraz mniejszego znaczenia głosu naszego kraju w obrębie samej Wspólnoty i ograniczonego wpływu na najważniejsze decyzje dla niej i jej przyszłości. W efekcie zmniejszy się także rola Polski na arenie międzynarodowej.

---

<sup>45</sup> Tekst deklaracji dostępny na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/AFI/DCL/17&from=HU> (z dn. 15.09.2021 r.).