



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 04-06-2020 r.

Adam Bodnar

VII.510.80.2020.PF

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

zwracam się do Pana w związku z **informacjami dotyczącymi kontynuowania działalności orzeczniczej przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (ID), mimo postanowienia Trybunału Sprawiedliwości (TS) z dnia 8 kwietnia 2020 r. o zawieszeniu jej funkcjonowania**, podjętego na podstawie art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).¹

Piszę do Pana Premiera jako szefa polskiego rządu, organu odpowiadającego za reprezentację Rzeczypospolitej Polskiej w sferze międzynarodowej i na forum Unii Europejskiej. Przedstawiciele Rządu RP uczestniczą w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości, w tym w odniesieniu do postępowania w sprawie środków tymczasowych. Rząd polski był również zobowiązany do powiadomienia Komisji Europejskiej o środkach podjętych w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia. Informacje medialne wskazują, że obowiązek notyfikacyjny Pan Premier wykonał. Nie jest natomiast znana treść przedstawionego przez Pana powiadomienia. Dlatego działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich,² zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Premiera o przekazanie mi kopii owego powiadomienia.

¹ Postanowienie TS z 8.04.2020 r., C-791/19 R, *Komisja przeciwko Polsce*, EU:C:2020:277.

² Ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 2020 r. poz. 627.

Postanowienie TS zapadło w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Unii, wszczętym przez Komisję Europejską w dniu 25 października 2019 r. na podstawie art. 258 TFUE. Zarzuty dotyczą naruszenia przez Polskę zasady skutecznej ochrony prawnej (art. 19 ust. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej, TUE) oraz uprawnienia sądów krajowych do występowania z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE).

Istotą postępowania przed Trybunałem w tej sprawie jest ochrona niezawisłości i bezstronności sędziów krajowych przed wywieraniem na nich nacisku i wpływaniem na treść wydawanych przez nich orzeczeń poprzez wykorzystywanie mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Taka ingerencja w sferę niezawisłości sędziowskiej narusza wymogi zasady skutecznej ochrony prawnej, gwarantowanej przez prawo Unii. Niezależnie od ochrony unijnej, na gruncie prawa krajowego, narusza ona również zasady i gwarancje konstytucyjne (art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), a także wymogi wynikające z art. 6 ust. 1 i art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC).

W postanowieniu z dnia 8 kwietnia br. Trybunał Sprawiedliwości zdecydował: po pierwsze – o zawieszeniu stosowania przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym³ ustanawiających Izbę Dyscyplinarną (art. 3 pkt 5 ustawy) oraz określających jej właściwość przedmiotową (art. 27 oraz art. 71 § 1 ustawy); oraz, po drugie – o powstrzymaniu się od przekazania spraw zawisłych przed tą Izbą do rozpoznania przez skład niespełniający wymogów niezależności wskazanych, w szczególności w wyroku TS z dnia 19 listopada 2019 r. *A.K. i inni*.⁴ W mojej ocenie, każdy z dwu punktów postanowienia TS stanowi wystarczającą przesłankę do zaprzestania działalności orzeczniczej Izby Dyscyplinarnej SN w pełnym zakresie dotyczącym sędziów, do czasu wydania ostatecznego wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości, względnie do czasu zmiany samego postanowienia zabezpieczającego przez TS.

Należy podkreślić, że **Trybunał zawiesił nie tylko przepisy o właściwości Izby Dyscyplinarnej** (art. 27 oraz art. 71 § 1 ustawy o SN), **ale w pierwszym rzędzie przepis ją ustanawiający w ramach Sądu Najwyższego** (art. 3 pkt 5 ustawy o SN). Należy to

³ Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.

⁴ Wyrok TS z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i inni*, EU:C:2019:982.

interpretować jako zawieszenie działalności tej Izby w odniesieniu do całości jej kompetencji orzeczniczej względem sędziów. Jest to tożsame z **tymczasowym zawieszeniem sprawowania przez sędziów ID ich funkcji do czasu ogłoszenia ostatecznego wyroku TS.**⁵ Izba Dyscyplinarna i jej członkowie nie mogą zatem podejmować żadnych działań judykacyjnych wobec sędziów krajowych. Zawieszenie nie może być obchodzone poprzez powoływanie się na kompetencje zawarte w innych ustawach, w szczególności, w ustawie z dnia 20 grudnia 2020 r., zwanej ustawą represyjną,⁶ czy też w *Prawie o ustroju sądów powszechnych.*⁷

Wydając postanowienie Trybunał uznał, że **sprawa zarządzenia środków tymczasowych jest pilna i są one niezbędne do zabezpieczenia pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia TS, a także uchronienia polskiego oraz europejskiego wymiaru sprawiedliwości przed nieodwracalną szkodą.**

Trybunał jednoznacznie wskazał, że zgodnie z zasadą podziału władz konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej, tak, aby sędziowie chronieni byli przed ingerencją i naciskami z zewnątrz oraz wykluczone były wątpliwości co do niezależności organu sądowego i jego neutralności.⁸ W tym kontekście Trybunał odwołał się do swojego wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. *A.K. i inni*, wskazując na elementy pozwalające dokonać oceny niezależności Izby Dyscyplinarnej SN dotyczące jej właściwości, składu, warunków i procesu powoływania jej członków oraz stopnia autonomii

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że gwarancja niezależności Izby Dyscyplinarnej ma zasadnicze znaczenie dla zachowania niezależności zarówno Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych.⁹ Sama bowiem wizja wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, mogącego prowadzić do rozpoznania sprawy przez organ pozbawiony gwarancji niezależności, może negatywnie wpłynąć na niezawisłość sędziów.¹⁰ Zachowanie zaś niezależności Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów powszechnych jest z kolei kluczowe

⁵ Postanowienie TS z 8.04.2020 r., C-791/19 R, pkt 44.

⁶ Ustawa z 20.12.2019 o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r., poz. 190.

⁷ Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2020 r., poz. 365 ze zm.

⁸ Postanowienie TS z 8.04.2020 r., C-791/19 R, pkt 66.

⁹ Postanowienie TS z 8.04.2020 r., C-791/19 R, pkt 88.

¹⁰ Postanowienie TS z 8.04.2020 r., C-791/19 R, pkt 90.

dla zagwarantowania skutecznej ochrony praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii. W ocenie Trybunału, którą Rzecznik Praw Obywatelskich podziela, brak gwarancji niezależności Izby Dyscyplinarnej może zatem wyrządzić poważną i nieodwracalną szkodę unijnemu porządkowi prawnemu, polskiemu sądownictwu, zagrozić wartościom Unii, a także ochronie praw jednostek, na straży których Rzecznika stawia art. 208 ust. 1 Konstytucji RP.

Niezawisłość sędziowska jest gwarancją bezwzględną i niepodzielną. Nie można przyjąć, że organ, którego niezawisłość i bezstronność budzi zasadnicze wątpliwości z uwagi na okoliczności, w jakich został utworzony, jego cechy, a także sposób powołania jego członków – ma się powstrzymać od orzekania w sprawach sędziów w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej, a może orzekać w pozostałych sprawach dotyczących sędziów, w szczególności w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej.

Brak gwarancji niezależności, niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej do czasu wydania ostatecznego wyroku przez TS, niesie zatem ze sobą zagrożenie dla niezależności, niezawisłości i bezstronności Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, w całym zakresie orzekania ID. **Natura wad związanych z umocowaniem oraz obsadzeniem Izby Dyscyplinarnej nie daje gwarancji niezawisłości i bezstronności w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych. W równym stopniu wady te nie pozwalają na uznanie, że gwarancje takie istnieją w innych postępowaniach przed tą Izbą.**

W konsekwencji, w mojej ocenie, postanowienie TS skutkuje koniecznością wstrzymania czynności Izby Dyscyplinarnej nie tylko w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, lecz również w zakresie innych spraw dotyczących sędziów. Tymczasem na wokandzie Sądu Najwyższego wciąż rozpisywane są posiedzenia składów orzekających ID, m.in. w takich właśnie sprawach.¹¹ Należy mieć przy tym na uwadze to, że postępowanie karne może prowadzić do daleko bardziej dotkliwych skutków dla sędziego niż postępowanie dyscyplinarne.

¹¹ <http://www.sn.pl/sprawy/SitePages/e-Wokanda.aspx?Izba=Izba%20Dyscyplinarna>, dostęp: 2.06.2020 r.

Podstawową funkcją udzielenia przez Trybunał Sprawiedliwości środków tymczasowych było zabezpieczenie sędziów krajowych przed ingerencją wynikającą z działania Izby Dyscyplinarnej w sferę ich niezawisłości i przed wykorzystywaniem systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Ochronę taką sędziemu krajowemu, który równocześnie jest sędzią europejskim, zapewnia prawo Unii,¹² a jej konkretyzacją jest tymczasowa ochrona udzielona przez TS w postanowieniu o środkach tymczasowych. Skoro ryzyko takiej ingerencji istnieje w przypadku postępowań dyscyplinarnych, to istnieje tym bardziej w odniesieniu do postępowań karnych. Decyzja wstępna Izby Dyscyplinarnej, zezwalająca na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, nie tylko wywołuje wobec niego skutki prawne i wywiera przemożny wpływ na jego sytuację prawną, ale może być instrumentem naruszenia jego niezawisłości. Podkreślić przy tym należy, że takie zezwolenie otwiera drogę do wszczęcia czynności przez prokuraturę, która – z uwagi na podległość Prokuratorowi Generalnemu, a jednocześnie Ministrowi Sprawiedliwości, organowi władzy wykonawczej piastowanemu przez polityka – nie jest organem niezależnym, przez co ryzyko politycznego wpływu na niezawisłość sędziowską wzrasta.

W postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości, nie przesądzając jeszcze ostatecznie o zasadności zarzutów przedstawionych przez Komisję – co będzie przedmiotem wyroku kończącego sprawę – uznał jednak, że argumenty dotyczące braku istnienia gwarancji niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej SN są niepozbawione poważnej podstawy, zatem *prima facie* zastosowanie środków tymczasowych jest prawnie i faktycznie uzasadnione (*fumus boni iuris*).¹³

Z kolei w prawomocnym orzeczeniu z dnia 5 grudnia 2019 r. zapadłym w wykonaniu wyroku *A.K. i inni*, Sąd Najwyższy – po dogłębnej analizie przesłanek wskazanych przez Trybunał Sprawiedliwości – stwierdził, że z powodu wskazanych wad Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu ani art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, ani art. 6 EKPC, ani art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.¹⁴ Ów wyrok Sądu Najwyższego, i argumentacja w nim

¹² Zob. wyrok TS z 24.06.2019, C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, EU:C:2019:531, pkt 77; zob. też postanowienie TS z 8.04.2020 r., C-791/19 R, pkt 34–35.

¹³ Postanowienie TS z 8.04.2020 r., C-791/19 R, pkt 77–78 i 80.

¹⁴ Wyrok SN z 5.12.2019 r., sygn. akt III PO 7/18, pkt 79. Podobnie orzekł SN w wyrokach z 15.01.2020 r. w sprawach o sygn. akt III PO 8/19 i III PO 9/18.

zawarta, zostały powołane przez Trybunał Sprawiedliwości w postanowieniu zabezpieczającym.¹⁵ Identyczna co do istoty konkluzja, rozszerzona jeszcze o brak zgodności Izby Dyscyplinarnej z wymogami art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz art. 175 ust. 2 Konstytucji RP, wynika również z uchwały połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r.¹⁶ Mimo wyrażanego przez Pana Premiera krytycznego stanowiska wobec merytorycznych rozstrzygnięć, czego przejawem jest wniosek Pana Premiera skierowany do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego br. (sygn. akt U 2/20), wyroki te oraz uchwała SN są wiążące i muszą być przestrzegane.

Rzecznikowi Praw Obywatelskich znany jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 20 kwietnia 2020 r. (sygn. U 2/20) oraz postanowienie z dnia 21 kwietnia 2020 r. (sygn. Kpt 1/20). Działania Trybunału Konstytucyjnego w tych sprawach budzą zasadnicze wątpliwości prawne. Niemniej, nawet niezależnie od nich, a zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości, opinie wyrażone w tych orzeczeniach TK muszą zostać pominięte przez sąd orzekający w konkretnej sprawie, jeżeli ich uwzględnienie prowadziłoby do ograniczenia możliwości stosowania wyroku TS z dnia 19 listopada 2019 r. *A.K. i inni*. **Wskazane orzeczenia TK nie wpływają zatem również na stosowanie uchwały SN z dnia 23 stycznia 2020 r. oraz uprawnienia i obowiązki sądów krajowych wynikające z prawa Unii, a doprecyzowane tą uchwałą SN.** Jednoznacznie przesądza o tym wyrok TS w sprawie C-416/10 *Križan i inni*, zgodnie z którym, **sąd krajowy nie powinien uwzględniać oceny sądu wyższej instancji, ani sądu konstytucyjnego, jeżeli uzna, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii.**¹⁷

Pragnę podkreślić, iż **postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia br. skutkuje natychmiast, wywiera skutek bezpośredni, i kreuje obowiązki samoistne.** Jest samowymagalne, nie wymaga, co więcej – nie dopuszcza żadnej formuły potwierdzenia, czy uzależniania jego skutków od organów krajowych. Od postanowienia Trybunału nie przysługuje żaden środek odwoławczy, obowiązywać ono będzie do czasu wydania

¹⁵ Zob. postanowienie z 8.04.2020 r., C-791/19 R, pkt 19–20, 76.

¹⁶ Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 23.01.2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, pkt 45, s. 58–59.

¹⁷ Wyrok TS z 15.01.2013 r., C-416/10 *Jozef Križan i inni przeciwko Slovenská inšpekcia životného prostredia*, EU:C:2013:8, pkt 69–70.

ostatecznego wyroku przez TS, w którym rozstrzygnie on o zasadności zarzutów podniesionych przez Komisję Europejską.

Postanowienie TS wiąże Rzeczpospolitą Polską jako państwo, jako podmiot prawa międzynarodowego, a zarazem członka Unii Europejskiej związanego zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE). **Objęte jest równocześnie unijną zasadą prymatu, ma pierwszeństwo przed niezgodnymi z nim krajowymi aktami prawnymi**, niezależnie od ich natury – dotyczy to zarówno aktów normatywnych, jak i administracyjnych, a także orzeczeń krajowych sądów i trybunałów. **Wiąże wszystkie organy krajowe w zakresie ich kompetencji**, w tym w szczególności Radę Ministrów, Pana Premiera jako jej szefa, a także wszystkich jej członków, oraz wszystkie inne organy władzy publicznej w Polsce. Wiąże również Sąd Najwyższy, w jego ramach Izbę Dyscyplinarną, wszystkie składy orzekające SN oraz organy administracyjne SN, na czele z Pierwszym Prezesem SN oraz Prezesem Izby Dyscyplinarnej.

Z tego powodu krytycznie oceniam wniesienie przez jednoosobowy skład Izby Dyscyplinarnej SN pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego (sprawa o sygn. akt P 7/20),¹⁸ **zmierzającego do pozbawienia skuteczności postanowienia zabezpieczającego Trybunału Sprawiedliwości i nadania pozorów legalności niepodporządkowaniu się mu**. TK nie ma bowiem żadnych kompetencji do oceny orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpiłem w dniu 15 maja 2020 r. do postępowania w tej sprawie i wniosłem o jego umorzenie z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Panie Premierze, wielokrotnie wskazywałem, że przy obsadzaniu Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. oraz w latach kolejnych, doszło do rażącego naruszenia prawa. Naruszenia takie miały również miejsce przy kształtowaniu i obsadzaniu w 2018 r. nowej Krajowej Rady Sądownictwa, jak również w późniejszym procesie nominowania sędziów Sądu Najwyższego.

Zmiany wprowadzone w Trybunale Konstytucyjnym spowodowały, że organ ten faktycznie utracił zdolność przeprowadzania rzeczywistej kontroli konstytucyjności prawa. Zadanie pytania prawnego TK przez Izbę Dyscyplinarną jest zatem środkiem pozornym.

¹⁸ Postanowienie SN z 9.04.2020 r., sygn. akt w TK: P 7/20, sygn. akt I DO 16/20.

Intencją skierowania pytania prawnego do obecnego Trybunału Konstytucyjnego nie jest w istocie ochrona Konstytucji RP, ale uzyskanie ochrony stanu niekonstytucyjnego, a jednocześnie naruszającego unijny porządek prawny.

Członkowie polskiego rządu szereg razy podważali właściwość Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w sprawach niezawisłości sędziów polskich. Argumentacja ta jest fałszywa, i wielokrotnie była już merytorycznie odparta w orzecznictwie sądowym i literaturze, z czego Pan Premier, jako ekspert prawa europejskiego zdaje sobie sprawę.

Pragnę podkreślić, że sędziowie polscy są także sędziami europejskimi. Przywołując niedawny wyrok w sprawie *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*,¹⁹ Trybunał Sprawiedliwości w składzie Wielkiej Izby przypomniał, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do ich kompetencji, to przy ich wykonywaniu państwa mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii.²⁰ Państwa mają zatem obowiązek ustanowić środki skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, realizowane przed organami spełniającymi europejskie wymogi „sądu”, który nieodłącznym elementem jest niezależność, niezawisłość i bezstronność. Elementem tej niezawisłości jest system odpowiedzialności dyscyplinarnej spełniający, także w odniesieniu do organów orzekających w ramach takiego systemu dyscyplinarnego, wszystkie wymogi zasady skutecznej ochrony sądowej.

Szczególną rangę orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości zawieszającego funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej SN podkreśla już to, że środki zarządzone na mocy postanowienia z dnia 8 kwietnia br. mają bezprecedensowy charakter – nigdy wcześniej nie zdarzyło się, aby doszło do zawieszenia przez TS organu sądowego państwa członkowskiego. Trybunał w ogóle bardzo rzadko decyduje się na zarządzenie środków tymczasowych. Co więcej, należy podkreślić, że orzeczenie z dnia 8 kwietnia br. zostało wydane w składzie Wielkiej Izby TS.

W sytuacji braku zastosowania się do zarządzonych przez Trybunał Sprawiedliwości środków zabezpieczających, grożą naszemu krajowi dalsze poważne, negatywne konsekwencje. Komisja Europejska może wnieść do Trybunału wnioski dodatkowe

¹⁹ Wyrok TS z 26.03.2020 r., C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, EU:C:2020:234, pkt 36.

²⁰ Postanowienie TS z 8.04.2020 r., C-791/19 R, pkt 29.

o okresową karę pieniężną. Trybunał może również z urzędu uzupełnić dotychczas zarządzone środki tymczasowe o kolejne środki niezbędne dla zapewnienia pełnej skuteczności (*effet utile*) tych pierwszych.²¹ Korzysta on bowiem w tym zakresie z szerokiej swobody oceny co do określenia przedmiotu i zakresu środków tymczasowych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału brak wykonania środka tymczasowego może także stanowić źródło odpowiedzialności odszkodowawczej państwa względem podmiotów prywatnych, których prawa mogą doznać uszczerbku.

Należy także mieć na uwadze, że **niepodporządkowanie się postanowieniu zabezpieczającemu TS w dalszej mierze będzie obniżać wiarygodność Sądu Najwyższego i podważać zaufanie do polskiego sądownictwa**. To z kolei będzie mieć znaczenia dla uczestnictwa polskiego wymiaru sprawiedliwości w europejskiej przestrzeni prawnej i mechanizmów wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych, co będzie bezpośrednio ujemnie wpływać na realizację praw jednostek.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), zwracam się do Pana Premiera o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a także o podjęcie wszelkich niezbędnych działań dla zapewnienia pełnej skuteczności postanowieniu Trybunału Sprawiedliwości oraz jego przyszłemu wyrokowi. Proszę uprzejmie o poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

²¹ Zob. postanowienie TS z 20.11.2017 r., C-441/17 R, *Komisja przeciwko Polsce*, pkt 97, 99, 102–104.