



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna  
w przedmiocie oceny ustawy  
z dnia 20 grudnia 2019 r.  
o zmianie ustawy –  
Prawo o ustroju sądów  
powszechnych, ustawy  
o Sądzie Najwyższym  
oraz niektórych innych  
ustaw w świetle prawa Unii  
Europejskiej  
(druk senacki nr 30)

Opinie  
i ekspertyzy

OE–279

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych  
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.  
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie,  
analizy i ekspertyzy sporządzone  
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.  
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.  
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii  
Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu  
ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych  
(Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.)  
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.  
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego  
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska  
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz  
tel. 22 694 93 21,  
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Joanna Woźniczko

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Edycji i Poligrafii

Prof. dr hab. Robert Grzeszczak  
Katedra Prawa Europejskiego  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Warszawskiego

# Opinia prawna w przedmiocie oceny ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w świetle prawa Unii Europejskiej (druk senacki nr 30)

## Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii (określanej dalej jako „opinia”) jest **ocena zgodności** ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw **z prawem Unii Europejskiej** oraz konsekwencji, jakie są możliwe w sferze prawa Unii Europejskiej, w wypadku przyjęcia ww. ustawy przez prawodawcę.

## Konkluzje

- I. Ustawa z 20 grudnia 2019 roku (określona dalej jako „ustawa z 20.12.2019 r.”) jest rażąco sprzeczna z prawem Unii Europejskiej (a także Konstytucją RP). Jak wynika z poniższej analizy, ustawa dokonuje zbyt daleko idącej ingerencji w sferę objętą niezawisłością sędziowską, unijną zasadą lojalności, pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii i skutecznej ochrony sądowej. Ustawa usiłuje

ubezskuteczyć wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. w sprawie C-585/18 i in., w którym Trybunał upoważnił Sąd Najwyższy do dokonania oceny niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i pośrednio Krajowej Rady Sądownictwa. Obydwa wyroki będą wywierać również pośrednie znaczenie dla (negatywnej) oceny niezależności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN oraz kilkuset sędziów powołanych lub awansowanych przy udziale obecnej KRS. Jak wynika z wyroków TSUE i SN, obecna KRS powołana została bowiem w sposób niegwarantujący jej niezależności od władzy ustawodawczej. Podczas gdy wyrok TSUE w sprawie C-585/18 i in. dostarcza instrumentów dla przywrócenia zgodności z prawem Unii ustroju polskich sądów, ustawa z 20.12.2019 r. dąży do wyłączenia tych instrumentów. **Wejście w życie tej ustawy – rażąco niezgodnej z prawem Unii i wyrokiem TSUE – jest nie do pogodzenia z dalszym uczestnictwem Polski w europejskiej przestrzeni prawnej i może rodzić szereg negatywnych konsekwencji dla państwa i obywateli.**

**II. Ustawa z 20.12.2019 r. w swoich rozwiązaniach kwestionuje podstawową zasadę systemu prawnego Unii, tj. zasadę pierwszeństwa prawa Unii.** Jak wyjaśnił TSUE w sprawie C-585/18 i in. – polskie sądy powinny sprawdzać niezależność Izby Dyscyplinarnej, a także Krajowej Rady Sądownictwa, w świetle wymogów prawa Unii. W razie negatywnej oceny, która została dokonana w wyroku SN z 5 grudnia 2019 r., sądy muszą pomijać przepisy o właściwości Izby Dyscyplinarnej. Izba Dyscyplinarna, która nie może zostać uznana za sąd w rozumieniu prawa Unii, musi zatem stać się „niewidzialna” dla polskich sądów, jak również sądów innych państw członkowskich Unii. Jednak przepisy ustawy, pod rygorem sankcji dyscyplinarnych, zmierzają do wyłączenia możliwości kwestionowania niezależności Izby Dyscyplinarnej SN, nawet w świetle wymogów prawa Unii. W ten sposób **ustawa uniemożliwia nadanie pełnego skutku prawu Unii i dąży do ustanowienia nadrzędności przepisów krajowych nad prawem UE.** Jest to oczywiste i poważne złamanie prawa UE, co z dużym prawdopodobieństwem skutkować będzie postępowaniem Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, zainicjowanym formalnie po wejściu ustawy w życie.

**III. W państwie prawa wyrok TSUE, jak również stanowiący jego realizację wyrok SN z 5 grudnia 2019 r., powinien zostać**

**wykonany bezzwłocznie.** Rozwiązania legislacyjne przyjęte w ustawie z 20.12.2019 roku nie tylko nie wykonują wyroku TSUE, ale starają się uniemożliwić jego wykonanie przez sądy polskie. **Jest to rażące złamanie prawa unijnego.** Do czasu **właściwej** reakcji pracodawcy wszystkie organy władzy publicznej – w tym SN, prezesi innych sądów i sędziowie liniowi – w ramach swoich kompetencji muszą pomijać te przepisy ustawy o SN, które przyznają właściwość do rozpatrywania spraw Izbie Dyscyplinarnej. Zasadniczo odpowiedzialność za wdrożenie wyroku i doprowadzenie do stanu zgodności prawa polskiego z prawem Unii spada jednak na ustawodawcę. Z uwagi na to, że obecnie wszystkie powołania i awanse sędziowskie przy udziale obecnej KRS, mogą być podważone, ustawodawca powinien niezwłocznie przywrócić niezależność KRS, poprzez przyjęcie zgodnych z Konstytucją przepisów o powoływaniu jej członków. Powinien również drogą ustawy znieść Izbę Dyscyplinarną i – z uwagi na tożsamy status – Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Powinien również stworzyć instrumenty dla sądowej weryfikacji statusu sędziów powołanych lub awansowanych przy udziale obecnej KRS.

- IV. Dla pewności obrotu prawnego – czasowo należałoby wyłączyć z orzekania sędziów, których status budzi wątpliwości w świetle wyroku TSUE i SN. Już obecnie w obrocie prawnym funkcjonuje bardzo wiele orzeczeń wydanych przez sędziów, których status budzi wątpliwości, a które powinny być zweryfikowane w przewidzianych do tego procedurach (apelacja, skarga o wznowienie postępowania etc.). Należy podkreślić, że **wadliwość obsadzenia sądu jest bezwzględna przesłanką odwoławczą** i może prowadzić do wzruszenia orzeczeń nawet po ich uprawomocnieniu się.
- V. **Komisja Europejska, wraz ze skargą przeciwko Polsce w związku z wejściem w życie ustawy z 20.12.2019 roku, zapewne złoży w Trybunale Sprawiedliwości wniosek o środki tymczasowe (zabezpieczające) w postaci zawieszenia stosowania przepisów ustawy aż do czasu wydania wyroku końcowego.** W tym czasie polscy sędziowie, bezpośrednio na podstawie prawa UE, w tym orzecznictwa TSUE, są zobowiązani nie uwzględniać nowego prawa krajowego sprzecznego z prawem UE. **Należy podkreślić, że ustawa nie może być stosowana także bez ww. środków tymczasowych z mocy uprawnień sądów, zgodnie z regułą *Simmenthal*, niezgodność z prawem UE jest w tym wypadku oczywista i rażąca.**

## Uwagi wprowadzające

Państwa w różnym stopniu zaangażowania i powodzenia dostosowują się do unijnych reguł integracyjnych, a uwaga ta dotyczy zarówno państw założycielskich, tych o starszym od Polski stażu członkowskim, jak i najmłodszych członków Unii Europejskiej (dalej: UE). Wspomniane zasady członkostwa, tworzące fundament dla integracji, to przede wszystkim **zasada lojalnej współpracy, solidarności, niedyskryminacji**, która z kolei jest podstawą dla fundamentalnej osi integracji europejskiej – **zasady wzajemnego zaufania między państwami**. UE stworzyła system prawny silnie związany z krajowym. Wzajemne relacje między prawem UE a prawem krajowym są złożone i regulowane zasadami ogólnymi, zwłaszcza takimi jak **zasada pierwszeństwa Unii Europejskiej** wobec prawa krajowego, **zasada bezpośredniego i pośredniego skutku prawa UE** czy **zasada skuteczności prawa UE**. Te znane w momencie akcesji Polski do struktur unijnych w 2004 roku zasady są istotą funkcjonowania całej struktury. Funkcjonowanie UE jako całości zakłada bowiem, że wszystkie państwa członkowskie UE przestrzegają zasady państwa prawnego i szanują inne wartości wymienione w art. 2 TUE, tj.: godność osoby ludzkiej, wolność, demokrację, równość, poszanowanie praw człowieka, pluralizm, niedyskryminację, tolerancję, sprawiedliwość, solidarność oraz równość kobiet i mężczyzn. Bez poszanowania tych wartości przez wszystkie państwa, np. bez działania niezależnego sądownictwa, państwo członkowskie nie jest w stanie zagwarantować pozostałym państwom stabilności prawnej, a w efekcie także gospodarczej i społecznej, stanowiącej niezbędny warunek wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, które leży u podstaw funkcjonowania rynku wewnętrznego, współpracy w sprawach cywilnych i karnych, wspólnego systemu azyłowego, wspólnego standardu ochrony praw człowieka, etc.

Jednak, mimo występujących od dawna różnic w przestrzeganiu zasad funkcjonowania państw w Unii Europejskiej, w chwili powstania niniejszej opinii, jest już przesądzone, że Polska na trwałe wchodzi do podręczników prawa europejskiego. A dzieje się tak w związku z niespotykaną skalą łamania ww. zasad. W efekcie – powodów do dumy brakuje, gdyż ta podręcznikowa obecność Polski uwieczni wydarzenia precedensowe w integracji europejskiej właśnie z Polską w roli głównej, jako torującej niechlubne procedury systemowego łamania *rule of law*, pierwszego zastosowania miękkiej procedury Komisji Europejskiej (**KE**) w sprawie kontroli i ochrony praworządności (styczeń

2016 r.<sup>1</sup>) oraz uruchomienia po raz pierwszy w historii UE, w grudniu 2017 roku<sup>2</sup>, mechanizmu artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

W tle dyskusji o praworządności i zjawiska osuwania się demokracji w Polsce mają miejsce różne i coraz częstsze akty braku lojalności Polski, tak wobec innych państw członkowskich jak i prawa Unii, a zwłaszcza jawne lekceważenie zasad prawa Unii Europejskiej – czego przejawem jest m. in. ustawa z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup> czy pierwszego w historii orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) niezastosowania się państwa (Polski) do środków tymczasowych ustanowionych przez ten sąd (w tym wypadku dotyczy to niezastosowania się Polski do środków przyjętych postanowieniem TSUE z 20 listopada 2017 roku, w postępowaniu KE przeciwko Polsce, w sprawie dotyczącej Puszczy Białowieskiej, C-441/17, ECLI:EU:C:2017:877).

Ukształtowanie się systemu prawnego Unii, autonomicznego porządku prawnego, z zasadą pierwszeństwa i skutku bezpośredniego wpłynęło także na statusu sądów krajowych, które stały się **sądami „pierwszego kontaktu” jednostki z prawem unijnym**. To do sądów krajowych należy rozpatrywanie spraw pomiędzy jednostkami lub pomiędzy jednostkami a organami władzy publicznej o stosowanie prawa Unii. Sądy krajowe mają obowiązek zapewnić pełną skuteczność norm prawa Unii, mających zastosowanie do stanu faktycznego sprawy zawisłej przed sądem. W szczególności dotyczy to praw jednostek. W razie konieczności, sądy krajowe powinny z własnej inicjatywy nie stosować wszelkich niezgodnych z prawem Unii norm krajowych, bez potrzeby zwracania się o ich uchylenie w drodze ustawodawczej lub przez sąd konstytucyjny i bez konieczności oczekiwania na orzeczenie w tej kwestii przez sąd wyższego rzędu, w tym np. przez naczelny sąd lub trybunał

---

1 Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Rule of law in Poland: Commission starts dialogue” z 13 stycznia 2016 r.: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm)

2 Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności z dnia 20 grudnia 2017 r., COM(2017) 835 final.

3 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.

konstytucyjny, czy istnieje linia orzecznicza, która rozwija zasadę nie-naruszalności kompetencji sądów krajowych w zakresie art. 267 TFUE<sup>4</sup>.

Procedowana ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. ma potencjał do wpisania się w tendencję łamania standardów rządów prawa i nie tylko jej utrwalenia, ale nadania jej jeszcze silniejszego tempa i wymiaru. W szerokiej opinii reformy te zagrażają, naruszają a nawet destabilizują rządy prawa (praworządność), stanowiąc zagrożenie dla demokracji<sup>5</sup>. Rządy prawa, odnosząc się do tego zagadnienia najogólniej, należy kwalifikować zarówno jako wartość UE, jak i zasadę ogólną systemu prawa UE.

Na potrzeby niniejszej opinii przyjmuję założenie, że „**praworządność**”, „**rządy prawa**” oraz „**państwo prawne**” są **tożsame** i zmierzą do stanu, w którym państwo nie tyle wykonuje władzę za pomocą prawa, ale przede wszystkim jest w procesie rządzenia prawu podporządkowane. Praworządność jest definiowana przez KE jako przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa, pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezależne i bezstronne sądy, skuteczna kontrola sądowa, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych oraz równość wobec prawa. Komisja wskazuje, że (...) *Praworządność to podstawa każdej nowoczesnej demokracji konstytucyjnej. Jest to jedna z fundamentalnych zasad, która wywodzi się ze wspólnych konstytucyjnych tradycji wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Jako taka jest jedną z głównych wartości, na których opiera się Unia, o których mowa w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, jak również w preambule Traktatu i w Karcie praw podstawowych*<sup>6</sup>.

W myśl zasady praworządności należy przestrzegać w szczególności **zasady legalizmu, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władzy wykonawczej, zasady podziału władzy i skutecznej ochrony**

---

4 Zob. m. in.: wyrok TS w sprawie *Cartesio* C-210/06 (HU) - sąd wyższej instancji nie może uchylić odesłania *Elchinov* C-173/09 (BG) - sąd niższej instancji może zadać pytanie mimo wytycznych sądu wyższej instancji po uchyleniu *Križan* C-416/10 (SK) - sąd niższej instancji może zadać pytanie mimo nakazu stosowania wykładni sądu konstytucyjnego - *Ogyanov* C-554/14 (BG) - sąd może zadać pytanie mimo zakazu wypowiedzania się o sprawie przed wyrokiem - sąd wyższej instancji związany wykładnią uzyskaną na skutek odesłania sądu niższej instancji.

5 Mowa tu o stanowiskach wielu państw członkowskich, organizacji międzynarodowych, m. in. Rady Europy (a zwłaszcza jej Komisji Weneckiej) OBWE i ONZ, samej Unii Europejskiej i jej instytucji (zwłaszcza Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego), a także wielu organizacji pozarządowych i stowarzyszeń prawników, a wreszcie doktryny.

6 Komunikat Komisji Europejskiej: Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r., COM(2018) 98 *final*, pkt 2.



**sądowej przez niezależne sądy**<sup>7</sup>. Trybunał Sprawiedliwości wskazuje, że rządy prawa nakładają na wszystkie organy państw członkowskich UE obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności norm prawa Unii Europejskiej o zróżnicowanej proveniencji (prawa pierwotnego, czyli traktatowego, umów międzynarodowych, prawa pochodnego i orzecznictwa TS), **żaden przepis prawa krajowego państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom** w systemach prawnych państw członkowskich. W efekcie **każdy sąd w Polsce ma obowiązek, tak z urzędu, jak i na wniosek stron, badać czy standard przewidziany w wyroku TSUE (a dotyczący w tym przypadku testu oznak niezależności) jest zapewniony w rozpoznawanej sprawie**. Gdyby ów test nie został spełniony – organ, choćby formalnie umocowany w krajowej strukturze wymiaru sprawiedliwości – **nie może zostać uznany za sąd w rozumieniu prawa Unii Europejskiej**. W konsekwencji **nie jest także sądem w rozumieniu prawa polskiego**, pozostając organem zależnym od władzy wykonawczej i powolnym jej poleceniom i interesom. Zasada pierwszeństwa prawa UE nakazuje w takim przypadku odstąpić od stosowania tego przepisu krajowego, tak aby spór mógł zostać rozpatrzony przez niezawisły i bezstronny sąd, który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie. Tą drogą idzie argumentacja SN w wyroku z 5 grudnia 2019 roku (III PO 7/18).

## **1. Źródła kompetencji Unii w przedmiocie oceny reform sądownictwa w państwie członkowskim – podział kompetencji między państwa a UE a sprawa organizacji sądownictwa**

**Należy wyjaśnić, że o ile z podziału kompetencji między państwa członkowskie a Unię Europejską wynika, że organizacja sądownictwa należy do kompetencji państw, to nie mogą one wykonywać tej kompetencji z naruszeniem prawa Unii.**<sup>8</sup> Prawo Unii wymaga bowiem

---

7 Szereg orzeczeń TS; zob. np. wyrok TS z dnia 29 kwietnia 2004 r., CAS Succhi di Frutta, C-496/99 PECLI:EU:C:2004:236, p. 63, wyrok z dnia 12 listopada 1981 r., sprawy połączone 212 do 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, p. 10, wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, p. 36; wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., PPU Poltorak, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, p. 35; wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, p. 58.

8 Zob. wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52; z dnia 13 listopada 2018 r., Raugevicius,

aby każdy, kto powołuje się na przepisy prawa Unii, lub wobec kogo prawo to jest stosowane miał dostęp do niezależnego sądu, który może mu udzielić skutecznej ochrony. W szczególności, art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, a art. 47 Karty praw podstawowych potwierdza prawo do skutecznego środka odwoławczego i sprawiedliwego procesu przed niezależnym sądem w razie zarzutu naruszenia praw i wolności gwarantowanych prawem Unii.<sup>9</sup> Każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom **skutecznej ochrony prawnej** (*de facto* – sądowej)<sup>10</sup>.

TSUE oraz sądy krajowe państw członkowskich stanowią **władzę sądowniczą w unijnym systemie prawnym**. Kwestia władzy sądowniczej związana jest w Unii ściśle z zasadą **rządów prawa (państwa prawnego)**. Państwo prawne jest wymienione w art. 2 TUE wśród wartości, na których opiera się Unia. Zadania związane z poszanowaniem w Unii rządów prawa rozdziela z kolei art. 19 ust. 1 TUE: *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (...) zapewnia (...) poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów, a Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii*. Z przepisu tego wynika, że na TSUE oraz sądach krajowych spoczywa zadanie zapewnienia poszanowania i prawidłowego stosowania prawa Unii przez jej instytucje i organy krajowe. Jest to tzw. aspekt obiektywny zasady rządów prawa. Wynika stąd obowiązek uchylenia lub odmowy stosowania wszelkich aktów prawnych prawa krajowego niezgodnych z aktami Unii. Na TSUE i sądach krajowych spoczywa obowiązek zagwarantowania jednostkom skutecznej ochrony prawnej przyznanych im praw i chronionych prawnie interesów, co jest wyrazem tzw. aspektu subiektywnego zasady rządów prawa.

---

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; wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40.

9 Zob. wyrok z dnia 14 czerwca 2017 r., Online Games i in., C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

10 Tak np. wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes 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.

Rząd polski wielokrotnie argumentował (i powtarza te argumenty aktualnie), iż reforma sądownictwa i zmiana polskich ustaw o Trybunale Konstytucyjnym, sądach powszechnych, Sądzie Najwyższym, Krajowej Radzie Sądownictwa - są wyłącznie wewnętrzną, polską sprawą, a UE nie posiada kompetencji w tym zakresie. Zgodnie z argumentacją rządu, ustawa przyjęta przez Sejm 20 grudnia 2019 roku zmienia organizację sądownictwa, a zatem dotyka kompetencji zachowanej przez państwa członkowskie, co w opinii rządu miałyby wyłączać jakąkolwiek ingerencję ze strony instytucji Unii Europejskiej, państw członkowskich czy innych organizacji międzynarodowych.

**Stanowisko rządu polskiego dotyczące wyłącznej i autonomicznej kompetencji Polski** (jak i każdego innego państwa członkowskiego) w zakresie kształtowania systemu sądownictwa jest nadużyciem w opinii zdecydowanej przeważającej części doktryny prawa europejskiego<sup>11</sup>. Przyjęcie stanowiska rządu oznaczałoby, że organizacja sądownictwa i standardy niezależności sądów mogłyby się diametralnie różnić pomiędzy państwami członkowskimi, co uniemożliwiłoby przyjęcie zasady wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych.

Oczywiście w art. 4 ust. 2 TUE nałożony został na UE obowiązek poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, która jest nierozzerwalnie związana z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Unia ma także szanować podstawowe funkcje państwa, co oznacza zwłaszcza odpowiedzialność państwa za zapewnienie integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa narodowego. Oczywiście regulacje te należy odczytywać w powiązaniu z zasadą kompetencji przyznanych z art. 5 TUE, wymieniającą kompetencje Unii Europejskiej. TUE precyzuje **zasadę przyznania** (zasadę kompetencji powierzonych), w art. 5: *Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów* (ust. 2 zdanie pierwsze art. 5 TUE), a w zdaniu drugim ust. 2 wyraźnie wskazano, że kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich. **Zasada przyznania wyznacza granice kompetencji Unii Europejskiej**, a państwa członkowskie mogą działać swobodnie

---

11 Zob. np. J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2019, s. 147 i kolejne.

w takim zakresie w jakim dana dziedzina nie została przekazana Unii Europejskiej.

Państwa zachowały wszystkie te kompetencje, których nie przekazały wyraźnie UE w traktatach ją stanowiących. Ich autonomię chroni i gwarantuje dodatkowo zasada autonomii proceduralnej i instytucjonalnej, która jest konstrukcją wyjaśniającą właśnie ów podział kompetencji prawodawczych pomiędzy UE a państwa członkowskie, w tym wypadku w dziedzinie prawa procesowego<sup>12</sup>. Państwa członkowskie zachowały wyłączne prawo do kształtowania procedur i wskazania organów odpowiedzialnych za egzekwowanie praw przyznanych jednostkom przez unijne normy materialnoprawne. **Autonomia proceduralna państw członkowskich powinna być interpretowana w świetle zasady UE, tj. zasady skuteczności**<sup>13</sup>. Wynika z niej obowiązek zapewnienia przez państwo członkowskie efektywnej drogi sądowej w każdej sprawie, w której występuje związek z prawem UE. Dodatkowo z zasadą efektywności wiąże się także zasada ekwiwalentności, zgodnie z którą, krajowy środek prawny i postępowanie przysługujące dla rozstrzygnięcia sprawy z elementem unijnym nie mogą być mniej korzystne niż te ustanowione dla podobnych roszczeń krajowych<sup>14</sup>.

## 2. Ustawa z 20 grudnia 2019 roku wobec wyroku TSUE z 19 listopada 2019 w sprawie C-585/18 i inne

Ustawa z 20 grudnia 2019 roku, mimo, że nie wymienia *expressis verbis* wyroku TSUE z 19 listopada 2019 (połączone sprawy C-585/18, C-624/18, C-625/18) w sprawie Izby Dyscyplinarnej i obecnej KRS, to **jest bezpośrednią odpowiedzią na ten wyrok i próbą zablokowania jego stosowania przez sądy polskie**. Trybunał Sprawiedliwości UE,

---

12 A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, RPEiS 2005, z. 1, s. 42-43, a także Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 30.

13 W doktrynie spotyka się pogląd, że zasada autonomii proceduralnej i instytucjonalnej państw członkowskich jest ograniczona przez zasadę efektywności. Opinia ta jest dyskusyjna. Autonomia proceduralna nie jest bowiem przywilejem państwa członkowskiego, widzianym często przez pryzmat problemu zakresu suwerenności państwowej, ale jego zobowiązaniem względem prawa UE. W tym sensie powinna być postrzegana jako jeden z aspektów zasady efektywności. Por. wyrok TSUE z dnia 22 października 1998 r. w sprawie C-10/97 do C-22/97 *IN.CO.GE.*, pkt 14.

14 Zob. szerzej: P. Brzeziński, *Zasada ekwiwalentności w prawie Wspólnot Europejskich*, EPS 2007, z. 6, s. 35 i nast.

w wyroku tym, odpowiedział na pytanie składu orzekającego z Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN o brak niezależności nowej Izby Dyscyplinarnej tego Sądu. **Trybunał potwierdził obowiązek każdego sądu krajowego do weryfikacji tego czy inny sąd właściwy w sprawie spełniłby wymóg niezależności, jak również obowiązek odstąpienia od stosowania przepisów prawa krajowego sprzecznych z prawem unijnym.** Trybunał Sprawiedliwości nakazał ocenę wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych, które mogą wzbudzić uzasadnione obawy co do niedopuszczalnego wpływu na sądy ze strony władz politycznych (p. 125 wyroku). Takie okoliczności mogą dotyczyć m. in. sposobu powoływania sędziów lub możliwości ich ścigania przez zależne od polityków organy dyscyplinarne w związku z treścią wydawanych orzeczeń. TS wskazuje na obowiązek państwa do zagwarantowania niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej (p. 125).

W istocie TS zawarł bowiem w swoim wyroku z 19.11.2019 **test oce-ny niezależności każdego sądu**, a w przypadku negatywnego wyniku powinna zostać zastosowana reguła *Simmenthal* i wynikająca z niej zasada pierwszeństwa prawa UE (o czym szerzej w kolejnym punkcie opinii). **Zaletą testu z wyroku luksemburskiego jest to, że został on oparty na bardzo szerokiej podstawie prawnej – TSUE sięgnął bowiem do trzech systemów prawnych: unijnego, konwencyjnego Rady Europy (tj. Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności – EKPCz) i polskiego – konstytucyjnego<sup>15</sup>.** Systemy te gwarantują prawo obywatela do niezależnego sądu i jak wskazują ww. Autorzy - **z symetryczności trzech systemów** płyną ważne konsekwencje praktyczne, gdyż **wymóg oznak niezależności sądów nie zależy bowiem od tego czy te sądy stosują prawo Unii - w każdej sprawie sąd polski musi spełniać wymogi niezależności, a nie tylko w sprawach z tzw. elementem unijnym.** Jednocześnie **kompetencji sądów polskich do sprawdzania oznak niezależności nie można wyłączyć ustawą**, gdyż ta wynika z bezpośrednio skutecznych przepisów ponadustawowych, tj. TUE, TFUE, Karty praw podstawowych, EKPCz i polskiej Konstytucji (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 8). **W istocie prowadzi to do kwalifikowanego konfliktu przepisów ustawy z 20.12.2019 r.** Zaletą testu oznak niezależności, o którym wspominają ww. Autorzy, jest otwarcie dwóch nowych ścieżek przywracania praworządności. Pierwszą ścieżką są **wznowienia**

---

15 Wskazują na to M. Krajewski, M. Ziółkowski, *Sądzie Najwyższy, musisz! Potrzeba uchwały, która ustabilizuje polski porządek prawny*, OkoPress, <https://oko.press/sadzie-najwyzszy-musisz-potrzeba-uchwaly-ktora-ustabilizuje-polski-porzadek-prawny/> dostęp 4.01.2020.

postępowani w sprawach z udziałem Izby Dyscyplinarnej czy innych sędziów, którzy nie mają oznak niezależności. Drugą ścieżką są **pozwody odszkodowawcze**, zakładając jednakże możliwość wypełnienia testu w tych postępowaniach (wykazania szkody, którą spowodowały orzeczenia wydane przez skład sądu niewłaściwie obsadzony i związek przyczynowy).

**Jednak regulacje ustawy z 20.12.2019 r. idą wprost w przeciwnym kierunku, zakazując sędziom polskim, pod groźbą dotkliwych sankcji dyscyplinarnych, podjęcia działań tego rodzaju, jak wskazane w przywoływanym wyroku TS.** Ustawa wprowadza zwłaszcza zmiany, które: zwiększają zakres spraw możliwych do podjęcia przez rzecznika dyscyplinarnego sądów powszechnych; zwiększają kompetencje Izby Kontroli Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego o rozstrzyganie spraw w przypadku procesowego kwestionowania statusu sędziego lub jego uprawnień do sprawowania wymiaru sprawiedliwości; zakładają wprowadzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za działania lub zaniechania mogące „uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości”. Dodatkowo sędziowie będą mogli być pociągani do odpowiedzialności dyscyplinarnej także za „działalność publiczną niedającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów” oraz za „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania”. **Mając na względzie, że przepisy te mogą utrudnić czy wręcz udaremnić realizację zasady pełnej skuteczności prawa UE, stanowią one złamanie unijnej zasady lojalności wyrażonej w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).**

**Dodatkowo należy wyraźnie podkreślić, że wyrok TSUE z 19.11.2019 roku jest wiążący dla wszystkich sądów – polskich i pozostałych państw członkowskich UE.** Zgodnie bowiem z **podstawową wręcz wiedzą prawniczą**, nie tylko sąd krajowy, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym (tu: SN), ale wszystkie inne sądy państw członkowskich są związane wykładnią prawa unijnego, dokonaną w wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości. Wszystkie sądy krajowe są zobowiązane do jednolitego i spójnego stosowania dokonanej w orzecznictwie TS wykładni prawa. **Sąd Najwyższy, jako sąd odsyłający, dokonał tego stosowania właśnie w wyroku z 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18).** Zastosował prawo Unii zgodnie z interpretacją z wyroku TSUE, przeprowadził test w oparciu o wskazówki z ww. wyroku i uznał Izbę Dyscyplinarną za niespełniającą standardów sądu niezależnego. W efekcie stwierdził, że w świetle prawa unijnego i krajowego Izba ta sądem nie jest, a to oznacza, że nie może rozpatrywać spraw i wydawać wyroków. Co więcej – lektura



wyroku TSUE z 19.11.2019 przekonuje, że właściwe zastosowanie tego orzeczenia prowadzi do uznania także obecnej KRS za niespełniającą wymogów prawa Unii dotyczących niezawisłości sądów. Uzasadnia to pogląd o dalszych konsekwencjach, a zwłaszcza takich, że sędziowie zostali wybrani przez obecną KRS w sposób wadliwy, ponieważ sama Rada została wadliwie wyłoniona. W konsekwencji każda decyzja sądowa podjęta przez tych sędziów jest dotknięta wadą. To stało się przyczyną, dla której ustawa z 20.12.2019 r. uniezależnia swoimi regulacjami Izbę Dyscyplinarną oraz Izbę Nadzwyczajnej Kontroli i Spraw Publicznych od innych izb Sądu Najwyższego i ich uchwał i orzeczeń. Jest to oczywiście sprzeczne z prawem UE w kształcie, w jakim je wyłożył TSUE w wyroku z 19.11.2019 r.

„Ustawa kagańcowa” jest wprost sprzeczna z wyrokiem TSUE w sprawie Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10. Trybunał uznał tam, że artykuł 267 TFUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które odbierają sądowi państwa członkowskiego prawo do odstąpienia od stosowania przepisów krajowych, które ten sąd uważa za niezgodne z prawem Unii, ponieważ uzależniają takie odstąpienie od wyniku postępowania wpadkowego przed innym sądem. Tymczasem ustawa z 20.12.2019 r. ma na celu uniemożliwić SN odstąpienie od zastosowania przepisów o jurysdykcji Izby Dyscyplinarnej, ponieważ art. 26 ustawy nakazuje składowi orzekającemu przekazać sprawę niezależności sędziego Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Innymi słowy, w przypadku gdy sędzia Izby Pracy chce odstąpić od przepisów o jurysdykcji Izby Dyscyplinarnej, to nie może tego zrobić sam, tylko musi zainicjować postępowanie wpadkowe przed Izbą Kontroli Nadzwyczajnej.

### 3. Sprzeczność ustawy z unijną zasadą lojalności

Jak przedstawiłem we wstępnych uwagach – UE jest wspólnotą prawa, a z tego wynika m. in. prawo jednostek do zakwestionowania przed sądem krajowym zgodności z prawem każdego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich prawa Unii Europejskiej. Dlatego art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano wyrażoną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sadowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi Sprawiedliwości UE, ale również sądom krajowym. Sądy te współpracują z Trybunałem i wspólnie, choć na różnych poziomach, zgodnie z posiadaną właściwością, zapewniają poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu UE w ogóle. W artykule 4 TUE ust. 3 stwierdza się, że **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 szczególnie 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.*

**Zasada ta odzwierciedla znaną od czasów antycznych zasadę *pacta sunt servanda* lub też znaną w systemach federalnych zasadę dobrej wiary. Ma ona na celu zapewnić wzajemne poszanowanie kompetencji organów prawodawczych, wykonawczych i sądowych na różnych poziomach zarządzania w ramach systemu federalnego i gotowość do współpracy. Państwa Członkowskie UE mają obowiązek zapewnić stosowanie i poszanowanie prawa UE, w tym ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii (art. 19 TUE, a także art. 47 Karty praw podstawowych – KPP).**

Ponieważ to sądy krajowe rozstrzygają sprawy dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, to zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE obowiązkiem państwa członkowskiego jest zagwarantowanie, by także sądy krajowe spełniały wymogi zapewnienia skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE<sup>16</sup>.

#### **4. Sprzeczność ustawy z 20.12.2019 r. z zasadą pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej**

Zasada pierwszeństwa (nadrzędności, supremacji) prawa UE jest ściśle związana z zasadą bezpośredniego skutku. Doktryna bezpośredniego skutku gwarantuje, że z przepisów UE wynikają przysługujące jednostce prawa, a doktryna pierwszeństwa ma na celu zapewnienie, że bezpośrednio skuteczne prawa mają pierwszeństwo przed jakimkolwiek przepisem prawa krajowego lub krajową praktyką. Jest to zasadnicza reguła, wskazująca już na skalę naruszenia regulacjami ustawy z 20.12.2019 r. prawa unijnego.

Uwzględniając regulacje tego rodzaju jak w ww. ustawie – nie miałyby żadnego znaczenia uznanie, że przepis prawa UE przydaje jednostce prawa, których ochrona jest obowiązkiem sądów krajowych, jeżeli

---

16 Tak TSUE w wyroku z 27.2.2018 r., w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117, p. 30-41.



w razie stwierdzenia sprzeczności między prawem UE a prawem krajowym – prawo UE ustępowałoby krajowemu. A **takie konsekwencje przynoszą regulacje ustawy z 20.12.2019 r.** Wniosek ten jest o tyle ważny, że zasada pierwszeństwa jest zasadą absolutną, tzn. nie poddaje się ona z perspektywy prawa unijnego, w kształcie jaki nadało jej orzecznictwo TSUE, żadnym ograniczeniom.

Zasada pierwszeństwa nie sprowadza się wyłącznie do zakazu stosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym oraz do zakazu stanowienia prawa krajowego sprzecznego z prawem UE – to jest zbyt powierzchowne jej ujęcie, a tak często obecne w komentarzach w sferze publicznej. Naruszenie obowiązków wynikających z traktatów stanowiących UE (a zatem naruszenie zasady pierwszeństwa) może być m. in. skutkiem przyjmowania i utrzymywania regulacji krajowych, które są sprzeczne z prawem unijnym. Sytuacja taka stwarza stan niepewności prawnej co do możliwości powoływania się przez jednostki na przepisy prawa UE. Zasada pierwszeństwa jest złożona i wielowymiarowa - zawiera w sobie zwłaszcza takie obowiązki/nakazy i zakazy jak: **zakaz stwierdzania przez jakikolwiek organ państwa członkowskiego nieważności prawa UE, nakaz niestosowania przepisów krajowych sprzecznych** z bezpośrednio obowiązującymi przepisami unijnymi, **zakaz stanowienia prawa krajowego sprzecznego** z prawem UE, **zakaz utrzymywania** w mocy przepisów krajowych sprzecznych z prawem unijnym, **nakaz wykładni prawa krajowego** zgodnej z prawem UE (zasada skutku pośredniego prawa UE) czy wreszcie **nakaz wykładni prawa UE** zgodnej z wykładnią TSUE.

W związku z powyższym – to **rola sądów krajowych jest podstawowa**, gdyż sądy te są tymi, które **działają jako pierwsze w zapewnianiu ochrony praw jednostek** wynikających z prawa unijnego. Funkcję **sądów krajowych**, w sprawach gdzie zastosowanie ma prawo unijne, **scharakteryzował TSUE w wyroku Simmenthal z 1979 r.**, stwierdzając, że: **Obowiązkiem sądów krajowych jest zapewnienie efektywności prawu unijnemu w krajowych porządkach prawnych.** Istotnym elementem realizacji tego obowiązku jest umożliwienie dochodzenia roszczeń wynikających z prawa unijnego. Sądy krajowe zobowiązane są bowiem do **ochrony interesów podmiotów, których prawa mogą zostać podważone poprzez naruszenie prawa unijnego.** W opinii Trybunału, **sąd krajowy** zobowiązany jest w zakresie jego jurysdykcji, **stosować prawo unijne w całości i chronić uprawnienia, które to prawo nadaje jednostkom.** Następnie TS podkreśla, że **każdy przepis prawa krajowego oraz każda praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa mogąca naruszyć skuteczność prawa wspólnotowego** poprzez pozbawienie sądu

krajowego, w którego jurysdykcji jest zastosowanie tego prawa, **kompetencji do podjęcia wszelkich środków koniecznych w momencie aplikacji** rzeczonego prawa do niezastosowania przepisów krajowych mogących **pozbawić prawo wspólnotowe pełnej mocy i skuteczności**, jest niezgodna z tymi wymogami, wynikającymi z samej istoty prawa wspólnotowego.

**Obowiązkiem sądów krajowych, czego jawnie nie zauważa i czemu stoi otwarcie na przeszkodzie ustawa z 20.12.2019 r., jest zapewnienie pełnej skuteczności prawa unijnemu w krajowych porządkach prawnych.** Reguły te, uzupełnione i sprecyzowane w szeregu kolejnych orzeczeń trybunalskich, wciąż i nieodmiennie wiążą.

## 5. Sprzeczność ustawy z zasadą skutecznej ochrony sądowej i zasadą skuteczności prawa UE

Rozwiązania przyjęte w ustawie z 20.12.2019 r. nie są możliwe do pogodzenia z zasadą skutecznej ochrony sądowej oraz zasadą z nią powiązaną, tj. skuteczności prawa UE.

**Prawo do skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa Unii i służy przede wszystkim jednostkom** dla kontroli organów państwa członkowskiego w zakresie przestrzegania przez nie praw jednostek wywodzonych z prawa Unii Europejskiej. Zasada skutecznej ochrony sądowej została po raz pierwszy wywiedziona przez TSUE z EKPC (art. 6 i 13) oraz ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich<sup>17</sup>. Zasada ta stanowi **warunek dla funkcjonowania zasady skuteczności prawa UE**. Adresatami zasady skutecznej ochrony sądowej oraz prawa dostępu do sądu są organy państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują prawo UE. Pojęcie „stosowanie prawa UE” powinno być interpretowane szeroko, jako odnoszące się zarówno do sfery stanowienia, jak i *stricto* stosowania prawa<sup>18</sup>. Z kolei to ostatnie jest rozumiane zarówno jako stosowanie prawa krajowego będącego bezpośrednią transpozycją prawa UE, jak i podlegającego stosowaniu równoległe z prawem UE. Należy podkreślić, że tylko te rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach danego podmiotu, które zapadają w wyniku przeprowadzenia postępowania przed sądem, tj. szczególnie organem, charakteryzującym się gwarancjami niezależności, niezawisłości

17 Tak TS w wyroku z 15.5.1986 r. w sprawie 222/84, *Marguerite Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206; a także wyrok z 15.10.1987 r. w sprawie 222/86, *George Heylens i in.*, ECLI:EU:C:1987:442.

18 Komentarz do art. 51 KPP, s. [pkt 28] [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

i bezstronności oraz orzekającym ostatecznie w imieniu państwa i podanym wyłącznie prawu, mogą zagwarantować skuteczną ochronę sytuacji prawnej jednostki.

Bezpośrednimi adresatami obowiązku wynikającego z zasady skutecznej ochrony sądowej i prawa do sądu są równocześnie krajowe organy władzy ustawodawczej, wykonawczej (w zakresie, w jakim sprawują nadzór administracyjny czy też organizacyjny nad sądownictwem), jak i krajowe organy wymiaru sprawiedliwości. Zarówno stanowienie krajowych przepisów proceduralnych, jak i ich wykładnia dokonywana przez sądy w zakresie, w jakim służą realizacji materialnego prawa UE, wymagają uwzględnienia unijnego standardu prawa do skutecznej ochrony sądowej. **W skrajnym przypadku uwzględnienie tego standardu przez organ wymiaru sprawiedliwości oznaczać może obowiązek niezastosowania norm krajowych – dotyczy to m. in. ustawy z 20.12.2019 r.**

Obstrukcja praworządności w Polsce może doprowadzić do sytuacji, w której polskie sądy wciąż będą mogły zadawać pytania w trybie art. 267 TFUE, ale nie będą automatycznie spełniały standardu z art. 47 KPP, zgodnie z którym *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 (...)*. Artykuł 47 ustanawia prawo dostępu do sądu niezawisłego i bezstronnego, ustanowionego na mocy ustawy. Niezawisłość, bezstronność i ustanowienie na mocy ustawy stanowią zatem cechy ustrojowe organu, jakim jest sąd w rozumieniu art. 47 KPP. Analogiczne wymagania w stosunku do organu krajowego, który można uznać za „sąd” zawarte są w art. 6 ust. 1 EKPCz. Pierwszym z atrybutów „sądu”, które wymienia art. 47 KPP, jest jego niezawisłość. Zapewnienie niezawisłości sądownictwu stanowi istotę zasady efektywnej ochrony sądowej, a w konsekwencji także zasady skuteczności prawa UE. Cel regulacji z art. 267 TFUE jest odmienny od tej zawartej w art. 47 KPP.<sup>19</sup> Za ten pierwszy może być bowiem uznane szerokie otwarcie dostępu do TS w imię zapewnienia jednolitości wykładni prawa UE. Stąd problem uprawnienia danego organu do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

---

19 Szeroko na ten temat R. Grzeszczak, M. Krajewski, *Pojęcie „sąd” w świetle przepisów art. 47 KPP oraz art. 267 TFUE* (w:) Europejski Przegląd Sądowy 6/2014, s. 3-16. Zob. ostatnio opinia Rzecznika Generalnego Tancheva z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-624/18 i C-625/18, AK i in. p. *Sądowi Najwyższemu (niezależność Sądu Najwyższego)*, pkty 110-111.

rozstrzygany jest *ad casum*<sup>20</sup>. Tymczasem celem art. 47 KPP jest zapewnienie dostępu do niezawisłego organu, niezależnego od innych władz krajowych, który w sposób wiążący i ostateczny rozstrzyga spór o sytuację prawną podmiotu. W warunkach zmian w polskim sądownictwie standard z art. 47 KPP ulega na tyle poważnej erozji, że można założyć, że ustanie automatyczne uznanie polskich sądów za organy, którym powierza się rozstrzyganie spraw, o których mowa w art. 47 KPP<sup>21</sup>. Art. 47 KPP – ustanawia prawo do sądu (akapit drugi) i do skutecznego środka odwoławczego przed sądem, w razie naruszenia praw i wolności zagwarantowanych przez prawo UE (akapit pierwszy).

Aby ocenić czy dany organ jest organem sądowym, o którym mowa w art. 267 TFUE, TS stwierdza czy ten pierwszy posiada wszystkie wymienione wcześniej cechy ustrojowe i funkcjonalne. Z kolei stosowanie art. 47 KPP przebiega w inny sposób: w aspekcie ustrojowym polega na ocenie czy dany organ spełnia przesłanki ustrojowe, tak aby móc powierzyć mu sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Natomiast w aspekcie prawnopodmiotowym, kontrola przestrzegania art. 47 KPP polega na sprawdzeniu czy jednostce zapewniono dostęp do organu o odpowiednich cechach ustrojowych, który w jej sprawie był przez to uprawniony do wydania rozstrzygnięcia sądowego<sup>22</sup>.

Wprowadzenie regulacji z ustawy z 20.12.2019 r. może spowodować zatem utracenie przez polskie sądy zdolności do wypełniania standardów z art. 47 KPP. Jako sądy poddane rygorystycznej odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść swoich orzeczeń, mogą nie przejawiać wystarczających oznak niezależności w rozumieniu wyroku TSUE z 19.11.2019 r. Obywatele poddani ich jurysdykcji mogą racjonalnie spodziewać się orzeczeń zgodnych z oczekiwaniami władzy wykonawczej – która może kierować postępowaniem dyscyplinarnym – a nie zgodnych jedynie z możliwie najbardziej obiektywną wykładnią prawa dokonaną przez sąd wolny od wszelkich nacisków. Niejasny staje się wówczas status orzeczeń wszystkich sądów polskich. Orzeczenia mogą masowo podlegać wznowieniu lub powodować odpowiedzialność

---

20 Wyrok TS z dnia 13 grudnia 2013 r. w sprawie C-465/11 *Forposta S.A., ABC Direct Connect sp. z o.o. przeciwko Poczcie Polskiej S.A.*

21 Podobne hipotezy postawione zostały w: N. Półtorak, *Ochrona...*, s. 217 oraz A. Wróbel, N. Półtorak, *Komentarz do art. 47 KPP [w:] Karta...*, s. 1230. W odniesieniu do relacji obecnego art. 267 TFUE do art. 6 EKPCz problem zauważony również został w: A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich [w:] Przegląd Sądowy z 2002 r. z. 11-12*, s. 34.

22 R. Grzeszczak, M. Krajewski, *Pojęcie „sądu” w świetle przepisów art. 47 KPP oraz art. 267 TFUE (w:) Europejski Przegląd Sądowy 6/2014*, s. 3-16.

odszkodowawczą państwa za naruszenie prawa UE. Ich uznania mogą również masowo odmawiać sądy innych państw członkowskich (np. w razie wykonywania polskich orzeczeń cywilnych czy Europejskich Nakazów Aresztowania).

## **6. Ustawę z 20.12.2019 r. należy czytać i oceniać w kontekście całości zmian prawa w Polsce**

O ile wiele z diskutowanych zmian w prawie polskim można próbować uzasadniać funkcjonowaniem podobnych rozwiązań w którymś z innych państw członkowskich, o tyle należy jednak spojrzeć na nie w ujęciu systemowych zmian, sumować ich zakres. Wówczas dopiero otrzymuje się rzeczywisty obraz nowej sytuacji prawnej, jaka powstaje w Polsce od 2015 roku. Tak też należy odczytywać ustawę z 20.12.2019 r. **Dopiero suma podjętych działań daje pełen obraz destrukcji zasady rządów prawa w Polsce, zakresu niezgodności z prawem Unii Europejskiej.**

Przyjęcie ustawy z 20.12.2019 r. może spowodować wniesienie do TSUE kolejnej skargi Komisji Europejskiej. Należy to widzieć także w szerszym kontekście – spraw już zakończonych wyrokami przeciwko Polsce a zainicjowanych przez KE w trybie art. 258 TFUE, wciąż procedowanych innych postępowań oraz trwających postępowań z tytułu licznych pytań prejudycjalnych sądów polskich (art. 267 TFUE), a związanych z reformami w systemie sądownictwa w Polsce.

**Na szczególną uwagę zasługuje tocząca się aktualnie przed TSUE sprawa.** 3 kwietnia 2019 roku Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, tj. z art. 258 TFUE, przeciwko Polsce, w związku z nowym systemem stosowanych środków dyscyplinarnych wobec sędziów, który w jej opinii podważa niezawisłość polskich sędziów i nie zapewnia gwarancji chroniących sędziów przed kontrolą polityczną, jak wymaga tego w swoim licznym już orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości UE. 10 października 2019 roku Komisja przeszła w postępowaniu do fazy sądowej – skierowała bowiem skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE w tej sprawie i zawnioskowała przy tym o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym (sprawa C-791/19). Zakres zarzutów podniesionych w skardze jest bardzo szeroki. Ich wspólnym mianownikiem jest to, że dotyczą postępowań dyscyplinarnych. **Wyrok ten będzie miał olbrzymie znaczenie dla dalszych losów przeprowadzanych zmian w polskim sądownictwie.** Jest także wskazówką jak może wyglądać kolejne, czwarte, postępowanie w zw. z ustawą z 20.12.2019 roku.

Dodatkowo sądy polskie pytają prejudycjalnie o sprawy związane z łamaniem przez władze praworządności w Polsce, wiele z tych pytań czeka na odpowiedź. Dotyczą one takich zagadnień jak: status obecnej Krajowej Rady Sądownictwa w świetle prawa UE, środki zabezpieczające w postaci zawieszenia stosowania ustawy krajowej, status sędziów powołanych przez obecną KRS do Izby Cywilnej w Sądzie Najwyższym i wydawanych przez nich wyroków; ocena uprawnień Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów do orzekania w sądach różnych szczebli czy praktyki zniechęcania sędziów do zadawania pytań prejudycjalnych m.in. poprzez postępowania dyscyplinarne czy ustawowy nakaz umorzenia postępowań sądowych, w których zwrócono się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi.

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 TFUE prawem do wystąpienia do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego. Nowy system środków dyscyplinarnych składa się z 4 elementów: sądów dyscyplinarnych działających przy sądach apelacyjnych, Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym, rzeczników dyscyplinarnych, a także powołanego przez Ministra Sprawiedliwości Zespołu ds. Etyki i Postępowania Dyscyplinarnych Sędziów. Minister Sprawiedliwości, będący jednocześnie Prokuratorem Generalnym, ma kontrolę nad każdym z etapów postępowania dyscyplinarnego. System ten nie zapewnia niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej SN, w skład której wchodzi wyłącznie sędziowie wybrani przez obecną KRS, którą z kolei powołuje Sejm w procedurze o charakterze politycznym. Pogląd ten potwierdził SN w wyroku z 5 grudnia 2019 r., w którym SN zastosował wykładnię prawa UE z wyroku TSUE z dn. 19.11.2019. 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 SN 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 umożliwi Ministrowi Sprawiedliwości – za pośrednictwem mianowanych przez niego rzeczników dyscyplinarnych – doprowadzenie do sytuacji, w której przeciwko sędziom sądów powszechnych będą toczyć się długotrwałe postępowania dyscyplinarne. Pojawia się zatem uzasadnione ryzyko wykorzystania systemu dyscyplinarnego



do politycznej kontroli orzeczeń, o czym TS wypowiedział się w takich sprawach jak LM, dotyczącej Artura Celmera, oraz w sprawie C-8/19 RH. Trybunał orzekł, że standard niezawisłości sądów w rozumieniu prawa unijnego wymaga, żeby w systemie dyscyplinarnym dla sędziów istniały gwarancje, wykluczające ryzyko, że system będzie wykorzystany do politycznej kontroli postępowań sądowych i wydawanych przez sądy orzeczeń.

Nowy system ma również wpływ na prawo sędziów sądów powszechnych do obrony, które wynika z art. 6 EKPCz, a TS twierdził wielokrotnie, że jest elementem składowym prawa z art. 47 KPP. Sędziom nie zapewnia się zatem ochrony przed kontrolą polityczną, co podważa zasadę niezawisłości sędziów. Dodatkowo – mimo, że Sejm zrezygnował w ustawie z przepisów dotyczących pytań prejudycjalnych, to w systemie prawa polskiego funkcjonują już przepisy, które są jaskrawo sprzeczne z art. 267 TFUE, ustanawiającym prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Z ogółu zmian stanu prawnego i okoliczności faktycznych, jakie zachodzą w Polsce, wynika, że nowy system środków dyscyplinarnych umożliwi 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 (każdego rzędu) miał niczym nieograniczoną swobodę zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne i to na każdym etapie postępowania.

**Reformy przeprowadzone od 2015 roku prowadzą do utrzymywania sędziów w ciągłym stanie zagrożenia wszczęciem lub uporczywym prowadzeniem postępowań wyjaśniających bądź dyscyplinarnych.** Skalę naruszeń prawa UE w związku z reformami sądownictwa od 2015 roku obrazuje ilość pytań prejudycjalnych złożonych przez polskie sądy do TSUE, aktualnie w toku pozostaje kilkanaście **pytań prejudycjalnych**, w których sądy pytają zasadniczo czy zgodne z prawem unijnym są poszczególne elementy reform sądowych, takich jak powołanie neo-Krajowej Rady Sądownictwa, status nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym, czy model dyscyplinowania sędziów.

## 7. Spodziewane konsekwencje wejścia ustawy w życie

Zakładając, że ustawa z 20.12.2019 r. wejdzie w życie w kształcie, jaki jest zawarty w druku senackim nr 30, pociągnie to za sobą **szereg konsekwencji, które można podzielić na bezpośrednie i pośrednie oraz krótkofalowe oraz prawne i pozaprawne.**

Do grupy konsekwencji bezpośrednich oraz prawnych należy przede wszystkim możliwość złożenia w trybie przyspieszonym skargi do TSUE przeciwko Polsce przez Komisję Europejską w trybie art. 258 TFUE, wraz z także bardzo prawdopodobnym wnioskiem o wydanie przez prezesa TS postanowienia w sprawie środków tymczasowych (zabezpieczających) w postaci niestosowania ww. ustawy aż do wydania wyroku. Wiele zależeć będzie od postawy polskiego rządu, przyjmując jednak za prawdopodobne kontynuowanie dotychczasowej polityki, o której była mowa we wprowadzeniu do opinii, należy spodziewać się dalszych perturbacji: konsekwencją niedostosowania się do środków tymczasowych albo niewykonania wyroku ostatecznego jest możliwość nałożenia przez TSUE, w następstwie wniosku KE, dotkliwych sankcji finansowych w trybie, odpowiednio, art. 279 bądź 260 TFUE.

Kolejne konsekwencje to szereg wydarzeń o charakterze powiązanym, prawnym i pozaprawnym. Należy wymienić tu zwłaszcza proces izolacji Polski w Unii Europejskiej, narażenia beneficjentów środków pomocowych na wstrzymanie wypłat (i innych form ograniczania przyznawania środków) w związku z nierespektowaniem zasady rządów prawa w Polsce. Kolejnym spodziewanym skutkiem, którego natężenie w chwili przygotowywania niniejszej opinii jest trudne do sprecyzowania, może być znaczące osłabienie a wręcz podważenie zasady zaufania między Państwami Członkowskimi m. in. w wymiarze współpracy wymiarów sprawiedliwości. Może to oznaczać, że będą kwestionowane nie tylko, jak ma to już teraz miejsce, wydane przez sądy polskie ENA, ale nie będą także uznawane automatycznie wyroki sądów polskich w innego rodzaju sprawach, np. w obrocie gospodarczym, sprawach rodzinnych i opiekuńczych etc. Złamanie zasady zaufania, będącej podstawą funkcjonowania systemu integracyjnego – rynku wewnętrznego (wymiaru gospodarczego integracji), ale także podstawy dla budowania i funkcjonowania Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, oznacza nieprzewidywalne w zakresie konsekwencje dla Polski, na końcu których jawi się chaos prawny, izolacja gospodarcza, prawna i polityczna.



## 7.1. Skarga Komisji Europejskiej przeciwko Polsce w trybie art. 258 TFUE

Źródłem obowiązków wynikających z prawa unijnego, nazywanych zbiorczo „zobowiązaniami traktatowymi”, są obowiązki wynikające z norm traktatów stanowiących UE czy z KPP, a także z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, aktów prawa pochodnego i aktów stosowania prawa. Pojęcie „uchybień zobowiązaniom traktatowym” jest interpretowane szeroko. Mieszczą się w tym zakresie przykładowo tworzenie i utrzymywanie mocy przepisów krajowych sprzecznych z prawem unijnym (*vide* ustawa z 20.12.2019 r.), utrwalona praktyka organów państwa sprzeczna z prawem UE (jak np. system środków dyscyplinarnych stosowanych wobec sędziów w Polsce, na co powołała się KE w skardze z października 2019), trwałe i powszechne praktyki organów administracji niezgodne z prawem UE, a także np. utrwalona, sprzeczna z prawem UE linia orzecznicza sądów krajowych. Przedmiotem uchybień mogą być zatem działania i zaniechania każdej z władz, tj. prawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej.

Są podstawy zatem do złożenia, w przyspieszonym czasie, skargi Komisji Europejskiej przeciwko Polsce. Pogląd ten jest uzasadniony kilkoma obserwacjami. Niebywała jest skala sprzeczności ustawy z prawem unijnym, jej konsekwentne dążenie do zablokowania możliwości wykonywania przez sądy polskie wyroku TSUE z 19.11.2019 roku. Komisja dała jasny sygnał dotyczący swojego stanowiska w związku z projektem ustawy, pisząc list do władz Polski i podkreślając, że wszelkie zmiany legislacyjne w prawie polskim *muszą być zgodne z wymogami, leżącymi u podstaw porządku prawnego UE i nie powinny prowadzić do dalszego pogorszenia się stanu praworządności w Polsce*. Ponadto w liście zachęcano władze do konsultacji powstających przepisów w zakresie sądownictwa polskiego m. in. z Komisją Wenecką Rady Europy. Dodatkowo będzie to spójne z Komunikatem KE z 17 lipca 2019 roku w sprawie *Umocnienia praworządności w Unii – plan działania*<sup>23</sup>. 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 uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego związanych z praworządnością,

---

23 Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Umocnienie Praworządności W Unii Plan Działania*, 17.7.2019r. COM(2019) 343 final

a w razie potrzeby zwróci się o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym oraz o zastosowanie środków tymczasowych.

**Zarówno skala naruszeń prawa UE w przedmiotowej ustawie, jak i ich świadomość, a wreszcie waga i zakres skutków naruszeń oraz treść przywołanego Komunikatu, uzasadniają pogląd, że KE wystąpi o tryb przyspieszony postępowania oraz o zastosowanie środków tymczasowych.**

Powstaje jednak uzasadniona obawa co do woli wykonania tych ewentualnych środków, zapewne w postaci zakazu stosowania całej ustawy aż do czasu wydania ostatecznego wyroku przez TSUE, ze strony rządu Polski. Doszło już bowiem do precedensu w tym zakresie, tj. do pierwszego w historii orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej niezastosowania się państwa do środków tymczasowych ustanowionych przez ten sąd. W tym wypadku dotyczy to niezastosowania się Polski do środków przyjętych na podstawie art. 279 TFUE i art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, dnia 20 listopada 2017 roku (ECLI:EU:C:2017:877), w postępowaniu KE przeciwko Polsce, w sprawie dotyczącej Puszczy Białowieskiej. Środki te polegały na zakazie aktywnych działań gospodarki leśnej na określonych siedliskach w Puszczy Białowieskiej aż do chwili ogłoszenia wyroku kończącego sprawę. Ma to o tyle znaczenie, że w efekcie tych wydarzeń uznano, że sankcje finansowe przewidziane w art. 260 TFUE w związku z niewykonaniem wyroku, mogą być zasądzone na wniosek KE także wobec sytuacji niewykonania środka tymczasowego. Jest to ważny sygnał dla rządu, gdyż w ewentualnej skardze KE, jakiej (jak będzie o tym mowa) należy się spodziewać po wejściu w życie ustawy z 20.12.2019 r., zapewne dojdzie do zawnioskowania o środki tymczasowe w postaci niestosowania przepisów ustawy.

Należy dodać, że KE będzie musiała wstrzymać się z rozpoczęciem procedury z art. 258 TFUE aż do momentu wejścia w życie ustawy. Postępowania z tytułu uchybienia zobowiązaniom traktatowym odnoszą się bowiem do tych, które już miały miejsce, jest to rodzaj kontroli *ex post*, która ma na celu przywrócenie poszanowania już naruszonego porządku prawnego UE. Postępowania z tytułu uchybienia zobowiązaniom traktatowym mają jeden podstawowy cel – **zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym.**

Postępowania z tytułu uchybienia zobowiązaniom traktatowym mają złożony przebieg, z dużym stopniem uznaniowości ze strony Komisji Europejskiej, **która dyskrecjonalnie decyduje czy dane postępowanie powinno zostać wszczęte, jak i o tym, czy powinno być na każdym z jego etapów kontynuowane.** Dlatego nie można mówić o obowiązku

formalnym Komisji do złożenia niniejszej skargi w zw. z wejściem w życie ustawy z 20.12.2019 r. Rola Trybunału Sprawiedliwości rozpoczyna się w tych przypadkach, w których Komisja Europejska zdecyduje się na wniesienie skargi i nie wycofa jej przed wydaniem orzeczenia. W modelowym ujęciu postępowań z tytułu uchybienia zobowiązaniom traktatowym występują dwa podstawowe etapy – nieformalny i formalny. Pierwszy z nich jest **nieformalny** i polega na powzięciu i weryfikacji informacji dotyczących uchybienia zobowiązaniom traktatowym przez dane państwo członkowskie (zapewne można uznać, że już w tej chwili ma to miejsce w zw. z omawianą tu ustawą i procesem legislacyjnym). Kolejny **etap** jest rozpoczęciem procedury **i ma charakter sformalizowany**, a rozpoczyna się od formalnego dialogu Komisji z państwem członkowskim (poprzez skierowanie do zainteresowanego państwa członkowskiego formalnych zarzutów wraz z wezwaniem do usunięcia uchybienia). Jeśli ten nie przyniesie zadowalających KE wyników – może dojść do **etapu sądowego**. Komisja Europejska kieruje wówczas skargę do Trybunału Sprawiedliwości, który jest właściwy do rozpatrywania skarg na państwa członkowskie. Etapy te nie przebiegają jednak w lustrzany sposób we wszystkich postępowaniach z tytułu uchybienia zobowiązaniom traktatowym. Ponad 90% spraw jest zamykanych na administracyjnym etapie postępowania, co oznacza, że państwa wychodzą naprzeciw żądaniom KE, bądź ta ostatnia uznaje udzielone wyjaśnienia zainteresowanego Państwa Członkowskiego za satysfakcjonujące. W przypadku ustawy z 20.12.2019 r. musiałoby to zapewne oznaczać odstąpienie od niej przez prawodawcę/rząd w całości. Pismem rozpoczynającym administracyjny etap postępowania są **zarzuty formalne** (wraz z wezwaniem do usunięcia uchybienia). Komisja Europejska informuje państwo członkowskie o tym, że odnotowała naruszenie wskazanych zobowiązań traktatowych i wyznacza termin na przedstawienie uwag ze strony państwa członkowskiego. Pismo to ma znaczenie takie, że zgodnie z zasadą **tożsamości zarzutów**, w ewentualnej skardze i uzasadnionej opinii nie można wykroczyć poza zakres uchybień wskazanych w zarzutach formalnych. Wezwanie do usunięcia uchybienia określa też termin, w jakim państwo członkowskie powinno odnieść się do stanowiska Komisji. Data odpowiedzi na zarzuty Komisji jest wyznaczana zwykle na dwa miesiące od wystosowania wezwania, jednak może to być termin krótszy, nawet kilkudniowy, co zapewne jest możliwe przy ew. skardze KE w przypadku ustawy z 20.12.2019 r. **Po upływie tego terminu** Komisja może (ale nie musi) kontynuować postępowanie, którego następnym etapem jest przedstawienie **uzasadnionej opinii**, w której KE przedstawia argumenty świadczące o istnieniu zarzucanego

uchybień. Określa także w nim **termin, w ramach którego państwo członkowskie powinno odnieść się do zarzucanego uchybienia**, na ogół 2-miesięczny, ale także w tym wypadku może to być krótszy lub dłuższy czas oczekiwania. W przypadku zaskarżenia ustawy z 20.12.2019 r. należy spodziewać się terminu jak najkrótszego. Co istotne – TSUE ocenia istnienie uchybienia w dacie ustalonej na podstawie upływu terminu przedstawionego przez Komisję Europejską uzasadnionej opinii. W przypadku niepodjęcia satysfakcjonujących ją działań przez pozwane państwo (we wskazanym w uzasadnionej opinii terminie), **Komisja Europejska rozpoczyna sądową fazę postępowania, a kończy etap administracyjny**. Do rozpatrywania skarg skierowanych przeciwko państwom członkowskim **uprawniony jest Trybunał Sprawiedliwości**. Możliwe jest połączenie kilku postępowań z tytułu uchybienia zobowiązaniom traktatowym w jednej skardze Komisji. Co więcej – możliwym scenariuszem w przypadku polskim wydaje się też sytuacja, w której KE potraktuje praktykę Polski (zmiany w ustawach dotyczących sądownictwa) jako **uchybiecie zobowiązaniom traktatowym o charakterze generalnym i ciągłym**. Jeżeli **państwo członkowskie dopuszcza się wielu rodzajowo podobnych uchybień**, a w efekcie jest to tego rodzaju zarzut, to na Polsce spoczywać będzie ciężar dowodu zaprzestania danej praktyki sprzecznej z prawem unijnym. Jest to odwrócenie ciężaru dowodu, który w tradycyjnym modelu postępowania z art. 258 spoczywa na KE. Nie wchodząc w szczegóły postępowania przed TS – wypada podkreślić jednak, że po wymianie pism, następuje faza ustna, tj. rozprawa. Wcześniej jednak może odbyć się posiedzenie w sprawie zastosowania środków tymczasowych, o których już była w opinii mowa, a które są wielce prawdopodobne w postępowaniu w sprawie ustawy z 20.12.2019 roku. W przypadku wydania wyroku potwierdzającego (a więc afirmującego) stanowisko KE, kluczowe znaczenie ma jego wykonanie. Wyrok nakłada na władze państwa członkowskiego **nakaz podjęcia wszelkich środków mających na celu dostosowanie do wymogów prawa unijnego**. Z orzecznictwa samego TS wynika, że wykonanie wyroku **musi się rozpocząć niezwłocznie**.<sup>24</sup> W przypadku **uchylania się przez państwo od wykonania wyroku Trybunału KE** może uruchomić postępowanie kolejne, na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE. W tym przypadku **nie ma już wezwania do usunięcia uchybienia ani uzasadnionej opinii**. Komisja wzywa **do przedstawienia uwag w przedmiocie działań podjętych w celu wykonania wyroku**. Daje na to, z reguły, 2 miesiące, a po upływie

---

24 Wyrok TS z 30.05.2013 r. w sprawie C-270/11, *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Szwecji*, pkt 56, EU:C:2013:339.

tego terminu **następuje wniesienie skargi do Trybunału**. W wyroku stwierdzającym uchybienie możliwe jest **nałożenie na państwo sankcji finansowych**. Art. 260 ust. 2 TFUE przewiduje możliwość nałożenia sankcji finansowych w postaci **ryczałtu** lub **okresowej kary pieniężnej**. Celem ryczałtu jest ukaranie państwa członkowskiego z powodu niewykonania wyroku Trybunału, za czas od wydania pierwszego wyroku stwierdzającego uchybienie do momentu orzekania przez Trybunał o nałożeniu sankcji finansowych. Ryczałt jest określany jednorazowo w formie skumulowanej kwoty, a okresowa kara pieniężna jest określana według stawki dziennej i jest wnoszona w okresach półrocznych, tak długo, jak państwo członkowskie nie przedstawi dowodów na wykonanie wyroku. Oba rodzaje sankcji **można zasądzić łącznie** w tej samej sprawie. W praktyce Trybunał, mimo że nie jest związany wyliczeniami i żądanymi kwotami ze strony KE, przyjmuje sposób kalkulacji zaproponowany przez Komisję w formie komunikatów. Na wymiar wysokości sankcji finansowych wpływają trzy czynniki, tj.: **powaga uchybienia**, **długość trwania uchybienia** oraz zapewnienie efektu odstraszającego - mierzonego jednak do **możliwości finansowych danego państwa**. W przypadku ew. kary dla Polski trudno jest przewidzieć jej wymiar, niemniej kara ryczałtowa to mogą być sumy wyrażone w milionach euro, a stawki dzienne w tysiącach.

Warto w tym miejscu dodać, że waga postępowań w trybie art. 258 (odmiennie od tego, co ma miejsce w przypadku pytań prejudycjalnych i zapadłych na ich kanwie wyroków TS) polega zwłaszcza na tym, że **Trybunał wprost ocenia zgodność przepisów prawa krajowego z prawem UE**.

## **7.2. Rozwarstwienie się linii orzeczniczych sądów krajowych**

Istnieje poważne zagrożenie wystąpienia w najbliższym już czasie niejednolitości praktyki orzeczniczej sądów polskich. **Dodatkowo niekorzystny wyrok TS przeciwko Polsce w zw. z ustawą z 20.12.2019 roku, wobec możliwego zaskarżenia np. przez Prezydenta RP ustawy do TK i uzyskania tam wyroku uznającego tę ustawę za zgodną z Konstytucją, nasili te tendencje w sposób trudny do przewidzenia**. Prowadzi to tym samym do naruszenia zasady pewności prawa. W chwili przygotowywania niniejszej opinii są już pierwsze tego przykłady. W marcu 2019 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że procedura wyboru nowej KRS jest zgodna z Konstytucją. Natomiast w 2020 roku Trybunał Sprawiedliwości UE wyda wyrok, w którym oceni status obecnej KRS. Zakładając,

że TSUE oceni, że obecna KRS nie spełnia standardów niezależności w rozumieniu prawa UE, na co wskazuje już wyrok z 19.11.2019 roku, to powstanie dwugłos orzeczniczy. Oczywiście zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, wyrok TSUE będzie miał pierwszeństwo przed prawem krajowym i wyrokiem TK. Nie ułatwi to jednak zaprowadzenia porządku do i tak coraz bardziej fragmentowanego orzecznictwa sądów krajowych. Dodać należy, że wyrok TSUE wywiera skutki prawne retroaktywnie, od daty wstąpienia zainteresowanego państwa członkowskiego do UE. Zatem fakt, że TK wyda uprzednio wyrok o zgodności przedmiotowych przepisów z Konstytucją RP w niczym nie stanowi przeszkody dla TSUE do działania ani nie pozbawia jego wyroków skutków prawnych opisanych w powyższych częściach opinii.

Możliwe będą w efekcie **wznowienia postępowań w sprawach z udziałem Izby Dyscyplinarnej** czy innych sędziów, którzy nie mają oznak niezależności, jak również potencjalnie możliwe są **pozwy odszkodowawcze**, zakładając jednakże możliwość wypełnienia testu w tych postępowaniach (wykazania szkody, którą spowodowały orzeczenia wydane przez skład sądu niewłaściwie obsadzony i związku przyczynowego).

Dodatkowo należy uwzględnić w scenariuszach rozwoju sytuacji relacji Polski i UE po uchwaleniu ustawy z 20.12.2019 roku także reakcje innych państw członkowskich - jeżeli bowiem okaże się, że sądy państw członkowskich nie będą uznawać orzeczeń polskich sądów, to **dojdzie do złamania podstaw funkcjonowania UE jako takiej, a zwłaszcza jej rynku wewnętrznego i Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**, w ramach której współpracują ze sobą sądy, policja czy prokuratury. Stan niepewności i chaosu prawnego przełoży się wprost na sprawy gospodarcze i sytuację obywateli polskich. Sądy polskie mogą przestać stanowić część przestrzeni unijnej na zwykłych zasadach, a stać się jej częścią w ograniczonym tylko zakresie, tzn. istnieje ryzyko, że będą traktowane jako spełniające przesłanki aby, zgodnie z art. 267 TFUE, zapytać prejudycjalnie TS o wykładnię (ważność) prawa UE, ale nie będą już uważane za sądy w rozumieniu art. 47 KPP, tzn. takie, które by spełniały automatycznie standard skutecznej ochrony sądowej oraz prawa dostępu do sądu.

### **7.3. Ograniczenia wypłat ze środków budżetowych przyznanych Polsce**

Komisja Europejska zakończyła już prace nad projektem rozporządzenia, które **uzależnia wypłacanie pieniędzy z unijnych funduszy od**



**przestrzegania praworządności w danym państwie**<sup>25</sup>. Wniosek rozporządzenia, który aktualnie znajduje się w fazie procesu legislacyjnego (w PE i Radzie) został oparty na komunikacie Komisji z 2014 r. pt. *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności* (COM(2014) 158 final) oraz komunikacie Komisji z lutego 2018 r. pt. *Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r.* (COM(2018) 98 final), jak również na normach i zasadach wypracowanych przez Radę Europy. Rozporządzenie ma na celu ochronę budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich i zmierza do ochrony finansów Unii w drodze zobowiązania państw członkowskich do stosowania wystarczająco solidnych zabezpieczeń dotyczących zarządzania środkami unijnymi i ich wydatkowania. Państwa członkowskie już teraz muszą wykazywać, że dysponują odpowiednimi zabezpieczeniami instytucjonalnymi i proceduralnymi pozwalającymi zagwarantować, że środki unijne będą wydatkowane skutecznie i zgodnie z prawem. Prawidłowe funkcjonowanie tych krajowych mechanizmów weryfikacyjnych nie jest możliwe do zapewnienia bez nadzoru sprawowanego przez niezależny wymiar sprawiedliwości, prokuraturę i organy dochodzeniowe zajmujące się walką z nadużyciami finansowymi i korupcją. W efekcie, po stwierdzeniu uogólnionego braku w zakresie praworządności można będzie zawiesić płatności lub dokonać ich korekty, wprowadzić zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych, ograniczyć zobowiązania lub wstrzymać bieg terminów płatności i będzie to miało zastosowanie do wszystkich funduszy UE. Komisja może stwierdzić wystąpienie uogólnionego braku w zakresie praworządności zwłaszcza wówczas, gdy zagrożona jest niezależność wymiaru sprawiedliwości, gdy nie zapobiegnięto arbitralnym lub bezprawnym działaniom organów publicznych bądź ich nie poprawiono lub nie nałożono za nie sankcji, gdy utrudnione jest uzyskanie przez organy publiczne zasobów, co wpływa na ich funkcjonowanie, gdy nie podjęto działań w celu uniknięcia konfliktu interesów między organami publicznymi oraz gdy państwo ogranicza dostępność i skuteczność środków ochrony. Ponieważ w świetle przedstawionych już uwag, sytuacja praworządności w Polsce ulegnie skokowemu wręcz pogorszeniu, rozporządzenie to będzie mogło zostać zastosowane właśnie do Polski, zapewne jako do pierwszego państwa.

---

25 Wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, COM/2018/324 final - 2018/0136 (COD).

## Spis treści:

Konkluzje . . . . .	3
Uwagi wprowadzające. . . . .	5
1. Źródła kompetencji Unii w przedmiocie oceny reform sądownictwa w państwie członkowskim – podział kompetencji między państwa a UE a sprawa organizacji sądownictwa . . . . .	9
2. Ustawa z 20 grudnia 2019 roku wobec wyroku TSUE z 19.11.2019 w sprawie C-585/18 i in. . . . .	12
3. Sprzeczność ustawy z unijną zasadą lojalności . . . . .	15
4. Sprzeczność ustawy z zasadą pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej. . .	16
5. Sprzeczność ustawy z zasadą skutecznej ochrony sądowej i zasadą skuteczności prawa UE. . . . .	18
6. Ustawę z 20.12.2019 należy czytać i oceniać w kontekście całości zmian prawa w Polsce. . . . .	21
7. Spodziewane konsekwencje wejścia ustawy w życie . . . . .	24
7.1 Skarga komisji europejskiej przeciwko Polsce w trybie art. 258 TFUE. . . . .	25
7.2 Rozwarstwienie się linii orzeczniczych sądów krajowych. . . . .	29
7.3 Ograniczenia wypłat ze środków budżetowych przyznanych Polsce .	30