

2 orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Kryteria niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów oraz niezawisłości sędziów

Criteria of independence of the body participating in the procedure of appointing judges and the principle of judicial independence

Streszczenie Trybunał Sprawiedliwości UE w dniu 19 listopada 2019 r. wydał wyrok w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa (C-585/18) oraz CP (C-624/18), DO (C-625/18) przeciwko Sądowi Najwyższemu, w którym szczegółowo zaprezentował kryteria niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów oraz niezawisłości sędziów. Zgodnie z orzeczeniem, jeżeli spory dotyczące stosowania prawa Unii należą do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu art. 47 Karty praw podstawowych, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym.

Słowa kluczowe: zasada niezawisłości sędziów, pierwszeństwo prawa Unii, Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego.

Summary According to the judgment of the Court of Justice of the EU of 19 November 2019, C-585/18, C-624/18 and C-625/18, in joined cases A.K. vs. Krajowa Rada Sądownictwa (C-585/18) and CP (C-624/18), DO (C-625/18) vs. Sąd Najwyższy, if cases concerning the application of EU law falling within the exclusive jurisdiction of a court which is not an independent and impartial tribunal, within the meaning of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the principle of the primacy of EU law must be interpreted as requiring the referring court to disapply the provision of national law which reserves jurisdiction to hear and rule on the cases in the main proceedings to the abovementioned chamber.

Keywords: principle of judicial independence, primacy of EU law, Disciplinary Chamber of the Supreme Court

JEL: K31

Sprawy C-585/18, C-624/18 i C-625/18 dotyczyły sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (C-585/18) oraz dwóch sędziów Sądu Najwyższego (C-624/18 i C-625/18), którzy osiągnęli wiek 65 lat przed wejściem w życie ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (DzU z 2018 r. poz. 5, dalej: nowa ustawa o Sądzie Najwyższym). Sędzia NSA złożył oświadczenie, w którym wyraził wolę dalszego zajmowania stanowiska. Krajowa Rada Sądownictwa wydała negatywną opinię w sprawie tego wniosku. A.K. złożył odwołanie od tej opinii do Sądu Najwyższego podnosząc, że jego wcześniejsze przejście w stan spoczynku w wieku 65 lat narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta praw podstawowych), a także dyrektywę Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. 2000, L 303, s. 16 — wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 4, s. 79, dalej: dyrektywa 2000/78), w szczególności jej art. 9 ust. 1. Dwóch sędziów SN nie złożyło oświadczenia wyrażającego wolę dalszego zajmowania stanowiska, po czym wystąpili do Sądu Najwyższego ze skierowanym przeciwko temu sądowi powództwem o ustalenie, że ich stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego w stanie czynnym nie przekształcił się w stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego w stanie spoczynku, opierając swoje twierdzenie w szczególności

na naruszeniu art. 2 ust. 1 dyrektywy 2000/78 zakazującego dyskryminacji ze względu na wiek.

Pytania prejudycjalne zadane przez Sąd Najwyższy (Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) w sprawie C-585/18 oraz pytania drugie i trzecie zadane przez ten sam sąd w sprawach C-624/18 i C-625/18 Trybunał rozpatrzył łącznie. Pytania te dotyczyły ustalenia, czy art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 267 TFUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że Izba Sądu Najwyższego sześciu państwa członkowskiego, taka jak Izba Dyscyplinarna, która ma orzekać w sprawach podlegających prawu Unii, spełnia, pod względem warunków, na jakich została ustanowiona i na jakich zostali powołani jej członkowie, wymogi niezawisłości i bezstronności wymagane na mocy tych postanowień prawa Unii. Na wypadek, gdyby tak nie było, sąd odsyłający zwrócił się z pytaniem, czy zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od tego sądu odstąpienia od stosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość do rozpoznawania takich spraw dla wspomnianej izby sądowej. W zakresie pierwszego pytania przedstawionego w sprawach C-624/18 i C-625/18 Trybunał stwierdził, że nie ma już potrzeby orzekania w jego przedmiocie z uwagi na faktyczne ustanowienie Izby Dyscyplinarnej.

Na wstępie rozważań dotyczących merytorycznego rozpoznania pytań Trybunał wskazał, że w rozpatrywa-

nych sprawach dotyczących naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek w zakresie zatrudnienia, zastosowaniu podlegają zarówno art. 47 Karty praw podstawowych, gwarantujący prawo do skutecznej ochrony sądowej, jak i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78, potwierdzający to prawo do skutecznego środka prawnego. Przypomniawszy, że nawet jeżeli to prawo wewnętrzne każdego państwa członkowskiego powinno wskazywać właściwe organy sądowe oraz określać zasady postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę praw jednostki wynikających z prawa Unii, to państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej tych praw, zagwarantowanego w art. 47 Karty praw podstawowych (zob. podobnie wyroki w sprawach IN. CO. GE. '90 i in., od C-10/97 do C-22/97 i przytoczone tam orzecznictwo; Impact, C-268/06 oraz E. ON Földgáz Trade, C-510/13 i przytoczone tam orzecznictwo).

Z samego brzmienia art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych wynika, że określone w nim prawo podstawowe do skutecznego środka prawnego oznacza w szczególności przysługujące każdemu prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi zatem w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego (wyrok w sprawie Komisja/Polska, C-619/18 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał wskazał na dwa aspekty niezawisłości sędziowskiej. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, polega w szczególności na tym, że organ wypełnia swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej oraz bez podporządkowania komukolwiek (wyroki w sprawach Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU i przytoczone tam orzecznictwo oraz Komisja/Polska, C-619/18). Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu oraz wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (wyroki w sprawach Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU i przytoczone tam orzecznictwo oraz Komisja/Polska, C-619/18). Trybunał podkreślił, że gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów (wyroki w sprawach Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU i przytoczone tam orzecznictwo oraz Komisja/Polska, C-619/18). Ponadto

konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej (zob. podobnie wyrok w sprawie Poltorak, C-452/16 PPU). Wymienione zasady powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów (zob. podobnie wyrok w sprawie Komisja/Polska, C-619/18 i przytoczone tam orzecznictwo).

W rozpatrywanych sprawach wątpliwości wyrażone przez sąd odsyłający dotyczą oceny, czy w świetle przepisów krajowych dotyczących utworzenia takiego organu jak Izba Dyscyplinarna i określających w szczególności przysługujące mu właściwości, skład oraz warunki i zasady powoływania zasiadających w nim sędziów, a także warunki i zasady, na jakich zostali powołani mający w nim zasiadać sędziowie, spełniają wymogi niezawisłości i bezstronności, które sąd musi spełniać na mocy art. 47 Karty praw podstawowych, gdy orzeka w sporze, w którym jednostka powołuje się na naruszenie względem niej prawa Unii. Trybunał wskazał, że ocena ta należy do sądu odsyłającego, po dokonaniu przez niego niezbędnych w tym celu ustaleń. Jak przypomniał Trybunał, art. 267 TFUE nie upoważnia Trybunału do stosowania przepisów prawa Unii w określonej sprawie, ale wyłącznie do orzekania w kwestii wykładni traktatów oraz aktów przyjętych przez instytucje Unii. Trybunał może jednak dostarczyć sądowi krajowemu elementów wykładni prawa Unii, które mogą być dla niego przydatne przy dokonywaniu oceny skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa (wyrok w sprawie CEZ Razpredelenie Bylgarija, C-83/14 i przytoczone tam orzecznictwo).

W tym zakresie Trybunał zauważył, że sam fakt powołania członków Izby Dyscyplinarnej przez Prezydenta RP nie może powodować zależności owych członków od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków (zob. podobnie wyrok w sprawie D. i A., C-175/11 oraz orzeczenia ETPC: w sprawie Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, w sprawie Zolotas przeciwko Grecji, CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, w sprawie Sacilor Lormines przeciwko Francji, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101 oraz w sprawie Thiam przeciwko Francji, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał zwrócił jednak uwagę na konieczność upewnienia się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu tych członków są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani (zob. wyrok w sprawie Komisja/Polska, C-619/18). Odnosząc się do roli KRS w procesie powołania sędziów Izby Dyscyplinarnej zauważył, że co do zasady interwencja takiego organu może przyczynić się do obiektywizacji tego procesu. Warunkiem pozostaje

jednak niezależność KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć wniosek o powołanie (zob. wyrok w sprawie Komisja/Polska, C-619/18). Trybunał podkreślił, że stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe jako organowi, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 Karty praw podstawowych. To jednak do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy KRS daje wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sąd odsyłający powinien dokonać tej oceny na podstawie wszystkich okoliczności zarówno faktycznych jak i prawnych dotyczących okoliczności, w jakich członkowie KRS zostali wybrani, oraz sposobu, w jaki organ ten konkretnie wypełnia wyznaczoną mu rolę.

Odnosząc się do czynników, które zdaniem sądu odsyłającego mogą wzbudzać wątpliwości co do niezależności KRS, Trybunał wskazał, że zbieg tych czynników, w połączeniu z okolicznościami w jakich wyborów tych dokonano, może prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie. Trybunał wskazał czynniki, które mogą okazać się istotne do celów całościowej oceny. Po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu. Po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez grupę 2000 obywateli lub 25 sędziów, co sprawia, że taka reforma prowadzi do zwiększenia liczby członków KRS z nadania sił politycznych lub przez nie wybranych do 23 z 25 członków, których liczy ten organ. Po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie. Ponadto sąd odsyłający dokonując całościowej oceny może uwzględnić sposób, w jaki organ ten wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz wykonuje swoje poszczególne kompetencje, w szczególności, czy czyni to w sposób, który może podać w wątpliwość jego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Następnie Trybunał stwierdził, że sąd odsyłający może wziąć pod uwagę również inne czynniki charakteryzujące Izbę Dyscyplinarną w celu ustalenia, czy ten organ sądowy i jego członkowie spełniają wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 Karty praw podstawowych. Po pierwsze, jest to okoliczność, że Izbie Dyscyplinarnej przyznano na podstawie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym wyłączną właściwość w sprawach

z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, w których to sprawach dotychczas rozstrzygały sądy powszechne. Trybunał podkreślił, że jeżeli chodzi o sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, takie jak sprawy w postępowaniu głównym, ich przydzielenie Izbie Dyscyplinarnej nastąpiło równoległe z przyjęciem przepisów nowej ustawy o Sądzie Najwyższym przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i zastosowanie tego środka wobec urzędujących sędziów oraz przyznających Prezydentowi RP dyskrecyjne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku. W wyroku z 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (C-619/18), Trybunał stwierdził, że z powodu przyjęcia wspomnianych środków Rzeczpospolita Polska naruszyła nieusuwalność i niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego i uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Po drugie, na podstawie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym w skład Izby Dyscyplinarnej mogą wchodzić wyłącznie nowo powołani sędziowie, co oznacza wykluczenie sędziów pełniących już urząd na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Po trzecie, Trybunał zwrócił uwagę na szczególnie wysoki stopień autonomii Izby Dyscyplinarnej w ramach Sądu Najwyższego. Zdaniem Trybunału, każda ze wskazanych okoliczności sama w sobie nie prowadzi do podania w wątpliwość niezależności Izby Dyscyplinarnej. Jednak zbieg tych okoliczności może prowadzić do innego wniosku, zwłaszcza jeżeli badanie dotyczące KRS ujawniłoby brak niezależności tego organu od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Podsumowując, zgodnie z rozstrzygnięciem Trybunału to do sądu odsyłającego będzie należało przeprowadzenie oceny, z uwzględnieniem w razie potrzeby konkretnych powodów lub celów, które będą podnoszone przed tym sądem w celu uzasadnienia niektórych ze spornych środków, czy zbieg czynników wymienionych w omawianym wyroku i wszystkich innych należycie wykazanych istotnych okoliczności, o których sąd ten poweźmie wiadomość, może wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności Izby Dyscyplinarnej od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jej neutralności względem ścierających się przed nią interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezależności lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Jeżeli sąd odsyłający dojdzie do wniosku, że tak właśnie jest, będzie to oznaczało, że taki organ nie spełnia wymogów wpływających z art. 47 Karty praw podstawowych i z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78, ponieważ nie stanowi niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów.

Mając na uwadze taką ewentualność, sąd odsyłający zapytał również, czy zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na niego obowiązek odmowy zastosowania przepisów krajowych, które zastrzegają dla Izby Dyscyplinarnej właściwość w sprawach, w których toczą się postępowania główne. Trybunał przypomniał podstawowe cechy prawa Unii. Po pierwsze, prawo to pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty. Po drugie, ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich. Po trzecie, wiele przepisów mających zastosowanie do obywateli państw członkowskich i do samych tych państw jest bezpośrednio skutecznych. Zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium tych państw (wyrok w sprawie Popławski, C-573/17 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie z zasadą pierwszeństwa w razie niemożności dokonania wykładni uregulowania krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie Unii sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną ich skuteczność, w razie potrzeby nie stosując, z własnej inicjatywy, wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez konieczności żądania uprzedniego uchylecia tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylene (wyrok w sprawie Popławski, C-573/17 i przytoczone tam orzecznictwo). Każdy sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji ma jako organ państwa członkowskiego obowiązek odstąpić od stosowa-

nia przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii w ramach toczącego się przed tym sądem sporu (wyrok w sprawie Popławski, C-573/17 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał zaznaczył, że zarówno art. 47 Karty praw podstawowych, jak i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 są same w sobie wystarczające i nie potrzebują doprecyzowania w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, aby przyznać jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać.

Trybunał wyjaśnił, że w przypadku, gdy okazuje się, iż przepis krajowy zastrzega właściwość do rozpoznania sporu takiego jak ten w postępowaniu głównym na rzecz organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości lub bezstronności ustanowionych w prawie Unii, w szczególności w art. 47 Karty praw podstawowych, inny organ, przed który wniesiono taki spór, ma obowiązek, w celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 i w myśl zasady lojalnej współpracy zapisanej w art. 4 ust. 3 TUE, odstąpić od stosowania tego przepisu krajowego, tak żeby spór ten mógł zostać rozpatrzony przez sąd, który spełnia powyższe wymogi i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie, czyli co do zasady sąd, który był do tego właściwy zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem zmiany ustawodawczej przynajmniej tę właściwość organowi niespełniającemu wskazanych wymogów (zob. analogicznie wyroki w sprawach *Connect Austria*, C-462/99 oraz *Koppensteiner*, C-15/04).

dr Aleksandra Ziątek-Capiga
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego
zaprasza na zakupy **z rabatem 15%**

www.pwe.com.pl

