

ALEKSANDRA KUSTRA-ROGATKA

---

## Prawo do sądu w świetle najnowszego orzecznictwa sądów europejskich<sup>1</sup>

### 1. Wstęp

Integracja prawna i polityczna Europy w fundamentalny sposób wpłynęła na konstytucyjne standardy prawa do sądu. Zarówno członkostwo państwa w strukturach Rady Europy, jak i w Unii Europejskiej opiera się na zasadzie skuteczności norm ponadnarodowych w krajowym systemie prawnym. Najważniejsze sądy europejskie: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) często rozstrzygają sprawy osadzone w bardzo specyficznym krajowym kontekście ustrojowym. Niemniej orzeczenia obu tych trybunałów oddziałują na cały system prawa ponadnarodowego, w ramach którego są wydawane: czy to system prawny UE czy też system prawny Rady Europy. Oznacza to, że sędziowie TSUE oraz ETPC powinni brać pod uwagę wpływ danego orzeczenia nie tylko na system krajowy, z którego dana sprawa „została przeniesiona” na poziom europejski, ale też skutki rozstrzygnięcia dla systemów prawnych wszystkich państw tworzących daną organizację międzynarodową.

---

<sup>1</sup> Tekst stanowi rozszerzoną i uaktualnioną wersję referatu wygłoszonego 16 września 2023 r. w trakcie 65. Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Krynicy. Obejmuje stan prawny do końca 2023 r.

Ten współczesny obraz wielopoziomowego konstytucjonalizmu<sup>2</sup> opartego na multicentryczności tworzenia i stosowania prawa<sup>3</sup> jest szczególnie skomplikowany w odniesieniu do uspójniania krajowych i ponadnarodowych standardów prawa do sądu<sup>4</sup>. Jest to z jednej strony konsekwencją ustrojowej i proceduralnej różnorodności w ukształtowaniu systemu wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych państwach Europy. Z drugiej strony zaś systemowym następstwem procesów integracyjnych, które sprawiły, że sądy krajowe pełnią obecnie również rolę sądów europejskich.

Niniejszy tekst skupia się na najnowszym orzecznictwie TSUE oraz ETPC dotyczącym prawa do sądu. Chociaż tekst ma wymiar uniwersalny, to nacisk został położony na sprawy związane z polskim kryzysem praworządności, gdyż dowodzą one kluczowego znaczenia prawa do sądu dla zagwarantowania skuteczności wielopoziomowego systemu ochrony praw człowieka. Sprawy te są też odzwierciedleniem zjawiska dostrzegalnego (szczególnie, lecz nie tylko) w państwach, w których władza sądownicza mierzy się z politycznymi naciskami i represjami ze strony władzy wykonawczej. Chodzi o zauważalną aktywizację samych sędziów w oporze wobec takich działań. Jej celem jest ochrona niezależności sądów i własnych praw. Sędziowie

<sup>2</sup> Szerzej o pojęciu wielopoziomowego konstytucjonalizmu – w wąskim (zogniskowanym wokół dyskursu akademickiego prowadzonego w niemieckiej doktrynie prawa) oraz szerokim (wykraczającym poza ten dyskurs) znaczeniu zob. N. Walker, *Multilevel...*

<sup>3</sup> Szerzej E. Łętowska, *Multicentryczność...*, s. 3–10.

<sup>4</sup> Chociaż *prima facie* może się wydawać, że to uspójnianie ma wyłącznie jednokierunkowy charakter i chodzi o proste dostosowywanie standardów krajowych do standardów europejskich, to w praktyce współczesny obraz europejskiego konstytucjonalizmu jest bardziej skomplikowany. Artykuł 53 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) stanowi, że standard konwencyjny jest standardem minimalnym i „[ż]adne z postanowień (...) konwencji nie będzie interpretowane jako ograniczające lub wyłączające jakiegokolwiek prawa człowieka lub podstawowe wolności, które mogą być zagwarantowane przez ustawę każdej Wysokiej Układającej się Strony lub jakąkolwiek inną umowę, której państwo to jest Stroną”. Ponadto w orzecznictwie strasburskim wypracowano doktrynę marginesu oceny/marginesu swobody uznania (ang. *margin of appreciation*), która zakłada, że skoro konwencyjny mechanizm ochrony praw człowieka jest subsydiarny względem instrumentów krajowych, to na państwach stronach Konwencji w pierwszej kolejności spoczywa obowiązek ochrony gwarantowanych w niej praw i wolności. W związku z tym EKPC pozostawia państwom stronom margines swobody uznania w ocenie, czy okoliczności danej sprawy uzasadniają ograniczenie praw i wolności jednostki. Ocena ta powinna być dokonywana z uwzględnieniem krajowego kontekstu prawnego i kulturowego. Z kolei art. 53 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP), mimo podobnego brzmienia do swojego konwencyjnego odpowiednika, w orzecznictwie TSUE był już uznawany nie tylko za minimalny, ale też jednocześnie maksymalny standard ochrony danego prawa jednostki. To oznacza, że wyższy niż unijny krajowy standard ochrony może zostać uznany przez TSUE za niezgodny z prawem UE, jeżeli podważa zasadę pierwszeństwa i skuteczności norm prawa UE.

z podmiotów odpowiedzialnych za prawidłową realizację prawa do sądu przekształcają się również w osoby domagające się zagwarantowania ich praw podstawowych.

Tekst ma następującą strukturę. Po części wprowadzającej przedstawiony zostanie konstytucyjny standard ochrony prawa do sądu ustalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) wraz z krótkim naświetleniem kontekstu dalszych rozważań, jakim jest polski kryzys praworządności zapoczątkowany w 2015 r.<sup>5</sup> Rekonstrukcja podstawowych elementów kształtujących prawo do sądu w Konstytucji RP stanowi punkt wyjścia dla analizy orzecznictwa sądów europejskich. Jednym z kluczowych pytań, na które tekst próbuje odpowiedzieć, jest bowiem to, czy wydane w ostatnich latach orzeczenia TSUE i EKPC determinują modyfikację dotychczasowego standardu konstytucyjnego, czy też jedynie stanowią uściślenie, potwierdzenie albo rozwinięcie tez sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W dwóch następnych częściach zostanie dokonana analiza najnowszego orzecznictwa TSUE oraz ETPC w sprawach związanych z prawem do sądu. Kolejność rozważań dotyczących rozstrzygnięć obu najważniejszych sądów europejskich wynika z sekwencyjności uruchamiania procedur ponadnarodowych w sprawach związanych z polskim kryzysem konstytucyjnym. Pierwsze orzeczenia dotyczące kontrowersyjnej reformy sądownictwa przeprowadzonej przez rząd Prawa i Sprawiedliwości zostały bowiem wydane przez TSUE. Dopiero w 2021 r., po dwóch latach od wyroku TSUE w sprawie *A.K.*, ETPC wydał pierwsze orzeczenie dotyczące polskiego kryzysu praworządności. Był to wyrok z 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor*. Analizy orzecznictwa obu sądów zostaną poprzedzone krótką prezentacją ukształtowanego wcześniej ponadnarodowego standardu prawa do sądu z uwzględnieniem treści przepisów traktatowych stanowiących podstawę rekonstrukcji danego standardu, jak i specyfiki ponadnarodowych procedur sądowych pozwalających na uruchomienie postępowania przed TSUE oraz ETPC. Obie te części tekstu zawierają również analizę ważnych precedensowych rozstrzygnięć TSUE i ETPC w sprawach dotyczących prawa do sądu, które wpłynęły na orzeczenia związane z kryzysem praworządności w Polsce: wyroku TSUE z 27 lutego 2018 r. w sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, C64/16<sup>6</sup>, oraz wyroków ETPC z 12 marca 2019 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko*

<sup>5</sup> W tekście analizuję wyłącznie orzeczenia TK wydane w prawidłowych składach sędziowskich do momentu, w którym dopuszczono do orzekania tzw. sędziów dublerów.

<sup>6</sup> ECLI:EU:C:2018:117.

*Islandii*, skarga nr 26374/18, i z 19 kwietnia 2007 r. w sprawie *Vilho Eskelinen i in. przeciwko Finlandii*, skarga nr 63235/00. Ostatnia część artykułu zawiera konkluzje. Porównuje orzecznictwo obu międzynarodowych trybunałów i skupia się na odpowiedziach na postawione pytania badawcze: czy i jak analizowane orzeczenia TSUE i ETPC wpłynęły ono na konstytucyjny standard ochrony prawa do sądu; do jakiego stopnia odmienne podejście względem sanacji naruszeń prawa do sądu przez Polskę przyjęły oba trybunały oraz w jaki sposób ich orzecznictwo może być wykorzystane w procesie przywracania praworządności w Polsce.

## 2. Prawo do sądu w Konstytucji RP w świetle kryzysu praworządności w Polsce

Kluczowym przepisem Konstytucji RP normującym prawo do sądu jest art. 45. Poza tym istotne znaczenie dla rekonstrukcji konstytucyjnego standardu do sądu mają m.in. art. 77 ust. 2 (zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw), art. 78 (zaskarżalność orzeczeń) oraz art. 176 (dwuinstancyjność postępowania sądowego). Istotne znaczenie ma również art. 2, gdyż to z zasady demokratycznego państwa prawnego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP, TK rekonstruował w latach 90. XX wieku prawo do sądu<sup>7</sup>.

Jak podkreśla A. Wróbel, miejsce art. 45 w systematyce ustawy zasadniczej wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych<sup>8</sup>. Z kolei Z. Czeszejko-Sochacki już krótko po wejściu w życie Konstytucji RP zwrócił uwagę, że prawo do sądu powinno być w polskim konstytucjonalizmie analizowane z dwóch różnych punktów widzenia – jako prawo podmiotowe, które przysługuje jednostce oraz jako jedna z zasad prawa konstytucyjnego. Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe jest podstawą roszczenia, które przysługuje jednostce względem państwa i jego organów. Prawo do sądu rozumiane jako zasada

<sup>7</sup> Por m.in. orzeczenia TK: z 7 stycznia 1992 r., K 8/91; z 25 lutego 1992 r., K 3/91; z 18 lutego 1997 r., K 16/96. Szerzej na temat relacji między prawem do sądu a zasadą demokratycznego państwa prawnego por. P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja RP...*, komentarz do art. 45, s. 1087–1088.

<sup>8</sup> Zob. A. Wróbel, *Glosa...*, s. 208. Tezę tę powtórzył TK w wyroku z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143, cz. III, pkt 2 uzasadnienia wyroku.

prawa konstytucyjnego stanowi zaś dyrektywę tworzenia prawa oraz dyrektywę interpretacyjną. Jako dyrektywa tworzenia prawa zasada prawa do sądu nakazuje tworzenie norm rozwijających, urzeczywistniających tę zasadę oraz zakazuje tworzenia norm, które w jakikolwiek sposób zaburzyłyby istotę tej zasady, a więc norm, które byłyby z nią sprzeczne. Jako dyrektywa interpretacyjna zobowiązuje organy państwowe do uwzględniania tej zasady w toku procesu stosowania prawa. W razie wątpliwości należy przyjąć domniemanie prawa do sądu<sup>9</sup>.

Krótko po wejściu w życie obowiązującej ustawy zasadniczej Trybunał Konstytucyjny wyróżnił trzy podstawowe elementy tworzące konstytucyjny standard ochrony prawa do sądu: 1) prawo dostępu do sądu, rozumiane jako prawo do uruchomienia procedury przed sądem będącym organem o określonej charakterystyce, niezależnym i bezstronnym; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, tak aby spełniała wymogi sprawiedliwości oraz jawności; 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy<sup>10</sup>. Dopiero dekadę później, rozstrzygając sprawę konstytucyjności statusu asesorów sądowych, TK rozwinął dotychczasowy standard i dostrzegł czwarty element składowy prawa do sądu, którym jest: 4) prawo do odpowiednio ukształtowanego ustroju i pozycji konstytucyjnych organów wymiaru sprawiedliwości<sup>11</sup>.

Ten ostatni element konstytucyjnego standardu jest kluczowy dla analizy relacji między wypracowanym wzorcem konstytucyjnym a najnowszym orzecznictwem sądów europejskich w sprawach związanych z prawem do sądu. To ustroju i pozycji konstytucyjnych organów wymiaru sprawiedliwości dotyczyła bowiem przede wszystkim tzw. reforma sądownictwa przeprowadzona w czasie rządów koalicji Zjednoczonej Prawicy (2015–2023). Warto więc zwrócić uwagę na tezy sformułowane przez TK w wyroku rozstrzygającym sprawę konstytucyjności statusu ustrojowego asesorów sądowych.

We wspomnianym orzeczeniu TK wskazał, że „zastrzeżeniem szczególnych przepisów konstytucyjnych, powierzających rozpoznawanie określonych spraw trybunałom, wszelkie sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji powinny być rozpatrywane przez sądy wymienione w Konstytucji, a jednocześnie sądy te muszą spełniać wymogi: 1) właściwości, 2) niezależności, 3) bezstronności i 4) niezawisłości”<sup>12</sup>. Zaznaczył również, że chociaż inne

<sup>9</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu...*, s. 89.

<sup>10</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, cz. III, pkt 1.

<sup>11</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z 24 października 2007 r., SK 7/06, cz. III, pkt 3.2.

<sup>12</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z 24 października 2007 r., SK 7/06, cz. III, pkt 3.3.

przepisy Konstytucji odnoszą cechę niezależności do sądów, a cechę niezawisłości – do sędziów, to art. 45 ust. 1 Konstytucji RP odnosi obie cechy do sądu. Niezależność, niezawisłość i bezstronność sądu i sędziego pozostają jednak w ścisłym związku<sup>13</sup>.

Kryteria definicyjne tych trzech kluczowych cech: niezależności bezstronności i niezawisłości TK ustalił we wcześniejszym orzecznictwie. Niezależność sądów zidentyfikował jako „oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania”<sup>14</sup>. Z kolei niezawisłość sędziowska oznacza według ustalonej linii orzeczniczej TK, że sędzia w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości podlega normie prawnej i własnemu wewnętrznemu przekonaniu i obejmuje kilka elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzną niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego<sup>15</sup>.

Finalnie bezstronność sędziego według TK to niezbywalna cecha władzy sądowniczej, a zarazem przymiot, wraz z utratą którego sędzia traci kwalifikacje do spełniania swoich funkcji. Polega ona przede wszystkim na tym, iż sędzia kieruje się obiektywizmem, nie stwarzając korzystniejszej sytuacji dla żadnej ze stron czy uczestników postępowania zarówno w trakcie toczącej się przed sądem sprawy, jak i orzekania<sup>16</sup>.

Te trzy wspomniane cechy warunkujące prawidłowe ukształtowanie ustroju i pozycji konstytucyjnych organów wymiaru sprawiedliwości zostały poddane presji wraz z początkiem rządów Zjednoczonej Prawicy po wygranych wyborach parlamentarnych w 2015 r. Stopniowo koalicja rządząca doprowadziła do demontażu trójpodziału władzy w Polsce, a jednym z głównych przejawów tego było podporządkowanie władzy sądowniczej władzy wykonawczej poprzez szereg działań politycznych i legislacyjnych. W przypadku TK oraz Sądu Najwyższego (dalej: SN) po wzmożonej krytyce

<sup>13</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z 24 października 2007 r., SK 7/06, cz. III, pkt 3.3.

<sup>14</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z 14 kwietnia 2000 r., K 8/99, cz. III, pkt 4.

<sup>15</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, cz. III, pkt 1.

<sup>16</sup> Zob. wyrok z 27 stycznia 1999 r., K 1/98.

publicznej działalności danej instytucji, następowało całkowite (TK) albo częściowe (SN) jej przejęcie w aspekcie personalnym, a następnie wykorzystanie do celów czysto politycznych. Z kolei w przypadku sądów powszechnych i administracyjnych (ale też w znacznym stopniu SN) kluczowe znaczenie miała nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, która pozwoliła na upolitycznienie tego organu i sterowanie procedurą nominacji sędziowskich. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości systemowo nadużywał swoich kompetencji związanych ze zwierzchnim nadzorem nad działalnością administracyjną sądów. Koalicja rządząca wprowadziła również nowy reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (w formie tzw. ustawy kagańcowej<sup>17</sup>), który *de facto* miał na celu zniechęcanie sędziów do respektowania standardu praworządności gwarantowanego prawem UE i karanie za krytykę reformy sądownictwa prowadzonej przez rządy Zjednoczonej Prawicy. Te systemowe naruszenia wynikające z Konstytucji wymogu odpowiednio ukształtowanego ustroju i pozycji konstytucyjnych organów wymiaru sprawiedliwości stały się przedmiotem orzeczeń TSUE oraz ETPC. W obu jednak przypadkach, jak już wspomniano, fundamentalne znaczenie dla rozstrzygania tzw. polskich spraw związanych z kryzysem praworządności mają wcześniejsze precedensowe wyroki rozwijające dotychczasowe orzecznictwo TSUE oraz ETPC w odniesieniu do unijnego oraz konwencyjnego standardu prawa do sądu.

### 3. Najnowsze orzecznictwo TSUE dotyczące prawa do sądu

Unijny standard prawa do sądu jest aktualnie ustalany na podstawie dwóch kluczowych przepisów prawa UE: art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE („Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”) oraz art. 47 KPP. Zanim jednak zasada skutecznej ochrony sądowej znalazła swoje odzwierciedlenie w treści art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, była wywodzona w orzecznictwie TSUE z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz z EKPC<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Ustawa z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 190 ze zm.

<sup>18</sup> Zob. wyrok TSUE z 10 kwietnia 1984 r. w sprawie *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Northeim-Westfalen*, C-14/83, pkt 23 oraz wyrok TSUE z 10 kwietnia 1984 r. w sprawie *Dorit Harz przeciwko Deutsche Tradax GmbH*, pkt 23.

Artykuł 19 ust. 1 akapit 2 i art. 47 KPP mają nieco inny charakter. Przepis traktatowy dotyczy obowiązku państw członkowskich, zaś art. 47 KPP odnosi się do odpowiadającego temu obowiązkowi prawa podmiotowego przysługującego jednostkom. Przepisy te mają również – co istotne w kontekście analizy wpływu orzecznictwa TSUE na konstytucyjny standard prawa do sądu w Polsce – inne zakresy zastosowania. Artykuł 19 TUE znajduje zastosowanie we wszystkich „we wszystkich dziedzinach objętych prawem Unii”. Natomiast art. 47 KPP znajduje zastosowanie do państw członkowskich w granicach wyznaczonych przez art. 51 ust. 1 KPP, a więc w sytuacjach, w których państwa stosują prawo UE<sup>19</sup>. Zakres zastosowania art. 19 TUE jest więc szerszy niż art. 47 KPP<sup>20</sup>.

Zasada skutecznej ochrony sądowej jest koniecznym instrumentem pozwalającym na urzeczywistnienie wartości i zasad, które wynikają z art. 2 TUE<sup>21</sup>. Ten aspekt unijnego standardu prawa do sądu został uwypuklony w precedensowym wyroku TSUE z 27 lutego 2018 r. w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16. Wspomniane orzeczenie ma też kluczowe znaczenie dla ustalenia potencjału normatywnego art. 19 TUE i art. 47 KPP w sprawach związanych z ochroną praworządności w państwach członkowskich. Jest to jedno z tych rozstrzygnięć, których precedensowy charakter nie wynika z sentencji, lecz z przełomowych tez wyrażonych w uzasadnieniu wyroku.

Sprawa *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (stowarzyszenia zawodowego sędziów portugalskich, dalej: ASJP) zainicjowana została w procedurze prejudycjalnej i dotyczyła tymczasowego obniżenia wynagrodzeń sędziowskich w ramach unijnej polityki oszczędnościowej (*EU austerity measures*). Pytanie prejudycjalne zostało złożone przez Supremo Tribunal Administrativo (Najwyższy Sąd Administracyjny), który rozstrzygał spór między spór między ASJP a Tribunal de Contas (Trybunałem Obrachunkowym) w przedmiocie wspomnianego tymczasowego obniżenia wynagrodzeń członków ASJP. Sąd pytający zwrócił się do TSUE z pytaniem, czy wobec wymogów zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego i wobec pomocy finansowej regulowanej przepisami europejskimi zasadę niezawisłości sędziów, wynikającą z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i z art. 47 KPP oraz z orzecznictwa TSUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia

<sup>19</sup> Szerzej na temat interpretacji art. 51 ust. 1 KPP w orzecznictwie TSUE zob. W. Józwicki, *Ochrona...*, s. 45 i n.

<sup>20</sup> J. Barcik, R. Grzeszczak, *Prawo Unii...*, s. 406.

<sup>21</sup> Por. M. Safjan, *Prawo do skutecznej...*



się ona przepisom obniżającym wynagrodzenie stosowanym względem sędziów w Portugalii z tego powodu, iż zostały one ustanowione jednostronnie i w sposób ciągły przez pozostałe organy władzy<sup>22</sup>.

Jak wskazuje M. Krajewski, w przeszłości TSUE unikał raczej politycznie drażliwych spraw dotyczących przeglądu portugalskich środków oszczędnościowych. Niemniej sprawa *ASJP* mogła być przez luksemburskich sędziów uznana za dobrą okazję do przygotowania gruntu pod rozstrzygnięcia związane z polskim kryzysem praworządności. Trybunał Sprawiedliwości zdecydował się na rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy (co w świetle dotychczasowego orzecznictwa nie było oczywiste), przy dość przewidywalnej odpowiedzi na samo pytanie prejudycjalne<sup>23</sup>. Powołując się na ukształtowany standard Rady Europy i transponując go na poziom unijny, TSUE orzekł, że w okolicznościach rozpatrywanych w sprawie przepisów dotyczących obniżenia wynagrodzeń nie można uważać za środki naruszające niezawisłość sędziowską<sup>24</sup>. Niemniej fundamentalne znaczenie wyroku w sprawie C64/16 wynika z potwierdzenia przez TSUE, że jest on władny do oceny, czy prawo krajowe nie podważa niezawisłości sędziów, **i może oceniać krajowe ustawy dotyczące władzy sądowniczej**.

Analizowane rozstrzygnięcie wzmacnia znaczenie art. 19 TUE zarówno względem art. 47 KPP (w odniesieniu do unijnego standardu prawa do sądu), jak i dla wszystkich spraw związanych z ochroną praworządności w państwach członkowskich. Wyeksponowanie normatywnej roli art. 19 TUE względem art. 47 KPP wynika z oparcia całości orzeczenia na art. 19 TUE, mimo dostrzeżenia przez TSUE wymaganego art. 51 ust. 1 KPP ścisłego związku stosowanych regulacji krajowych z prawem UE<sup>25</sup>. Uwypuklenie znaczenia art. 19 ust. 1 TUE dla spraw związanych z ochroną praworządności jest zaś prostą konsekwencją szerokiej interpretacji „dziedziny objętej prawem UE” jako wymogu stosowalności art. 19 TUE. Pozwala ona na stwierdzenie, że przepis ten może być w praktyce samodzielną podstawą oceny zarzutów związanych z ewentualnymi brakami w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony sądowej niezależnie od tego, czy sąd krajowy stosuje prawo UE<sup>26</sup>. Precedensowy charakter wyroku w sprawie *ASPJ* wynika

<sup>22</sup> Szerzej na temat stanu faktycznego sprawy i okoliczności złożenia pytania prejudycjalnego por. J. Barcik, *Niezawisłość...*, s. 23–24.

<sup>23</sup> Por. M. Krajewski, *Associação...*, s. 397.

<sup>24</sup> Szerzej na temat merytorycznej warstwy rozstrzygnięcia por. J. Barcik, *Niezawisłość...*, s. 26 i n.

<sup>25</sup> Por. J. Barcik, *Niezawisłość...*, s. 25.

<sup>26</sup> Szerzej na ten temat por. J. Barcik, *Niezawisłość...*, s. 25.

również z zastosowania wykładni systemowej, odwołującej się do katalogu wartości z art. 2 TUE oraz zasady lojalnej współpracy państw członkowskich i UE wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE. W tym ujęciu istnienie skutecznej ochrony sądowej służy poszanowaniu prawa UE i jest nieodłącznym elementem państwa prawa. Zasada lojalnej współpracy wymaga zaś, aby państwa członkowskie zapewniły standard skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. Kluczowe w tym zakresie jest zagwarantowanie niezawisłości sądu<sup>27</sup>.

Wyrok w sprawie *ASJP* miał istotne znaczenie dla dynamiki europejskiego wymiaru sporu o praworządność. W pierwszym okresie (od stycznia 2016 r.) był on oparty wyłącznie na procedurze przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE<sup>28</sup>. W grudniu 2017 r. Komisja zdecydowała się na zainicjowanie postępowania naruszeniowego na podstawie art. 258 TFUE w związku z uchwaleniem ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Jak wskazuje P. Bogdanowicz, była to pierwsza sprawa w historii, w której Komisja zarzuciła państwu członkowskiemu naruszenie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, bez powiązania tego z jakimkolwiek innym aktem prawa Unii Europejskiej<sup>29</sup>. Wyrok w sprawie *ASPJ* z czasem okazał się swoistym kierunkowskazem dla zwiększającej się liczby spraw związanych z reformą sądownictwa w Polsce zainicjowanych zarówno w trybie art. 258 TFUE, jak i w ramach procedury prejudycjalnej.

Dotychczas najważniejsze tezy nawiązujące do wyroku w sprawie *ASJP* lub go rozwijające TSUE sformułował w wyrokach: z 24 czerwca 2019 r. w sprawie *Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-619/18; z 5 listopada 2019 r. w sprawie *Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-192/18; z 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18; z 2 marca 2021 r. w sprawie *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, C-824/18; z 15 lipca 2021 r. w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-791/19; z 6 października 2021 r. w sprawie *W.Ż.*, C-487/19, oraz z 5 czerwca 2023 r. *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-204/21.

Sprawy C-619/18 i C-192/18 dotyczyły odpowiednio dyskryminacyjnych zmian wprowadzonych w prawie o ustroju sądów powszechnych oraz

<sup>27</sup> Zob. J. Barcik, *Niezawisłość...*, s. 28.

<sup>28</sup> Zob. *Problem praworządności...*

<sup>29</sup> P. Bogdanowicz, *Wyrok Trybunału...*, s. 50.

w ustawie o SN<sup>30</sup>, które obniżały wiek przejścia w stan spoczynku sędziów. W wyroku w sprawie C-619/18 TSUE po raz pierwszy bezpośrednio stwierdził, że polskie władze, dokonując zmian w polskim systemie sądownictwa, nie zapewniły pełnej skuteczności zasadzie ochrony sądowej gwarantowanej przez art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE<sup>31</sup>. Tym samym uzupełnił i rozwinął mechanizm ukształtowany przede wszystkim w wyroku *ASJP*, służący zapewnieniu przestrzegania zasady rządów prawa, w szczególności niezależności sądów krajowych, oraz zagwarantowaniu ochrony praw jednostek wywodzących swoje uprawnienia z unijnego porządku prawnego przed skutkami naruszeń tej zasady przez państwa członkowskie. Jak wskazuje A. Zawadzka-Łojek, uprzednie stworzenie mechanizmu polegającego na skonkretyzowaniu wartości z art. 2 TUE w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE pozwoliło TSUE ocenić radykalne obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku wobec urzędujących sędziów z perspektywy zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów w „Unii prawa”<sup>32</sup>. W wydanym kilka miesięcy później wyroku TSUE w podobny sposób rozstrzygnął (chronologicznie wcześniej zainicjowaną) sprawę C-192/18, kontynuując argumentację sformułowaną w wyroku z 24 czerwca 2018 r.<sup>33</sup>

Wyrok w sprawie *A.K.*, koncentruje się na problemie niezależności Izby Dyscyplinarnej SN, a analiza problemów odnosi się do organizacji systemu nominacji sędziowskich i funkcjonowania upolitycznionej Krajowej Rady Sądownictwa. Wyrok ten zapadł w procedurze prejudycjalnej, co z racji specyfiki tej procedury miało istotny wpływ na finalną treść rozstrzygnięcia. Orzeczenie TSUE zapadło w związku z postanowieniami Sądu Najwyższego o skierowaniu do TSUE pytań prejudycjalnych w trzech sprawach<sup>34</sup>. Pozwy we wszystkich trzech sprawach trafiły do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, ponieważ Izba Dyscyplinarna w momencie ich zainicjowania nie była jeszcze ukonstytuowana. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego zwróciła się do TSUE w trybie art. 267 TFUE o dokonanie wykładni art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 i art. 47 KPP. W postanowieniach odsyłających poprosiła TSUE o wyjaśnienie, czy zważywszy

<sup>30</sup> Ustawa z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 1452.

<sup>31</sup> Por. P. Filipek, *Nieusuwalność...*, s. 5.

<sup>32</sup> Por. A. Zawadzka-Łojek, *Wyrok Trybunału...*, s. 287–288.

<sup>33</sup> Szerzej na temat tej sprawy por. R. Grzeszczak, *Wyrok Trybunału...*, s. 344 i n.

<sup>34</sup> Sygnatury spraw w SN: III PO 7/18, III PO 8/18 i III PO 9/18 – w TSUE odpowiednio jako C-525/18, C-624/18 i C-625/18. Szerzej na temat tła faktycznego tych spraw por. A. Grzelak, A. Sakowicz, *Wyrok Trybunału...*, s. 405–406; M. Krajewski, M. Ziółkowski, *EU Judicial...*, s. 1111–1113.

w szczególności na okoliczności, w jakich miało dojść do powołania nowych sędziów Izby Dyscyplinarnej, ta izba i jej członkowie będą zapewniać wystarczające gwarancje niezawisłości i bezstronności.

W wyroku z 19 listopada 2019 r. TSUE, mimo że miał do wyboru kilka strategii<sup>35</sup>, zdecydował się udzielenie sądowi pytającemu odpowiedzi w formie najbardziej klasycznego orzeczenia prejudycjalnego<sup>36</sup>. Nie określił – zgodnie z propozycją sformułowaną przez Rzecznika Generalnego Tancheva – minimalnego standardu dotyczącego nominacji sędziowskich i funkcjonowania rad sądowniczych w państwach członkowskich<sup>37</sup>. Zamiast tego oparł wyrok na zapożyczonyj z orzecznictwa ETPC koncepcji „znak niezależności”<sup>38</sup>. Wskazał, że prawo UE będzie naruszone, „gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych”<sup>39</sup>. Zaznaczył jednak, że to do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna SN.

Ten mocno wyczekiwany wyrok wywołał szeroką dyskusję w środowisku akademickim<sup>40</sup>. Szczególny nacisk w dyskursie słusznie położono na wybór przez TSUE rozwiązania orzeczniczego, które – zgodnie z terminologią T. Tridimasa – należy zakwalifikować jako udzielenie wyłącznie wskazówek interpretacyjnych sądowi pytającemu (ang. *guidance case*), a nie przedstawienie gotowego rozwiązania sporu na podstawie przyjętej wykładni prawa UE (ang. *outcome case*)<sup>41</sup>. Z jednej strony było ono z pewnością podyktowane obawami przed systemowymi konsekwencjami ustalenia standardu minimalnego dla wszystkich państw UE przy świadomości zróżnicowań w zakresie ukształtowania ustroju organów władzy sądowniczej oraz procedur nominacji sędziowskich. Z drugiej strony wywoływało wątpliwości

<sup>35</sup> Szerzej na ten temat por. M. Krajewski, M. Ziółkowski, *The Power...*

<sup>36</sup> Por. A. Grzelak, A. Sakowicz, *Wymóg...*, s. 62.

<sup>37</sup> Por. opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona 27 czerwca 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:551

<sup>38</sup> Por. M. Krajewski, M. Ziółkowski, *EU Judicial...*, s. 1115.

<sup>39</sup> Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawachłączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

<sup>40</sup> Por. *Skutki wyroków...*, s. 4–32.

<sup>41</sup> Trzeci typ orzeczeń prejudycjalnych, który wyróżnia T. Tridimas, to *deference cases*, czyli sprawy, w których TSUE decyduje się odpowiedzieć na pytanie w tak ogólny sposób, że w efekcie rozstrzygnięcie sporu pozostaje w gestii sądu krajowego, por. T. Tridimas, *Constitutional...*, s. 739 i n.

co do skutków nie tylko samego wyroku TSUE, ale też jego bezpośrednich następstw orzeczniczych w krajowym systemie prawnym, czyli wyroku SN z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/19, oraz uchwały trzech połączonych Izb SN z 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20.

Wyrok z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 to kolejne rozstrzygnięcie dotyczące reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości zapadłe w trybie procedury prejudycjalnej. Sprawa została zainicjowana przez NSA. Pytania prejudycjalne zadane przez sąd krajowy zostały sformułowane w kontekście wprowadzenia w polskim systemie prawnym przepisów, które wykluczały efektywną kontrolę sądową decyzji podejmowanych w procedurze nominacji sędziowskich upolitycznioną KRS<sup>42</sup>. Sprowadzały się do kwestii, czy przepisy TUE, a w szczególności art. 2 i 19 ust. 1 TUE w zw. z art. 47 KPP powinny być interpretowane w sposób, z którego wynika, że nie jest dopuszczalne zniesienie prawa do sądu w zakresie odnoszącym się do kontroli uchwał KRS poprzez wprowadzenie do porządku prawnego państwa przepisów nakazujących umorzenie toczących się w tym przedmiocie postępowań z mocy prawa, czego skutkiem jest również pozbawienie możliwości sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE<sup>43</sup>.

Jak stwierdza A. Grzelak, wyrok w sprawie A.B. jest w swej konstrukcji bliźniaczo podobny do wyroku w sprawie A.K. TSUE sformułował odpowiedź na pytania NSA jako wskazówki. Niemniej – podobnie jak w sprawie A.K. – dokonał wykładni prawa unijnego w taki sposób, aby sąd odsyłający nie miał żadnych wątpliwości, w jaki sposób przeprowadzić ostateczną ocenę<sup>44</sup>. Wskazał, że „art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE sprzeciwia się zmianom ustawodawczym (...), jeżeli okaże się, że mogą one wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności powołanych w tym trybie sędziów na czynniki zewnętrzne oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym”.

Kolejne ważne (zarówno dla unijnego standardu prawa do sądu, jak i sporu o praworządność w Polsce) orzeczenie TSUE zapadło 15 lipca 2021 r.

<sup>42</sup> Szerzej na temat tła faktycznego i prawnego sprawy, por. A. Grzelak, *Wyrok Trybunału...*, s. 817 i n.

<sup>43</sup> A. Grzelak, *Wyrok Trybunału...*, s. 818.

<sup>44</sup> A. Grzelak, *Wyrok Trybunału...*, s. 826.

W wyroku w sprawie C-791/19 trybunał luksemburski rozstrzygnął skargę złożoną przeciwko Polsce przez Komisję w trybie art. 258 TFUE. W uzasadnieniu wyroku TSUE ponownie zaznaczył ścisły związek między art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE a zasadą praworządności, wskazując m.in., że „Państwo członkowskie nie może (...) zmienić swego ustawodawstwa w sposób prowadzący do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego, której konkretny wyraz daje w szczególności art. 19 TUE. Państwa członkowskie są zatem obowiązane nie dopuścić do pogorszenia, w świetle tej wartości, swoich ustawodawstw w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, w tym poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowska<sup>45</sup>.”

Wyrok ten zapadł w momencie wyjątkowej dynamiki sądowego wymiaru sporu o reformę sądownictwa w Polsce<sup>46</sup>. Dzień przed wydaniem wyroku w sprawie C-791/19 wiceprezes TSUE Rosario Silva de Lapuerta wydała bowiem postanowienie tymczasowe w sprawie *Komisja przeciwko Polsce*, C-204/21, zobowiązując Polskę do zawieszenia przepisów, na podstawie których funkcjonowała Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21. Z kolei upolityczniony Trybunał Konstytucyjny 14 lipca 2021 r. wydał orzeczenie w sprawie P 7/20<sup>47</sup>. Na ironię zakrawa fakt, że to wadliwe z formalnych względów rozstrzygnięcie<sup>48</sup> zapadło w sprawie zainicjowanej przez Izbę Dyscyplinarną, a więc organ, którego dotyczyło zarówno wspomniane postanowienie tymczasowe z 14 lipca, jak i analizowany wyrok TSUE w sprawie C-791/19.

15 lipca 2021 r. TSUE r. uznał za zasadne wszystkie pięć zarzutów, jakie Komisja Europejska postawiła w analizowanej sprawie. Po pierwsze, orzekł, że Polska naruszyła prawo UE, nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej. Po drugie, uznał za niezgodne z prawem UE kilka innych kluczowych elementów wprowadzonego przez PiS reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów: dopuszczenie kwalifikacji treści orzeczeń sądowych wydanych przez sędziów sądów powszechnych jako przewinienia dyscyplinarnego; zagwarantowanie Prezesowi Izby Dyscyplinarnej prawa do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych; brak gwarancji

<sup>45</sup> Zob. wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19, pkt 51.

<sup>46</sup> Szerzej por. J. Jaraczewski, *Polexit...*

<sup>47</sup> Szerzej na ten temat por. A. Wyrozumska, *Wet...*, s. 897–935.

<sup>48</sup> Wadliwość wynika z udziału w składzie orzekającym osób powołanych na miejsca wcześniej już obsadzone (tzw. sędziów dublerów).

rozpoznania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych w rozsądnym terminie; brak wstrzymania biegu postępowania dyscyplinarnego na czas czynności związanych z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony; brak uwzględnienia usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy jako przesłanki wstrzymującej biegu postępowania dyscyplinarnego, dopuszczenie prowadzenia przez sąd dyscyplinarny postępowania pomimo oraz dopuszczenie, aby prawo sądów do kierowania do TSUE wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Jak zaznacza M. Wróblewski, „z wyroku TSUE jednoznacznie wynikało, że aby zachować zgodność krajowego systemu prawnego z prawem Unii, w tym zapewnić podstawowe wartości państwa prawnego, wymagane m.in. przez art. 2 TUE, (...) Polska powinna była niezwłocznie podjąć działania mające na celu radykalną zmianę organizacji tego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Z wyroku TSUE wypływał niebudzący wątpliwości wniosek, że takiego organu, jak Izba Dyscyplinarna SN, nie da się utrzymać. Głębokich zmian wymagały też zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, przesłanki odpowiedzialności i inne elementy procedury dyscyplinarnej”<sup>49</sup>. Niemniej Sejm uchwalił nowelizację ustawy o SN<sup>50</sup> dopiero 9 czerwca 2022 r. Na jej mocy – przynajmniej formalnie – zlikwidowano Izbę Dyscyplinarną, a w jej miejsce powołano Izbę Odpowiedzialności Zawodowej<sup>51</sup>, w skład której jednak również wchodzi osoby powoływane na stanowiska sędziowskie przy udziale upolitycznionej KRS.

Kolejny wyrok odnoszący się do prawa do sądu i problemu praworządności w Polsce TSUE wydał 6 października 2021 r., rozstrzygając w procedurze prejudycjalnej sprawę W.Ż., C-487/19, dotyczącą sędziego Waldemara Żurka, sędziego SO w Krakowie. W lipcu 2018 r. został on przeniesiony do innego wydziału tego sądu. Pytania prejudycjalne sformułowane przez Izbę Cywilną SN dotyczyły trzech kwestii: przeniesienia sędziego bez jego zgody z naruszeniem prawa, statusu sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych orzekającego jednoosobowo oraz możliwości uznania za niebyłe postanowienia o niedopuszczalności odwołania wydanego przez

<sup>49</sup> M. Wróblewski, *System...*, s. 262.

<sup>50</sup> Ustawa z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022, poz. 1259.

<sup>51</sup> Szerzej M. Wróblewski, *System...*, s. 262 i n.

takiego sędziego<sup>52</sup>. Odpowiadając na pytania prejudycjalne, TSUE orzekł, że przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego sądu lub między dwoma wydziałami tego samego sądu może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów. Ponadto TSUE stwierdził, że postanowienie, na mocy którego organ orzekający w ostatniej instancji i w składzie jednego sędziego odrzucił odwołanie sędziego przeniesionego wbrew jego woli, należy uznać na niebyłe, jeżeli powołanie owego sędziego orzekającego jednoosobowo nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm dotyczących ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa<sup>53</sup>. Jak wskazują R. Mańko i P. Tacik, w wyroku w sprawie W.Ż. TSUE poszedł znacznie dalej niż w jakikolwiek wcześniejszym rozstrzygnięciu dotyczącym prawa do sądu i praworządności w państwie członkowskim. Można je uznać za przełomowe w stopniu porównywanym ze sprawą *ASJP*, gdyż wyrok ten pozwala sędziom krajowym na odwołanie się do nowej doktryny wyroków nieistniejących (*sententia non existens*) w odniesieniu do orzeczeń wydawanych przez osoby nieprawidłowo powołane na stanowiska sędziowskie, jeżeli takie orzeczenia mogą podważać zasadę pierwszeństwa prawa UE<sup>54</sup>.

5 czerwca 2023 r. znalazła swój orzeczniczy finał sprawa *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-204/21. Wyrok TSUE w tej sprawie można postrzegać jako kontynuację tez sformułowanych w wyroku z 15 lipca 2021 r. W sprawie C-204/21 TSUE ponownie zajął się kwestią reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce, tym razem skupiając się na „ustawie kagańcowej”. Trybunał uwzględnił skargę Komisji i orzekł, że ustawa ta narusza prawo UE. Samo rozstrzygnięcie nie było zaskoczeniem, m.in. biorąc pod uwagę wcześniejsze wyroki TSUE dotyczące polskiego kryzysu praworządności, jak i postanowienia tymczasowe wydane w sprawie C-204/21<sup>55</sup>. Jak zauważa M. Coli, TSUE podkreślił w uzasadnieniu „szczególne okoliczności i kontekst”, w jakich „ustawa kagańcowa” została uchwalona. Podkreślił m.in. pilny tryb jej procedowania i faktyczny kontekst w postaci zwiększającej się liczny pytań prejudycjalnych polskich sądów

<sup>52</sup> A. Zawidzka-Łojek, *Zasada...*, s. 200.

<sup>53</sup> A. Zawidzka-Łojek, *Zasada...*, s. 209.

<sup>54</sup> R. Mańko, P. Tacik, *Sententia...*, s. 1194.

<sup>55</sup> W postanowieniu z 14 lipca 2021 r. wiceprezes TSUE nakazała Polsce zawieszenie stosowania zarówno ustawy kagańcowego, jak i orzeczeń Izby Dyscyplinarnej zezwalających na prowadzenie postępowań karnych przeciwko sędziom. Postanowieniem z 27 października 2021 r. wprowadzono okresową karę pieniężną w wysokości 1 mln euro dziennie do czasu wykonania przez Polskę postanowienia tymczasowego z 14 lipca 2021 r. W dniu 21 kwietnia 2023 r. kwota ta została obniżona do 500 tys. euro dziennie.



dotyczących kontrowersyjnej reformy sądownictwa. Ustawa kagańcowa miała być bowiem narzędziem ograniczającym sądom krajowym możliwość korzystania z art. 267 TFUE. Trybunał powtórzył również tezy sformułowane we wcześniejszych orzeczeniach dotyczące statusu Izby Dyscyplinarnej, ponownie zaznaczając, że jest to organ naruszający art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

Dotychczasowe orzeczenia TSUE wydane w sprawach związanych z reformą polskiego wymiaru sprawiedliwości stanowią ciekawy i – w pewnych aspektach – dość niejednorodny zbiór rozstrzygnięć. Próba ich podsumowania powinna uwzględnić kilka kwestii.

Po pierwsze, pewnego rodzaju orzecniczy fundament pod „sprawy polskie” został położony w wyroku w sprawie *ASJP*. To w tym orzeczeniu TSUE po raz pierwszy uznał, że może oceniać status władzy sądowniczej w państwach członkowskich, niezależnie od tego, czy w konkretnym przypadku sądy krajowe stosują prawo UE.

Po drugie, wyroki TSUE bezpośrednio dotyczące kontrowersyjnej reformy wymiaru sprawiedliwości zainicjowanej po wygranej PiS w 2015 r. dowodzą znaczenia procedury inicjowania danej sprawy. Wyroki wydane w trybie art. 267 TFUE, a szczególnie wyrok w sprawie *A.K.* należą do klasycznych orzeczeń prejudycjalnych. W przypadku pogłębiającego się kryzysu praworządności w państwie członkowskim formuła rozstrzygnięcia zawierająca wykładnię prawa UE, a nie bezpośrednią ocenę prawa krajowego, daje jednak większe pole manewru do podważania implementacji wyroku TSUE na poziomie krajowym. Dobrą ilustracją tego zjawiska jest systemowe „rozmycie” znaczenia uchwały połączonych Izb SN z 23 stycznia 2020 r. Wyroki wydane w trybie art. 258 TFUE minimalizują możliwość takiego „rozmywania” wykonania wyroku z racji „zero-jedynkowej” formuły rozstrzygnięcia bezpośrednio dotyczącej oceny działań organów państwa członkowskiego. W przypadku spraw związanych z kontrowersyjną reformą sprawiedliwości w Polsce ilustracją przynajmniej częściową skuteczności procedury naruszeniowej jest wyrok TSUE w sprawie *C-619/18*, w wyniku którego władze polskie zrezygnowały ze zmian dotyczących wieku przejścia w stan spoczynku sędziów SN.

Trzecia kwestia to zauważalna aktywizacja organów władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz przejętych organów władzy sądowniczej (szczególnie Trybunału Konstytucyjnego) w zakresie tworzenia pozornej delegitymizacji niewygodnego dla polskiego rządu orzecznictwa TSUE.

W odniesieniu do treści analizowanych rozstrzygnięć i ich znaczenia dla konstytucyjnego standardu prawa do sądu, kluczowym i do pewnego stopnia nowatorskim elementem jest wynikające z wyroku w sprawie *ASJP*

(a potwierdzone w sprawach związanych z polskim kryzysem praworządności) współuczestnictwo TSUE w kształtowaniu tego standardu. Niemniej dotychczasowe wyroki TSUE wydane w sprawach związanych z kontrowersyjną reformą wymiaru sprawiedliwości zainicjowaną przez PiS po wygranych wyborach w 2015 r. trudno uznać za modyfikujące konstytucyjny standard prawa do sądu. Są one raczej potwierdzeniem (i ewentualnym doprecyzowaniem) tez sformułowanych we wcześniejszym orzecznictwie TK. Za częściowo nowatorskie można uznać najwyżej uwypuklenie powiązania skutecznej ochrony sądowej z zasadą praworządności.

#### 4. Najnowsze orzecznictwo ETPC dotyczące prawa do sądu

Konwencyjny standard prawa do sądu ustalany jest w oparciu o treść art. 6 EKPC. Przepis ten jest dość rozbudowany i odnosi się też do kwestii, które w Konstytucji RP zostały odrębnie unormowane w art. 42 (domniemanie niewinności oskarżonego, prawo do obrony). Na jego tle powstało bogate i wielowątkowe orzecznictwo ETPC dotyczące różnych aspektów prawa do sądu. W kontekście kryzysu praworządności w Polsce, szczególne znaczenie mają orzeczenia dotyczące dwóch elementów prawa do sądu: prawa do sądu niezależnego oraz prawa do sądu ustanowionego ustawą.

Prawo do sądu niezależnego wymaga zagwarantowania przez państwo stroną EKPC, aby sędziowie, orzekając, byli wolni od nacisków. Z orzecznictwa ETPC wynika, że może chodzić nie tylko o naciski ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej, lecz także niedozwolone oddziaływania ze strony organów funkcjonujących w samym sądownictwie (np. prezesów sądów czy organów dyscyplinarnych)<sup>56</sup>. Standard prawa do sądu niezależnego obliguje do ustanowienia odpowiednich mechanizmów prawnych chroniących sędziego przed takimi naciskami (m.in. powoływania i odwoływania członków organu orzekającego czy długość ich kadencji). Standard ten wymaga jednak uwzględnienia nie tylko samego obowiązywania określonych norm prawa, ale też ich funkcjonowania w praktyce. Oznacza to, że ustalenie, czy dany organ spełnia wymóg niezależności, jest złożonym procesem. Obejmuje bowiem rozważenie, czy – biorąc pod uwagę wszelkie istotne okoliczności – dany organ może sprawiać wrażenie niezależnego w oczach opinii publicznej<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> M. Szwed, *Prawo do sądu...*, s. 97.

<sup>57</sup> M. Szwed, *Prawo do sądu...*, s. 98 wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

Prawo do sądu ustanowionego ustawą dotyczy z kolei wymogu zgodności funkcjonowania sądu z prawem. Jak zaznacza M. Szwed, przed 2019 r. prawo to było dość rzadko przedmiotem wykładni ETPC. Z orzecznictwa wynikało, że prawo do sądu ustanowionego ustawą obejmuje legalność zarówno samego utworzenia sądu, jak i powołania jego sędziów oraz wyznaczania składów orzekających. W wyrokach analizujących ten aspekt prawa do sądu ETPC orzekał m.in. o nieprawidłowościach w przydzielaniu sędziów do spraw, wyznaczaniu sądu właściwego do rozstrzygnięcia sprawy czy orzekania przez wadliwie umocowanych ławników<sup>58</sup>. Przełomem okazała się sprawa Ástráðsson przeciwko Islandii, rozstrzygnięta 12 marca 2019 r. Znaczenie tej sprawy dla orzecznictwa ETPC rozstrzygającego skargi związane z polskim kryzysem praworządności i reformą sądów, można przyrównać do wagi wyroku *ASJP* dla analogicznego, przedstawionego wcześniej, orzecznictwa TSUE.

Sprawa Ástráðsson została zainicjowana przez skazanego za jazdę bez ważnego prawa jazdy i pod wpływem narkotyków. Kierując sprawę do Strasburga, zarzucił on, że nowy islandzki sąd apelacyjny (*Landsréttur*), który utrzymał w mocy wyrok skazujący go za wspomniane wykroczenia drogowe, nie był „sądem ustanowionym ustawą”, z powodu stwierdzonych nieprawidłowości w powołaniu jednego z sędziów, który rozpatrywał jego sprawę. W wyroku z 12 marca 2019 r. ETPC orzekł, że w rozstrzyganej sprawie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC. Co istotne w kontekście problematyki niniejszego tekstu, podkreślił, że wymóg sądu ustanowionego ustawą pozostaje blisko związany z innymi ogólnymi wymaganiami art. 6 ust. 1, dotyczącymi niezawisłości i bezstronności sądownictwa, z których jedna i druga stanowią integralną część podstawowej zasady rządów prawa w społeczeństwie demokratycznym<sup>59</sup>. Mając jednak na uwadze ogólną zasadę, że interpretacja przepisów prawa krajowego należy w pierwszej kolejności do samych sądów krajowych, ETPC stwierdził, że nie może kwestionować ich interpretacji, chyba że doszło do rażącego naruszenia prawa krajowego (ang. *flagrant breach of domestic law*)<sup>60</sup>. W dalszej części uzasadnienia wyroku z 12 marca 2019 r. wskazał zaś, że za „rażące” naruszenie prawa krajowego można uznać jedynie te naruszenia przepisów krajowych mających zastosowanie przy ustanawianiu sądu, które mają charakter zasadniczy i stanowią integralną część ustanowienia i funkcjonowania systemu sądowego.

<sup>58</sup> M. Szwed, *Prawo do sądu...*, s. 97 wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

<sup>59</sup> Zob. wyrok ETPC z 12 marca 2019 r. w sprawie Ástráðsson, pkt 99.

<sup>60</sup> Zob. wyrok ETPC z 12 marca 2019 r. w sprawie Ástráðsson, pkt 100.

Koncepcja „rażącego” naruszenia prawa krajowego odnosi się zatem do charakteru i wagi zarzucanego naruszenia. Ponadto podczas badania, czy powołanie sądu opierało się na „rażącym” naruszeniu prawa krajowego, należy wziąć pod uwagę, czy okoliczności faktyczne wskazują, że naruszenie krajowych przepisów dotyczących powoływania sędziów było umyślne lub co najmniej stanowiło oczywiste lekceważenie obowiązującego prawa krajowego<sup>61</sup>. Należy również ustalić, czy naruszenie przepisów krajowych stworzyło realne ryzyko, że inne organy władzy, w szczególności władza wykonawcza, skorzystały z nadmiernej swobody uznania, podważając integralność procesu powoływania sędziów<sup>62</sup>.

Tezy wyroku z 12 marca 2019 r. zostały potwierdzone w wyroku z 1 grudnia 2020 r. W składzie Wielkiej Izby ETPC stwierdził, że rozstrzygnięta sprawa dała ETPC możliwość dookreślenia i wyjaśnienia znaczenia, jakie należy nadać pojęciu „sądu ustanowionego ustawą” oraz dokonania analizy jego relacji z innymi „wymogami instytucjonalnymi” wynikającymi z art. 6 ust. 1 EKPC<sup>63</sup>. W tym kontekście ETPC zaznaczył odrębny charakter prawa do sądu ustanowionego ustawą oraz prawa do sądu niezależnego<sup>64</sup>. W odniesieniu do standardu sądu ustanowionego ustawą sformułował zaś trójstopniowy test pozwalający na ocenę wagi naruszeń procedury nominacyjnej. Wymaga on ustalenia trzech kwestii: 1) czy doszło do rażącego naruszenia prawa krajowego; 2) czy naruszenie to dotyczyło norm mających podstawowe znaczenie dla przebiegu powołań; 3) czy sądy krajowe w należyty sposób zbadały i naprawiły skutki naruszeń w procedurze powołania sędziego<sup>65</sup>.

Komentatorzy wyroku Wielkiej Izby od razu dostrzegli jego wagę dla oceny zmian w systemie sądownictwa w Polsce<sup>66</sup>. Jak stwierdza L. Garlicki, rozstrzygając sprawę *Ástráðsson*, ETPC zdawał sobie sprawę z szerszego kontekstu, co m.in. znalazło wyraz w szerokim – i aprobującym – przywołaniu rozstrzygnięć TSUE wydawanych w sprawach polskich. Nie było też zaskoczeniem, że pierwsze zastosowania testu *Ástráðsson* nastąpiły w sprawach dotyczących reformy sądownictwa w Polsce<sup>67</sup>. Warto jednak zaznaczyć, że reakcja ETPC na skargi indywidualne przeciwko Polsce będące

<sup>61</sup> Zob. wyrok ETPC z 12 marca 2019 r. w sprawie *Ástráðsson*, pkt 102.

<sup>62</sup> Zob. wyrok ETPC z 12 marca 2019 r. w sprawie *Ástráðsson*, pkt 103.

<sup>63</sup> Zob. wyrok ETPC z 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Ástráðsson*, pkt 218.

<sup>64</sup> Zob. wyrok ETPC z 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Ástráðsson*, pkt 231–234.

<sup>65</sup> Zob. wyrok ETPC z 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Ástráðsson*, pkt 244–245.

<sup>66</sup> Zob. H.P. Graver, *A New...*

<sup>67</sup> Zob. L. Garlicki, *Reczkowicz...*, s. 122.

konsekwencją kryzysu praworządności nie została podjęta szybko. Europejski Trybunał Praw Człowieka pierwszy wyrok stwierdzający naruszenie prawa do sądu w kontekście kryzysu praworządności wydał dopiero w 2021 r., gdy odnotowano znaczny wzrost liczby skarg przeciwko Polsce. W tym samym roku ETPC uznał też za priorytet skargi dotyczące tzw. reformy sądownictwa, zarzucające naruszenie prawa do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem obsadzonym zgodnie z prawem<sup>68</sup>.

Najszybciej rozstrzygnięcia doczekała się sprawa *Xero Flor* dotycząca niewłaściwej obsady TK. Tło prawne i faktyczne tej sprawy zaczęło się kształtować na długo przed kryzysem praworządności w Polsce i związane było z wniesionym w 2012 r. pozwem spółki *Xero Flor* (specjalizującej się w produkcji trawników rolowanych) o odszkodowanie od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną. W związku z brakiem zadowalającego rozstrzygnięcia sądowego spółka złożyła skargę konstytucyjną na rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie postępowania podczas szacowania szkód i wypłat odszkodowań za szkody w uprawach. W lipcu 2017 r. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pięcioosobowym składzie, podjął decyzję o umorzeniu postępowania. Wówczas spółka *Xero Flor* zdecydowała się złożyć skargę do ETPC zarzucając naruszenie prawa do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony na mocy ustawy i zgodnie z prawem, ponieważ składzie orzekającym TK zasiadał Mariusz Muszyński, wybrany przez Sejm VIII kadencji, mimo że jego mandat był już obsadzony przez Sejm VII kadencji (tzw. sędzia dubler)<sup>69</sup>.

W wyroku z 7 maja 2021 r. ETPC orzekł jednogłośnie naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 EKPC. Uznał bowiem, że skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skarżącej spółki nie spełniał wymogu „sądu ustanowionego ustawą”. Zastosował test *Ástráðsson* i uznał, że zaistniały wszystkie trzy przewidziane w jego ramach elementy. W odniesieniu do pierwszego z elementów tekstu, czyli rażącego charakteru naruszenia prawa krajowego, ETPC wskazał na okoliczności, świadczące o „oczywistości” tego naruszenia, które zostały już zidentyfikowane na poziomie krajowym. W tym kontekście podkreślił znaczenie zwłaszcza dwóch wyroków polskiego TK z grudnia 2015 r., K 34/15 i K 35/15. W ich świetle brak zaprzysiężenia trzech sędziów TK przez prezydenta należy uznać za naruszenie prawa krajowego w odniesieniu do procedury wyboru sędziów TK<sup>70</sup>. Drugi element

<sup>68</sup> Zob. M. Krzyżanowska-Mierzejewska, *Proceduralna...*, s. 16–26.

<sup>69</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Szwed, *The Polish...*, s. 132–154.

<sup>70</sup> I.C. Kamiński, *Konstytucja...*, s. 7.

testu Ástráðsson wymaga oceny, czy naruszenie prawa dotyczyło podstawowej zasady procedury nominacji sędziów. W sprawie *Xero Flor* ETPC zaznaczył, że chodziło o zasady wyboru sędziów TK przez Sejm tej kadencji, w trakcie której przypada dzień powstania wakatu na stanowisku sędziowskim. Podkreślił, że naruszenia prawa dopuścił się również prezydent, odmawiając odebrania ślubowania od trzech sędziów wybranych 8 października 2015 r., a odbierając ślubowanie od trzech sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r.<sup>71</sup> W odniesieniu do trzeciego elementu testu (zbadania przez sądy krajowe w należyty sposób zbadania naruszeń i naprawienia ich skutków) ETPC wskazał, że w polskim porządku prawnym nie istniała wreszcie żadna procedura, zgodnie z którą skarżąca spółka mogłaby kwestionować zarzucane uchybienia w procesie wyboru sędziów TK<sup>72</sup>.

Dwa miesiące po wyroku w sprawie *Xero Flor* ETPC wydał kolejne orzeczenie w sprawie związanej z kryzysem praworządności w Polsce. Rozstrzygnięta w wyroku z 22 lipca 2021 r. sprawa *Reczkowicz* dotyczyła statusu sędziów Izby Dyscyplinarnej SN. Została wniesiona przez adwokata, którego kasacja od orzeczenia sądu dyscyplinarnego o zawieszeniu go w prawach wykonywania zawodu została odrzucona przez Izbę Dyscyplinarną SN. Skarżący podniósł zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, twierdząc, że Izba Dyscyplinarna SN nie spełnia kryterium „sądu ustanowionego ustawą”. Europejski Trybunał Praw Człowieka ponownie zastosował test Ástráðsson, uznając, że w przypadku Izby Dyscyplinarnej spełnione zostały wszystkie trzy jego elementy. Warto przy tym podkreślić, że w uzasadnieniu wyroku ETPC nawiązał do równoległego orzecznictwa TSUE, dotyczącego procedur powoływania sędziów SN, statusu Izby Dyscyplinarnej oraz natury nowej KRS<sup>73</sup>.

Sprawa *Reczkowicz* była pierwszą, w której ETPC odniósł się do wpływu upolitycznionej KRS na wadliwość powołań sędziowskich do SN. Trybunał przyjął, że systemowym problemem nie tyle jest (albo nie tylko jest) status Izby Dyscyplinarnej, ile (lecz także) upolityczniona KRS, która nie gwarantuje, że sędziowie powołani w procedurze z jej udziałem będą niezawisli i bezstronni<sup>74</sup>. Ten aspekt argumentacji sprawił, że zasadne stały się pytania o możliwość odniesienia wyroku *Reczkowicz* do innych izb SN oraz pozostałych sądów. Trybunał nie wypowiedział się w tej kwestii w uzasadnieniu

<sup>71</sup> I.C. Kamiński, *Konstytucja...*, s. 7–8.

<sup>72</sup> I.C. Kamiński, *Konstytucja...*, s. 8.

<sup>73</sup> L. Garlicki, *Reczkowicz...*, s. 123.

<sup>74</sup> Podobną konkluzję dotyczącą statusu Izby Dyscyplinarnej SN i tezy uzasadnienia zawiera również późniejszy wyrok z 6 października 2022 r. w sprawie *Juszczyszyn przeciwko Polsce*.

wyroku, niemniej komentatorzy wskazywali, że *de facto* ETPC przesądził o skutkach udziału upolitycznionej KRS w powołaniach innych osób na stanowiska sędziowskie<sup>75</sup>. Tę ocenę potwierdzają dwa kolejne wyroki dotyczące innych izb SN.

W wyroku z 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*<sup>76</sup> ETPC orzekł o statusie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z perspektywy standardu konwencyjnego. Ponownie aplikując test *Ástráðsson*, przesądził, że Izba ta nie spełnia wymogu sądu ustanowionego ustawą wynikającego z art. 6 ust. 1 EKPC. Sprawy trafiły do ETPC po wniesieniu skarg przez sędziów, którzy w 2017 i 2018 r. ubiegali się o nominacje sędziowskie do innych sądów. Skarżący nie otrzymali rekomendacji KRS. Od jej uchwał odwołali się do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, jednak ich odwołania zostały oddalone. Skarżący podnieśli zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, wskazując, że ich sprawy nie zostały rozpoznane przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Warto zauważyć, że w uzasadnieniu wyroku *Dolińska-Ficek i Ozimek* ETPC zaznaczył, że konsekwencje obecnego statusu KRS mogą „systematycznie rzutować na przyszłe nominacje sędziowskie nie tylko w pozostałych izbach SN, ale też w sądach powszechnych, wojskowych i administracyjnych”<sup>77</sup>.

Sprawa *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, rozstrzygnięta w wyroku z 3 lutego 2022 r., dotyczyła z kolei statusu tzw. neosędziów orzekających w Izbie Cywilnej. Skargę do Strasburga wniosła spółka Advance Pharma, której kasację oddaliła Izba Cywilna SN obradująca w składzie wyłonionym na wniosek upolitycznionej KRS. Skarżąca firma zarzuciła, że doszło do naruszenia jej prawa do rozpoznania sprawy przez niezależny, bezstronny i ustanowiony ustawą sąd. Europejski Trybunał Praw Człowieka zastosował test *Ástráðsson* i orzekł, że udział sędziego powołanego na wniosek upolitycznionej KRS w składzie Izby Cywilnej SN, który oddalił skargę kasacyjną, naruszył prawo do sądu ustanowionego ustawą. W uzasadnieniu wyroku ETPC po raz kolejny wskazał, że naruszenie to było wynikiem przede wszystkim strukturalnego braku niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Jak wskazuje M. Krzyżanowska-Mierzevska, wyrok w sprawie *Advance Pharma* można uznać za wyrok półpilotażowy<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> Por. M. Szwed, *Hundreds...*

<sup>76</sup> Skargi nr 49868/19 i 57511/19.

<sup>77</sup> Por. uzasadnienie wyroku z 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek*, pkt 368.

<sup>78</sup> Należy on więc do tej grupy rozstrzygnięć, w których ETPC nie decyduje się na skorzystanie z proceduralnej ścieżki formalnego wyroku pilotażowego, formułując nakaz podjęcia określonych działań w celu likwidacji problemu prawnego o charakterze systemowym, lecz podkreśla,

ALEKSANDRA KUSTRA-ROGATKA

Trybunał w uzasadnieniu jeszcze mocniej niż dotychczas podkreślił bowiem systemowość problemu składu KRS, stwierdzając, że „wnioski (...) dotyczące niezgodności procedury powoływania sędziów z udziałem KRS z wymogami «niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą» na podstawie art. 6 § 1 Konwencji będą miały konsekwencje dla jego oceny podobnych skarg w innych toczących się lub przyszłych sprawach (...)»<sup>79</sup>, a dalsze funkcjonowanie KRS w niezmienionym kształcie ustrojowym będzie utrzymywało stwierdzoną dysfunkcję systemową i może w przyszłości skutkować potencjalnie wielokrotnym naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC<sup>80</sup>.

Tezy z wyroków w sprawach *Reczkowicz*, *Dolińska-Ficek* i *Ozimek* oraz *Advance Pharma* ETPC powtórzył w wyrokach z 6 lipca 2023 r. w sprawie *Tuleya przeciwko Polsce*<sup>81</sup> oraz z 6 października 2022 r. w sprawie *Juszczyszyn przeciwko Polsce*<sup>82</sup>. W obu wspomnianych sprawach skarżący – polscy sędziowie aktywnie krytykujący reorganizację wymiaru sprawiedliwości przeprowadzoną pod rządami PiS – poza zarzutem naruszenia art. 6 ust. 1 ETPC, argumentowali też, że naruszone zostały inne ich prawa chronione przez Konwencję: art. 8 EKPC – prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (zarzut sformułowany w obu sprawach) oraz art. 10 EKPC – wolność wyrażania opinii (zarzut sformułowany w sprawie *Tuleya*). Sędzia Juszczyszyn podniósł też specyficzny zarzut naruszenia art. 18 EKPC w zw. z art. 8 EKPC, który to zarzut dotyczy działania państwa w złej wierze (ingerencji w prawo podstawowe dla innych celów niż przewidziane w EKPC)<sup>83</sup>. W odniesieniu do naruszenia art. 18 EKPC wskazał, że kolejne czynności podejmowane wobec skarżącego, zmierzające do pokazania, że „zakwestionowanie statusu sędziów mianowanych z udziałem zrekonstruowanej KRS naraziłoby każdego z sędziów czyniących to na sankcje”<sup>84</sup>. W ocenie ETPC działania podjęte przeciwko sędziemu Juszczyszynowi były więc podejmowane w złej wierze i miały przede wszystkim na celu ukaranie go i zniechęcenie go do oceniania statusu innych sędziów<sup>85</sup>.

że rozstrzygany problem ma taki właśnie systemowy charakter. Wyroki półpilotażowe stanowią pewnego rodzaju ostrzeżenie dla państwa, że w przyszłości może zostać wydany wyrok pilotażowy, por. M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Proceduralna...*, s. 23–24.

<sup>79</sup> Zob. uzasadnienie wyroku z 3 lutego 2022 r. w sprawie *Advance Pharma*, pkt 364.

<sup>80</sup> Zob. uzasadnienie wyroku z 3 lutego 2022 r. w sprawie *Advance Pharma*, pkt 365.

<sup>81</sup> Skargi nr 21181/19 i 51751/20.

<sup>82</sup> Skarga nr 35599/20.

<sup>83</sup> Por. P. Tacik, *Artykuł 18 Europejskiej...*, s. 76–96.

<sup>84</sup> Zob. uzasadnienie wyroku z 6 października 2022 r. w sprawie *Juszczyszyn*, pkt 329.

<sup>85</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Finnerty, *Juszczyszyn...*



Pewnego rodzaju podsumowaniem spraw dotyczących statusu sędziów SN jest pilotażowy wyrok z 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*. Były Prezydent RP zaskarżył do Strasburga nie tylko system powołań do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (który ETPC ocenił już jako niezgodny z EKPC w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek*), ale i mechanizm skargi nadzwyczajnej. Poza zarzutem naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą, Lech Wałęsa wskazywał, że jeden z sędziów rozpoznających skargę nadzwyczajną Prokuratora Generalnego nie był bezstronny. Argumentował, że podważenie prawomocnego wyroku w procedurze skargi nadzwyczajnej doprowadziło do naruszenia pewności prawa. Twierdził również, że doszło do naruszenia jego prawa do ochrony reputacji chronionego w ramach art. 8 EKPC (sprawa przed IKNiSP dotyczyła oskarżeń o współpracę Wałęsy ze służbami bezpieczeństwa w okresie PRL). Wreszcie, zdaniem skarżącego, doszło również do naruszenia art. 18 EKPC, gdyż Prokurator Generalny, wnosząc skargę nadzwyczajną w jego sprawie, kierował się tak naprawdę pobudkami politycznymi. Europejski Trybunał Praw Człowieka, rozstrzygając tę sprawę, powtórzył tezy z wcześniejszych orzeczeń dotyczących tzw. neosędziów SN i stwierdził, że sędziowie IKNiSP zostali powołani z naruszeniem prawa, co oznacza, że rozpatrywanie przez nich spraw prowadzi do naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą gwarantowanego w art. 6 ust. 1 EKPC. Uznał też, że instytucja skargi nadzwyczajnej w formie przewidzianej ustawą z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym narusza pewność prawa i stwarza zagrożenie, że skarga stanie się mechanizmem nadzoru władzy wykonawczej nad orzeczeniami sądowymi. Trybunał orzekł również o naruszeniu art. 8 EKPC. Wskazał, że w tym wypadku ingerencja w prywatność była niezgodna z prawem, gdyż doszło do wydania wyroku przez organ ustanowiony niezgodnie z prawem oraz skutek rozpoznania skargi nadzwyczajnej, której konstrukcja nie spełnia minimalnych wymogów konwencyjnych.

Pilotażowy charakter wyroku w sprawie *Wałęsa* oznacza, że w sentencji wyroku ETPC podkreślił systemowość problemu prawnego i zobowiązał polskie władze do jego rozwiązania. W tym wypadku ETPC zwrócił uwagę na problemy systemowe dotyczące nieprawidłowości w powołaniach sędziowskich oraz konstrukcji skargi nadzwyczajnej. W odniesieniu do pierwszej kwestii zobowiązał polskie organy państwa do przywrócenia niezależności KRS poprzez zapewnienie, że sędziowscy członkowie KRS będą wybierani przez środowiska sędziowskie. Zwrócił uwagę na kwestię uregulowania statusu sędziów powołanych z udziałem upolitycznionej KRS oraz wydawanych przez nich orzeczeń, a także zapewnienie skutecznej procedury kontroli

uchwał KRS w sprawie wniosków o powołania na stanowiska sędziowskie. Podkreślił też, że kwestie dotyczące niezależności sądownictwa powinny być rozpatrywane przez organy stanowiące „niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”. W odniesieniu do drugiej kwestii zaznaczył, że niezbędne jest także dokonanie reformy polegającej na zmianie lub uchyleniu przepisów dotyczących zasad wnoszenia skargi nadzwyczajnej do SN.

Nieco odmienny kontekst normatywny mają rozstrzygnięte już przez ETPC sprawy dotyczące odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości (*Bojara i Broda*), wygaszenia kadencji sędziów-członków „starej” KRS (*Grzęda*) i szykan stosowanych wobec niezawisłych sędziów (*Žurek*). W każdej z tych spraw kluczowe okazało się zastosowanie testu *Eskelinen*, wypracowanego w wyroku ETPC z 19 kwietnia 2007 r., w sprawie *Vilho Eskelinen i in. przeciwko Finlandii*<sup>86</sup>.

Przed wydaniem wspomnianego wyroku ETPC uznawał, że spory dotyczące zatrudnienia pomiędzy organami władzy a urzędnikami służby publicznej (ale też prokuratorami i sędziami) były wyłączone z zakresu stosowania art. 6 ust. 1 EKPC. Uzasadniał to swoistym charakterem ich obowiązków dotyczących szczególnych czynności służby publicznej. Trybunał przyjmował, że urzędnicy ci działali jako depozytariusze władzy publicznej odpowiedzialni za ochronę ogólnych interesów państwa, w związku z tym spory z organami władzy dotyczące ich zatrudnienia nie miały charakteru „cywilnego”. W sprawie *Eskelinen* ETPC zmodyfikował dotychczasową linię orzeczniczą i uznał, że istnieje domniemanie stosowania art. 6 EKPC, natomiast to pozwany rząd ma wykazać: po pierwsze, że skarżący będący pracownikiem służby cywilnej nie ma prawa do sądu na podstawie prawa krajowego, po drugie zaś, że wyłączenie praw wynikających z art. 6 EKPC w odniesieniu do pracownika służby cywilnej jest uzasadnione<sup>87</sup>. W ramach pierwszego warunku państwa strony EKPC muszą wskazać dziedziny służby publicznej, w których państwo zachowuje możliwość korzystania z uprawnień dyskrecjonalnych będących nieodłącznymi atrybutami jego suwerenności, przeważającymi nad interesami jednostki. Jeżeli system krajowy zamyka dostęp do sądu, ETPC sprawdza, czy spór w rzeczywistości miał charakter „cywilny” w rozumieniu EKPC i czy uzasadniał zastosowanie wyjątku od gwarancji z art. 6 EKPC. W odniesieniu do drugiego warunku państwo strona musi wykazać obiektywne uzasadnienie takiego wyłączenia w interesie państwa. Wymagane jest nie tylko stwierdzenie, że funkcjonariusz uczestniczył

<sup>86</sup> Skarga nr 63235/00.

<sup>87</sup> Szerzej na ten temat por. M. Leloup, *Not Just...*, s. 23–57.

w sprawowaniu władzy lub istniała szczególna więź zaufania i lojalności między nim a państwem jako pracodawcą. Państwo musi również wykazać ich związek z przedmiotem ewentualnego sporu przed sądem<sup>88</sup>. W ramach rozwoju inii orzeczniczej zapoczątkowanej przez wyrok w sprawie *Eskelinen* ETPC stosował również w odniesieniu do sędziów m.in. w wyroku Wielkiej Izby z 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*<sup>89</sup>.

Wyrok w sprawie *Bojara i Broda* ETPC wydał 29 czerwca 2021 r. Sprawę zainicjowało dwoje sędziów, którzy w 2014 r. zostali powołani na wiceprezesów Sądu Okręgowego w Kielcach na sześcioletnie kadencje. W styczniu 2018 r. ówczesny Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro odwołał ich z funkcji wiceprezesów, powołując się na nowelizację Prawa o ustroju sądów powszechnych. Skarżący podnieśli zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, argumentując, że nie zapewniono im możliwości odwołania się do sądu od decyzji Ministra Sprawiedliwości. Europejski Trybunał Praw Człowieka, stosując w sprawie test *Eskelinen*, zwrócił uwagę, że szczególna więź lojalności i zaufania, jaka zwykle musi istnieć pomiędzy urzędnikiem służby cywilnej a państwem, nie jest łatwa do zastosowania w przypadku członków władzy sądowniczej. Sędziowie muszą bowiem pełnić funkcję kontroli działań władzy wykonawczej i jako tacy powinni cieszyć się wystarczającą niezależnością. Stąd też zdaniem ETPC złudne byłoby przekonanie, że sędziowie są w stanie stać na straży zasady praworządności, gdy sami pozbawieni są ochrony wynikającej z EKPC, gdy w grę wchodzi kwestie bezpośrednio dotyczące ich niezawisłości. Wskazał, że sędziowie muszą mieć możliwość korzystania z ochrony przed arbitralnością ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej, a jedynie nadzór niezależnego organu sądowego nad legalnością takich decyzji może zapewnić skuteczność takiej ochrony<sup>90</sup>. Orzekł, że sprawa ma „charakter cywilny” w rozumieniu EKPC i doszło do naruszenia prawa skarżących do rozpoznania sprawy przez sąd, gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 EKPC.

Sprawę *Grzęda* ETPC rozstrzygnął w składzie Wielkiej Izby w wyroku z 15 marca 2022 r.<sup>91</sup> Skarżący – sędzia NSA – był członkiem KRS, któremu w 2018 r. ustawodawca przerwał przedwcześnie kadencję. Wnosząc skargę do ETPC, sędzia podniósł zarzut braku prawa do sądu, który pozwoliłby zweryfikować zgodność z prawem przerwania jego kadencji w KRS

<sup>88</sup> Por. J. Hetnarowicz-Sikora, *Europejski Trybunał...*, przypis nr 30.

<sup>89</sup> Skarga nr 20261/12.

<sup>90</sup> Por. M. Leloup, *Too Little...*

<sup>91</sup> Skarga nr 43572/18.

(art. 6 i 13 EKPC). Trybunał stwierdził, że zgodnie z prawem krajowym, biorąc pod uwagę Konstytucję RP, orzecznictwo konstytucyjne i obowiązujące przepisy ustawowe, skarżący miał prawo do ukończenia swojej czteroletniej kadencji w KRS. Rząd nie udowodnił, iż wykluczenie dostępu do sądu było obiektywnie uzasadnione. W związku z tym standard gwarancyjny z art. 6 EKPC miał zastosowanie do sytuacji prawnej skarżącego. Co więcej, ETPC podkreślił, iż tylko kontrola odwoławcza sądu może zagwarantować sędziom istotną ochronę przed arbitralnością, w jakim ma ona zastosowanie do przedmiotowej sprawy. Zaznaczył również, jak ważny jest mandat KRS dla ochrony niezawisłości sędziów oraz związek między uczciwością nominacji sędziowskich a wymogiem niezawisłości sędziów. Warto jednak dodać, że wyrok w sprawie *Grzęda*, mimo pozytywnej oceny meritum samego rozstrzygnięcia, spotkał się również z krytyczną oceną. Komentatorzy wskazywali, że przedstawione uzasadnienie nie spełniało standardów oczekiwanych od orzeczeń Wielkiej Izby, które z założenia mają doprecyzowywać i rozwijać standardy europejskie. Zabrakło w nim bowiem wyjaśnienia powtarzających się w orzecznictwie wątpliwości dotyczących dotyczących stosowania art. 6 ust. 1 EKPC do sytuacji prawnej osób zatrudnionych w „służbie publicznej”<sup>92</sup>.

16 czerwca 2022 r. ETPC wydał z kolei wyrok w sprawie *Żurek*. Skarżący był członkiem oraz rzecznikiem prasowym KRS, którego kadencja – podobnie jak w sprawie sędziego *Grzędy* – została przerwana w 2018 r. Nowym aspektem – w stosunku do wyroku Wielkiej Izby z 15 marca 2022 r. – były jednak zarzuty dotyczące szykan, które spotkały skarżącego za krytyczną ocenę reorganizacji sądownictwa przez rządy PiS. Będąc jeszcze członkiem KRS, sędzia *Żurek* stał się jedną z twarzy obrony wymiaru sprawiedliwości. Od 2015 r. w mediach krytykował kolejne ustawy PiS. W skardze sędzia wskazał, że został odwołany z KRS, a następnie odwołano go z funkcji rzecznika prasowego w Sądzie Okręgowym w Krakowie. Został też przeniesiony do innego wydziału w tego sądu. Poza tym miał kontrole z urzędu skarbowego i CBA i wszczęto przeciwko niemu jest kilka postępowań dyscyplinarnych. W związku z tym poza zarzutem naruszenia art. 6 ust. 1 i 13 EKPC w skardze do ETPC sędzia *Żurek* podniósł też zarzut naruszenia 10 EKPC. Rozstrzygnięcie w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC było przewidywalne, biorąc pod uwagę wcześniejsze rozstrzygnięcia ETPC (w tym wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Grzęda*). Nowatorskie elementy zawiera natomiast

<sup>92</sup> Por. M. Leloup, D. Kosar, *Sometimes...*, s. 1–24.

uzasadnienie wyroku w zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia art. 10 EKPC. Jak wskazuje B. Grabowska-Moroz, główną wartością dodaną analizowanego wyroku jest właśnie uznanie adekwatności art. 10 EKPC przy zarzutach dotyczących szykan stosowanych wobec sędziego w odwiecie za krytyczne wypowiedzi względem rządzących. W tym kontekście wyrok w sprawie Żurek może być uznany za ważny kamień milowy w rozwoju orzecznictwa ETPC dotyczącego gwarancji niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów. Sprawa ta obrazuje też zjawisko polegające na tym, że sędziowie stają się „podmiotami praworządności”<sup>93</sup>.

Podsumowując dotychczasowe orzecznictwo ETPC w sprawach związanych z reorganizacją sądownictwa w Polsce, warto zaznaczyć, że zaklasyfikowanie tej grupy spraw w 2021 r. jako tzw. *impact cases* przełożyło się na ich dość szybkie – przynajmniej jak na standardy ETPC – rozpatrywanie. Jednocześnie skorzystanie w sprawie Wałęsa z tzw. procedury pilotażowej, oznacza tymczasowe zawieszenie rozpoznawanie analogicznych, coraz liczniejszych skarg w oczekiwaniu na systemowe rozwiązanie zidentyfikowanego problemu prawnego przez Polskę.

Między 7 maja 2021 r. (wyrok w sprawie *Xero Flor*) a 23 listopada 2023 r. (wyrok w sprawie *Wałęsa*) ETPC rozstrzygnął kilka kluczowych kwestii z perspektywy przywracania praworządności w Polsce. Wszystkie ogniskują się wokół art. 6 EKPC. Dotyczą tzw. sędziów dublerów w TK, statusu tzw. nowej KRS, tzw. neosędziów w SN, Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w SN, procedury skargi nadzwyczajnej, odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości, wygaszenia kadencji sędziów-członków „starej” KRS, jak również szykan stosowanych wobec niezawisłych sędziów.

Dotychczasowe wyroki można podzielić na dwie grupy. Pierwszą tworzą sprawy, w których podstawową kwestią było zbadanie zgodności z konwencyjnym standardem prawa do sądu ustanowionego ustawą. Orzeczenia w tych sprawach charakteryzuje wykorzystanie testu Ástráðsson. Na ich tle ETPC wykształcił jednorodne stanowisko względem zmian organizacyjnych i personalnych w polskich organach władzy sądowniczej. Poza specyficznym i w pewnym sensie jednostkowym problemem tzw. sędziów dublerów w TK, badanym w sprawie *Xero Flor*, pozostałe wyroki z tej grupy charakteryzuje położenie nacisku na systemowy problem składu upolitycznionej KRS, który rzutuje na wadliwość powołań sędziowskich. Podsumowaniem

<sup>93</sup> Por. B. Grabowska-Moroz, *Zurek...*

ALEKSANDRA KUSTRA-ROGATKA

tego stanowiska jest pilotażowy wyrok w sprawie *Walesa*. Drugą grupę tworzą sprawy dotyczące szeroko ujętych sporów dotyczących zatrudnienia pomiędzy organami władzy a polskimi sędziami. W tej grupie spraw kluczowe okazało się z kolei zastosowanie testu *Eskelinen*. Zaowocowało ono uznaniem przez ETPC za niezgodne z art. 6 EKPC odwoływań prezesów i wiceprezesów sądów, wygaszenia kadencji sędziów członków „starej” KRS oraz różnego rodzaju szykan stosowanych wobec sędziów krytykujących reorganizację sądownictwa dokonaną przez rząd Zjednoczonej Prawicy.

Jednolitość linii orzeczniczej ETPC w sprawach związanych z polskim kryzysem praworządności jest do pewnego stopnia wynikiem kształtowania konwencyjnego standardu prawa do sądu w ramach jednego środka prawnego: indywidualnych skarg na działania państw-stron EKPC rozstrzyganych przez międzynarodowy organ sądowy. Oznacza to również, że wątek ochrony praworządności – mimo że obecny – jest w argumentacji ETPC drugorzędny, skoro mamy do czynienia z sądem ustalającym standardy ochrony praw podstawowych. Mimo to widać dwa odgałęzienia tematycznie dotychczasowej linii orzeczniczej dotyczącej art. 6 EKPC w sprawach związanych z reorganizacją sądownictwa w Polsce. Gałąź wyrastająca z testu *Ástráðsson* skupia się na prawie do sądu ustanowionego ustawą i w tym kontekście w naturalny sposób silnej jest powiązana z formalnym aspektem praworządności. Podobnie jak dotychczasowe orzecznictwo TSUE można ją uznać za potwierdzenie i ewentualnie dopracyzowanie konstytucyjnego standardu ustalonego przed illiberalnym zwrotem politycznym zapoczątkowanym po wyborach parlamentarnych z 2015 r. Drugie odgałęzienie orzecznicze korzysta z kolei z testu *Eskelinen* i koncentruje się na sytuacji prawnej sędziego jako podmiotu odpowiedzialnego za realizację prawa do sądu. Można je uznać za konsekwencję pewnego „przebudzenia” środowiska sędziowskiego i aktywnego sprzeciwu sędziów wobec naruszających praworządność zmian organizacyjnych w sądownictwie. Chociaż ETPC dotychczas nie potwierdził wprost, że z art. 6 EKPC można wywieść prawo sędziów do ochrony i poszanowania ich niezawisłości, to jednak wyroki w polskich sprawach korrzystających z tekstu *Eskelinen de facto* gwarantują taką właśnie ochronę.

## 5. Podsumowanie

Analiza prównawcza orzecznictwa TSUE oraz ETPC w sprawach związanych z reorganizacją sądownictwa pod rządami Zjednoczonej Prawicy prowadzi do wniosku, że dwa najważniejsze sądy europejskie nawiązują wzajemnie

do swojego orzecznictwa i traktują je jako ważny element argumentacji. Mimo to trzeba zauważyć, że organy te przyjęły nieco inną optykę patrzenia na kryzys praworządności w Polsce. Do pewnego stopnia jest to konsekwencją odmienności proceduralnych oraz innych ról ustrojowych TSUE i ETPC w ramach europejskiej przestrzeni prawnej. Pierwsza różnica dotyczy poziomu natężenia argumentacji odnoszącej się do ochrony praworządności. W orzeczeniach TSUE widać bardzo wyraźne powiązanie zasady skutecznej ochrony sądowej z zasadą praworządności. W wyrokach dotyczących zmian ustrojowych w polskim sądownictwie TSUE korzystał w tym zakresie z tez orzeczniczych sformułowanych w sprawie *ASJP*. Odczytywanie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE przez pryzmat zasady praworządności jest jednym z przejawów ustrojowego przebudzenia UE i dostrzeżenia nieuchronności politycznej i prawnej reakcji na konstytucyjny populizm w państwach członkowskich. M. Taborowski słusznie wskazuje na swoisty moment konstytucyjny dla europejskiej praworządności<sup>94</sup>. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawie *ASJP* oraz w wyrokach w sprawach związanych z reorganizacją sądownictwa podkreślił konieczność ochrony instytucjonalnego statusu sądów krajowych, jako podmiotów gwarantujących zasadę skutecznej ochrony sądowej – warunek *sine qua non* europejskiej praworządności. Z kolei ETPC, jako typowy sąd kształtujący standardy ochrony praw podstawowych, przyjął w analizowanych orzeczeniach klasyczną optykę gwaranta praw człowieka. Chociaż w argumentacji kilku rozstrzygnięć pojawiają się nawiązania do ustrojowej perspektywy ochrony praworządności, zdecydowanie przeważa argumentacja oparta na konieczności zapewnienia skarżącej jednostce odpowiedniego standardu ochrony prawnej.

Drugą różnicą jest stopień jednorodności ich systemowych skutków na poziomie krajowym. W przypadku TSUE widać zdecydowanie większą różnorodność w tym aspekcie. Wynika ona przede wszystkim ze wspomnianej już odmienności dwóch różnych procedur inicjowania spraw przed TSUE. Wyroki wydane w trybie prejudycjalnym są ustalają i doprecyzowują wykładnię prawa UE w odpowiedzi na wątpliwości interpretacyjne sądów krajowych. Z kolei procedura skargowa z art. 258 TFUE prowadzi do „zero-jedynkowych” konkluzji dotyczących zarzutu naruszenia prawa UE przez organy państwa członkowskiego. W przypadku ETPC procedura inicjowania postępowania w trybie skargi indywidualnej determinuje homogeniczność skutków poszczególnych orzeczeń (z pewną jedynie różnicą zauważalną

<sup>94</sup> Por. M. Taborowski, *Mechanizmy...*

w odniesieniu do wyroków pilotażowych z racji podkreślenia w nich systemowego charakteru problemu i sformułowania wytycznych wobec organów krajowych).

Trzecia i najistotniejsza różnica dotyczy argumentacyjnego podejścia do kwestii składu upolitycznionej KRS i skutków udziału tego organu w procedurze powołań sędziowskich. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawie *A.K.* przyjął (korzystając zresztą w koncepcji sformułowanej wcześniej w orzecznictwie ETPC) test oznak niezależności oraz niezawisłości sędziowskiej. Z jednej strony przerzuca on ciężar odpowiedzialności za prawidłową implementację standardu unijnego na sądy krajowe. Z drugiej strony pozwala im na pewną stopniowalność ocen działalności orzeczniczej sędziów wadliwie powołanych. Dobrym przykładem takiej stopniowalności jest uchwała połączonych izb SN z 23 stycznia 2020 r. implementująca wyrok *A.K.* Jak podkreśla L. Garlicki, SN nie przyjął w niej automatyzmu stwierdzania wadliwości orzeczeń, lecz zasugerował technikę analizowania każdego orzeczenia na podstawie całokształtu okoliczności towarzyszących zarówno procesowi powoływania sędziów, jak i rozstrzyganej sprawie<sup>95</sup>. Z kolei ETPC już od wyroku w sprawie *Reczkowicz* przyjął tezę o systemowym problemie składu upolitycznionej KRS, który rzutuje na prawidłowość powołań sędziowskich. Zarzut naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą jako elementu standardu wynikającego z art. 6 EKPC i zastosowanie testu *Ástráðsson* w sprawach dotyczących reorganizacji sądownictwa w Polsce wydaje się wpływać na większy automatyzm oceny przez ETPC skutków udziału upolitycznionej KRS w procedurze powołań sędziowskich. M. Szwed zaznacza jednak, że trzeci element testu *Ástráðsson* (dotychczas niepoddawany szerszej analizie w omawianych orzeczeniach) pozwala na uspojnienie podejścia przyjętego przez SN w uchwale implementującej wyrok w sprawie *A.K.* z tezami wypracowanymi w orzecznictwie ETPC<sup>96</sup>.

Finalnie warto też zauważyć, że dotychczas TSUE nie rozstrzygnął jeszcze sprawy C-448/23, wniesionej w trybie skargowym w związku z kontrolnymi orzeczeniami upolitycznionego TK w sprawach P 7/20 i K 3/21. W obu rozstrzygnięciach wydanych z udziałem tzw. sędziów dublerów TK orzekł o zakresowej niekonstytucyjności prawa pierwotnego UE. Obie sprawy zostały zainicjowane jako bezpośrednia reakcja na wyroki i postanowienia tymczasowe TSUE w sprawach związanych z reorganizacją sądownictwa w Polsce. Oczekiwane rozstrzygnięcie w sprawie C-448/23 może być

<sup>95</sup> L. Garlicki, *Reczkowicz...*, s. 126–127.

<sup>96</sup> Por. M. Szwed, *W Strasburgu...*



zawierać odniesienie do statusu i roli TK w zapewnianiu skuteczności art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. W tym zakresie, z perspektywy standardu konwencyjnego, wypowiedział się już ETPC w wyroku w sprawie *Xero Flor*, uznając, że udział osoby wadliwie powołanej na stanowisko sędziego TK w składzie rozstrzygającym skargę konstytucyjną narusza standard sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu art. 6 EKPC. Interpretację art. 6 EKPC przyjętą w sprawie *Xero Flor* TK ocenił z kolei jako niekonstytucyjną w wyroku z 24 listopada 2021 r. w sprawie K 6/21<sup>97</sup>. Nie jest to zresztą jedyne orzeczenie, w którym upolityczniony TK orzekł zakresową niekonstytucyjność art. 6 EKPC. Drugie takie rozstrzygnięcie to wyrok z 10 marca 2022 r. w sprawie K 7/21, będący *de facto* reakcją na wyrok ETPC w sprawie *Reczkowicz*<sup>98</sup>.

Wskazane powyżej różnice w zakresie problemowym rozstrzyganych spraw przez TSUE i ETPC, jak również antyeuropejskie w wydźwięku orzeczenia TK, kwestionujące konstytucyjność unijnego i konwencyjnego standardu prawa do sądu, sprawiają, że w konkluzjach niniejszego tekstu konieczne staje się odniesienie do dwóch spraw. Pierwsza to ustalenie, czy i jak analizowane orzeczenia TSUE i ETPC wpłynęły na konstytucyjny standard ochrony prawa do sądu. Drugą sprawą jest rozważenie, w jaki sposób ich orzecznictwo może i powinno być wykorzystane w procesie przywracania praworządności w Polsce.

W odniesieniu do pierwszej kwestii uważam, że trudno uznać analizowane orzeczenia TSUE i ETPC za modyfikujące dotychczasowy standard konstytucyjny przyjęty w orzecznictwie TK przed jaskrawym upolitycznieniem tej instytucji w czasie prezesury Julii Przyłębskiej. Można je raczej uznać za przejaw doprecyzowania standardu w zakresie prawa do odpowiednio ukształtowanego ustroju i pozycji konstytucyjnych organów wymiaru sprawiedliwości. Mimo to nie można przeoczyć zmiany jakościowej, jaką jest wzrost znaczenia sądów ponadnarodowych w ochronie prawa do sądu w Polsce. W przypadku TSUE kryzys praworządności w Polsce okazał się być swoistym momentem konstytucyjnym, wzmacniającym znaczenie skutecznej ochrony sądowej na poziomie krajowym. Z kolei w orzecznictwie ETPC najciekawszym elementem z perspektywy standardu konstytucyjnego jest zjawisko aktywizacji samych sędziów w ochronie ich praw. Przekładając je na język wzorców konstytucyjnych, można powiedzieć, że zasada niezwisłości sędziowskiej, klasycznie ujmowana jako element kształtujący ustrój sądownictwa (rozdział VIII Konstytucji RP), zazębia się z prawem

<sup>97</sup> Szerzej na temat tego wyroku por. A. Wyrozumska, *Wyrok Trybunału...*, s. 4–15.

<sup>98</sup> Szerzej na temat tych wyroków por. A. Płoszka, *It Never Rains...*, s. 51–74.

ALEKSANDRA KUSTRA-ROGATKA

do uruchomienia procedury przed sądem, będącym organem o określonej charakterystyce, a więc niezależnym i bezstronnym.

Druga kwestia po wyborach parlamentarnych z 15 października 2023 r. stała się jednym z ważnych elementów debaty publicznej. Znaczenie orzecznictwa obu sądów europejskich w reagowaniu na naruszenia praworządności w Polsce wymaga uwzględnienia w procesie jej przywracania. Wskazane powyżej różnice w zakresie problemowym spraw rozstrzyganych przez TSUE i ETPC, skutkach tych wyroków na poziomie krajowych, jak również możliwych wariantach ich implemetacji sprawiają jednak, że nie jest to zadanie łatwe. Rozważane strategie przywracania praworządności w ramach władzy sądowniczej przyjmują formy zniuansowane i radykalne. Wybór między nimi jest często determinowany decyzjami o charakterze politycznym, a nie wyłącznie analizą formalnoprawną. Mimo to warunkiem minimalnym, jaki powinny one spełniać, jest zgodność z unijnym i konwencyjnym orzecznictwem dotyczącym prawa do sądu.

## Abstract

### The Right to a Fair Trial according to the recent European case-law

This paper examines recent case law from the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the European Court of Human Rights (ECtHR) concerning the right to a fair trial, with a particular focus on cases arising from the Polish rule of law crisis that began in 2015. It begins by outlining the constitutional standard for the right to a fair trial as established by the Constitutional Tribunal of Poland, highlighting the key elements defined in the Constitution of the Republic of Poland. The paper then explores whether recent rulings from the CJEU and ECtHR modify or clarify this constitutional standard. Subsequent sections analyze the latest case law from both European courts in the context of the Polish crisis. These sections also include an examination of significant precedent decisions from the CJEU and ECHR regarding the right to a fair trial, which have influenced the judgments related to the rule of law crisis in Poland. Notable cases discussed include the CJEU ruling in the *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* case, as well as the ECHR judgments in the *Ástráðsson* and *Eskelinen* cases. The conclusion addresses how these judgments have impacted the constitutional standard for the right to a court, the differing approaches taken by the two tribunals regarding violations of the right to a fair trial in Poland, and the potential of their case law to help restore the rule of law in the country.

**Keywords:**right to fair trial, effective legal protection, Court of Justice of the European Union, European Court of Human Rights, Poland, rule of law crisis, judges

ALEKSANDRA KUSTRA-ROGATKA  <https://orcid.org/0000-0002-1153-8717>

Doktor habilitowana, prof. UMK. Katedra Teorii Prawa i Państwa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

## Bibliografia

- Barcik J., *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r., C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5.
- Barcik J., Grzeszczak R., *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Bogdanowicz P., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. Sprawa C-64/16 (odesłanie prejudycjalne) Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Filipek P., *Nieusuwalność sędziów i granice kompetencji państwa członkowskiego do regulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi w świetle wyroku trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r. C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 12.
- Finnerty J., *Juszczyszyn v. Poland: Article 18 ECHR’S Conservative Contribution to the Polish Rule of Law Crisis*, < <https://strasbourgobservers.com/2022/11/23/juszczyszyn-v-poland-article-18-echrs-conservative-contribution-to-the-polish-rule-of-law-crisis/> >, dostęp: 1 września 2024 r.
- Garlicki L., *Reczkowicz p. Polsce, czyli o sojuszu europejskich Trybunałów*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022.
- Grabowska-Moroz B., *Zurek v Poland – When Judges Become Rule of Law Actors. Challenges and Achievements of Judicial Mobilisation in Poland*, „ERA Forum. Journal of the Academy of European Law”, 2023, nr 4, < <https://doi.org/10.1007/s12027-023-00778-1> >, dostęp: 21 marca 2024 r.
- Graver H.P., *A New Nail in the Coffin for the 2017 Polish Judicial Reform*, < <https://verfassungsblog.de/a-new-nail-in-the-coffin-for-the-2017-polish-judicial-reform/> >, dostęp: 21 marca 2024 r.

ALEKSANDRA KUSTRA-ROGATKA

- Grzegorzcyk P., Weitz K., w: *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Grzelak A., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r. Sprawa C-824/18 (odesłanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego)*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021.
- Grzelak A., Sakowicz A., *Wymóg niezależności sądu krajowego jako element skutecznej ochrony sądowej (uwagi na tle wyroku TS z 19.11.2019 r. dla polskiego wymiaru sprawiedliwości)*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 5.
- Grzelak A., Sakowicz A., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (niezależność i bezstronność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i skutki jej ewentualnego braku). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021.
- Grzeszczak R., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 5 listopada 2019 r. Sprawa C-192/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym oraz stanowiska prokuratorów)*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021.
- Hetnarowicz-Sikora J., *Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wobec kryzysu praworządności w Polsce*, cz. 1, < <https://www.kwartalnikiustitia.pl/europejski-trybunal-praw-czlowieka-w-strasburgu-wobec-kryzysu-praworzadnosci-w-polsce-cz-1,12096/13> >, dostęp: 25 marca 2024 r.
- Jaraczewski J., *Polexit or judicial dialogue?*, < <https://verfassungsblog.de/polexit-or-judicial-dialogue/> >, dostęp: 11 marca 2024 r.
- Jóźwicki W., *Ochrona wyższego niż unijny konstytucyjnego standardu prawa jednostki i tożsamości konstytucyjnej RP. Trybunał Konstytucyjny a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej: ku sekwencji a nie hierarchii orzekania*, Poznań 2019.
- Kamiński I.C., *Konstytucja krajowa (prawo krajowe) jako przeszkoda w wykonaniu i uwzględnieniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – uwagi o wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/21*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 8.
- Krajewski M., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena’s Dilemma*, < <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/associacao-sindical-dos-juizes-portugueses-court-of-justice-and-athena-dilemma> >, dostęp: 27 lutego 2024 r.

- Krajewski M., Ziółkowski M., *EU Judicial Independence Decentralized: A.K., „Common Market Law Review”* 2020, vol. 57, nr 4.
- Krajewski M., Ziółkowski M., *The Power of ‘Appearances’*, < <https://verfassungsblog.de/the-power-of-appearances/> >, dostęp: 6 marca 2024 r.
- Krzyżanowska-Mierzewska M., *Proceduralna reakcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na kryzys praworządności w Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2.
- Leloup M., *Not Just a Simple Civil Servant: The Right of Access to a Court of Judges in the Recent Case Law of the ECtHR*, „European Convention on Human Rights Law Review” 2023, vol. 4, nr 1.
- Leloup M., *Too Little, Too Late. The ECtHR Judgment Broda and Bojara on the Premature Termination of Polish Court (Vice) Presidents*, < <https://verfassungsblog.de/too-little-too-late-2/> >, dostęp: 12 marca 2024 r.
- Leloup M., Kosar D., *Sometimes Even Easy Rule of Law Cases Make Bad Law: ECtHR (GC) 15 March 2022, No. 43572/18, Grzęda v Poland*, „European Constitutional Law Review” 2002, vol. 18, nr 4.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4.
- Mańko R., Tacik P., *Sententia Non Existens: A New Remedy Under EU Law?: Waldemar Żurek (W. Ż.) Case C-487/19, Waldemar Żurek (W. Ż.), Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 6 October 2021, EU:C:2021:798*, „Common Market Law Review” 2002, vol. 59, nr 4.
- Ploszka A., *It Never Rains but it Pours. The Polish Constitutional Tribunal Declares the European Convention on Human Rights Unconstitutional*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2023, vol. 15.
- Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2020.
- Safjan M., *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5, < <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2020/artukul/prawo-do-skutecznej-ochrony-sadowej-refleksje-dotyczace-wyroku-tsue-z-19.11.2019-r-w-sprawach-polaczonych-c-585-18-c-624-18-c-625-18> >, dostęp: 26 lutego 2024 r.
- Skutki wyroków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego dotyczących Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa (debata w redakcji „Europejskiego Przeglądu Sądowego” w dniu 17.12.2019 r.)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 1.
- Szwed M., *Hundreds of Judges Appointed in Violation of the ECHR? The ECtHR’s Reczkowicz v. Poland Ruling and Its Consequences*, < <https://verfassungsblog.de/hundreds-of-judges-appointed-in-violation-of-the-echr/> >, dostęp: 29 marca 2024 r.

ALEKSANDRA KUSTRA-ROGATKA

- Szwed M., *Prawo do sądu ustanowionej ustawą a orzekanie przez sędziów sądów powszechnych powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa po 6 marca 2018 r.*, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, nr 4.
- Szwed M., *The Polish Constitutional Tribunal Crisis From the Perspective of the European Convention on Human Rights*. ECtHR 7 May 2021, No. 4907/18, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v Poland*, „European Constitutional Law Review” 2022, vol. 18, nr 1.
- Szwed M., *W Strasburgu ponad 300 spraw w związku z kryzysem praworządności [Analiza Archiwum Osiatyńskiego]*, < <https://oko.press/etpcz-praworzadnosc-ponad-300-spraw> >, dostęp: 24 marca 2024 r.
- Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- Tacik P., *Artykuł 18 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: nowe-stare narzędzie obrony demokratycznych standardów*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2017, vol. 16.
- Tridimas T., *Constitutional Review of Member State Action: Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction*, „International Journal of Constitutional Law” 2001, vol. 9, nr 3–4.
- Walker N., *Multilevel Constitutionalism: Looking Beyond the German Debate*, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, LEQS Paper No. 08/2009 June 2009, < [http://eprints.lse.ac.uk/53361/1/\\_Libfile\\_repository\\_Content\\_European%20Institute\\_LEQS%20Discussion%20Papers\\_LEQSPaper8Walker.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/53361/1/_Libfile_repository_Content_European%20Institute_LEQS%20Discussion%20Papers_LEQSPaper8Walker.pdf) >, dostęp: 13 lutego 2024 r.
- Wróbel A., *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1.
- Wróblewski M., *System odpowiedzialności dyscyplinarnej polskich sędziów w świetle rozwoju orzecznictwa TSUE (sprawy C-791/19 oraz C-204/21)*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, ks. 1, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2022.
- Wyrozumska A., *Wet za wet, czyli wyroki „Trybunału Konstytucyjnego” w sprawach P 7/20 oraz K 3/21*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, ks. 1, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2022.
- Wyrozumska A., *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor, które rzekomo „nie istnieje”*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2.
- Zawidzka-Łojek A., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 24 czerwca 2019 r. Sprawa C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego)*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021.

Zawidzka-Łojek A., *Zasada niezawisłości sędziowskiej i nieusuwalności sędziów w świetle zasad skuteczności i pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oraz art. 19 ustęp 1 akapit drugi TFUE – wyrok w sprawie C-487/19 W.Ż.*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, ks. 1, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2022.

Early View