



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.510.63.2020.PF

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

sygn. akt P 7/20

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

1. W nawiązaniu do pisma Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) z dnia 15 maja 2020 r., zgłaszającego udział RPO w sprawie o sygn. akt P 7/20 zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym (TK) oraz pisma procesowego RPO z dnia 26 października 2020 r., przedstawiającego uzasadnienie wcześniejszego stanowiska, RPO pragnie przedstawić dodatkowe wnioski i argumenty dotyczące istotnych zagadnień prawnych pojawiających na gruncie niniejszej sprawy.

Spis treści

1. Wnioski ogólne RPO
2. Brak legitymacji organu pytającego
 - 2.1. Izba Dyscyplinarna nie jest sądem
 - 2.2. Zakres i skutki postanowienia TS z 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19 R)
3. Nieprawidłowości dotyczące powołania do SN osoby stanowiącej skład organu pytającego
 - 3.1. Uwagi wprowadzające
 - 3.2. Okoliczności dotyczące ukształtowania, obsadzenia i działania KRS
 - 3.3. Ukształtowanie i przebieg procesu nominacyjnego do SN
 - 3.4. Ocena organu pytającego w świetle wymogów niezależności, niezawisłości i bezstronności
4. Pozorny charakter postępowania
 - 4.1. Powołanie polskich standardów konstytucyjnych *à rebours*
 - 4.2. Kompetencje państw członkowskich i Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości
 - 4.3. Rzeczywisty cel organów krajowych

- 4.4. Brak rzeczywistej kontroli konstytucyjnej
5. Obowiązek wykorzystania trybu prejudycjalnego
 - 5.1. Rola Trybunału Sprawiedliwości UE w zapewnieniu przestrzegania prawa Unii
 - 5.2. Obowiązek organu ostatniej instancji wystąpienia z zapytaniem prejudycjalnym do TS
 - 5.3. Skutki braku dialogu prejudycjalnego
6. Istota konfliktu prawnego w niniejszej sprawie
7. Podsumowanie

1. Wnioski ogólne RPO

2. Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje wniosek o umorzenie w całości niniejszego postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3. *Po pierwsze*, z pytaniem prawnym wystąpił organ do tego nieuprawniony – Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (ID). Nie będąc „sądem”, Izba Dyscyplinarna SN nie posiada legitymacji do zainicjowania postępowania przed TK na podstawie art. 193 Konstytucji RP.

4. *Po drugie*, z pytaniem prawnym wystąpił organ jednoosobowy, obejmujący osobę powołaną na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego w procesie nominacyjnym przeprowadzonym z oczywistym naruszeniem prawa krajowego oraz standardów europejskich, co zniweczyło skutek nominacji.

5. *Po trzecie*, postępowanie toczące się w niniejszej sprawie ma charakter pozorny. Prowadzone jest przed Trybunałem Konstytucyjnym, organem, który utracił przymiotu sądu konstytucyjnego i nie zapewnia rzeczywistej kontroli konstytucyjności prawa i ochrony ustawy zasadniczej.

6. Niezależnie od powyższego, RPO pragnie wskazać, *po czwarte*, że – rozpatrując zagadnienia prawne, takie jak przedstawione w pytaniu prawnym z dnia 9 kwietnia 2020 r. (sygn. akt I DO 16/20), dotyczących zasad prawa Unii, zakresu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz skuteczności udzielonego przezeń zabezpieczenia – Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek podjęcia dialogu prejudycjalnego z TSUE. Obowiązek taki istnieje w każdej sprawie, która dotyczy elementów wykładni lub stosowania prawa Unii, o ile pojawia się ryzyko rozbieżności między orzeczeniem organu krajowego a orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości.

2. Brak legitymacji organu pytającego

7. Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu może zadać „sąd”. Tymczasem organ, który wystąpił z pytaniem w niniejszej sprawie „sądem” nie jest, nie mógł się zatem zwrócić z pytaniem do TK, a wobec braku prawidłowo zainicjowanego postępowania, Trybunał nie może udzielić odpowiedzi.

2.1. Izba Dyscyplinarna nie jest sądem

8. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że Izba Dyscyplinarna SN nie jest sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 oraz art. 193 Konstytucji RP oraz w rozumieniu prawa Unii Europejskiej i nie może wykonywać funkcji judykacyjnych. Skutki tego stwierdzenia obejmują samą Izbę, a także wszystkie składy jedno- oraz wieloosobowe powołane z udziałem osób wchodzących w skład tej Izby.

9. Od chwili przyjęcia przepisów ustanawiających Izbę Dyscyplinarną budziła ona zasadnicze wątpliwości. Wynikały one, po pierwsze, z przyznania jej bardzo szczególnej pozycji w ramach Sądu Najwyższego, wyróżniającej ją spośród wszystkich izb; a po drugie, z obsadzenia jej w wadliwym procesie nominacyjnym, niezgodnym z prawem krajowym i wymogami europejskimi.

10. W ocenie samego Sądu Najwyższego, **Izba Dyscyplinarna nie jest sądem.**¹ Takie stanowisko prezentowane jest również w doktrynie, a motywowane odrębnością organizacyjną Izby, autonomią w stosunku do innych sądów, szczególnym sposobem powoływania sędziów, szczególnym zakresem kompetencji *ratione temporis*, *ratione materiae* i *ratione personae*, a także szczególną procedurą.² Jak się wskazuje, ustanowiono w ramach SN organ o cechach sądu wyjątkowego, który zgodnie z Konstytucją RP mógłby zostać utworzony tylko na czas wojny (art. 175 ust. 2 Konstytucji RP).³

11. Co więcej, **Izba ta została zawieszona na mocy postanowienia Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19 R).** W ocenie RPO działalność Izby Dyscyplinarnej, po wydaniu przez TSUE powyższych środków tymczasowych, narusza

¹ Wyrok SN z 5.12.2019 r. sygn. akt III PO 7/18, pkt. 73; uchwała SN z 23.01.2020 r. nr BSA I-4110-1/20, pkt 42.

² W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, *Palestra* 1/2019, s. 17 i nast.

³ *Ibidem*.

prawomocne orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości. Kwestia ta zostanie oceniona przez sam Trybunał w niedawno zainicjowanej sprawie o naruszenie zobowiązań państwa członkowskiego: C-204/21 *Komisja przeciwko Polsce*.

12. Niezależnie od powyższego, Izba Dyscyplinarna, aby móc orzekać w sprawach sędziów, sama musi odpowiadać wymogom skutecznej kontroli sądowej, a w szczególności wymogom niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy. Kryteria ugruntowane w orzecznictwie polskim, jak również obu trybunałów europejskich – zwłaszcza zaś w wyrokach TSUE w sprawach *A.K. i inni*⁴ oraz *Simpson i HG*,⁵ a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności w niedawnym orzeczeniu w sprawie *Ástráðsson*⁶ – **dyskwalifikują Izbę Dyscyplinarną jako „sąd”**. Odbierają jej tak przymiot ustanowienia na mocy ustawy, jak i przymioty niezawisłości i bezstronności.

2.2. Zakres i skutki postanowienia TSUE z 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19 R)

13. Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2020 r. zostało wydane w postępowaniu ze skargi Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 TFUE), polegającego na naruszeniu przez Polskę zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE) oraz uprawnienia sądów krajowych do występowania z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE). Istotą postępowania w sprawie C-791/19 jest ochrona niezawisłości i bezstronności sędziów krajowych przed wywieraniem na nich nacisku i wpływaniem na treść wydawanych przez nich orzeczeń poprzez wykorzystywanie mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej, w którym Izba Dyscyplinarna odgrywa kluczową rolę jako sąd ostatniej instancji.

14. W postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r. TS zadecydował o: (1) zawieszeniu stosowania przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym ustanawiających Izbę Dyscyplinarną (art. 3 pkt 5 ustawy) oraz określających jej właściwość przedmiotową (art. 27 i art. 71 § 1 ustawy); oraz (2) powstrzymaniu się od przekazania spraw zawisłych przed tą Izbą do rozpoznania przez skład niespełniający wymogów niezawisłości i bezstronności

⁴ Wyrok TSUE z 19.11.2019 r., C-585/18, C-524/18 i C-525/18 *A.K. i inni (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*.

⁵ Wyrok TSUE z 26.03.2020 r., C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II *Simpson i HG*.

⁶ Wyrok ETPC z 1.12.2020 r. *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*.

wskazanych, w szczególności w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. *A.K. i inni*. W ocenie RPO, każdy z dwu punktów postanowienia TSUE stanowi wystarczającą przesłankę do zaprzestania działalności orzeczniczej Izby Dyscyplinarnej SN w pełnym zakresie, do czasu wydania ostatecznego wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości, względnie do czasu zmiany samego postanowienia zabezpieczającego przez TSUE.

15. Trybunał Sprawiedliwości zawiesił nie tylko przepisy o właściwości Izby Dyscyplinarnej (art. 27 oraz art. 71 § 1 ustawy o SN), ale w pierwszym rzędzie przepis ją ustanawiający w ramach Sądu Najwyższego (art. 3 pkt 5 ustawy o SN). Należy to interpretować jako zawieszenie działalności tej Izby w odniesieniu do całości jej kompetencji orzeczniczej, bowiem **„nieustanowiony” organ orzekać nie może**. Jest to tożsame z tymczasowym zawieszeniem sprawowania przez sędziów ID ich funkcji do czasu ogłoszenia ostatecznego wyroku TSUE.⁷ Izba Dyscyplinarna i jej członkowie nie mogą zatem podejmować żadnych działań judykacyjnych.

16. Wydając postanowienie zabezpieczające Trybunał Sprawiedliwości uznał, że sprawa zarządzenia środków tymczasowych jest pilna i są one niezbędne do zabezpieczenia pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia TSUE, a także uchronienia polskiego oraz europejskiego wymiaru sprawiedliwości przed nieodwracalną szkodą. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że gwarancja niezależności Izby Dyscyplinarnej ma zasadnicze znaczenie dla zachowania niezależności zarówno Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych.⁸ Sama bowiem wizja wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, mogącego prowadzić do rozpoznania sprawy przez organ pozbawiony gwarancji niezależności, może negatywnie wpłynąć na niezawisłość sędziów.⁹ Zachowanie zaś niezależności Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów powszechnych jest z kolei kluczowe dla zagwarantowania skutecznej ochrony praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości, którą RPO podziela, brak gwarancji niezależności Izby może wyrządzić poważną i nieodwracalną szkodę unijnemu porządkowi prawnemu, polskiemu sądownictwu, zagrozić wartościom Unii, a także ochronie praw jednostek.

⁷ Postanowienie TSUE z 8.04.2020 r., C-791/19 R *Komisja przeciwko Polsce*, pkt 44.

⁸ Postanowienie TSUE C-791/19 R, pkt 88.

⁹ Postanowienie TSUE C-791/19 R, pkt 90.

17. Powyższe okoliczności **uniemożliwiają jakimkolwiek składowi Izby Dyscyplinarnej SN wydawanie orzeczeń, w tym także postanowienia o przedstawieniu pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu, zaś temu ostatniemu uniemożliwiają przyjęcie i rozpatrzenia takiego pytania prawnego.**

3. Nieprawidłowości dotyczące powołania do SN osoby stanowiącej skład organu pytającego

3.1. Uwagi wprowadzające

18. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich organ pytający nie jest „sądem”, ponieważ został ustanowiony i obsadzony z oczywistym naruszeniem prawa polskiego. **Okoliczności powołania na stanowisko w Sądzie Najwyższym osoby stanowiącej jednoosobowy skład pytający wzbudzają uzasadnione wątpliwości co do jej niezawisłości i bezstronności.**

19. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, *po pierwsze*, że organ pytający nie może być traktowany jako „sąd”, bowiem charakter i waga nieprawidłowości, zaistniałych przy powołaniu na stanowisko sędziego osoby wchodzącej w jego skład, zniweczyły skutek procesu mianowania, i z tego powodu dyskwalifikują go jako organ sądowy. Nie pozwalają bowiem uznać, że doszło do skutecznego ukształtowania sądu spełniającego kryterium ustanowienia na mocy ustawy. W konsekwencji, nieprawidłowości te odbierają przymiot orzeczeń sądowych przyjmowanym przez ów organ aktom i nakazują traktować jako nieistniejące (*sententia non existens*), względnie nieważne *ex lege*.

20. W takiej sytuacji, w ogóle nie doszło do wystąpienia z pytaniami prawnymi organu krajowego, ponieważ postanowienie z dnia 9 kwietnia 2020 r. nie było orzeczeniem sądu krajowego i – na płaszczyźnie prawa – **nie mogło skutecznie pod względem prawnym zainicjować postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.**

21. *Po drugiej*, okoliczności, organizacja i przebieg procesu powoływania do Sądu Najwyższego osoby stanowiącej jednoosobowy skład pytający uzasadniają również poważne wątpliwości co do braku jej niezależności od czynników zewnętrznych, jak też bezstronności w odniesieniu do rozstrzygnięcia zagadnień prawnych, które przedstawia. Wątpliwości te mają charakter stały i nieusuwalny.

22. Autorką niniejszego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego jest Pani Małgorzata Bednarek, powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego w 2018 r., w procesie wszczętym i przeprowadzonym z oczywistym i rażącem naruszeniem prawa krajowego. Postanowienie o przedstawieniu pytania prawnego pochodzi zatem od osoby nieprawidłowo umocowanej i nie dającej gwarancji niezawisłości i bezstronności, zaś pytania przedstawione Trybunałowi zawierają czytelną **intencję uwierzytelnienia swojego statusu sędziego Izby Dyscyplinarnej SN i w ten sposób wiążą się z własnym interesem osoby wchodzącej w skład organu pytającego.**

23. Określony w Konstytucji RP tryb kontroli konstytucyjności prawa jest przy tym **wykorzystywany instrumentalnie do podważenia wiążącej mocy postanowienia Trybunału Sprawiedliwości** o zawieszeniu Izby, w której w skład wchodzi osoba pytająca i faktycznie zmierza ona do zalegitymizowania własnego statusu jako sędziego oraz innych osób powołanych do Izby Dyscyplinarnej w takich samych okolicznościach.

24. *Po trzecie*, nie istniały skuteczne środki prawne przed sądami krajowymi w celu oceny wpływu uchybień w procesie mianowania osoby wchodzącej w skład organu pytającego na ustanowienie sędziów oraz ich niezawisłość i bezstronność. Istniejące wcześniej środki zostały albo ograniczone, albo wyłączone *de iure* lub *de facto*. **W rzeczywistości zorganizowano procedurę wyboru sędziów SN w taki sposób, aby najpierw zapewnić, że nominacje otrzymają osoby, które mają poparcie władz politycznych, a następnie – zalegalizować ich wybór wszelkimi środkami.**

25. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich organ pytający nie odpowiada zatem dwu zasadniczym kryteriom sądu: ustanowienia na mocy ustawy oraz niezależności, niezawisłości i bezstronności. Niespełnienie tych wymogów, łącznie lub nawet samodzielnie, wystarczy do uznania, że organ **nie jest uprawniony do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi na podstawie art. 193 Konstytucji RP**, zmierzającymi do uruchomienia kontroli konstytucyjności prawa Unii.

3.2. Okoliczności dotyczące ukształtowania, obsadzenia i działania KRS

26. Nieprawidłowości w powoływaniu sędziów Sądu Najwyższego w 2018 r. wynikają z: a) niekonstytucyjnych zmian ustawodawczych; b) obsadzenia Krajowej Rady

Sądownictwa (KRS) osobami *de facto* wybranymi przez rząd; oraz c) pozornego charakteru procesu selekcji kandydatów.

27. Konstytucyjną rolę Krajowej Rady Sądownictwa w procesie nominacji sędziów Sądu Najwyższego określają dwa podstawowe zadania: po pierwsze, przedkładanie Prezydentowi RP wniosków w sprawie powołania osób na stanowiska sędziowskie (art. 179 Konstytucji RP), a po drugie, stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Ukształtowanie i obsadzenie KRS powinno zatem zapewniać możliwość wypełniania przez Radę jej roli w sposób nie budzący uzasadnionych wątpliwości co do umocowania i niezależności tego organu, a w rezultacie umocowania i przymiotów osób przez nią nominowanych.¹⁰

28. Zasadnicze znacznie dla oceny, czy KRS spełnia wymogi pozwalające nominowanych przez nią sędziów uznać za ustanowionych na mocy ustawy, a jednocześnie za osoby o niepodważalnej niezawisłości i bezstronności, mają: a) tryb i charakter zmian legislacyjnych w ustawie o KRS; b) przebieg procesu ustanowienia nowego składu Rady; a uzupełniająco również c) dalsza działalność KRS od czasu jej ponownego obsadzenia.

29. *Po pierwsze*, ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa¹¹ wprowadzono nowe reguły wyboru sędziowskich członków Rady. **Wybór 15 sędziów, do tej pory wybieranych przez samych sędziów, powierzono Sejmowi RP, wbrew normie konstytucyjnej** (art. 187 ust. 1 Konstytucji RP), zgodnie z którą Sejm RP dokonuje wyboru jedynie czterech członków Rady spośród posłów. Interpretację przyjmującą, że Konstytucja RP ustanawia zasadę wyboru sędziów do KRS przez samych sędziów, potwierdził Trybunał Konstytucyjny wskazując, że Konstytucja RP wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów.¹²

¹⁰ Wyrok TSUE C-585/18, C-524/18 i C-525/18 A.K. *i inni*, pkt 138–139.

¹¹ Ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

¹² Wyrok TK z 18.07.2007 r., sygn. akt K 25/07, pkt III.4. Odmienny pogląd został wyrażony w wyroku TK z 20.06.2017 r. (sygn. akt K 5/17). Należy jednak mieć na uwadze, że orzeczenie to zostało wydane przez Trybunał Konstytucyjny po niezgodnych z Konstytucją RP zmianach wprowadzonych w nim od jesieni 2015 r., a prowadzących do faktycznego wyłączenia realnej, niezależnej od rządzących, kontroli konstytucyjności prawa. W składzie orzekającym zasiadały osoby mianowane na stanowiska uprzednio prawidłowo obsadzone; zaś sprawa została wniesiona przez Prokuratora Generalnego, a jednocześnie Ministra Sprawiedliwości, i rozstrzygana podczas ostrego sporu politycznego i prawnego dotyczącego KRS.

30. W wyniku wprowadzonej zmiany organy władzy ustawodawczej i wykonawczej przyznały sobie niemal monopol na kształtowanie osobowego składu Rady, **wbrew konstytucyjnej zasadzie podziału i równoważenia się władz** (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Obecnie 23 spośród wszystkich 25 członków Rady pochodzi z ich nadania. Przez to zyskały one **nadmierny wpływ na proces obsady stanowisk sędziowskich** i zaprzepaściły możliwość przyczyniania się KRS do **obiektywizacji** procesu powoływania sędziów.¹³

31. *Po drugie*, tą samą nowelizacją, ustawodawca zdecydował również o **przedwczesnym przerwaniu trwającej, czteroletniej kadencji dotychczasowych członków Rady, naruszając tym samym kolejną normę konstytucyjną** (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP).¹⁴

32. *Po trzecie*, wybór nowych sędziów-członków Rady, przeprowadzony wiosną 2018 r., został zbojkotowany przez zdecydowaną większość polskich sędziów, wyrażających w ten sposób stanowczy sprzeciw wobec niekonstytucyjnych rozwiązań przyjętych w ustawie. Skutkiem tego na łączną liczbę około 10 tysięcy polskich sędziów, zgłoszono jedynie 18 kandydatur na 15 miejsc. **Zniweczyło** to jeden z celów deklarowanych przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej – **reprezentatywności** składu KRS. Kolejny z deklarowanych celów – **transparentność** procesu wyboru – został zaprzepaszczony przez same władze krajowe wskutek utajnienia list poparcia kandydatów na członków KRS i wielomiesięczną odmowę ich upublicznienia mimo wiążącego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nakazującego ujawnienie.¹⁵ Uniemożliwiło to także społeczną kontrolę prawidłowości zgłoszenia kandydatur i legitymacji członków KRS.

33. *Po czwarte*, do nowego składu Rady wybrano osoby **związane z organami władzy wykonawczej**, a zwłaszcza z Ministrem Sprawiedliwości, w tym sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub mianowanych przez tego Ministra na stanowiska prezesów sądów w czasie poprzedzającym wybór.¹⁶ Nowi członkowie KRS pozostawali

¹³ Wyrok TSUE C-585/18, C-524/18 i C-525/18 A.K. *i inni*, pkt 137.

¹⁴ Por. też wyrok TSUE C-585/18, C-524/18 i C-525/18 A.K. *i inni*, pkt 143.

¹⁵ Wyrok NSA z 28.06.2019 r., sygn. akt I OSK 5282/18.

¹⁶ Na 15 wybranych członków Rady aż 10 zgłosiły osoby powiązane z ministerstwem, 9 zostało w okresie poprzedzających mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu, 9 działało w komisjach lub zespołach Ministerstwa, a 4 było w nim zatrudnionych, zob. <https://oko.press/powiazania-z-ministrem-ziobra-ma-12-z-15-czlonkow-neo-krs-ujawniamy/> (dostęp: 28.08.2020 r.).

zatem w relacji zależności służbowej lub osobistej wdzięczności od piastuna organu władzy wykonawczej.

34. *Po piąte*, nowy skład KRS został uformowany nawet wbrew samym przepisom uchwalonym 8 grudnia 2017 r. W składzie Rady zasiada osoba (sędzia Maciej Nawacki), która została wybrana przez Sejm RP, mimo braku spełnienia formalnego warunku zgłoszenia kandydatury do KRS przewidzianego w ustawie, tj. uzyskania minimalnej liczby 25 podpisów sędziów lub podpisów 2 tysięcy obywateli.¹⁷ Jej uczestnictwo w przyjmowaniu uchwał organu kolegiального podważa zatem moc prawną wszystkich aktów KRS przyjętych z jej udziałem.

35. *Po szóste*, dla oceny przymiotów KRS i ich wpływu na wynik procesu nominacyjnego znaczenie może mieć także analiza działalności KRS po jej obsadzeniu w 2018 r.¹⁸ W ocenie RPO **organ ten nie wypełnia konstytucyjnej roli strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów**. Rada nie podejmuje interwencji w sprawach sędziów, wobec których inicjowane są postępowania dyscyplinarne lub zarządzane środki administracyjne motywowane politycznie. Mimo posiadania ku temu prerogatyw, Rada nie podnosi w procesie legislacyjnym zagrożeń dla niezawisłości sędziowskiej wynikających ze zmian wprowadzanych prawie krajowym.

36. KRS natomiast podejmuje środki na rzecz własnej legitymizacji. Tak należy ocenić wniosek KRS z dnia 22 listopada 2018 r. do Trybunału Konstytucyjnego. Został on sformułowany jako wniosek o kontrolę konstytucyjności prawa jedynie pozornie, co przyznał również TK,¹⁹ zaś w istocie zmierzał do uzyskania potwierdzenia własnego statusu i konstytucyjności wprowadzonych zmian ustawowych dotyczących KRS.

37. Działalność nominacyjna nowej KRS również budzi zasadnicze wątpliwości, bowiem rekomendacje na stanowiska sędziowskie uzyskało wielu z tych sędziów, którzy uprzednio poparli kandydatury nowych członków Rady, podpisując listy, których władze kraje nie chciały ujawnić. Wskazuje to na mechanizm, w którym nowi członkowie Rady traktują nominacje na wyższe stanowiska sędziowskie jako sposób nagrodzenia osób popierających ich kandydatury do KRS.

¹⁷ Zob. m.in. uchwała SN z 23.01.2020 r., pkt 32, s. 41.

¹⁸ Por. wyrok TSUE C-585/18, C-524/18 i C-525/18 A.K. *i inni*, pkt 144.

¹⁹ Wyrok TK z 25.03.2019 r., sygn. akt K 12/18, pkt III.1.

38. Rekomendacje awansowe ze strony KRS uzyskują także przedstawiciele organów władzy wykonawczej (np. Pani Anna Dalkowska, do niedawna podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości) i sami członkowie Rady (np. Pani Dagmara Pawełczyk-Woicka, prezes Sądu Okręgowego w Krakowie). Wskazane wyżej praktyki budzą poważne wątpliwości co do neutralności członków Rady wobec rekomendowanych kandydatur.

3.3. Ukształtowanie i przebieg procesu nominacyjnego do SN

39. W wyniku uchwalenia pod koniec 2017 r. nowej ustawy o Sądzie Najwyższym²⁰ dokonano **radykałnej zmiany modelu wyborów sędziów SN**. Wyłączono jakikolwiek udział Sądu Najwyższego w ocenie przydatności i dorobku zawodowego kandydatów na sędziów SN, a jednocześnie zasadniczo spłycono proces ich oceny, rezygnując z wieloetapowej oceny przez SN i KRS, powierzając ją w pełni KRS, po uprzednim jej ponownym obsadzeniu stosownie do woli organów władzy politycznej.

40. Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje samej możliwości kształtowania przez ustawodawcę procesu nominacyjnego sędziów. Uznaje także, że ani polskie reguły konstytucyjne, ani wymogi prawa Unii, czy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, nie narzucają konkretnego modelu powoływania sędziów. Wymagają natomiast, aby kształtując proces nominacyjny do sądu krajowego, państwo zapewniało poszanowanie wymogów skutecznej ochrony sądowej. Proces wyboru sędziów SN, w wyniku którego Pani Małgorzata Bednarek, wchodząca w skład organu pytającego w niniejszej sprawie, została mianowana – tym wymogom nie odpowiadała.

41. *Po pierwsze*, wszczęcie procedury nominacyjnej nastąpiło na podstawie aktu Prezydenta RP,²¹ **wydanego bez wymaganej przez Konstytucję RP kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów**, zgodnie z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP zawierającym enumeratywną listę prerogatyw, w odniesieniu do których Prezydent RP działa samodzielnie. Obwieszczenie o wolnych stanowiskach w SN, uruchamiające procedurę kwalifikacyjną, nie znajduje się na tej liście. **Procedura została wszczęta na podstawie aktu, który wobec pominięcia wymaganej kontrasygnaty i w świetle art. 143 ust. 2**

²⁰ Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym, pierwotnie opublikowana Dz. U. z 2018 r. poz. 5, obecny tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 154.

²¹ Obwieszczenie Prezydenta RP nr 127.1.2018 z 24.05.2018 r. o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, Monitor Polski z 2018 r., poz. 633.

Konstytucji RP – nigdy nie nabrał ważności. Wszczęcie procedury nastąpiło zatem z oczywistym naruszeniem polskiej ustawy zasadniczej, wskutek czego całość procesu wyboru i mianowania sędziów SN *ab initio* obarczona jest **pierwotną wadą prawną skutkującą nieważnością procesu nominacyjnego i uznaniem aktów powołania za nieistniejące (*non existens*), względnie jako nieważne z mocy prawa.**

42. *Po drugie*, tak ogłoszony konkurs w Sądzie Najwyższym został zbojkotowany przez przeważającą większość środowiska prawniczego – do konkursów stanęło jedynie 216 kandydatów spośród sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy na 44 ogłoszone stanowiska. Tym samym, niezależnie od innych okoliczności wpływających na wadliwość procesu nominacyjnego – faktycznie **zaprzepaszczono możliwość wyłonienia do najważniejszego sądu w Polsce kandydatów dających możliwie najwyższe gwarancje fachowości,**

43. *Po trzecie*, Krajowa Rada Sądownictwa **nie przeprowadziła realnej weryfikacji kandydatur.** Proces był bardzo pobieżnym zapoznaniem się kandydaturami, dokonany w oparciu o ograniczone materiały w większości przedstawiane jedynie przez samych kandydatów. Proces oceny kandydatów w zakresie wymagań merytorycznych i etycznych odbywał się w wyjątkowo pospiesznym tempie, cztery zespoły Rady poświęcały średnio zaledwie kilkanaście minut na rozmowę z indywidualnymi kandydatami, stawiając podstawowe, niepogłębione pytania.

44. Tak też przebiegała weryfikacja kandydatury Pani Małgorzaty Bednarek przez zespół KRS. Dotyczy jej niewiele ponad 1 strona protokołu z posiedzenia zespołu, pisanego standardowym tekstem, oddająca około 10 minut rozmowy.²² Nie da się ustalić precyzyjnego czasu trwania rozmowy z kandydatami, bo przedstawiony protokół takich informacji nie zawiera. Niemniej na podstawie jego pełnego tekstu można ustalić, że zespół KRS na to właśnie posiedzenie, zaplanowane na 1 dzień, zaprosił aż 36 kandydatów. Siedmioro się nie stawiło, dwoje zrezygnowało. Zespół KRS w ciągu jednego dnia, nie obradując przecież permanentnie, przesłuchał jednak 27 osób, w tym też Panią Małgorzatę Bednarek. Całość protokołu dokumentującego te przesłuchania, łącznie z częścią wstępną, liczy 27 stron, przypada zatem poniżej jednej strony na osobę. Sam ten fakt wskazuje

²² Protokół nr WO-5100-3/18 z 21.08.2018 r., s. 10–11, dostępny pod adresem: <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/6171> (dostęp 10.04.2021 r.).

jednoznacznie na to, że **weryfikacja kandydatów dokonana w takim trybie była iluzoryczna**. Protokół nie wskazuje też, jakie pytania zostały postawiono kandydatce Małgorzacie Bednarek. Nie sposób zatem ocenić, czy kandydatka udzielała adekwatnych do nich odpowiedzi.

45. Przesłuchania kandydatów na stanowiska w Sądzie Najwyższym były pospieszne i pobieżne. Potwierdza to analiza protokołów przesłuchań i ramy czasowe rozmów z kandydatami. Selekcja kandydatów nie spełniała wymogów rzetelności. W istocie **nie przeprowadzono realnej weryfikacji kandydatur, odpowiadającej randze naboru do najważniejszego sądu w Polsce**.

46. *Po czwarte*, w procesie wyboru kandydatów rekomendowanych do objęcia urzędu sędziego SN wyraźnie przejawiał się **wpływ polityczny** przedstawicieli organów władzy wykonawczej. Krajowa Rada Sądownictwa udzielała rekomendacji wyłącznie kandydatom związanym z organami władzy, promowano kandydatury **powiązane z organami władzy politycznej**.

47. Zgłaszając swoją kandydaturę do SN Pani Małgorzata Bednarek była prokuratorem Prokuratury Krajowej, pełniąc w niej funkcję Zastępcy Dyrektora Biura Prezydialnego. Od wielu lat należała do współpracowników Ministra Sprawiedliwości Pana Zbigniewa Ziobry, od niego uzyskiwała najpoważniejsze awanse w karierze zawodowej, była założycielką Stowarzyszenia „Ad Vocem” skupiającego najbliższych współpracowników Ministra.²³

48. *Po piąte*, powołanie Pani Małgorzaty Bednarek na stanowisko sędziego w Sądzie Najwyższym nastąpiło na podstawie **nieprawomocnej uchwały nominacyjnej**. Uchwała KRS nr 317/2018 z dnia 23 sierpnia 2018 r., w której udzielono jej rekomendacji, została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez niektórych tych kandydatów, którym odmówiono rekomendacji. Jednak intencjonalnie uniemożliwiono kontrolę sądową aktu nominacyjnego, w ten sposób, że najpierw – KRS nie przekazała Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu odwołań kandydatów na sędziów, a następnie – przekazała uchwałę nr

²³ Zob. m.in. M. Pietraszewski, *Kim jest prokurator Małgorzata Bednarek, którą KRS rekomenduje do Sądu Najwyższego?*, <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,35063,23530282,inkwizytorka-od-ziobry-trafi-do-sadu-najwyzszego-sedziowie.html>; E. Ivanova, B. Chyż, *Stowarzyszenie Ad Vocem, czyli mapa powiązań Zbigniewa Ziobry*, <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,23063548,zakon-ziobry.html> (dostęp: 10.04.2021 r.).

317/2018 Prezydentowi RP zanim upłynął termin na jej zaskarżenie przez uprawnione jednostki przed właściwym sądem.

49. Mimo braku prawomocności aktu nominacyjnego Prezydent RP powołał ją do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN, zaś **Małgorzata Bednarek, w pełni świadoma sytuacji prawnej i nieprawomocności wniosku nominacyjnego KRS, ów akt powołania przyjęła.**

50. *Po szóste, manipulowano możliwością sądowej kontroli procesu nominacji.* Formą legitymizacji statusu osób powołanych na urząd sędziego SN w okolicznościach takich, jak w niniejszej sprawie, było doprowadzenie przez organy władzy politycznej, najpierw – do ograniczenia skuteczności środka zaskarżenia uchwał KRS w sprawie odmowy udzielenia rekomendacji,²⁴ a następnie – do całkowitego wyłączenia sądowej kontroli procesu nominacyjnego i nakazanie umorzenia *ex lege* trwających postępowań odwoławczych.²⁵

51. Miało to skutkować **niemożnością przeprowadzenia sądowej weryfikacji prawidłowości powołania nowych sędziów.** Podjęte przez władze krajowe środki były arbitralne, a dotyczyły jedynie konkursów na stanowiska w Sądzie Najwyższym. Zostały przyjęte z intencją zagwarantowania niepodważalności nominacji przeprowadzanych pod przemożnym wpływem czynników politycznych, nawet jeśli wybór i powołanie osób nastąpiło z naruszeniem norm konstytucyjnych i ustawowych.

52. Okoliczności te krytycznie ocenił Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie prejudycjalnej C-824/18 *A.B. i inni*,²⁶ stwierdzając, że **nieodstępność kontroli sądowej uchwał KRS jest sprzeczna z unijną zasadą skutecznej ochrony sądowej.**

53. W świetle tego wyroku TSUE należy uznać, że **postępowanie nominacyjne do Sądu Najwyższego w konkursie, w którym brała udział Pani Małgorzata Bednarek wciąż się nie zakończyło, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł jeszcze prawomocnie w sprawie odwołań od uchwały KRS.**

²⁴ Ustawowa modyfikacja przepisów dotyczących zaskarżenia uchwał KRS w sprawie powołania sędziów SN (art. 44 ust. 1b i art. 55 ust 4 ustawy o KRS), zob. ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz. 1443.

²⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2019 r. poz. 914.

²⁶ Wyrok TSUE z 2.03.2021 r., C-824/18 *A.B. i inni* (zaskarżenie mianowania sędziów Sądu Najwyższego), pkt 103–107, 129 i 138.

3.4. Ocena organu pytającego w świetle wymogów niezależności, niezawisłości i bezstronności

54. W świetle powyższych okoliczności, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że:

55. **Po pierwsze**, (1) przedwczesne przerwanie 4-letniej, gwarantowanej przez Konstytucję RP, kadencji poprzednich członków KRS; (2) niekonstytucyjny wybór nowych 15 sędziowskich członków Rady przez Sejm RP; (3) brak wystarczającej niezależności KRS od innych organów władzy publicznej; oraz (4) faktyczna rezygnacja KRS z wypełniania powierzonej jej na mocy Konstytucji RP roli stania na straży niezawisłości sędziowskiej

– **dyskwalifikują KRS jako niezależnego, obiektywnego inicjatora wniosków do Prezydenta RP w sprawie powołania na stanowiska sędziowskie.**

56. **Po drugie**, (1) zainicjowanie procedury nominacyjnej do SN aktem, który nigdy nie nabrał ważności wskutek braku kontrasygnaty wymaganej przez ustawę zasadniczą; (2) powszechny bojkot wyborów przez środowiska sędziowskie i inne zawody prawnicze; (3) brak rzeczywistej weryfikacji kandydatur; (4) widoczny wpływ polityczny w procesie selekcji nominatów oraz powiązanie osób mianowanych z przedstawicielami władzy; (5) uniemożliwienie sądowej kontroli procesu mianowania przed wręczeniem aktu powołania, (7) unicestwienie mocy przyszłego orzeczenia sądu krajowego (NSA) rozpatrującego odwołania od uchwał nominacyjnych KRS; (8) usilne działania ustawodawcze i orzecznicze (wyrok w sprawie o sygn. akt K 12/18) władz publicznych na rzecz legalizacji wadliwie powołanych sędziów

– **niweczą procedurę nominacyjną do Sądu Najwyższego, przekreślają skutek nominacyjny i odbierają legitymację powołanym osobom do rozstrzygania sporów prawnych.** Nie zaistniały bowiem obiektywne warunki, by tacy sędziowie i takie organy sądowe mogli być postrzegani jako umocowani zgodnie z prawem oraz niezawisli i obiektywni.

57. **Po trzecie**, (1) związki osoby nominowanej z Ministrem Sprawiedliwości, zawdzięczenie mu awansów i przyspieszenia kariery zawodowej; oraz (2) przyjęcie przez nią aktu powołania mimo zaskarżenia uchwały, którą została nominowana i braku prawomocnego zakończenia postępowania odwoławczego,

– w sposób **zasadniczy i trwały podważyły zaufanie co do możliwości zachowania przez nią standardów niezawisłości i bezstronności** w działaniach podejmowanych w charakterze sędziego.

58. W istocie rzeczy, organy władzy ustawodawczej i wykonawczej tak ukształtowały procedurę wyboru sędziów Sądu Najwyższego, **aby najpierw – doprowadzić do obsady SN osobami przez siebie popieranymi, a następnie – wybór ten wszelkimi sposobami zalegalizować.**

59. Wybór sędziów przeprowadzony w taki sposób nie realizuje celu procesu mianowania. **Organy władzy publicznej ukształtowały go tak, nie po to – by zapewnić osobom powołanym niezawisłość i bezstronność. Przeciwnie, po to – aby odpowiadały one na ich oczekiwania, aby sobie zapewnić wpływ na treść decyzji sądowych.**

60. Całokształt powołania sędziów SN w 2018 r. stanowił jaskrawe naruszenie prawa. Zasadnicze nieprawidłowości zniweczyły skutek procesu mianowania. **Proces nominacyjny był jedynie formą nadania proceduralnego pozoru, dyskrecjonalnej decyzji o powołaniu określonych osób do Sądu Najwyższego.** Decyzji podjętej, w istocie, poza Konstytucją RP i poza regulacjami ustawowymi.

4. Pozorny charakter postępowania

4.1. Powołanie polskich standardów konstytucyjnych *à rebours*

61. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie wskazać, że nie zachodzi kolizja między – z jednej strony – zasadą lojalności (art. 4 ust. 3 TUE), kompetencją Trybunału Sprawiedliwości UE do udzielenia środków tymczasowych (art. 279 TFUE) w ramach postępowania, którego przedmiotem jest badanie spełnienia przez Polskę wymogów unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE) oraz zagwarantowanie pełnej skuteczności mechanizmu prejudycjalnego (art. 267 TFUE); a – z drugiej strony – zasadami państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), legalności i praworządności (art. 7), zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1), prymatu Konstytucji RP (art. 8 ust. 1) oraz mechanizmu przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej (art. 90 ust. 1 Konstytucji RP).

62. W ocenie RPO, kontrola konstytucyjności, którą usiłuje zainicjować organ pytający, **ma charakter pozorny i jest czyniona instrumentalnie. Służy legalizacji rozwiązań i działań faktycznie niezgodnych z Konstytucją RP.** Poniżej RPO pragnie przedstawić argumenty wskazujące na pozorny charakter tego postępowania.

63. *Po pierwsze*, jak już wyżej RPO wykazał, pytania prawne przekazał organ, który nie będąc sądem, nie posiada legitymacji do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego i występowania przed nim.

64. *Po drugie*, proponuje się przy tym, aby wykreowany polsko-unijny spór konstytucyjny został rozstrzygnięty przez „sąd ostatniego słowa”, w tej roli lokując obecny **Trybunał Konstytucyjny, którego obsada i funkcjonowanie same budzą poważne wątpliwości.**

65. *Po trzecie*, **sztucznie przeciwstawia się unijną zasadę skutecznej ochrony sądowej – zasadom polskiej Konstytucji RP**, gdy tymczasem Unię Europejską i państwa członkowskie UE łączy wspólnota zasad i wartości. Krajowe systemy prawne i porządek prawny Unii należą do tego samego dziedzictwa prawnego państw europejskich, oparte są na tej wspólnej aksjologii i wartościach określających zasady wolności, demokracji, rządów prawa i ochrony praw podstawowych (art. 2 TUE).²⁷ W dziedzinie praw jednostek łączą je Europejska Konwencja Praw Człowieka i tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich (art. 6 ust. 3 TUE).²⁸ Dlatego, o ile możliwości kolizji między regulacjami prawa Unii i krajowych konstytucji nie można całkowicie wykluczyć, to mogą się one pojawiać jedynie wyjątkowo.²⁹

66. Pomija przy tym to, że tożsamą zasadę proklamuje Konstytucja RP (art. 2), a gwarancje niezawisłego, bezstronnego sądu, ustanowionego na mocy ustawy, rekonstruuje się zarówno na gruncie polskiej Konstytucji (art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2), jak Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 6 ust. 1 i art. 13). W istocie rzeczy, **założenia i aksjologia polskiego i unijnego systemu prawnego w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony praw jednostek jest zbieżna, i nie da się racjonalnie jednej przeciwstawiać**

²⁷ Por. opinia TS z 18.12.2014 r. nr 2/13 o przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, pkt 168; zob. też wyrok TK z 11.05.20014, K 18/04, pkt III.8.3; wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, pkt III.2.1 i 2.

²⁸ Wyrok TK, K 18/04, pkt III.8.2–3.

²⁹ Wyrok TK, K 18/04, pkt III. 6.3.

drugiej. Przy zbieżności celu i tekstu regulacji nieracjonalne jest założenie, że gwarancje polskie i europejskie oznaczają co innego.

67. *Po czwarte, rzeczywistym celem pytania prawnego w niniejszej sprawie jest uzyskanie zwolnienia z wiążącego zabezpieczenia zarządzanego przez Trybunał w Luksemburgu,* który czasowo zakazał Izbie Dyscyplinarnej, w konsekwencji także organowi pytającemu, prowadzenia działalności orzeczniczej. Uczynił to z powodu poważnych obaw o zagrożenie, jakie Izba Dyscyplinarna stwarza dla niezależności polskiego Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.³⁰

68. Skoro sądy polskie, mogąc orzekać o sprawach objętych prawem Unii, należą do systemu środków odwoławczych i procedur, o których stanowi art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, to muszą spełniać wymogi zasady skutecznej ochrony prawnej w nim przewidzianej. Taka była wola państw członkowskich, w tym również Rzeczypospolitej, wyrażona najpierw poprzez związanie się traktatem akcesyjnym z 2003 r., a następnie traktem lizbońskim, który tę zasadę wprowadził do unijnego prawa traktatowego.

69. Tymczasem sugestie zawarte w pytaniu organu pytającego zmierzają do wyłączenia Izby Dyscyplinarnej, a w związku z jej właściwością orzeczniczą, także innych sądów polskich, spod unijnych wymogów skutecznej ochrony sądowej. Jednocześnie brak realizacji przez Polskę tych wymogów usiłuje się przedstawiać jako przekraczanie przez Unię granicy kompetencji powierzonych i wynikających stąd rzekomo nierozwiązywalnych różnic pomiędzy konstytucyjnymi porządkami Polski i Unii. Sugeruje się, że Unia i Trybunał Sprawiedliwości działają *ultra vires*.

4.2. Kompetencje państw członkowskich i Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości

70. Wbrew twierdzeniom organu pytającego, **postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19 R) nie dotyczy organizacji wymiaru sprawiedliwości w Polsce, a zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.** Czyni to zgodnie ze zobowiązaniami państwa członkowskiego Unii.

³⁰ Postanowienie TSUE C-791/19 R, pkt 89.

71. Argument wyłącznych kompetencji państwa członkowskiego w odniesieniu do organizacji wymiaru sprawiedliwości jest regularnie używany przez władze polskie. Pogląd taki wielokrotnie przedstawiał Rząd RP, wsparcia stanowisku rządowemu udzielił zaś Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 21 kwietnia 2020 r. (Kpt 1/20).³¹ Obecnie odwołuje się do niego organ pytający.

72. Argument ten sprowadza się do zaprzeczenia, jakoby po stronie Unii istniały jakiegokolwiek uprawnienia do określania wymogów dotyczących statusu sędziów i sądów, w szczególności ich umocowania oraz niezawisłości i bezstronności. Tak wyrażana teza nie zna niuansów, przybiera formę absolutną, uznając że wszelkie aspekty związane z organizacją wymiaru sprawiedliwości należą jedynie do samych państw.

73. Pogląd taki jest nie do utrzymania. Standard orzecznicy TSUE wywiedziony z unijnego prawa traktatowego, ugruntowany także w sprawach dotyczących niezależności polskiego sądownictwa, potwierdza, że o ile organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw, to przy jej wykonywaniu mają one obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, w tym z zasady skutecznej ochrony sądowej.³²

74. Wbrew stanowisku organów krajowych, **organizacja wymiaru sprawiedliwości państw nie jest zatem, w świetle zobowiązań unijnych, wyłączną domeną państw członkowskich.** Skoro sądy krajowe mają rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, muszą zatem spełniać wymogi instytucjonalnych gwarancji wytyczonych przez zasadę skutecznej ochrony sądowej. Gwarancje te stanowią nieodłączny element sądowej ochrony wszelkich praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii. Należą także do istoty zasady rządów prawa, stanowiącej fundament europejskiej przestrzeni prawnej, opartej na wzajemnym zaufaniu i wzajemnym uznawaniu orzeczeń sądowych.

75. Przyjęcie pełnej swobody państwa członkowskiego w kształtowaniu sądownictwa, oznaczałoby m.in. akceptację możliwości arbitralnego usuwania sędziów z urzędu,

³¹ TK uznał wyrok TSUE w sprawie C-585/18, C-524/18 i C-525/18 *A.K. i inni* m.in. za „sugestie TSUE oczywiście sprzeczne z polskim porządkiem konstytucyjnym”, zob. postanowienie TK z 21.04.2020 r. w sprawie sporu kompetencyjnego między SN a Sejmem RP oraz między SN a Prezydentem RP, Kpt 1/20, pkt III.2.6.

³² Wyrok TSUE z 24.06.2019 r., C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce (niezależność Sądu Najwyższego)*, pkt 52; wyrok TSUE *A.K. i inni*, pkt 75; wyrok TSUE z 5.11.2019 r., C-192/18 *Komisja przeciwko Polsce (niezależność sądów powszechnych)*, pkt 102; wyrok TSUE z 26.03.2020 r., C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, pkt 36; wyrok TSUE C-824/18 *A.B. i inni*, pkt 68.

decydowania w dowolny sposób w sprawie przedłużenia lub skrócenia ich kadencji, powoływania na stanowiska sędziowskie już uprzednio prawidłowo obsadzone, czy powoływania sędziów w sposób naruszający podstawowe reguły procesu mianowania, nie dając gwarancji niezawisłego i bezstronnego orzekania. Tymczasem unijna zasada skutecznej ochrony sądowej i europejski standard prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 ust. 1 EKPC, art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej), **nakładają na państwa członkowskie efektywne ograniczenia w wykonywaniu kompetencji tak, aby wprowadzone rozwiązania nie niweczyły istoty skutecznej kontroli sądowej.**

76. Rzeczpospolita Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie, nadal decyduje o kształcie krajowego wymiaru sprawiedliwości. M. in. wyodrębnia kategorie sądów, kształtuje właściwość rzeczową, miejscową i instancyjną sądów; reguluje postępowanie przed nimi; decyduje o wewnętrznej strukturze sądów; określa kryteria zostania sędzią, ustala też tryb, w jakim sędziowie są powoływani.

77. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące niezależności sądów polskich w pełni szanuje kompetencje państwa członkowskiego w zakresie wymiaru sprawiedliwości. **Wskazuje natomiast na brak poszanowania kompetencji Unii przez stronę polską.** Przesądził już o tym Trybunał Sprawiedliwości w dwu dotychczas rozstrzygniętych skargach Komisji przeciwko Polsce o naruszenie niezależności sądów polskich: tj. w sprawach C-619/18³³ oraz C-192/18.³⁴ Kolejne dwie sprawy obejmujące dalsze zarzuty toczą się przed Trybunałem: C-791/19, dotycząca reżimu dyscyplinarnego, oraz C-204/21, dotycząca tzw. ustawy kagańcowej oraz naruszenia zabezpieczenia udzielonego wobec Izby Dyscyplinarnej SN w poprzedniej sprawie.

78. Z kolei w wyrokach C-585, 624 i 625/18 *A.K. i inni*³⁵ oraz C-824/18 *A.B. i inni*,³⁶ Trybunał zwrócił uwagę na szereg okoliczności, które wzbudzające uzasadnione obawy o zachowanie wymogów niezawisłości i bezstronności osób powołanych w ostatnich latach na stanowiska sędziowskie, w tym zwłaszcza do Sądu Najwyższego. Takie ukształtowanie

³³ Wyrok TSUE z 24.06.2019 r., C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce (niezależność Sądu Najwyższego)*.

³⁴ Wyrok TSUE z 5.11.2019 r., C-192/18 *Komisja przeciwko Polsce (niezależność sądów powszechnych)*.

³⁵ Wyrok TSUE z 19.11.2019 r., C-585/18, C-524/18 i C-525/18 *A.K. i inni (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*.

³⁶ Wyrok TSUE z 2.03.2021 r., C-824/18 *A.B. i inni (zaskarżenie mianowania sędziów Sądu Najwyższego)*.

i przeprowadzenie procesu powoływania sędziów, jak obecnie w Polsce, pozostaje niezgodne z unijną zasadą skutecznej ochrony sądowej.

79. Niemniej, orzekając w tych sprawach **Trybunał Sprawiedliwości nie przenosi kompetencji krajowej na rzecz Unii**. W szczególności unijne wymogi ustanowienia, niezawisłości i bezstronności sądu, **nie prowadzą do pozbawienia państwa kompetencji krajowej do mianowania sędziów**. Organy Unii nie mianują sędziów krajowych, Unia takiej kompetencji sobie nie przypisuje, nie przejmuje jej, ani nie usiłuje samodzielnie wykonywać.³⁷

80. Wymogi unijne wskazują natomiast granicę wykonywania kompetencji krajowej tak, aby jej skutek – powołanie sędziego mogącego orzekać w sprawach z elementem unijnym – mógł zaistnieć również w porządku prawnym Unii. Określenie zaś warunków, na jakich akt krajowy rodzi konsekwencje w prawie Unii, należy do domeny unijnej. Stanowi wyraz autonomii prawa Unii i ma oparcie w kompetencjach jej powierzonych, zgodnie z zasadą przyznania (art. 5 w związku z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE) oraz klauzulach konstytucyjnych otwierających Polskę na uczestnictwo w Unii (art. 9, art. 90 ust. 1 i art. 91 Konstytucji RP).

81. Z kolei orzekając o zawieszeniu Izby Dyscyplinarnej SN (C-791/19 R), Trybunał Sprawiedliwości ani tej Izby nie znosi, ani nie zmienia. Stwierdził jednak, że może ona zagrażać gwarancji niezawisłości sędziowskiej w Polsce. Skoro tak jest, to jej funkcjonowanie narusza unijną zasadę skutecznej ochrony sądowej. Trybunał Sprawiedliwości szczegółowo przy tym umotywował swoją decyzję (zob. zwłaszcza pkt 53–78 postanowienie TS).

82. Podstawowym celem udzielenia przez Trybunał Sprawiedliwości środków tymczasowych było zabezpieczenie sędziów krajowych przed ingerencją w sferę ich niezawisłości wynikającą z działania Izby Dyscyplinarnej. Ochronę taką sędziemu krajowemu, który równocześnie jest sędzią europejskim, zapewnia prawo Unii,³⁸ a tymczasowa ochrona udzielona przez TS w postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r. jest jej konkretyzacją.

³⁷ Wyrok TSUE C-619/18, pkt 52 *in fine*.

³⁸ Zob. wyrok TSUE C-619/18, pkt 77; zob. też postanowienie TSUE C-791/19 R, pkt 34–35.

83. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla zatem, że **postanowienie Trybunału Sprawiedliwości nie ingeruje w organizację polskiego wymiaru sprawiedliwości. Zapewnia natomiast ochronę sądom polskim tak, by mogły zachować walor „sądów unijnych”, a ich orzeczenia były skuteczne w sferze prawa Unii.**

4.3. Rzeczywisty cel organów krajowych

84. Zbadanie rzeczywistych intencji władz krajowych, przyświecających powoływaniu się na krajową kompetencję regulowania wymiaru sprawiedliwości, w świetle sposobu wprowadzenia i natury zmian w polskim sądownictwie – **dezawuuje argumentację odwołującą się do ochrony Konstytucji RP.** Domagając się w istocie derogacji gwarancji skutecznej ochrony sądowej, organy krajowe *de facto* działają wbrew Konstytucji RP. Za powołaniem się na nią nie stoi bowiem rzeczywista treść konstytucyjna, którą należałoby w tym przypadku chronić.

85. Organy władzy ustawodawczej i wykonawczej **intencjonalnie wyłączyły ochronę polskiej Konstytucji, dokonując nielegalnych zmian w Trybunale Konstytucyjnym, Krajowej Radzie Sądownictwa, czy Sądzie Najwyższym.** Spod kontroli sądowej wykluczono legalność ustanowienia sądów i powołania sędziów. Uczyniono to z pominięciem tak standardów Konstytucji RP, jak wymogów wynikających z prawa Unii i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Z premedytacją uniemożliwia się weryfikację i zabezpieczenie konstytucyjnych gwarancji sędziego i sądu.

86. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, i takie stanowisko prezentował również w procesie legislacyjnym prowadzącym do uchwalenia tzw. ustawy kagańcowej, że wprowadzony reżim chroniący wadliwie powołanych sędziów jest niedopuszczalny. Lekceważy istniejący porządek prawny, przepisy regulujące powoływanie sędziów, wymogi Konstytucji RP, a także ustalone standardy europejskie. Każda zaś jednostka powinna mieć możliwość powołania się na naruszenie prawa do niezawisłego, bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy, a sąd Unii możliwość oceny postawionych zarzutów.³⁹

87. RPO stwierdza zatem, że **reżim prawny, ukształtowany w wyżej opisany sposób, nie jest częścią tożsamości konstytucyjnej RP.** Wprowadzono go instrumentalnie dla

³⁹ Wyrok TSUE C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II *Simpson i HG*, pkt 55.

zalegalizowania statusu prawnego osób powołanych na stanowiska sędziów, nawet jeśli powołanie nastąpiło z oczywistym naruszeniem prawa. Tożsamość konstytucyjna w zakresie prawa do sądu wynika z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a istota prawa do sądu (jako sądu niezależnego, bezstronnego i niezawisłego) odpowiada unijnej zasadzie skutecznej ochrony sądowej.

88. Istotą problemu jest to, że szereg zmian w polskim sądownictwie zostało wprowadzonych przez władze polityczne z naruszeniem Konstytucji RP. **Konstytucja obecnie jest przez nie powoływana nie po to, by chronić podstawowe zasady ustrojowe państwa polskiego, ale przeciwnie, po to by chronić decyzje organów władzy niezgodne z nimi.** Służy uzasadnieniu likwidacji wszelkiej kontroli władz i zabezpieczeniu się przed oceną dokonywaną na podstawie prawa, w tym również prawa unijnego, ze strony, zarówno instytucji Unii, w tym Trybunału Sprawiedliwości, jak również sądów krajowych. Władze krajowe usiłują skorzystać się z klauzul konstytucyjnych wbrew ich celowi i funkcji. **Ochrona Konstytucji RP pozostaje tylko celem deklarowanym, celem rzeczywistym zaś jest ochrona arbitralnych decyzji organów krajowych.**

4.4. Brak rzeczywistej kontroli konstytucyjnej

89. Organ odsyłający przedstawił pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu, który ma pełnić fundamentalną rolę strażnika Konstytucji RP. **Organ dzisiaj noszący tą nazwę, faktycznie nie pełni jednak właściwie roli powierzonej mu przez Konstytucję RP.** Był bowiem pierwszą instytucją, którą dotknęły zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości.

90. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że następujące czynniki: **(1)** bezprawna wymiana części sędziów TK i wprowadzenie do Trybunału osób na stanowiska już uprzednio prawidłowo obsadzone (tzw. sędziów dublerów); **(2)** przejęcie faktycznej kontroli na funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego przez osobę mianowaną na urząd Prezesa TK z naruszeniem ustawowej procedury powoływania Prezesa; **(3)** arbitralne, z pominięciem ustawowego kryterium kolejności alfabetycznej,⁴⁰ dobieranie sędziów do składów orzekających w sprawach, będących w zainteresowaniu rządu; a także **(4)**

⁴⁰ Art. 38 ust. 1 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2019 r., poz. 2393.

uznaniowa wymiana przez osobę pełniącą rolę prezesa TK członków składów orzekających w trakcie rozpoznawania sprawy bez uzasadnienia i wbrew ustawie⁴¹

– **pozbawiły Trybunał Konstytucyjny charakteru efektywnie działającego sądu konstytucyjnego.**

91. Obecny Trybunał Konstytucyjny **nie gwarantuje rzeczywistej kontroli konstytucyjności prawa.** Ocenę taką podziela też Komisja Europejska⁴² oraz Parlament Europejski.⁴³ Z tych samych powodów obecny TK nie gwarantuje również realnej ochrony Konstytucji RP w niniejszej sprawie.

92. Skład orzekający wyznaczony do niniejszej sprawy, jak w soczewce skupia wady dzisiejszego Trybunału. Powołano doń osobę mianowaną na miejsce już zajęte. Powołano także dwoje niedawno jeszcze prominentnych polityków rządzącej większości: Panią Krystynę Pawłowicz oraz Pana Stanisława Piotrowicza. Najpierw – jako posłowie na Sejm RP, aktywnie współtworzyli oni ustawodawstwo wprowadzające niekonstytucyjne zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości, łącznie z utworzeniem Izby Dyscyplinarnej SN. Następnie – jako członkowie Krajowej Rady Sądownictwa, po jej ponownym obsadzeniu niezgodnie z ustawą zasadniczą – uczestniczyli w procesie nominowania sędziów do Sądu Najwyższego, w tym i osoby wchodzącej w jednoosobowy skład organu pytającego.

93. Nominacje z udziałem wskazanych członków składu powołanego do orzekania w niniejszej sprawie zostały dokonane z oczywistym i rażącym naruszeniem reguł procesu mianowania sędziów. Ustawodawca, z udziałem wskazanych osób, intencjonalnie wyłączył spod kontroli sądowej akty nominacyjne, które jako członkowie KRS uchwalali.

94. Obecnie jako sędziowie Trybunału Konstytucyjnego mają dokonać oceny bezpośrednio wiążącej się z ich uprzednią aktywnością polityczną oraz aktami, które uchwalali jako członkowie kolegialnych organów krajowych. Ich własna działalność przyczyniła się do dokonania nielegalnych zmian w wymiarze sprawiedliwości i wywołania głębokiego kryzysu konstytucyjnego.

⁴¹ Art. 38 ust. 2 powyższej ustawy.

⁴² Uzasadniony wniosek KE na podstawie art. 7 ust. 1 TUE dotyczący praworządności w Polsce z 20.12.2017 r., COM(2017) 835 final, pkt 90–109.

⁴³ Rezolucja PE z 17.09.2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE), pkt 15.

95. Wskazane okoliczności **dyskwalifikują powołane wyżej osoby od orzekania w niniejszej sprawie. Ich udział rodzi najpoważniejsze obawy o rzetelność prowadzonego postępowania i legalność jego wyniku.**

96. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, **osoby takie powołano do składu orzekającego, nie po to, by obiektywnie i bezstronnie oceniły przekazane Trybunałowi zagadnienia i argumenty. Wprost przeciwnie, powołano je po to, by zapewnić ochronę działaniom organów krajowych naruszających Konstytucję RP.** Udział w tych działaniach osób, które zostały powołane do składu orzekającego, ma dawać gwarancję, że tak się właśnie stanie.

97. Trybunał Konstytucyjny używany jest zatem dziś do legitymizowania działań władz politycznych nie znajdujących oparcia w Konstytucji RP. Służy temu wydawanie orzeczeń, które są przez rządzących oczekiwane albo wręcz nawet „zamówione” wskutek składania odpowiednio skonstruowanych wniosków.⁴⁴ Taką technikę inicjowania „kontroli konstytucyjnej”, jedynie po to, by Trybunał mógł potwierdzić stanowisko organów krajowych, stosuje się także w odniesieniu do spraw związanych z zapewnieniem pełnej skuteczności prawa unijnemu (np. wcześniejsze sprawy U 2/20; Kpt 1/20; K 12/18).

98. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że **niniejsza sprawa również należy do kategorii pozornych wniosków (pytań) o kontrolę konstytucyjności. Organ niebędący sądem prosi wadliwie ukształtowany i obsadzony sąd konstytucyjny o uwierzytelnienie samego siebie oraz zniesienie zawieszenia udzielonego przez Trybunał Sprawiedliwości UE.**

5. Obowiązek wykorzystania trybu prejudycjalnego

5.1. Rola Trybunału Sprawiedliwości UE w zapewnieniu przestrzegania prawa Unii

99. W niniejszej sprawie występują zagadnienia ujęte przez organ pytający w kategorii kolizji obowiązków państwa członkowskiego Unii z krajowymi normami konstytucyjnymi.

⁴⁴ S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wypowiada posłuszeństwo prawu Unii Europejskiej*, [w:] A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 820; M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny á rebours*, „Państwo i Prawo” 2020/5, s. 25 i n.

Ewentualne wątpliwości w tym zakresie **sąd konstytucyjny powinien rozwiązać na drodze dialogu i współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości UE.**

100. Pytania organu, który zainicjował niniejszą sprawę dotyczą środków tymczasowych udzielonych przez Trybunał Sprawiedliwości UE na podstawie art. 279 TFUE w ramach postępowania, w którym Trybunał oceni realizację przez Polskę zobowiązań wynikających z zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE) oraz samego mechanizmu dialogu prejudycjalnego (art. 267 TFUE). Organ pytający formalnie wnosi o stwierdzenie niezgodności określonych przepisów TUE w związku z TFUE z przepisami Konstytucji RP, jednak w istocie domaga się wydania orzeczenia, w którym Trybunał Konstytucyjny miałby, najpierw – orzec o zakresie powołanych przepisów i znaczeniu aktów unijnych, a potem – odnieść je do polskich norm konstytucyjnych. Tymczasem kompetencję do dokonywania wiążącej wykładni prawa unijnego państwa członkowskie powierzyły wyłącznie Trybunałowi Sprawiedliwości na mocy art. 19 ust. 1 i ust. 3 lit. b TUE.

101. Co więcej, skoro pytania zawisłe przed TK odnoszą się do przepisów traktatowych, a one **muszą być jednolicie interpretowane we wszystkich państwach członkowskich**, to tym bardziej, o tym jaką treść niosą, powinien wypowiedzieć się Trybunał Sprawiedliwości. Z utrwalonego orzecznictwa TSUE wynika, iż procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE ma na celu właśnie zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym **zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii** oraz odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach.⁴⁵ Trybunał Sprawiedliwości nie może zatem zostać pominięty w procesie ustalania zakresu znaczenia postanowień traktatów unijnych i ich stosowania w państwie członkowskim.

5.2. Obowiązek organu ostatniej instancji wystąpienia z zapytaniem prejudycjalnym do TSUE

102. W świetle traktatów unijnych oraz art. 9 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny nie jest samodzielnie powołany do interpretacji przepisów prawa UE, zwłaszcza zaś w przypadku, gdyby jego interpretacja miała odbiegać od już ustalonego ich znaczenia.

⁴⁵ Zob. m.in. wyrok TSUE C-558/18 i 563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, pkt 55.

Gdyby dokonana przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia, miała odpowiadać sugestiom organu pytającego, może doprowadzić do rozbieżności w rozumieniu wskazanych przepisów unijnych między polskim orzecznictwem konstytucyjnym a orzecznictwem Unii.

103. Poszanowanie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości jest obowiązkiem państwa członkowskiego, obejmującym wszystkie jego organy, także Trybunał Konstytucyjny. Wskazane przepisy, w połączeniu z zasadą lojalności, wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, wymagają od obu Trybunałów: unijnego oraz polskiego, działania w dobrej wierze, które pozwoli na uniknięcie potencjalnego konfliktu pomiędzy oboma porządkami prawnymi.

104. W świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny jest organem, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE. Skoro tak, to organ taki jest zobowiązany wystąpić do Trybunału gdy podniesiona została przed nim kwestia dotycząca interpretacji traktatu unijnego, aby **uniknąć ryzyka błędnej wykładni prawa Unii**. Wielokrotnie wskazywał na to Trybunał Sprawiedliwości, zaś w wyroku w sprawie C-417/18 *Komisja przeciwko Francji*,⁴⁶ orzekł o naruszeniu przez Francję prawa Unii poprzez zaniechanie – w takim właśnie przypadku – wystąpienia przez *Conseil d'État* z odesłaniem prejudycjalnym.

105. W orzeczeniu dotyczącym traktatu akcesyjnego (K 18/04) Trybunał Konstytucyjny potwierdził już zresztą, że powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań unijnych państwa polskiego.⁴⁷ Odzwierciedla bowiem charakter Unii Europejskiej jako związku opartego na wielopoziomowej współpracy suwerennych państw, konstytucji, administracji oraz sądów.⁴⁸ Dialog konstytucyjny między, z jednej strony – organem krajowym, a w szczególności sądem konstytucyjnym, a z drugiej strony – Trybunałem Sprawiedliwości, służy uniknięciu ryzyka potencjalnej kolizji między orzeczeniami organów wymiaru sprawiedliwości obu porządków prawnych. **Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Konstytucyjny nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące**, co mogłoby prowadzić do

⁴⁶ Wyrok TSUE z 4.10.2018 r., C-417/18 *Komisja przeciwko Francji*, pkt 108.

⁴⁷ Wyrok TK, K 18/04, pkt III.10.3.

⁴⁸ Zob. wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5.05.2020 dotyczącego programu PSPP EBC (*Weiss*), 2 BvR 859/15, pkt 111.

dwutorowości w zakresie orzekania o tych samych problemach prawnych, oraz dysfunkcyjności w relacjach unijnego i polskiego porządku prawnego.⁴⁹

106. Należy natomiast zasygnalizować, iż w świetle wskazanych wyżej wad obecnego Trybunału Konstytucyjnego, w przypadku wystąpienia przez TK z pytaniami do Trybunału Sprawiedliwości, pojawi się **kwestia dopuszczalności odesłania prejudycjalnego przekazanego przez TK**, zwłaszcza jeśli uczyni to organ w składzie z udziałem osób nieuprawnionych do zasiadania w nim lub osób, których niezawisłość lub bezstronność może budzić uzasadnione wątpliwości.

107. Ewentualna niedopuszczalność odesłania Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednak argumentem na rzecz rezygnacji z wymogu współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości. Oznacza natomiast potrzebę i możliwość przywrócenia konstytucyjnego charakteru działalności tego organu.

5.3. Skutki braku dialogu prejudycjalnego

108. Zobowiązania państwa członkowskiego wynikające z dobrowolnego uczestnictwa w Unii Europejskiej mają być interpretowane w dobrej wierze, w duchu lojalności, przychylności i solidarnego uczestnictwa w Unii, przy respektowaniu specyfiki unijnego porządku prawnego, oraz przy zachowaniu traktatowych mechanizmów współpracy. Pominięcie przez państwo członkowskie ustalonego orzecniczo rozumienia przepisów unijnego prawa traktatowego, przy jednoczesnej rezygnacji z procedury dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości, oznaczałoby w istocie **jednostronne odstępianie od traktatów unijnych**. Poza możliwymi skutkami na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, opisanymi w art. 60 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej z dnia 23 maja 1969 r. o prawie traktatów (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439), rodziłoby również szczególne konsekwencje na gruncie prawa Unii.

109. *Po pierwsze*, wyczerpywałyby przesłanki wszczęcia **procedury o naruszenie zobowiązań państwa członkowskiego** (art. 258 i 259 TFUE). Niezwrócenie się przez organ krajowy – w tym także sąd konstytucyjny – do Trybunału Sprawiedliwości UE z zapytaniem prejudycjalnym, w sytuacji gdy obowiązek taki wynika z prawa Unii,

⁴⁹ Zob. wyrok TK z 16.11.2011 r. w sprawie SK 45/09 (rozporządzenie Bruksela I), pkt III.2.4.

w szczególności z art. 267 TFUE, może prowadzić do wszczęcia procedury uchybeniowej, wniesienia kolejnej skargi do Trybunału Sprawiedliwości, a w rezultacie stwierdzenia naruszenia przez Polskę prawa UE. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego może bowiem być stwierdzone bez względu na to, który organ tego państwa doprowadził, poprzez swe działanie lub zaniechanie, do uchybienia, nawet jeśli chodzi o niezależne organy konstytucyjne.⁵⁰

110. *Po drugie*, prowadziłyby do **prawnej bezskuteczności orzeczenia krajowego i jego niestosowalności**. Skutek pominięcia znajduje oparcie w zasadzie pierwszeństwa prawa Unii wymuszającej ograniczenie lub wyłączenie skutków aktu sprzecznego z prawem unijnym. Wykonywanie prawa Unii nie może być uzależnione od aktu niezgodnego z nim.⁵¹ W takiej sytuacji każdy organ państwa członkowskiego rozpoznający sprawę, w której zastosowanie miałyby znaleźć takie orzeczenie, miałby prawny obowiązek odmówić uznania skutków tego orzeczenia. Zgodnie z zasadą autonomii prawa Unii, zasadą pierwszeństwa oraz zasadą skutku bezpośredniego, byłoby ono niewykonalne i nie wywoływało zamierzonych nim skutków prawnych.

111. Dla zaistnienia tego skutku nie ma znaczenia, od którego organu krajowego orzeczenie pochodzi. Skoro każdy organ państwa członkowskiego jest związany prawem Unii, to dotyczy to również sądu konstytucyjnego. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości, również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego muszą zostać pominięte przez sąd orzekający w konkretnej sprawie, jeżeli ich uwzględnienie prowadziłyby do ograniczenia możliwości stosowania prawa Unii. Jednoznacznie przesądza o tym wyrok TSUE w sprawie C-416/10 *Križan i inni*, zgodnie z którym, sąd krajowy nie powinien uwzględniać oceny sądu wyższej instancji, ani trybunału konstytucyjnego, jeżeli uzna, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii.⁵²

6. Istota konfliktu prawnego w niniejszej sprawie

112. Poprzedzające zagadnienia, omówione przez RPO, prowadzą do kwestii kluczowej. Wystąpienie organu pytającego, zbiegające się z już wcześniej wyrażanym stanowiskiem

⁵⁰ Wyrok TSUE C-417/18 *Komisja przeciwko Francji*, pkt 107.

⁵¹ Zob. wyrok TSUE z 29.04.1999, C-224/97, *Erich Ciola p. Land Vorarlberg*, pkt 33 *in fine*; *A.K. i inni*, pkt 160.

⁵² Wyrok TSUE z 15.01.2013 r., C-416/10 *Jozef Križan i inni*, pkt 69–70.

Rządu RP, a także i Trybunału Konstytucyjnego, zmierza w istocie do wyłączenia Izby Dyscyplinarnej spod wymogów prawa Unii.

113. Z uwagi na zakres właściwości Izby Dyscyplinarnej, wyłączenie skutkowałoby wobec wszystkich sądów, których sędziowie podlegają jej orzecznictwu. Odmowa uznania kompetencji Trybunału Sprawiedliwości i mocy wiążącej jego orzeczeń przez organy krajowe, dotyczy centralnego zagadnienia prawa Unii. Uwzględnienie żądania władz krajowych w istocie **godzi w samo serce prawa Unii, odbiera jej autonomię, zagraża jednolitości i spójności, dekonstruuje mechanizm samonaprawialności unijnego systemu prawnego.**

114. *Po pierwsze*, proponowana interpretacja Konstytucji RP sprowadza się do **wyłączenia polskiego wymiaru sprawiedliwości spod unijnych wymogów ustanowienia, niezawisłości i bezstronności** sądów i sędziów. Jej przyjęcie doprowadzi do trwałego naruszenia standardów skutecznej ochrony sądowej, a przez to również zasady rządów prawa, które będą niemożliwe do naprawienia.

115. Gdyby rzeczywiście uznać, że konstytucyjne cechy krajowego sądu europejskiego są wyłączną domeną regulacji krajowej, i nie podlegają standardom unijnym, to już dziś – znaczna część, a w bliskiej przyszłości – całość sądownictwa polskiego, która jest elementem środków odwoławczych w świetle art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, nie będzie spełniać wymogów prawa Unii.

116. *Po drugie*, stanowisko organów krajowych, aby Trybunał Sprawiedliwości nie wypowiadał się w sprawie statusu i przymiotów sądów krajowych, **pozbawia TS istoty kompetencji do zapewnienia przestrzegania prawa Unii** (art. 19 ust. TUE), odmawiając mu możliwości wypełniania jego misji (Opinia 2/13, pkt 163).

117. Taki mechanizm Trybunał zidentyfikował już w sprawie C-824/18 *A.B. i inni*.⁵³ Trybunał ocenił, że zmiany wprowadzone przez władze krajowe mogły intencjonalnie zmierzać do uniemożliwienia mu wypowiedzenia się w przedmiocie konkretnego odesłania prejudycjalnego dotyczącego zasady skutecznej ochrony sądowej, a także wszelkich podobnych wniosków od sądów krajowych w przyszłości (pkt 97 i nast.), co godziłoby w misję powierzoną Trybunałowi na mocy art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE (pkt 107).

⁵³ Wyrok TSUE z 2.03.2021 r. C-824/18 *A.B. i inni* *przec. Krajowej Radzie Sądownictwa*.

118. *Po trzecie*, uznanie roszczenia organów krajowych w konsekwencji prowadzi do usunięcia z unijnego porządku prawnego jego istotnego elementu – zdolności zabezpieczania go. Skoro prawo Unii kreuje uprawnienia dla podmiotów prywatnych, są one równocześnie uprawnione do ich ochrony (*ubi ius, ibi remedium*), zgodnie ze standardami porządku prawnego, który te uprawnienia kreuje.

119. *Po czwarte*, porządek prawa Unii jest elastyczny. Przewiduje sytuacje, w których państwo członkowskie nie chce uczestniczyć w części współpracy i nie jest wtedy wciągane w jej orbitę (np. mechanizm wzmocnionej współpracy). Są także sytuacje, w których z powołaniem się na ochronę własnej konstytucji (tożsamości konstytucyjnej) państwo członkowskie może uzyskać od Trybunału przyzwolenie na wyłączenie wobec niego niektórych wymogów prawa unijnego. Różnorodność, odmienności tradycji konstytucyjnych państw członkowskich są także elementem Unii. W tym przypadku jednak uwzględnienie roszczeń organów krajowych nie jest możliwe do spełnienia, ma bowiem zasadniczy wpływ na szczególne cechy prawa Unii.

120. Zasada skutecznej ochrony sądowej stanowi trzon unijnego porządku prawnego i należy do struktury konstytucyjnej Unii.⁵⁴ Wchodząc w zakres autonomii prawa Unii, znajduje uzasadnienie w charakterze Unii i w samej naturze prawa unijnego.⁵⁵ Trwały i nieusuwalny charakter wad krajowych organów sądowych prowadzi bowiem do skutku, które jest nie do zaakceptowania z perspektywy autonomii i skuteczności prawa unijnego.

7. Podsumowanie

121. W świetle powyższych okoliczności i uwag, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak w piśmie procesowym z dnia 15 maja 2020 r.

⁵⁴ Opinia TSUE 2/13, pkt 165.

⁵⁵ Por. wyrok TSUE z 6.03.2019 r. C-284/16 *Slovakische Republik* *przec. Achmea BV* pkt 33.