



VII.510.43.2018

**DO PREZESA I CZŁONKÓW
TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ**

**Uwagi na piśmie
Rzecznika Praw Obywatelskich
w postępowaniu o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
w sprawie C-487/19 *W.Ż.***

1. Działając na podstawie art. 23 akapit drugi Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), w związku z pismem Sekretariatu TSUE z dnia 17.09.2019 r. (1127198 PL), które wpłynęło do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich drogą pocztową w dniu 23.09.2019 r., Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) pragnie przedstawić swoje uwagi na piśmie.

Spis treści

I	Wstęp.....	2
II	Kontekst sprawy przed sądem krajowym: ochrona statusu Skarżącego (sędziego krajowego) jako sędziego europejskiego.....	3
III	Jednoosobowy skład IKNiSP SN jako sąd w rozumieniu prawa Unii.....	9
	1. Sąd ustanowiony na podstawie ustawy w rozumieniu prawa Unii.....	9
	2. Skuteczna kontrola sądowa procesu nominacji sędziów przez sąd krajowy we współpracy z TS w trybie prejudycjalnym.....	12
	3. Inne okoliczności mogące mieć wpływ na bezstronność i niezawisłość sądu w rozumieniu prawa Unii.....	17
IV	Skutki uznania, że orzeczenie nie pochodzi od sądu w rozumieniu przepisów prawa Unii.....	22
V	Proponowana odpowiedź na pytanie prejudycjalne.....	26

I Wstęp

2. Postanowieniem z 21.05.2019 r. (krajowa sygnatura III CZP 25/19) Sąd Najwyższy (SN) w składzie siedmiu sędziów (**Postanowienie SN**) skierował do Trybunału Sprawiedliwości (TS) zarejestrowane pod sygnaturą C-487/19 pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni następujących przepisów prawa Unii Europejskiej: art. 2 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską (TUE), art. 6 ust. 1 i 3 TUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (KPP UE) oraz art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

3. Odesłanie prejudycjalne SN w sprawie C-487/19 dotyczy interpretacji elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) i będącej jej uszczegółowieniem zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE)¹, a także prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 47 KPP UE) oraz wynikających z nich: prawa do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd ustanowiony ustawą, gwarancji niezależności sądów, niezawisłości i bezstronności sędziów krajowych zapewniających prawną ochronę uprawnień wynikających z prawa krajowego i unijnego oraz skuteczności orzeczeń TS wydawanych w procedurze prejudycjalnej.

4. Pytanie przedstawione przez SN sprowadza się do konieczności udzielenia przez Trybunał odpowiedzi, czy wymienione wyżej przepisy prawa Unii powinny być interpretowane w sposób wykluczający uznanie za sąd w rozumieniu prawa Unii (spełniającego wymogi art. 267 TFUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 KPP UE) takiego sądu, któremu ustawodawca powierzył orzekanie w dziedzinach objętych prawem Unii, a w którego jednoosobowym składzie zasiada osoba powołana na urząd sędziego z rażącym naruszeniem prawa krajowego, w tym krajowego prawa konstytucyjnego, a także bez odczekania na zakończenie kontroli sądowej postępowania nominacyjnego dotyczącego tego stanowiska sędziowskiego i po zignorowaniu orzeczenia sądu krajowego, który nakazał wstrzymanie procedury nominacyjnej w związku z wystąpieniem do TS z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w kontekście procedury nominacji sędziowskiej.

5. Powyższe kwestie, postawione przez SN, należy oceniać w kontekście dodatkowych kwestii prawnych, które stanowią przedmiot innych spraw zawisłych przed TS albo już rozstrzygniętych przez TSUE:

- **sprawa C-824/18**, w którym Naczelny Sąd Administracyjny podniósł problem niezależności sądów krajowych jako sądów europejskich w kontekście kontroli sądowej procedury

¹ Zob. wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117, pkt 32 – dalej: wyrok C-64/16, *ASJP*.

odwoławczej od uchwały organu (Krajowej Rady Sądownictwa, KRS), który przedstawia Prezydentowi RP kandydatury sędziów SN;

- **sprawy C-508/19** wniesionej do TS przez Sąd Najwyższy, w której do rozważanych problemów prawnych należy również kwestia powołania sędziego, orzekającego w przedmiocie wykładni i stosowania prawa Unii, z rażącym naruszeniem reguł prawnych państwa członkowskiego i skutkiem takiego powołania dla orzeczeń pochodzących od takiego sędziego;
- **wyroku TS z dnia 19.11.2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18**, zainicjowanych przez SN, a dotyczących niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

II Kontekst sprawy przed sądem krajowym: ochrona statusu Skarżącego (sędziego krajowego) jako sędziego europejskiego

6. Pierwotnym źródłem powstania sprawy przed sądem krajowym, której elementem jest pytanie SN wniesione do TS na podstawie art. 267 TUE, jest status zawodowy sędziego krajowego W.Ż. (Skarżący), który decyzją prezesa sądu krajowego, został przeniesiony z Wydziału II Cywilno-Odwoławczego do Wydziału I Cywilnego tego samego sądu (Sąd Okręgowy w Krakowie). W przekonaniu sędziego W.Ż. ta decyzja prezesa sądu stanowi nieuzasadnioną okolicznościami „degradację” tego sędziego i go szykanuje, ponieważ przenosi go z wydziału mającego status sądu II instancji do wydziału sądu mającego status I instancji sądowej. Należy dodać, że prezes tego sądu, który podjął sporną decyzję, został powołany przez Ministra Sprawiedliwości wedle jego swobodnego uznania na podstawie art. 24 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.), w trakcie trwania kadencji poprzedniego prezesa Sądu Okręgowego. RPO pragnie podkreślić, że sędzia W.Ż. to członek i rzecznik poprzedniej Krajowej Rady Sądownictwa, który publicznie wyrażał krytykę zmian wprowadzanych w polskim sądownictwie przez obecną większość rządzącą.

7. Zgodnie z prawem krajowym, Skarżący odwołał się od tej decyzji do Krajowej Rady Sądownictwa, która nie jest organem sądowym, i która uchwałą umorzyła postępowanie w sprawie jego odwołania. Następnie Skarżący złożył odwołanie od tej uchwały do Sądu Najwyższego. Sprawa, zgodnie z właściwością, skierowana została do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (IKNiSP) SN (sprawa I NO 47/18). Skarżący złożył wniosek o wyłączenie rozpoznania tej sprawy przez wszystkich sędziów IKNiSP. Ten wniosek był rozpoznawany w ramach Izby Cywilnej (IC) SN, w składzie trzech sędziów, którzy następnie zwrócili się o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego

przez powiększony skład siedmiu sędziów IC SN. I to ten skład SN zwrócił się do TS z pytaniem prejudycjalnym w niniejszej sprawie.

8. Postępowanie, które zaowocowało pytaniem prejudycjalnym, związane jest więc z **decyzją prezesa sądu krajowego ingerującą w przebieg kariery zawodowej** Skarżącego, który jest sędzią krajowym.

9. Skarżący orzeka w ramach Sądu Okręgowego, który to sąd stanowi element systemu polskich sądów powszechnych. Sądy te mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz należą, jako „sądy” w znaczeniu zdefiniowanym w art. 267 TFUE, do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym sądy te powinny spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej². Sędzia orzekający w sądzie powszechnym może bowiem potencjalnie stosować prawo Unii, a zatem jest sędzią objętym gwarancjami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE. Państwo członkowskie powinno więc zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej³.

10. Wymóg niezależności sądów, którego przestrzeganie są zobowiązane zapewnić (na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 47 KPP UE) państwa członkowskie w odniesieniu do sądów krajowych, obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia⁴. Drugi aspekt – wewnętrzny – łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w konkretnym rozstrzygnięciu sporu, który wykraczałby poza ścisłe stosowanie przepisu prawa⁵.

11. Powyższe gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników

² Wyrok TS z 5.11.2019 r., C-192/18, *Komisja przeciwko Polsce (niezależność sądów powszechnych)*, EU:C:2019:924, pkt 104 – dalej: wyrok C-192/18, *Niezależność sądów powszechnych*.

³ Wyrok C-64/16, *ASJP*, pkt 40.

⁴ Wyrok C-64/16, *ASJP*, pkt 44.

⁵ Wyrok TS z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, EU:C:2018:586, pkt 65 – dalej: wyrok C-216/18 PPU, *LM*.

postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów⁶.

12. Wynika z tego, że działania państwa członkowskiego, wpływające na niezależność sądów krajowych, uniemożliwiłyby tym sądom zapewnienie skutecznego środka prawnego w rozumieniu prawa Unii i tym samym naruszałyby postanowienia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE z uwagi na fakt, że niezależność sądów nie byłaby również zagwarantowana w przypadku wykładni i stosowania przepisów prawa Unii.

13. **Ingerencja prezesa sądu krajowego w przebieg kariery zawodowej sędziego i zmianę stanowiska, na którym wykonuje on swój zawód, stanowi więc działanie mogące mieć wpływ na niezależność sędziego krajowego chronioną na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 47 KPP UE.** Niezależność sędziego wymaga bowiem gwarancji wystarczających do ochrony osób, których zadaniem jest rozstrzyganie sporów. TS orzekł, że sędziowie powinni być osobiście i służbowo niezawisli w zakresie swoich zadań i powinni być chronieni przed odwołaniem przez wprowadzenie skutecznych zabezpieczeń przed bezpodstawną interwencją lub naciskami władzy wykonawczej⁷. Takiej gwarancji nie ma w szczególności wówczas, jeżeli prezes sądu, powołany wedle uznaniowych kryteriów przez ministra, podejmuje bez uzasadnienia w przebiegu dotychczasowej służby sędziowskiej uznaniową decyzję zmieniającą sędziemu stanowisko dotychczasowe na stanowisko niższe rangą.

14. Sędzia krajowy objęty ochroną na podstawie art. 19 ust. 1 TUE akapit drugi TUE w zw. z art. 47 KPP UE korzysta zatem z gwarancji nieodłącznie związanych ze sprawowaniem tego urzędu w odniesieniu do jego kariery zawodowej. O ile więc przeniesienie sędziego na inne stanowisko jest możliwe, to jednak władze krajowe zobowiązane są do zapewnienia, że warunki i szczegółowe zasady, jakim podlega takie przeniesienie, nie będą naruszać zasady niezawisłości sędziowskiej.

15. Oznacza to, że materialne warunki oraz zasady proceduralne wydania tego typu decyzji powinny być sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w odczuciu podmiotów prawa uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Tego rodzaju zasady powinny zatem w szczególności pozwolić na wykluczenie nie tylko wszelkiego wpływu z zewnątrz w postaci

⁶ Wyrok TS z 19.09.2006 r., C-506/04, *Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, EU:C:2006:587, pkt 53 – dalej: wyrok C-506/04 *Wilson*; wyrok C-216/18 PPU, *LM*, pkt 66.

⁷ Wyrok TS z 31.05.2005 r., C-53/03, *Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait) i in. przeciwko GlaxoSmithKline plc i in.*, EU:C:2005:333, pkt 31 – dalej: wyrok C-53/03 *Syfait*; wyrok TS z 4.02.1999 r., C-103/97, *Josef Köllensperger GmbH & Co. KG and Atzwanger AG v Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz*, EU:C:1999:52, pkt 20.

zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów⁸.

16. W związku z tym, jeśli państwo członkowskie swoimi działaniami ingeruje w przebieg kariery zawodowej sędziego i w ten sposób może wpłynąć na jego niezależność, stanowi to ingerencję w status sędziego chroniony w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE, a sprawa dotycząca takiej ingerencji jest sprawą z elementem unijnym. W tym względzie art. 19 ust. 1 TUE w zw. z art. 47 KPP UE przyznaje Skarżącemu prawo podlegające ochronie w postępowaniu przed sądami krajowymi. Jak stwierdził TS w sprawie *Torubarov*⁹, zasada skutecznej ochrony sądowej potwierdzona w art. 47 KPP UE samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać. W przekonaniu RPO do podobnego rezultatu powinno prowadzić zastosowanie w niniejszej sprawie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE¹⁰.

17. Skarżący zakwestionował decyzję prezesa sądu i skorzystał z możliwości jej zaskarżenia. Skoro do zakresu orzekania tego sędziego należą sprawy objęte prawem Unii, jest w takim razie sędzią „europejskim”¹¹, a środek zaskarżenia powinien odpowiadać wymogom skutecznej kontroli sądowej wynikającym z prawa UE (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE). W szczególności jego sprawę powinien rozpatrywać organ będący sądem w znaczeniu prawa Unii.

18. Wśród okoliczności, jakie należy uwzględnić przy ocenie, czy dany organ ma status „sądu”, znajdują się: ustawowa podstawa prawna organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontrydiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość¹². Innymi słowy, w świetle orzecznictwa TS, powinien być to organ niezależny, niezawisły i bezstronny, utworzony uprzednio na mocy ustawy.

19. Dodatkowo należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem TS, na tle standardu z art. 47 KPP UE, który jest taki sam, jak na tle art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE¹³, celem zasady skutecznej ochrony sądowej jest przyznanie prawa do jednej instancji sądowej w celu dochodzenia swoich praw. Oznacza to, że państwo członkowskie bezwzględnie jest zobowiązane do ustanowienia co najmniej jednej instancji sądowej spełniającej wszystkie wymogi zasady skutecznej ochrony sądowej z art. 47 KPP

⁸ Wyrok TS z 16.10.2012 r., C-614/10, *Komisja przeciwko Austrii*, EU:C:2012:631, pkt 43; Wyrok TS z 8.04.2014 r., C-288/12, *Komisja przeciwko Węgrom*, EU:C:2014:237, pkt 51.

⁹ Wyrok TS z 29.07.2019 r., C-556/17 *Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, EU:C:2019:626, pkt 56 – dalej: wyrok C-556/17, *Torubarov*.

¹⁰ Zob. też wyrok TS z 19.11.2019, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, EU:C:2019:982, pkt 167–169 – dalej wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*.

¹¹ Zob. wyrok C-64/16, *ASJP*, pkt 40.

¹² Wyrok TS z 16.02.2017 r., C-503/15, *Ramón Margarit Panicello przeciwko Pilar Hernández Martínez*, EU:C:2017:126, pkt 27.

¹³ Zob. wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 167–169.

UE (a tym samym również art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE)¹⁴ w odniesieniu do sprawy zainicjowanej przez sądem krajowym przez sędziego zamierzającego uzyskać ochronę dla gwarancji przysługujących mu na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 47 KPP UE.

20. Ponieważ Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem sądowym, jedynym organem sądowym spełniającym kryteria z art. 47 KPP UE i który może rozstrzygnąć sprawę Skarżącego może w tym wypadku być **Sąd Najwyższy, który jest w tej sprawie zarazem sądem ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE**. Sąd Najwyższy jest więc w tym wypadku jedyną i ostatnią instancją sądową, mogącą rozstrzygnąć, czy ingerencja w status zawodowy Skarżącego, jako sędziego europejskiego, nie naruszyła gwarancji przysługujących mu na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w zw. z art. 47 KPP UE.

21. Ustawodawca przewidział jako właściwą do rozpatrzenia sprawy wniesionej przez Skarżącego Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Jednak Skarżący wniósł o wyłączenie wszystkich sędziów tej izby SN, podnosząc, że izba ta ze względu na swój ustrojowy kształt i sposób wyboru jej członków przez Krajową Radę Sądownictwa powołaną sprzecznie z Konstytucją RP nie może - w jakimkolwiek składzie złożonym z osób, które ją tworzą - bezstronnie i niezależnie rozpoznać odwołania. Ta kwestia miała być z tych względów przedmiotem rozstrzygnięcia Izby Cywilnej SN.

22. Jednak w momencie, w którym wniosek o wyłączenie rozpatrywała Izba Cywilna SN, IKNiSP SN w składzie jednoosobowym (składającym się z osoby powołanej w międzyczasie na stanowisko sędziego tej izby przez Prezydenta RP) podjął, z naruszeniem prawa krajowego, decyzję procesową o odrzuceniu odwołania Skarżącego, uzasadniając to niedopuszczalnością odwołania. Tym samym podjęta została decyzja, na mocy której przesądzono, że ingerencja w status zawodowy Skarżącego, chroniony na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w zw. z art. 47 KPP UE, pozostanie bez jakiegokolwiek ochrony prawnej.

23. Istotą zawisłej przed TS sprawy jest zatem pytanie, czy sprawa wszczęta z odwołania sędziego europejskiego została już zakończona, czy jeszcze trwa. Tylko w tym drugim wypadku sąd krajowy, który wniósł pytanie prejudycjalne do TS, może dalej procedować w przedmiocie wniosku o wyłączenie sędziów IKNiSP SN. To zaś zależy od oceny tego, czy A.S., sędzia SN (z Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych), który jednoosobowo wydał postanowienie o odrzuceniu odwołania Skarżącego, był do tego uprawniony w tym sensie, że postanowienie to wydane zostało

¹⁴ Zob. wyrok TS z 28.07.2011 r., C-69/10, *Brahim Samba Diouf v Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, EU:C:2011:524, pkt 69 – dalej wyrok C-69/10 *Diouf*; wyrok TS z 17.07.2014 r. C-169/14, *Juan Carlos Sánchez Morcillo i Maria del Carmen Abril García przeciwko Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA.*, EU:C:2014:2099, pkt 36; wyrok TS z 11.03.2015 r., C-464/13 i C-465/13, *Europäische Schule München przeciwko Silvanie Oberto i Barbarze O'Leary*, EU:C:2015:163, pkt 73.

przez osobę będącą sędzią, a zatem że postanowienie to istnieje jako orzeczenie sądowe wydane przez sąd.

24. Sprawy sądowe dotyczące statusu zawodowego sędziego europejskiego z natury rzeczy są sprawami objętymi prawem Unii, a takie może rozpoznawać jedynie sąd, który sam spełnia wymogi skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP UE), a zatem sąd ustanowiony na mocy ustawy, niezawisły i bezstronny w rozumieniu prawa Unii. Te wymogi dotyczą tym bardziej sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE, który w razie wątpliwości związanych z wykładnią lub ważnością prawa unijnego ma obowiązek zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym do TS, co związane jest ze szczególną odpowiedzialnością przypisaną krajowym sądom ostatniej instancji za prawidłowe stosowanie prawa unijnego. To przed tymi sądami jednostki mają ostatnią szansę uzyskania należytej ochrony uprawnień wywiedzionych z prawa unijnego, szansa ta zaś jest jedyna, jeśli sąd ten jest sądem jedynej instancji w danej kategorii spraw. Obowiązek wynikający z art. 267 akapit 3 TFUE zabezpiecza również skuteczność mechanizmu procedury prejudycjalnej, a w efekcie przyczynia się do utrzymania jednolitej wykładni prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich UE. Obowiązek przewidziany w art. 267 akapit 3 TFUE ma przede wszystkim na celu zapobiec rozwinięciu w państwie członkowskim orzecznictwa krajowego niezgodnego z przepisami prawa unijnego¹⁵.

25. Sąd odsyłający (Izba Cywilna SN) powziął wątpliwości, czy wymogi te zostały w niniejszej sprawie spełnione, tj. czy jednoosobowy skład SN (IKNiSP) kończący sprawę odwoławczą z elementem unijnym, istotnie był sądem w rozumieniu prawa Unii. Jest to wobec tego pytanie o to, czy ustanowienie tego sądu dla rozstrzygania spraw z elementem unijnym (wynikającym z ingerencji w chroniony prawem UE status sędziego krajowego) jest dopuszczalne w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w zw. z art. 47 KPP UE).

26. Pytanie sądu odsyłającego koncentruje się przy tym na sposobie, w jaki osoba zasiadająca w jednoosobowym składzie IKNiSP została powołana do pełnienia funkcji sędziowskiej w IKNiSP SN. Ukształtowanie składu osobowego sądu w rozumieniu prawa UE musi bowiem odpowiadać wymogom prawa Unii. Proces nominacji sędziów w nim orzekających i obsadzenie organu musi odbywać się zgodnie z kryteriami zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 47 KPP UE). W niniejszej sprawie należy zatem ocenić, czy w tym zakresie dochowane zostały warunki wynikające z prawa UE.

¹⁵ Zob. wyrok TS z 6.10.1982 r., C-283/81, *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA p. Ministero della Sanità*, EU:C:1982:335, pkt 7; Wyrok TS z 24.05.1977 r., C-107/76, *Hoffmann-La Roche AG p. Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse mbH*, EU:C:1977:89, pkt 5; Wyrok TS z 4.06.2002 r., C-99/00, *Criminal proceedings against Kenny Roland Lyckeskog*, EU:C:2002:329, pkt 14–15; Wyrok TS z 22.02.2001 r., C-393/98, *Ministério Público i António Gomes Valente p. Fazenda Pública*, EU:C:2001:109, pkt 17.

27. Odpowiedź na pytanie, czy jednoosobowy skład IKNiSN SN był organem odpowiadającym wymogom skutecznej ochrony sądowej prowadzi do najbardziej zasadniczej kwestii w niniejszej sprawie. Chodzi mianowicie o ustalenie, jakie konsekwencje, na gruncie prawa Unii, rodzić ma przeprowadzenie powyższej oceny. Jeżeli organ rozpatrujący odwołanie Skarżącego spełnia wymagania sądu w świetle prawa Unii i może udzielić Skarżącemu skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w zw. z art. 47 KPP UE), jego orzeczenia co do zasady są orzeczeniami sądowymi rozumianymi jako pochodzącymi od sądu krajowego ostatniej instancji (art. 267 akapit 3 TFUE), a zatem sprawę sądową należy uznać za zakończoną. Jeśli przeciwnie, organ nie spełnia standardu sądu w rozumieniu prawa Unii, to sprawa sądowa nadal trwa, bo nie została jeszcze w ogóle rozpatrzona przez sąd ostatniej instancji w rozumieniu prawa Unii (art. 267 akapit 3 TFUE). Wówczas IC SN mogłaby procedować dalej wniosek o wyłączenie sędziów IKNiSP SN, by zapewnić Skarżącemu, że jego sprawa zostanie rozstrzygnięta przez sąd, który spełnia wymogi prawa Unii i może udzielić mu skutecznej ochrony sądowej.

28. Sąd odsyłający stanie więc przed koniecznością zdecydowania, czy uznać, czy też nie uznawać skutków prawnych orzeczenia wydanego przez IKNiSP SN w składzie jednoosobowym. W tym zakresie wskazówki TS będą miały dla niego kluczowe znaczenie, by – w sposób spójny w świetle prawa unijnego i krajowego – określić status takiego orzeczenia, jako pochodzącego albo nie pochodzącego od sądu.

III Jednoosobowy skład IKNiSP SN jako sąd w rozumieniu prawa Unii

29. Jeśli orzeczenia sądowe mają wywoływać skutki prawne w sferze prawa unijnego, to państwo członkowskie ma obowiązek zapewnić, aby organ je wydający spełniał wymogi skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE) oraz kryteria sądu w rozumieniu art. 47 KPP UE¹⁶. Wątpliwości sądu odsyłającego wzbudziło to, czy sporny, jednoosobowy skład SN (IKNiSP), odpowiadał wymogom sądu niezawisłego i bezstronnego oraz ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

1. Sąd ustanowiony na podstawie ustawy w rozumieniu prawa Unii

30. Europejski standard sądu wymaga m.in., aby organ sądowy został ustanowiony zgodnie z wolą ustawodawcy¹⁷, jego skład oraz właściwość były uprzednio uregulowane w ustawie, a sędzia został mianowany zgodnie z prawem¹⁸. Materialne warunki i zasady proceduralne dotyczące

¹⁶ Zob. wyrok C-64/16, *ASJP*, pkt 40.

¹⁷ Wyrok Sądu z 23.01.2018 r., T-639/16 P, *FV przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, EU:T:2018:22, pkt 72 – dalej: wyrok T-639/16, *FV*.

¹⁸ Wyrok T-639/16, *FV*, pkt 68.

powoływania sędziów powinny być ukształtowane przez ustawodawcę krajowego w taki sposób, aby sędziowie i sądy mogli wypełniać także rolę powierzoną im na mocy prawa Unii. **Proces mianowania powinien gwarantować niezawisłość i bezstronność osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego tak, aby w przekonaniu podmiotów prawa wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do niezależności organu sądowego od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem interesów, które przyjedzie mu ważyć¹⁹.**

31. Przepisy dotyczące sposobu wyboru kandydatów i mianowania do pełnienia urzędu sędziego powinny być przy tym ściśle przestrzegane²⁰. Służy to dwu podstawowym celom.

32. Po pierwsze, tworzy rzeczywistą podstawę niezawisłości i bezstronności osoby powołanej do pełnienia urzędu, która może wykonywać czynności orzecznicze w poczuciu, że urząd objęła w dzięki swoim kwalifikacjom, w rzetelnie przeprowadzonej procedurze, w oparciu o obiektywne kryteria. Zapobiega to tworzeniu się relacji zależności między powoływanym sędzią a innymi osobami, zwłaszcza ze świata polityki. Sędzia nie może zawdzięczać kariery zawodowej innym osobom, w szczególności politykom, którzy mogliby w przyszłości oczekiwać, że rozstrzygnie on określoną sprawę kierując się względami wykraczającymi poza ustalenie stanu faktycznego i odniesienie go do obowiązującego prawa.

33. Po drugie, ściśle przestrzeganie prawa w procesie nominacji pomaga społeczeństwu zawierzyć wymiarowi sprawiedliwości, daje uczestnikom postępowania poczucie, że o ich interesach rozstrzygają osoby nie sprzyjające żadnej ze stron, nie kierujące się przesłankami pozamerytorycznymi, podwyższa poziom akceptacji dla rozstrzygnięć sądowych, zwiększa skuteczność mechanizmów sądowych. Istotne jest bowiem nie tylko to, aby sędziowie byli niezależni i bezstronni, ale również i to, aby procedura mianowania wywoływała takie wrażenie, w przeciwnym razie zaufanie obywateli i społeczeństwa co do niezawisłości i bezstronności sądów mogłoby zostać zachwiane²¹.

34. Artykuł 47 KPP UE (i zawierający w sobie ten sam standard ochrony art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE²²) zawiera w sobie prawo do skutecznego środka prawnego ustanowione w art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), jak też prawo do rzetelnego procesu sądowego ustanowione na mocy art. 6 ust. 1 EKPC. Zatem prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy stanowi jeden z aspektów prawa do skutecznego środka prawnego, które zostało ustanowione w art. 47 akapit drugi KPP UE oraz w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

¹⁹ Wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 134.

²⁰ Wyrok T-639/16 *FV*, pkt 74–75.

²¹ Wyrok T-639/16 *FV*, pkt 75.

²² Zob. wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 167–169.

35. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 52 ust. 3 KPP UE znaczenie i zakres prawa do skutecznego środka prawnego ustanowionego w art. 47 KPP UE powinno być takie samo jak znaczenie i zakres praw przyznanych przez EKPC, w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), przy czym prawo UE może przyznawać szerszą ochronę.

36. Zdaniem Rzecznik Generalnej E. Sharpston, której opinię RPO pragnie w tym miejscu przytoczyć²³, wyrażenie „sąd ustanowiony na mocy ustawy” obejmuje nie tylko podstawę prawną istnienia „sądu”, lecz również formowanie składu orzekającego w każdej sprawie, w tym zasady odnoszące się do mianowania sędziów²⁴. Pojęcie „na mocy ustawy” obejmuje przepisy dotyczące tworzenia i właściwości organów sądowych oraz wszelkie inne przepisy prawa wewnętrznego, których nieprzestrzeganie sprawia, że udział jednego lub kilku sędziów w rozpoznawaniu sprawy jest obarczony nieprawidłowością²⁵. Zgodnie z orzecznictwem ETPC nieprzestrzeganie zasad dotyczących tworzenia i właściwości organów sądowych może stanowić naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC²⁶, o ile naruszenie to ma charakter „rażący”²⁷. Aby stwierdzić naruszenie prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy, orzecznictwo ETPC wymaga zaistnienia „rażącego”²⁸ lub „poważnego”²⁹ naruszenia obowiązującego prawa krajowego. W szczególności dotyczy naruszenia fundamentalnych przepisów prawa krajowego, takich jak tej części procedury mianowania sędziów o zasadniczym znaczeniu oraz samej istoty wyboru kandydatów do sądu krajowego³⁰. Wyłącznie naruszenia takich przepisów prawa krajowego mających zastosowanie do tworzenia sądów, które mają charakter podstawowy oraz są integralną częścią ustroju i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, można uznać za spełniające takie kryterium³¹. Poza tym, ustalając, czy utworzenie danego sądu było oparte na rażącym naruszeniu prawa krajowego, ETPC bierze pod uwagę to, czy przedstawione mu okoliczności wskazują, że naruszenie krajowych zasad dotyczących mianowania sędziów miało charakter zamierzony lub przynajmniej że stanowiło ono oczywiste naruszenie mającego zastosowanie prawa krajowego³².

²³ Opinia rzecznika generalnego E. Sharpston z 10.09.2019 r., C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, *Erik Simpson przeciwko Radzie i HG przeciwko Komisji*, EU:C:2019:977, pkt 61–87 – dalej opinia E. Sharpston, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II.

²⁴ Wyrok ETPC z 9.07.2010 r., 6945/04, *Ilatovskiy przeciwko Rosji*, HUDOC, pkt 36 – dalej: wyrok 6945/04, *Ilatovskiy*.

²⁵ Wyrok ETPC z 12.03.2019 r., 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, HUDOC, pkt 98 – dalej wyrok 26374/18 *Ástráðsson*.

²⁶ Wyrok ETPC z 5.10.2010 r., 19334/03, *DMD Group A.S. przeciwko Słowacji*, HUDOC, pkt 61.

²⁷ Wyrok ETPC z 2.05.2019 r., 50956/16, *Pasquini przeciwko San Marino*, HUDOC, pkt 102, 104; wyrok ETPC z 13.04.2006 r., 73225/01, *Fedotova przeciwko Rosji*, HUDOC, pkt 42.

²⁸ Wyrok ETPC z 31.05.2011 r., 59000/08, *Kontalexis przeciwko Grecji*, HUDOC, pkt 41, 44; wyrok ETPC z 4.03.2003 r., 63486/00, *Posokhov przeciwko Rosji*, HUDOC, pkt 39, 43.

²⁹ Wyrok 6945/04, *Ilatovskiy*, pkt 40.

³⁰ Wyrok 26374/18 *Ástráðsson*, pkt 115–118.

³¹ Wyrok 26374/18 *Ástráðsson*, pkt 102.

³² *Ibidem*.

37. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich to samo kryterium powinno obowiązywać w odniesieniu do procedury nominacji sędziów krajowych, którzy w ramach sądów w rozumieniu prawa Unii należą do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem UE w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 47 KPP UE. W efekcie nie należy uznawać za sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii takiego organu, który został ustanowiony z rażącym naruszeniem reguł państwa członkowskiego.

2. Skuteczna kontrola sądowa procesu nominacji sędziów przez sąd krajowy we współpracy z TS w trybie prejudycjalnym

38. Sąd odsyłający w niniejszej sprawie przedstawił Wysokiemu Trybunałowi informację o tym, że upatruje rażące naruszenie reguł prawa krajowego dotyczących powoływania sędziów w szczególności w tym, że powołanie do pełnienia urzędu sędziego nastąpiło mimo uprzedniego zaskarżenia do właściwego sądu krajowego, tj. Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), uchwały organu krajowego (Krajowej Rady Sądownictwa), obejmującej wniosek o jej powołanie do pełnienia urzędu sędziego, mimo wstrzymania wykonania tej uchwały zgodnie z prawem krajowym oraz mimo niezakończenia postępowania przed właściwym sądem krajowym (NSA) przed doręczeniem aktu powołania.

39. W istocie więc te elementy odnoszą się do kwestii braku dokonania, przed objęciem urzędu sędziego, skutecznej kontroli sądowej procesu nominacji sędziego przez właściwy sąd krajowy (w tym wypadku NSA) i wbrew orzeczeniu tego sądu nakazującemu wstrzymanie procedury. Ten element odesłania sądu krajowego ma również związek z ewentualnym osłabieniem skuteczności orzeczeń prejudycjalnych TS, ponieważ kontrola sądowa NSA jest bezpośrednio powiązana z wniesionym przez ten sąd pytaniem prejudycjalnym zawisłym przed TS w sprawie C-824/18.

40. W tym względzie wymaga podkreślenia, że przeprowadzenie kontroli sądowej procesu nominacji sędziów jest wymogiem polskiego prawa konstytucyjnego, co sąd odsyłający przedstawił przekonująco w pkt 22–29 odesłania prejudycjalnego (s. 18–21). Dodatkowo Prezydent RP w procesie nominacji sędziego do IKNiSP SN pominął wiążące go prawomocne orzeczenie sądu krajowego nakazujące wstrzymanie procesu nominacji do czasu ostatecznego rozpatrzenia sprawy przez sąd krajowy, który odroczył rozstrzygnięcie do czasu rozstrzygnięcia zawisłej przez TS sprawy z odesłania prejudycjalnego w sprawie C-824/18. Sposób powoływania sędziów pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjnymi zasadami niezależności władzy sądowniczej i wpływa na prawidłową realizację praw podmiotowych jednostki zarówno w zakresie prawa do sądu, jak i prawa dostępu do służby publicznej (por. Tuleja Piotr (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019). W tym miejscu należy zauważyć, że w wyroku z 27 maja 2008 r. w sprawie o sygn.

SK 57/06 Trybunał Konstytucyjny – odnosząc się do obowiązującego wówczas art. 13 ust. 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa – uznał za „niekonstytucyjne ograniczenia w prawie do odwołania od uchwał KRS dotyczących nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata na stanowisko sędziego”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił w tym wyroku również fakt, że merytoryczna ingerencja sądu w rozstrzygnięcie KRS jest niedopuszczalna. RPO stoi na stanowisku, że pozbawienie kandydatów do urzędu sędziego Sądu Najwyższego prawa do odwołania się do Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

41. RPO zgadza się w tym zakresie z sądem odsyłającym, że te naruszenia można zakwalifikować jako rażące naruszenia fundamentalnych norm prawa krajowego. Brak podporządkowania się orzeczeniu sądu krajowego powoduje, że procedura mianowania nie została prawidłowo zakończona, a akt powołania jest prawnie bezskuteczny. W istocie rzeczy Prezydent RP nie otrzymał skutecznie wniosku KRS w sprawie powołania sędziego, bo uchwała organu w tej sprawie nie uprawomocniła się wskutek zaskarżenia i zawieszenia wykonalności. RPO zgadza się również z argumentami sądu odsyłającego co do tego, że naruszenia te miały charakter intencjonalny (zob. pkt 32–36, s. 22-24 postanowienia SN), tj. zostały podjęte z zamiarem unicestwienia skutków kontroli sądowej uchwały KRS nr 331/2018 przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie której sędzia A.S., orzekający jednoosobowo w sprawie Skarżącego w ramach IKNiSP SN, został powołany przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego.

42. Oprócz wymiaru krajowego, RPO pragnie również wskazać ewentualny dodatkowy wymiar sytuacji prawnej przed sądem odsyłającym, związany bezpośrednio z zasadą skutecznej ochrony sądowej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE.

43. Należy zauważyć, że procedura powołania na stanowisko sędziego SN jest objęta zasadą skutecznej ochrony sądowej i jako taka podlega kontroli sądowej. Zgodnie z orzecznictwem TSUE, na tle standardu z art. 47 KPP UE celem zasady skutecznej ochrony sądowej jest przyznanie prawa do jednej instancji sądowej w celu dochodzenia swoich praw. Oznacza to, że państwo członkowskie bezwzględnie jest zobowiązane do ustanowienia co najmniej jednej instancji sądowej spełniającej wszystkie wymogi z art. 47 KPP UE (a tym samym również art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE)³³.

44. TS uznaje, że elementem badania standardu niezawisłości sędziowskiej jest sposób powoływania sędziów. W ocenie TS, „[...] gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu

³³ Zob. wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 169; wyrok C-69/10 *Diouf*, pkt 69.

uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów”³⁴. W ocenie RPO ten standard powinien mieć również zastosowanie do postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa i do środków odwoławczych od jej uchwał ze względu na kluczową rolę, jaką organ ten pełni w procedurze powoływania sędziów SN.

45. Biorąc pod uwagę, że – jak wspomniano – TS do gwarancji niezawisłości i bezstronności zalicza sposób powoływania członków organu, w ocenie RPO uprawnienia sędziów do podejmowania działań na mocy zasady skutecznej ochrony sądowej przed sądami krajowymi w celu ochrony ich statusu powinny być rozszerzone na proces nominacji sędziów (a zatem przyznane w tym zakresie również kandydatom na sędziów). Roszczenie kandydatów na sędziów o ochronę sądową jest w tym kontekście istotne, jeśli państwo swoimi działaniami ingeruje w proces powoływania w sposób, który może się wiązać z późniejszym kwestionowaniem niezależności sędziego. Jak bowiem stwierdził TS, „Istotne jest bowiem nie tylko to, aby sędziowie byli niezależni i bezstronni, ale również i to, aby procedura mianowania wywoływała takie wrażenie. W związku z tym zasady dotyczące mianowania sędziego powinny być ściśle przestrzegane. W przeciwnym razie zaufanie obywateli i społeczeństwa co do niezawisłości i bezstronności sądów mogłoby zostać zachwiane”³⁵. Również ETPC w wyroku w sprawie *Ástráðsson* przyjął, że proces nominacji sędziów powinien gwarantować zaufanie społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości, a proces kształtowania organów władzy sądowniczej powinien mieć źródła w aktach normatywnych spełniających wymogi właściwe dla demokratycznego państwa prawa³⁶. Oznacza to, że zarówno z orzecznictwa TS, jak i ETPC, można wywieść wymóg kontroli sądowej uchwał o nominacji kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego.

46. RPO pragnie wskazać, że kryterium sądu w rozumieniu prawa Unii wymaga, by sam proces nominacji odpowiadał wymogom skutecznej ochrony sądowej. Oznacza to, zdaniem RPO, konieczność istnienia sądowej kontroli procedury nominacji. Skoro gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają wprowadzenia przez ustawodawcę zasad dotyczących powoływania do pełnienia urzędu sędziego, który pozwoli wykluczyć uzasadnione wątpliwości, to musi istnieć droga sądowa umożliwiająca weryfikację tych okoliczności.

47. Taka kontrola sądowa powinna umożliwiać skuteczną kontrolę tego procesu, co oznacza, że powinna (a) nastąpić przed nominacją, ponieważ potem sędzia jest chroniony przez zasadę nieusuwalności, a także (b) pozwolić na wyjaśnienie wszelkich aspektów procesu nominacji, w tym

³⁴ Zob. wyrok C-216/18 PPU, *LM*, pkt 66.

³⁵ wyrok T-639/16, *FV*, pkt 75.

³⁶ Wyrok 26374/18 *Ástráðsson*, pkt 69, 75.

dochowania wymogów wynikających z prawa Unii, także – jeśli sąd przeprowadzający kontrolę prawidłowości procesu nominacji uzna to za niezbędne – we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości co do znaczenia prawa UE w tym procesie, i wymogów jakie stawia zasada skuteczności ochrony sądowej.

48. Ta kwestia będzie przedmiotem rozważań TS z powodu pytania prejudycjalnego NSA w sprawie C-824/18, w której RPO również przedstawił swoje stanowisko. Wszelkie podniesione tam argumenty na rzecz przeprowadzenia skutecznej kontroli sądowej procesu nominacji sędziowskiej należy przyjąć także w niniejszym postępowaniu.

49. Dodatkowo standard skutecznej kontroli sądowej procesu nominacji został wskazany przez TS w wyroku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18³⁷. Skoro ostateczne decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania do pełnienia urzędu sędziego nie mogą być przedmiotem zaskarżenia, warunek istnienia skutecznej kontroli sądowej musi zostać prawidłowo zrealizowany na etapie poprzedzającym decyzję Prezydenta RP. Ustawodawca zobowiązany jest zatem zapewnić taką kontrolę w odniesieniu do uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, która dokonuje selekcji kandydatów i przedstawia Prezydentowi RP wniosek w sprawie ich powołania. **Trybunał wskazał przy tym, że kontrolę uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego można uznać za skuteczną, jeżeli zapewnione jest badanie przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie**³⁸.

50. Umożliwienie skutecznej kontroli sądowej procesu nominacji sędziowskich oznacza również wymóg przestrzegania orzeczeń sądów krajowych podejmowanych w ramach procesu kontroli, nie tylko w odniesieniu do wyroków kończących postępowania, lecz także decyzji w sprawie środków zabezpieczających w postaci zawieszenia wykonalności uchwały KRS w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP wniosków nominacyjnych. Jak stwierdza TS w wyroku *Torubarov*, **prawo do skutecznego środka prawnego byłoby iluzoryczne, gdyby porządek prawny państwa członkowskiego dopuszczał możliwość, by prawomocne i wiążące orzeczenie sądu pozostawało bezskuteczne ze szkodą dla danej strony**³⁹. Zatem, pominięcie w procesie prowadzącym do nominacji na stanowisko sędziowskie prawomocnego orzeczenia sądu krajowego nakazującego wstrzymanie tego procesu do czasu rozpatrzenia sprawy przez sąd krajowy narusza zasadę skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE) i czyni ją iluzoryczną. Z tego

³⁷ Wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 145.

³⁸ Zob. podobnie wyrok ETPC z 18.10.2018 r., 80018/12, *Thiam przeciwko Francji*, HUDOC, pkt 25, 81.

³⁹ wyrok C-556/17, *Torubarov*, pkt 57; podobnie zob. wyrok TS z 30.06.2016, C-205/15, *Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, EU:C:2016:499, pkt 43.

powodu wszystkie następne czynności dokonane przez organy krajowe powinny pozostać bezskuteczne na mocy prawa unijnego, jako rażąco sprzeczne z bezpośrednio skutecznym postanowieniem prawa UE.

51. Dodatkowym wymiarem pominięcia prawomocnego orzeczenia sądu krajowego nakazującego wstrzymanie procesu nominacji jest okoliczność, że ostateczna decyzja w przedmiocie kontroli sądowej tej procedury miała zapaść po uzyskaniu przez NSA w sprawie C-824/18 odpowiedzi na pytania prejudycjalne udzielone w trybie art. 267 TFUE. W tym czasie władze państwa członkowskiego podjęły intencjonalne działania zmierzające do uniemożliwienia zastosowania przyszłego wyroku prejudycjalnego przez NSA.

52. W dniu 25 marca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny (TK) wydał orzeczenie w sprawie K 12/18 dotyczącej zgodności art. 9a oraz art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁴⁰ z Konstytucją RP. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją RP art. 44 ust. 1a ustawy o KRS, który przewidywał możliwość wniesienia odwołania do NSA. Jednocześnie w uzasadnieniu orzeczenia sąd konstytucyjny wyraził pogląd, że trwające postępowania odwoławcze powinny zostać, z dniem opublikowania wyroku TK w Dzienniku Ustaw, umorzone. Nie znając jeszcze uzasadnienia tego orzeczenia ustawodawca wprowadził ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o KRS oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴¹ nakaz umorzenia *ex lege* postępowań odwoławczych toczących się przed NSA i całkowicie uchylił jakąkolwiek formę kontroli sądowej uchwał KRS (postąpił zatem wbrew stanowisku TK). To stało się powodem wystąpienia przez NSA w dniu 26 czerwca 2019 r. z dodatkowym odesłaniem prejudycjalnym w sprawie C-824/18. Pytania NSA sprowadzają się do konieczności udzielenia odpowiedzi przez TS, czy wskazane wyżej przepisy TUE (w szczególności art. 2 TUE i art. 19 ust. 1 TUE), a w związku z nimi również art. 47 KPP UE oraz inne przepisy prawa UE wymienione w postanowieniu NSA (II GOK 2/18), odnoszące się do zasady państwa prawnego oraz prawa do skutecznego środka prawnego i skutecznej ochrony sądowej, powinny być interpretowane w sposób, z którego wynika zakaz zniweczenia prawa do sądu w zakresie odnoszącym się do kontroli uchwał KRS poprzez wprowadzenie do porządku prawnego państwa członkowskiego przepisów nakazujących umorzenie toczących się w tym przedmiocie postępowań z mocy prawa, czego skutkiem jest również pozbawienie możliwości sądu ostatecznej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE (tj. NSA) możliwości skierowania pytania prejudycjalnego do TS, uzyskania wyroku zawierającego wiążącą dla sądu krajowego i innych organów państwa wykładnię prawa unijnego.

⁴⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 389 ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 914.

53. Taki sam skutek jak ustawowe umorzenie ma, w przekonaniu RPO, pominięcie przez organy państwa, w tym Prezydenta RP, prawomocnego orzeczenia sądu krajowego nakazującego wstrzymanie dalszego biegu procedury nominacyjnej do czasu uzyskania odpowiedzi wydanej przez TS w trybie prejudycjalnym. W ocenie RPO, takie działanie organów państwa narusza art. 267 TFUE poprzez ograniczenie skuteczności (*effet utile*) procedury prejudycjalnej i orzeczeń TS wydanych w tej procedurze, które wiążą wszystkie organy państwa zgodnie z zasadą lojalności określoną w art. 4 ust. 3 TUE⁴².

54. RPO podkreśla, że pominięcie w procesie nominacji wiążącego orzeczenia sądu krajowego powoduje, że zachodzi nie tylko sytuacja rażącego naruszenia prawa krajowego, ale rażącego naruszenia unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej. Stąd osoba powołana w ten sposób wadliwie na urząd sędziowski nie może być uznana za sędziego w rozumieniu prawa Unii. Nie może zatem wchodzić w skład organu sądowego, a dokonywane przez nią czynności i wydawane akty nie spełniają wymogów skutecznej ochrony sądowej w systemie prawa UE.

3. Inne okoliczności mogące mieć wpływ na bezstronność i niezawisłość sądu w rozumieniu prawa Unii

55. Sąd odsyłający podnosi dodatkowo, że przeprowadzenie procedury nominacji sędziego IKNiSP SN w sposób opisany w pkt III.1. i III.2. powyżej, nie daje również gwarancji, że sporny, jednoosobowy skład SN (IKNiSP) odpowiadał wymogom sądu niezawisłego i bezstronnego. RPO przychyliła się do trafnych argumentów podniesionych w tym względzie przez sąd krajowy w odesłaniu prejudycjalnym (pkt 39–41, s. 25–26 postanowienia SN). Niezależnie od tego, RPO pragnie przedstawić jeszcze inne okoliczności, które mogą mieć wpływ na tę ocenę.

56. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że mechanizm mianowania nowych sędziów SN został w ostatnich latach zmieniony w sposób fundamentalny. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania materialnoprawne i instytucjonalno-proceduralne, a także faktyczny ciąg podejmowanych czynności oraz okoliczności towarzyszące procesowi wyboru nowych sędziów SN, w tym i spornego sędziego IKNiSP SN, A.S., uzasadniają stanowisko, że osoby te zostały powołane do pełnienia urzędu z rażącym naruszeniem prawa.

57. Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym wprowadziła zasadnicze zmiany w procedurze wyboru kandydatów i mianowania sędziów SN⁴³. Tryb mianowania nowych sędziów SN przeprowadzony w 2018 r., po raz pierwszy według nowych reguł, wzbudził zasadnicze wątpliwości co do legalności i rzetelności wyboru kandydatów przez KRS.

⁴² Zob. m.in. postanowienie TS z 12.02.2019, C-8/19 PPU, *Postępowanie karne przeciwko RH*, pkt 39–43.

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.

58. Sam proces naboru kandydatów został zainicjowany oświadczeniem Prezydenta RP⁴⁴ wydanym bez wymaganej konstytucyjnie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Cała procedura objęta była zatem pierwotną wadą prawną powodującą nieważność postępowania krajowego.

59. Z kolei selekcji kandydatów na sędziów SN dokonywała Krajowa Rada Sądownictwa, organ, który – zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP – ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw⁴⁵ na nowo ukształtowały skład osobowy Krajowej Rady Sądownictwa w ten sposób, że zapewniły dominujący wpływ czynnika politycznego na obsadę tego organu. Krajowa Rada Sądownictwa swoją działalnością daje w praktyce dowody, że w stoi na straży interesów politycznych, wspierając rządzącą większość we wprowadzaniu i utrwalaniu zmian w sądownictwie, z których wiele spotkało się z bardzo surową oceną instytucji międzynarodowych, w tym Komisji Europejskiej⁴⁶, Parlamentu Europejskiego⁴⁷, Komisji Weneckiej⁴⁸, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy⁴⁹, Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich⁵⁰, specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników⁵¹, a także z

⁴⁴ Obwieszczenie Prezydenta RP z 24.05.2018 r. nr 127.1.2018 o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, Dziennik Urzędowy RP Monitor Polski z 2018 r., poz. 633.

⁴⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 3 ze zm.

⁴⁶ Opinia Komisji z 1.06.2016 r.; Zalecenie Komisji (UE) 2016/1374 z 27.07.2016 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.Urz. UE L 217, s. 53); Zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z 21.12.2016 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.Urz. UE L 22 z 2017 r., s. 65); Zalecenie Komisji (UE) z 26.07.2017 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.Urz. UE L 228 z 2017 r., s. 19); Zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z 20.12.2017 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.Urz. UE L 17 z 2018 r., s. 50); Uzasadniony wniosek Komisji Europejskiej z 20.12.2017 r. zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce, COM(2017) 835 final.

⁴⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13.04.2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP)); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15.11.2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1.03.2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce (2018/2541(RSP))

⁴⁸ Poland - Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session, (Venice, 14-15 October 2016), CDL-AD(2016)026; Poland - Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, as amended, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), CDL-AD(2017)028; Poland - Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), CDL-AD(2017)031.

⁴⁹ List Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 31.03.2017 do Marszałka Sejmu, CommHR/NM/sf 015-2017; List Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 19.13.2017 do Prezesa Rady Ministrów, CommHR/NM/sf 001-2018; Raport z 28.06.2019 po wizycie w Polsce w dniach 11-15.03.2019 r., CommDH(2019)17.

⁵⁰ Statement of 17.07.2017 the CCJE Bureau on the Polish Parliament's recent adoption of two Acts on the Polish judiciary and on the draft Act on the Polish Supreme Court, CCJE-BU(2017)6; Opinion of 12.10.2017 of the CCJE Bureau following the request of the Polish National Council of the Judiciary to provide an opinion with respect to the Draft Act of September 2017 presented by the President of Poland amending the Act on the Polish National Council of the Judiciary and certain other acts, CCJE-BU(2017)9REV

⁵¹ Report of 5.04.2018 of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland, Resolution A/HRC/38/38/Add.1

negatywną oceną Trybunału Sprawiedliwości w wyrokach wydanych w procedurze z art. 258 TFUE⁵².

60. W opinii RPO należy wziąć także pod uwagę problem utajnienia list poparcia przez sędziów kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa. Kancelaria Sejmu RP odmówiła ujawnienia tych list powołując się na art. 11c ustawy o KRS, który stanowi, że zgłoszenia kandydatów na członków KRS Marszałek Sejmu RP niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników. Takim załącznikiem jest wykaz sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 28 czerwca 2019 r. (sygn. akt I OSK 4282/18) oddalił jednak skargę kasacyjną Szefa Kancelarii Sejmu RP, uznając, że taka lista poparcia stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu.

61. Pomimo jednak prawomocności wyroku NSA, który zgodnie z art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵³ wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (organ nadzorczy stojący na straży ochrony danych osobowych) wydał dwa postanowienia nakazujące ograniczenie przetwarzania danych osobowych sędziów, którzy poparli kandydatów na członków KRS, czym w praktyce uniemożliwił ich upublicznienie. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył oba postanowienia Prezesa Urzędu do sądu administracyjnego, jednak do dnia dzisiejszego sprawy te nie zostały rozpoznane⁵⁴. Co więcej, grupa posłów na Sejm RP zaskarżyła art. 11c ustawy o KRS, rozumiany w ten sposób, że nie daje on podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybranego spośród sędziów, do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodny z Konstytucją RP. Na skutek tego posunięcia Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych zawiesił swoje postępowania, co w praktyce zamroziło kwestię publikacji list poparcia. Trudno, w ocenie RPO, ocenić te działania inaczej jako intencjonalne uniemożliwianie upublicznienia list poparcia, co nasuwa wątpliwości zarówno co do prawidłowości procedury zgłaszania kandydatów na członków KRS, jak i co do prawidłowości powołania i funkcjonowania KRS w ogóle.

62. Udział KRS mógłby przyczynić się do obiektywizacji procesu nominacji sędziowskich, gdyby organ ten był wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, w tym i od Prezydenta RP⁵⁵. Zgodnie ze wskazówką udzieloną przez TS, stopień niezależności KRS może mieć znaczenie dla oceny, czy wybrani przez nią sędziowie spełniają wymogi niezawisłości i

⁵² Wyrok C-619/18, *Niezależność SN*; wyrok C-192/18, *Niezależność sądów powszechnych*.

⁵³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2325.

⁵⁴ Sprawa prowadzona pod sygn. VII.6060.35.2019; zob. komunikat RPO: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarzy-decyzje-puodo-ws-list-poparcia-kandydatow-do-krs>

⁵⁵ Wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 137–138.

bezstronności⁵⁶. Według RPO uzasadnione są obawy, że nowo powołane izby SN, tj. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izba Dyscyplinarna, nie spełniają wymogów sądu w rozumieniu prawa Unii. Na taką ocenę składa się szereg okoliczności, które TS wskazał w wyroku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18⁵⁷.

63. Stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe jako organowi, któremu na mocy art. 186 ust. 1 Konstytucji RP powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może mieć bowiem znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 KPP UE.

64. Trybunał stwierdził, że to do sądu odsyłającego będzie należało ustalenie – na podstawie wszystkich okoliczności zarówno faktycznych, jak i prawnych, dotyczących zarazem okoliczności, w jakich członkowie KRS zostali wybrani, oraz sposobu, w jaki organ ten konkretnie wypełnia wyznaczoną mu rolę – czy KRS daje wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Istotnym elementem, który należy wziąć pod uwagę jest również kwestia zakresu możliwej kontroli sądowej uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu.

65. Co istotne, TS wskazał również, że o ile pojedynczo każdy z wyróżnionych w ten sposób przez ten sąd czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów, **o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów**, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie.

66. W przekonaniu RPO oznacza to, że istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że sędziowie powołani przez KRS w obecnym kształcie nie dają wystarczającej gwarancji bezstronności i niezawisłości. Kryteria, które w tym względzie wyznaczył TS, wynikają z zasady skutecznej ochrony sądowej zawartej w art. 47 KPP UE (oraz tożsamego z nim pod względem standardu ochrony art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE). Ponieważ TS uznał ten przepis za bezpośrednio skuteczny, kryteria te mogą być sprawdzane i oceniane w postępowaniu sądowym przed sądami krajowymi.

67. W tym świetle szczególnie rażące wydają się wskazane przez sąd odsyłający próby, podejmowane przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej, intencjonalnego udaremnienia dokonania kontroli sądowej procesu nominacji, w ramach którego powyżej wskazane kryteria

⁵⁶ Wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 139.

⁵⁷ Wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 139-145.



dotyczące niezależności KRS od władzy ustawodawczej, wykonawczej i Prezydenta RP mogłyby stać się przedmiotem skutecznej kontroli sądowej. W tym samym rzędzie należy postawić zarówno ustawowy nakaz umorzenia postępowań toczących się przed NSA, pominięcie prawomocnych orzeczeń NSA wstrzymujących proces nominacji, jak i dokonanie aktu nominacji przez Prezydenta RP z pominięciem wyniku toczących się postępowań sądowych.

68. RPO pragnie dodatkowo zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność, która może świadczyć o intencjonalnej próbie udaremnienia jakiejkolwiek kontroli sądowej statusu sędziów nominowanych w sposób, w jaki został nominowany sędzia A.S. do IKNiSP SN. Stało się to widoczne w szczególności po wyroku TS w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, z którego wynika wysokie prawdopodobieństwo zagrożenia dla niezależności sędziów krajowych nominowanych przez KRS w obecnym składzie. Władze podejmują działania mające na celu wywołanie efektu mrożącego wobec sędziów, którzy podejmują się, w toczących się przed nimi sprawach z elementem unijnym, praktycznego zastosowania kryteriów wskazanych przez TS w kontekście KRS.

69. Przykładem tego typu działań są represje, które spotkały P. Juszcyszyna, sędziego Sądu Rejonowego w Olsztynie, który był sędzią delegowanym i orzekającym w Sądzie Okręgowym w Olsztynie. Sędzia ten, podczas rozpoznawania apelacji w sprawie cywilnej, kierując się wyrokiem TS, wydał zarządzenie nakazujące Kancelarii Sejmu RP przekazanie list poparcia kandydatur powołanych w 2018 r. nowych członków KRS, w celu zweryfikowania prawidłowości powołania sędziego orzekającego w pierwszej instancji. Minister Sprawiedliwości natychmiast odwołał tego sędziego z delegacji do sądu wyższej instancji, rzecznik dyscyplinarny wszczął przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne⁵⁸, a prezes Sądu Rejonowego w Olsztynie zawiesił sędziego w wykonywaniu czynności służbowych. Sędziego P. Juszcyszyna spotkały zatem represje za decyzję podjętą w sferze orzekania, z uwzględnieniem wskazówek TS. Należy przy tym wskazać, że o wszystkich trzech środkach podjętych wobec sędziego zdecydował albo bezpośrednio Minister Sprawiedliwości albo osoba przez niego mianowana (rzecznik dyscyplinarny, prezes sądu – a przy tym członek KRS w obecnym składzie). Dodać należy, że z treści komunikatu rzecznika dyscyplinarnego wynika, że zarzuty postawione przez rzecznika dyscyplinarnego zawierają również zarzut popełnienia przestępstwa nadużycia władzy przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 § 1 Kodeksu karnego).

⁵⁸ Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z 29.11.2019 (data nieoznaczona w komunikacie) w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko Pawłowi J., sędziemu Sądu Rejonowego w Olsztynie, <http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2019/11/Komunikat-Pawel-J-Olsztyn.pdf> (dostęp 3.12.2019/)

70. Podobnie trzem sędziom Sądu Okręgowego w Krakowie, którzy realizując wskazówki TS, w ramach postępowania odwoławczego postanowili dokonać oceny prawidłowości powołania asesora, rzecznik dyscyplinarny postawił z tego powodu zarzuty dyscyplinarne⁵⁹.

71. W ocenie RPO ustawodawca intencjonalnie ukształtował obecny system odpowiedzialności dyscyplinarnej w sądownictwie powszechnym w taki sposób, aby wykorzystywać go jako instrument kontroli politycznej nad sędziami, co stanowi zresztą przedmiot postępowania przed TS zainicjowanego przez Komisję Europejską w trybie art. 258 TFUE (sprawa C-791/19). Działania takie dobitnie świadczą o naciskach władzy politycznej na sędziów, łamią zasadę podziału władz, burzą społeczny obraz sądów jako organów niezależnych.

72. RPO stwierdza, że niektóre organy państwa usilują wywierać systematyczny, nieuprawniony nacisk na sędziów i w skali kraju wywołać efekt mrozący nastawiony na udaremnienie wykonania wydanego przez TS orzeczenia prejudycjalnego. Efekt ten może objąć również kolejne wyroki, które mogą zostać wydane w sprawach dotyczących sytuacji w polskim wymiarze sprawiedliwości, a które są przedmiotem postępowania w TS. **Sędzia polski, który podejmuje czynności kierując się wskazówkami udzielonymi przez Trybunał w kontekście weryfikacji prawidłowości procesu nominacyjnego sędziów, naraża się obecnie na szykany i represje, może zostać ukarany za podjęcie czynności nie po myśli władzy politycznej.** Praktyka regularnej opresji wobec polskich sędziów stanowi jaskrawe zaprzeczenie standardu ochronnego wyrażanego przez TS, zabezpieczającego sędziów przed wszelką ingerencją i naciskami z zewnątrz, tak w formie bezpośredniej, jak i pośredniej. Działania te obliczone są na zniechęcenie sędziów krajowych do uwzględniania wskazówek Trybunału, wykształcenie przekonania o nieprzydatności procedury prejudycjalnej i powstrzymanie sędziów przed występowaniem z dalszymi odesłaniami. Podjęte działania stanowią niedozwoloną ingerencję w niezależność sądów i niezawisłość sędziów krajowych, ograniczają skuteczność wyroków Trybunału, a tym samym zagrażają pełnej skuteczności prawa UE, w tym w szczególności zagrażają skuteczności procedury prejudycjalnej.

IV Skutki uznania, że orzeczenie nie pochodzi od sądu w rozumieniu przepisów prawa Unii

73. W pierwszym rzędzie do właściwych organów sądowych państwa członkowskiego należy ocena, czy osoba została powołana na urząd sędziego z rażącym naruszeniem prawa tego państwa.

⁵⁹ Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z 26.11.2019 r. w sprawie wszczęcia postępowań dyscyplinarnych wobec Rafała L., Wojciecha M. i Kazimierza W., sędziów Sądu Okręgowego w Krakowie, <http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2019/11/Komunikat-S%C4%99dziowie-SO-Krak%C3%B3w-Asesor.pdf> (dostęp: 3.12.2019 r.)

W tej sprawie sąd odsyłający takiego ustalenia dokonał⁶⁰. Pozostaje zatem do wyjaśnienia, jakie powinny być dalsze konsekwencje wynikającego z takiego ustalenia sądu krajowego.

74. Jeżeli sąd krajowy rozstrzygający jednoosobowo, tak jak sędzia A.S. w ramach IKNiSP SN, powołany z rażącym naruszeniem przepisów prawa krajowego, a także, jak stwierdza RPO, z rażącym naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej, nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii, to nie może on rozpoznawać sporu, który wchodzi w zakres zastosowania prawa UE.

75. Takim sporem jest spór dotyczący potencjalnej ingerencji w status zawodowy sędziego krajowego objętego ochroną gwarancji z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 47 KPP UE. Zarazem przepis krajowy, który przyznawałby wyłączną właściwość do rozpoznania sporu organowi, który nie spełnia wypływających z art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 47 KPP UE wymogów niezawisłości i bezstronności, pozbawiłby uprawnioną osobę skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu tego postanowienia oraz naruszałby istotę prawa do skutecznego środka prawnego⁶¹. Konsekwencje takiego stanu rzeczy mogą ujawnić się na wielu płaszczyznach stosowania prawa unijnego w krajowym porządku prawnym.

76. Po pierwsze, w celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej i w myśl zasady lojalnej współpracy, zapisanej w art. 4 ust. 3 TUE, istnieje obowiązek odstąpienia od stosowania przepisu krajowego, który przyznaje właściwość do rozstrzygnięcia sporu organowi, który nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii, ażeby spór ten mógł zostać rozpatrzony przez sąd, który spełnia te wymogi i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie, czyli co do zasady sąd, który był do tego właściwy zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem zmiany ustawodawczej przyznającej tę właściwość organowi niespełniającemu wskazanych powyżej wymogów⁶².

77. Po drugie, niezgodne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelkie praktyki ustawodawcze, administracyjne lub sądowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, do którego właściwości należy jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do odstąpienia od stosowania krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie zapewnieniu pełnej skuteczności

⁶⁰ Postanowienie SN z 21.05.2019, III CZP 25/19, pkt 21.

⁶¹ Zob. podobnie wyrok C-556/17, *Torubarov*, pkt 72.

⁶² Tak w wyroku C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, 165-166; zob. analogicznie wyrok TS z 22.05.2003 r., C-462/99, *Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH v Telekom-Control-Kommission, and Mobilkom Austria AG*, EU:C:2003:297, pkt 42; a także wyrok TS z 2.06.2005 r., C-15/04, *Koppensteiner GmbH v Bundesimmobiliengesellschaft mbH*, EU:C:2005:345, pkt 32-39.

podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii, takich jak art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP UE⁶³. Obowiązek stosowania zasady pierwszeństwa obejmuje nie tylko sądy krajowe, ale wszystkie organy państw członkowskich, w tym organy administracji publicznej, samorządowej⁶⁴, czy organy właściwe w sprawach ochrony konkurencji⁶⁵.

78. Po trzecie, choć zasada pierwszeństwa prawa unijnego znajduje co do zasady zastosowanie w odniesieniu norm prawa krajowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z wyroku *Ciola*⁶⁶ wynika jednak, że zasada ta obejmuje swym zakresem również akty indywidualne i konkretne, jakimi są ostateczne decyzje administracyjne. Wyroki *Larsy*⁶⁷, *Lucchini*⁶⁸, oraz *Fallimento Olimpclub*⁶⁹, nawiązujące w swych skutkach do wyroku *Ciola*, przyniosły dalsze przykłady ograniczania mocy wiążącej (skutków prawnych) pojedynczych definitywnych rozstrzygnięć krajowych organów sądowych przy zastosowaniu zasady pierwszeństwa. Wyroki te zobowiązują bowiem organy państwa członkowskiego do pominięcia sprzecznych z prawem unijnym skutków definitywnych rozstrzygnięć sądów krajowych w toczących się postępowaniach, jeżeli zawierają one naruszenia, które są nie do zaakceptowania z perspektywy fundamentalnych interesów unijnego porządku prawnego (jak naruszenie kompetencji wyłącznych UE, ograniczenie mocy wiążącej orzeczeń TS, czy ograniczenie skuteczności przepisów dotyczących podatku VAT). W przekonaniu RPO, sytuacja, w której o ochronie uprawnień wywiedzionych z unijnego porządku prawnego rozstrzyga w pierwszej i ostatecznej instancji organ, który nie jest sądem w rozumieniu przepisów prawa Unii i nie spełnia wymogów zasady skutecznej ochrony sądowej, stanowi naruszenie podobnej wagi, jak te, które wystąpiły w cytowanych powyżej orzeczeniach, w których TS ograniczył moc wiążącą krajowych orzeczeń sądowych.

79. Wynika z tego, że skoro Skarżący, jako sędzia krajowy, będący również sędzią europejskim, jest uprawniony do ochrony prawa Unii, o jego statusie zawodowym nie może rozstrzygać akt nie spełniający warunków prawa unijnego. Na gruncie orzecznictwa TS ochrona zapewniana przez prawo Unii nie może być bowiem uzależniona od aktu niezgodnego z prawem

⁶³ Zob. podobnie wyrok TS z 9.03.1978 r., C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato a Simmenthal SA*, EU:C:1978:49, pkt 22 – dalej: wyrok C-106/77 *Simmenthal*; wyrok TS z 24.06.2019 r., C-573/17, *Daniel Adam Poplawski*, EU:C:2019:530, pkt 52–62.

⁶⁴ Zob. wyrok TS z 22.06.1989 r., C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA p. Comune di Milano*, EU:C:1989:256.

⁶⁵ Zob. Wyrok TS z 9.09.2003 r., C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, EU:C:2003:430.

⁶⁶ Wyrok TS z 29.04.1999, C-224/97, *Erich Ciola p. Land Vorarlberg*, EU:C:1999:212 – dalej: wyrok C-224/97 *Ciola*.

⁶⁷ Wyrok TS z 28.06.2001 r., C-118/00, *Gervais Larsy p. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)*, EU:C:2001:368.

⁶⁸ Zob. wyrok TS z 18.07.2007 r., C-119/05 *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato p. Lucchini SpA*, EU:C:2007:434.

⁶⁹ Wyrok TS z 3.09.2009 r., C-2/08, *Amministrazione dell'Economia e delle Finanze and Agenzia delle entrate v Fallimento Olimpclub Srl*, EU:C:2009:506.

Unii⁷⁰. W takiej sytuacji organ państwa członkowskiego orzekający w sprawie objętej ochroną art. 19 ust. 1 TUE ma obowiązek odmówić uznania skutków tego aktu, zobowiązany jest ów akt pominąć. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa, akt pozostający w sprzeczności z prawem UE staje się niewykonalny w sferze prawa Unii. Nie wywołuje skutków prawnych.

80. Utrwalona w orzecznictwie TS koncepcja krajowego aktu niestosowalnego, wynikająca z połączenia zasady skutku bezpośredniego i zasady pierwszeństwa, prowadzi do skutków, które muszą zostać uwzględnione przez sąd krajowy rozstrzygający spór na tle prawa unijnego. W tym względzie sąd odsyłający zastanawia się nad krajową koncepcją aktu nieistniejącego (*sententia non existens*)⁷¹. Skutek ów następuje automatycznie, w szczególności nie wymaga uprzedniego stwierdzenia nieważności ani uchylecia w żadnej z procedur krajowych⁷². Kwalifikacja prawna tego aktu na gruncie prawa krajowego nie ma bowiem znaczenia. Każdy organ państwa członkowskiego zobowiązany jest pominąć ów akt i orzec tak, jak gdyby go nie było. Organ powinien to uczynić także z własnej inicjatywy, brak krajowej kompetencji do odmowy zastosowania aktu nie jest przeszkodą, samodzielną podstawą prawną kompetencji, a jednocześnie obowiązku pominięcia aktu, nadaje prawo unijne⁷³. W przeciwnym razie ochrona unijnego porządku prawnego przed aktami niezgodnymi z nim, uzależniona zostałaby od krajowych porządków prawnych, co naruszałoby zasadę autonomii prawa Unii i efektywność prawa Unii.

81. Przeprowadzona wyżej analiza prowadzi do wniosku, że sąd orzekający jako jednoosobowy skład (sędzia) Sądu Najwyższego (IKNiSP), który zdecydował o odrzuceniu odwołania Skarżącego nie spełnia kryteriów sądu w rozumieniu prawa Unii, Jeśli sporny sędzia został powołany z rażącym naruszeniem prawa krajowego, to w konsekwencji i skład orzekający sądu, w którym zasiadał, nie został ustanowiony w sposób prawidłowy⁷⁴, a rozpoznanie przezeń sprawy nie odpowiada wymogom skutecznej kontroli sądowej. W konsekwencji, orzeczenie tego organu nie jest orzeczeniem sądowym pochodzącym od sądu w rozumieniu prawa Unii (spełniającego wymogi zasady skutecznej ochrony sądowej), a zatem nie może wywierać skutków prawnych w sferze prawa unijnego. Skutki prawne tego orzeczenia nie powinny więc być brane pod uwagę przez sąd odsyłający przy rozpoznawaniu wniosku o wyłączenie sędziów IKNiSP SN.

82. Wobec braku w sferze prawa unijnego orzeczenia wydanego przez jednoosobowy skład SN, postępowanie odwoławcze Skarżącego nie zostało zakończone i trwa nadal. Sędzia uprawniony

⁷⁰ Zob. *mutatis mutandis* wyrok C-224/97 Ciola, pkt 33 *in fine*; wyrok TS z 19.11.2019, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 160, 164 i 166.

⁷¹ Zob. postanowienie SN, s. 5, pkt 12, a także s. 15–16, pkt 16.

⁷² Zob. *mutatis mutandis* wyrok C-106/77 *Simmmenthal*, pkt 24; wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 160.

⁷³ Zob. wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 160.

⁷⁴ Zob. wyrok T-639/16, *FV*, pkt 78–79.

jest do skorzystania ze środka zaskarżenia, którego cechy odpowiadają prawu do skutecznego procesu sądowego i zasadzie skutecznej ochrony sądowej⁷⁵. Odwołanie powinno zatem zostać rozpatrzone przez organ sądowy spełniający kryteria prawa UE, który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby przepis krajowy nie przyznawał w tym względzie właściwości IKNiSP SN, czyli co do zasady przez sąd, który był do tego właściwy zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem zmiany ustawodawczej przyznającej tę właściwość organowi niespełniającemu wskazanych powyżej wymogów⁷⁶.

V Proponowana odpowiedź na pytanie prejudycjalne

83. RPO proponuje, aby na pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego Trybunał Sprawiedliwości udzielił odpowiedzi twierdzącej, tj. że sąd, w którego jednoosobowym składzie zasiada osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego z rażącym naruszeniem reguł prawa Państwa Członkowskiego dotyczących powoływania sędziów, nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii Europejskiej.

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
Maciej Taborowski
Maciej Taborowski
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

⁷⁵ Wyrok C-556/17, *Torubarov*, pkt 55 *in fine*.

⁷⁶ Wyrok C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *Niezależność ID SN*, pkt 166.