



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice]. Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości]. Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Sprawiedliwości wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA ADVANCE PHARMA SP. Z O.O przeciwko POLSCE

(Skarga nr 1469/20)

WYROK

Art. 6 (aspekt cywilny) • Sąd ustanowiony ustawą • Oczywiste naruszenia, po reformie ustawodawczej, procedury powoływania do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego sędziów, którzy rozpoznawali apelację cywilną skarżącej spółki • Zastosowanie trójstopniowego testu sformułowanego w wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* przeciwko Islandii [WI] • Brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od władzy ustawodawczej i wykonawczej • Powołanie przez Prezydenta RP sędziów do Izby pomimo wstrzymania wykonania obowiązującej uchwały do czasu przeprowadzenia kontroli sądowej oraz ingerencja ustawodawcy w proces powoływania sędziów poprzez niweczenie skutków tej kontroli • Brak środków krajowych umożliwiających zakwestionowanie zarzucanych uchybień

STRASBURG

3 lutego 2022 r.

OSTATECZNY

03/05/2022

Wyrok ten stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w art. 44 ust. 2 Konwencji. Wyrok może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Seksja Pierwsza), zasiadając jako Izba w składzie:

Ksenija Turković, *Przewodnicząca*,
Krzysztof Wojtyczek,
Gilberto Felici,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Lorraine Schembri Orland,
Ioannis Ktistakis, sędziowie,
i Renata Degener, *Kanclerz Sekcji*,

mając na uwadze:

skargę (nr 1469/20) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesioną do Trybunału w dniu 2 grudnia 2019 r. na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencji”) przez Advance Pharma sp. z o.o. („skarżącą spółkę”);

decyzję o zakomunikowaniu Rządowi Rzeczypospolitej Polskiej („Rząd”) skargi co do tego, że sprawa skarżącej spółki nie była rozpatrywana przez „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą” z naruszeniem art. 6 ust. 1 oraz decyzję o uznaniu pozostałej części skargi za niedopuszczalną;

stanowiska przedłożone przez pozwanego Rząd oraz przedstawione w odpowiedzi przez skarżącą spółkę;

uwagi przedstawione przez Stowarzyszenie „Prawnicy dla Polski”, Rzecznika Praw Obywatelskich, Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, którym Przewodnicząca Sekcji zezwoliła na wystąpienie z interwencją;

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 grudnia 2021 r.

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

1. Skarga kasacyjna, złożona przez skarżącą spółkę, została rozpatrzona przez Izbę Cywilną Sądu Najwyższego w składzie trzech sędziów nowo powołanych w procedurze z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) ustanowionej w 2018 r. Skarżąca spółka zarzuciła, że Izba Cywilna, która zajmowała się jej sprawą, nie była „niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą” i zarzuciła naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji.

STAN FAKTYCZNY

2. Siedziba skarżącej spółki znajduje się w Warszawie. Reprezentował ją prezes zarządu Pan D. Gliński. Skarżącej spółce przyznano pomoc prawną w postępowaniu przed Trybunałem i była ona reprezentowana przez Panią M. Gąsiorowską i Panią J. Metelską, prawniczki praktykujące w Warszawie.

3. Polski Rząd („Rząd”) był reprezentowany przez swojego pełnomocnika, J. Sobczaka, z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

I. KONTEKST SPRAWY

A. Krajowa Rada Sądownictwa

4. Krajowa Rada Sądownictwa (zwana dalej „KRS”) jest organem, który został wprowadzony do polskiego systemu sądownictwa w 1989 r. ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

5. Jej ustrój regulowała wielokrotnie nowelizowana i zastępowana ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Druga ustawa o KRS została uchwalona w dniu 27 lipca 2001 r. Te dwie ustawy przewidywały, że sędziowie wchodzący w skład Rady mieli być wybierani przez odpowiednie zgromadzenia sędziów różnych szczebli i z różnych rodzajów sądów w ramach sądownictwa.

6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowi, że celem KRS jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. paragraf 95 poniżej). Artykuł 187 ust. 1 reguluje skład KRS, w który wchodzi dwudziestu pięciu członków: siedemnastu sędziów (dwóch zasiadających z urzędu: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz piętnastu sędziów wybieranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych), czterech posłów wybieranych przez Sejm, dwóch senatorów, Minister Sprawiedliwości oraz jedna osoba wskazana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej („Prezydent” lub „Prezydent RP”).

7. Późniejsza ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa („ustawa o KRS z 2011 r.”), w brzmieniu sprzed nowelizacji, która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., przewidywała, że sędziowie zasiadający w tym organie mieli być wybierani przez odpowiednie zgromadzenia sędziów różnych szczebli w ramach sądownictwa (zob. paragraf 98 poniżej).

B. Proces legislacyjny

8. W ramach przygotowanej przez rząd generalnej reorganizacji polskiego wymiaru sprawiedliwości Sejm uchwalił trzy nowe ustawy: ustawę z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, ustawę z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

9. Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 24 lipca 2017 r. i weszła w życie w dniu 12 sierpnia 2017 r.

10. W dniu 31 lipca 2017 r. Prezydent zawetował dwie ustawy przyjęte przez Sejm: ustawę o Sądzie Najwyższym oraz ustawę o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw. W dniu 26 września 2017 r. prezydent przedstawił swoją propozycję zmian do obu ustaw. Projekty ustaw zostały uchwalone przez Sejm w dniu 8 grudnia, a przez Senat w dniu 15 grudnia 2017 r. Prezydent podpisał je w dniu 20 grudnia 2017 r.

C. Nowa Krajowa Rada Sądownictwa

1. Wybory nowych członków KRS

11. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw („ustawa nowelizująca z 2017 r.”) weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r. (zob. paragraf 7 powyżej i paragraf 99 poniżej).

12. Ustawa nowelizująca z 2017 r. przyznała Sejmowi kompetencję do wyboru sędziów - członków KRS na wspólną czteroletnią kadencję (art. 9a ust. 1 ustawy o KRS z 2011 r. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r.). Z początkiem kadencji nowych członków KRS wygasł mandat sędziów - członków KRS wybranych na podstawie wcześniejszej ustawy (art. 6). Wybór nowych sędziów - członków KRS wymagał większości 3/5 głosów oddanych w obecności co najmniej połowy składu Sejmu (art. 11d ust. 5). Kandydaci do KRS mieli przedstawić listę poparcia od 2000 obywateli albo od 25 sędziów (art. 11a).

13. W dniu 5 marca 2018 r. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP. pozytywnie zaopiniowała listę piętnastu sędziów, kandydatów na członków KRS.

14. W dniu 6 marca 2018 r. Sejm, w jednym głosowaniu, wybrał piętnastu sędziów na nowych członków KRS.

15. W dniu 17 września 2018 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Ogólne Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) podjęło decyzję o zawieszeniu członkostwa nowej KRS. Zgromadzenie Ogólne stwierdziło, że KRS nie spełnia już wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej w sposób zapewniający niezawisłość polskiego sądownictwa (zob. także paragraf 223 poniżej). W dniu 28 października 2021 r. KRS została wykluczona z ENCJ (zob. paragraf 225 poniżej).

2. Nieujawnienie list poparcia

16. W dniu 25 stycznia 2018 r. posłanka na Sejm („posłanka”) K.G.-P. zwróciła się do Marszałka Sejmu o ujawnienie złożonych w Sejmie list, zawierających nazwiska osób popierających kandydatów do KRS. Posłanka

powołała się na ustawę o dostępie do informacji publicznej. Jej wniosek został oddalony w dniu 27 lutego 2018 r. przez Szefa Kancelarii Sejmu. Posłanka złożyła odwołanie od tej decyzji.

17. W dniu 29 sierpnia 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał wyrok w sprawie (sygn. II SA/Wa 484/18). Sąd uchylił zaskarżoną decyzję. Uznał, że prawo krajowe nie zezwala na jakiekolwiek ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej w odniesieniu do załączników do zgłoszeń kandydatów do KRS, obejmujących wykazy sędziów, którzy poparli ich kandydatury. Wykazy sędziów popierających kandydatów do KRS należało uznać za informacje związane z pełnieniem przez sędziów funkcji publicznej. Publikacja wykazów poparcia podpisanych przez sędziów musiała być poprzedzona usunięciem ich numerów identyfikacyjnych PESEL, gdyż numer ten nie miał związku z wykonywaniem przez sędziów funkcji publicznych.

18. Szef Kancelarii Sejmu wniósł skargę kasacyjną od tego wyroku.

19. W dniu 28 czerwca 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną (I OSK 4282/18). Sąd podzielił wnioski Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Stwierdził, że załączniki do zgłoszeń kandydatów do KRS w postaci wykazów obywateli oraz sędziów popierających zgłoszenia mieściły się w pojęciu informacji publicznej. Ograniczenie tego prawa do informacji publicznej w odniesieniu do wykazów sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS nie mogło być uzasadnione tym, że informacja ta dotyczyła wykonywania przez sędziów funkcji publicznych. Sąd uznał, że wykazy sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS powinny być udostępnione po uprzedniej anonimizacji numerów PESEL sędziów.

20. W dniu 29 lipca 2019 r. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych („UODO”) zdecydował, że listy poparcia powinny pozostać poufne i nie powinny być publikowane (w tym dniu zostały wydane dwie decyzje, jedną z urzędu i jedną na wniosek sędziego M.N., członka KRS).

21. Odwołania od decyzji Prezesa UODO złożyli: Rzecznik Praw Obywatelskich, posłanka K.G.-P. oraz fundacja F.C.A. W dniu 24 stycznia 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił postanowienia z dnia 29 lipca 2019 r. (II SA/Wa 1927/19 i II SA/Wa 2154/19). Sąd powołał się na ustalenia zawarte w prawomocnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., który do tego czasu nie został wykonany (zob. paragraf 19 powyżej).

22. W dniu 14 lutego 2020 r. na stronie internetowej Sejmu opublikowano wykazy osób popierających kandydatów do KRS.

D. Sąd Najwyższy

1. Nowe izby

23. Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym („ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r.”) zmieniono ustrój tego sądu, tworząc w szczególności dwie nowe Izby: Izbę Dyscyplinarną oraz Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zob. paragraf 102 poniżej).

24. Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego stała się właściwa do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (art. 27 ust. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.). W skład Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego weszli nowo wybrani sędziowie, a ci, którzy już zasiadali w Sądzie Najwyższym zostali z niej wyłączeni (art. 131).

25. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych stała się właściwa do rozpoznawania skarg nadzwyczajnych, protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego, referendum konstytucyjnego oraz stwierdzania ważności wyborów i referendum, innych spraw z zakresu prawa publicznego, w tym spraw z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz spraw, w których wniesiono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także skarg dotyczących przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym (art. 26).

2. Powoływanie sędziów

(a) Obwieszczenie o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym

26. W dniu 24 maja 2018 r. Prezydent obwieścił o szesnastu wolnych stanowiskach sędziego w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (obwieszczenie Prezydenta, Monitor Polski – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej z 2018 r., poz. 633). W tym samym obwieszczeniu Prezydent podał informację o liczbie pozostałych wolnych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym: dwudziestu w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, siedmiu w Izbie Cywilnej i jednym w Izbie Karnej.

27. Na posiedzeniach w dniach 23, 24, 27 i 28 sierpnia 2018 r. KRS zamknęła postępowania konkursowe na wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym.

(b) Izba Dyscyplinarna

28. W dniu 23 sierpnia 2018 r. KRS przyjęła uchwałę (nr 317/2018), w której zarekomendowała dwunastu kandydatów na sędziów Izby Dyscyplinarnej i przedstawiła Prezydentowi wnioski o ich powołanie.

29. W dniu 19 września 2018 r. Prezydent podjął decyzję o powołaniu w skład Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego dziesięciu sędziów spośród kandydatów rekomendowanych przez KRS. W dniu 20 września 2018 r. Prezydent wręczył powołanym sędziom akty powołania i odebrał od nich ślubowanie.

(c) Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

30. W dniu 28 sierpnia 2018 r. KRS podjęła uchwałę (nr 331/2018), w której zarekomendowała dwudziestu kandydatów na sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz przedstawiła Prezydentowi wnioski o ich powołanie. KRS postanowiła ponadto nie rekomendować innych kandydatów, którzy ubiegali się o stanowisko w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Niektórzy nierekomendowani kandydaci odwołali się od tej uchwały do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w dniu 27 września 2018 r. wstrzymał jej wykonanie (zob. paragrafy 37–38 poniżej).

31. W dniu 10 października 2018 r., gdy postępowania odwoławcze były w toku i pomimo postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego wstrzymującego wykonanie uchwały nr 331/2018, Prezydent RP wręczył akty powołania dziewiętnastu sędziom i odebrał od nich ślubowanie. Dwudziesty kandydat do powołania, sędzia A.S., został powołany przez Prezydenta w dniu 30 stycznia 2019 r. po zrzeczeniu się obcego obywatelstwa. W dniu 20 lutego 2019 r. Prezydent wręczył mu akt powołania i przyjął od niego ślubowanie.

(d) Izba Karna

32. W dniu 24 sierpnia 2018 r. KRS podjęła uchwałę (nr 318/2018), w której zarekomendowała jednego kandydata na stanowisko sędziego Izby Karnej Sądu Najwyższego.

33. W dniu 10 października 2018 r. Prezydent podjął decyzję o powołaniu jednego sędziego do Izby Karnej zgodnie z rekomendacją KRS z dnia 24 sierpnia 2018 r. Tego samego dnia Prezydent wręczył powołanemu sędziemu akt powołania i przyjął od niego ślubowanie.

(e) Izba Karna

34. W dniu 28 sierpnia 2018 roku KRS podjęła uchwałę (nr 330/2018), w której zarekomendowała siedmiu kandydatów na stanowisko sędziego Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Wśród sędziów rekomendowanych przez KRS znaleźli się T.S., J.M-K oraz K.Z., którzy rozpoznawali sprawę skarżącej spółki (zob. paragraf 93 poniżej). KRS postanowiła nie rekomendować innych kandydatów.

Niektórzy nierekomendowani kandydaci zaskarżyli tę uchwałę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w dniu 27 września 2018 r. wstrzymał jej wykonanie (zob. paragrafy 44–45 poniżej).

35. W dniu 10 października 2018 r., gdy trwały postępowania odwoławcze i wbrew postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego o wstrzymaniu wykonania uchwały nr 330/2018 Prezydent RP podjął decyzję o powołaniu kandydatów rekomendowanych przez KRS. Tego samego dnia Prezydent wręczył im akty powołania i przyjął od nich ślubowanie.

3. Odwołania od uchwał KRS rekomendujących kandydatów do powołania na sędziów Sądu Najwyższego

(a) Izba Dyscyplinarna

36. W dniach 25 i 27 września oraz 16 października 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wnioski złożone przez poszczególnych odwołujących się o wstrzymanie wykonania (*udzielenie zabezpieczenia*) uchwały KRS nr 317/2018 rekomendującej kandydatów do powołania na stanowiska sędziów w Izbie Dyscyplinarnej (zob. paragraf 28 powyżej). Sąd zauważył, że uchwała KRS z dnia 23 sierpnia 2018 r. została doręczona kandydatowi G.H. w dniu 14 września 2018 r., a odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego złożył on w dniu 17 września 2018 r. Jednak w dniu 19 września 2019 r. Prezydent powołał sędziów rekomendowanych przez KRS. Tym samym uchwała KRS nr 317/2018 została wykonana, co wykluczało wstrzymanie jej wykonania.

(b) Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

37. W różnych terminach niektórzy kandydaci, co do których nie przedstawiono wniosku o powołanie na stanowisko sędziów w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, złożyli odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego od uchwały KRS nr 331/2018 z dnia 28 sierpnia 2018 r. (zob. także paragraf 30 powyżej).

38. W dniu 27 września 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II GW 28/18) wydał postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia wstrzymujące wykonanie tej uchwały w całości, tj. zarówno w części rekomendującej dwudziestu kandydatów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, jak i w części nierekomendującej innych kandydatów, w tym wnoszącego odwołanie K.L.

39. W dniu 22 listopada 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny odroczył posiedzenia w przedmiocie odwołań wniesionych od uchwały KRS nr 331/2018 do czasu rozpoznania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”) jego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym skierowanego w związku z inną uchwałą KRS (uchwała nr 330/2018; wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony

przez Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 21 listopada 2018 r.; sprawa TSUE C-824/18, A.B. i in.; zob. paragrafy 48 i 206 poniżej).

40. W dniu 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyroki w sześciu sprawach, w których odwołania od uchwały KRS nr 331/2018 złożyli niewybrani kandydaci. W pierwszej kolejności sąd zdecydował o uchyleniu uchwały KRS nr 331/2018 w części dotyczącej rekomendacji dwudziestu kandydatów na stanowiska sędziów w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (*uchylił w całości*, sygn. akt II GOK 10/18). Co do części uchwały nr 331/2018 dotyczącej odmowy rekomendacji przez KRS niektórych innych kandydatów, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił ją w zakresie, w jakim dotyczyła wnoszących odwołanie (zob. także sygn. akt II GOK 8/18, 11/18, 12/18, 13/18, 14/18).

(c) Izba Karna

41. W różnych terminach część kandydatów, którzy nie zostali rekomendowani przez KRS na stanowiska w Izbie Karnej, wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego odwołania od uchwały KRS nr 318/2018.

42. W dniu 25 września 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II GW 22/18) wstrzymał wykonanie uchwały KRS z dnia 24 sierpnia 2018 r. (nr 318/2018; zob. paragraf 32 powyżej) rekomendującej jednego kandydata do Izby Karnej Sądu Najwyższego i nierekomendującej innych kandydatów, w tym wnoszącego odwołanie C.D.

43. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał dwa wyroki (sygn. akt II GOK 6/18 i 7/18). Sąd w pierwszej kolejności zdecydował o uchyleniu uchwały KRS nr 318/2018 w części dotyczącej rekomendacji jednego kandydata na stanowisko sędziego w Izbie Karnej Sądu Najwyższego (*uchylił w całości*). Co do uchwały nr 318/2018 w części dotyczącej odmowy rekomendacji przez KRS niektórych innych kandydatów, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił ją w zakresie, w jakim dotyczyła wnoszących odwołanie (zob. także paragrafy 165 - 168 poniżej).

(d) Izba Cywilna

(i) Odwołania i wstrzymanie wykonania uchwał KRS

44. W różnych terminach część kandydatów, którzy nie zostali rekomendowani przez KRS na stanowiska sędziów w Izbie Cywilnej, wniosła odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego od uchwały KRS nr 330/2018 (zob. paragraf 34 powyżej).

45. W dniu 27 września 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II GW 27/18) wydał postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia wstrzymujące w całości wykonanie tej uchwały, tj. zarówno w części rekomendującej powołanie siedmiu kandydatów do Izby Cywilnej Sądu

Najwyższego, jak i w części nierekomendującej innych kandydatów, w tym wnoszącego odwołanie I.J.

Sąd zauważył również, że KRS nigdy nie przekazała do Naczelnego Sądu Administracyjnego odwołania wniesionego przez odwołującego się kandydata w dniu 20 września 2018 r., mimo że była do tego zobowiązana przepisami prawa.

(ii) Sprawa A.B. (II GOK 2/18)

46. W dniu 1 października 2018 r. Pan A.B. wniósł odwołanie od uchwały KRS z dnia 28 sierpnia 2018 r. (nr 330/2018; zob. paragraf 34 powyżej), w której rekomendowano do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego siedmiu kandydatów na sędziów i nie rekomendowano innych kandydatów, w tym wnoszącego odwołanie. W tym samym dniu odwołujący się wniósł o udzielenie zabezpieczenia w postaci wstrzymania wykonania uchwały.

47. W dniu 8 października 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II GW 31/18) wstrzymał wykonanie zaskarżonej uchwały. Sąd zauważył również, że odwołanie A.B. z dnia 1 października 2018 r. nigdy nie zostało przekazane przez KRS do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

48. We wniosku z dnia 21 listopada 2018 r., uzupełnionym w dniu 26 czerwca 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a TSUE wydał wyrok w dniu 2 marca 2021 r. (*AB i in.*, sprawa C-824/18; zob. także paragrafy 46-52 i 209 poniżej).

49. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok (sygn. akt II GOK 2/18). Tego samego dnia orzekł również w trzech innych sprawach (zob. paragraf 165 poniżej). Sąd uchylił w całości uchwałę KRS nr 330/2018 w części dotyczącej rekomendacji siedmiu kandydatów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. W konsekwencji część uchwały KRS nr 330/2018 rekomendująca powołanie trzech sędziów, którzy zasiadali w składzie rozpoznającym sprawę skarżącej spółki i na podstawie której zostali powołani przez Prezydenta w dniu 10 października 2018 r., została uchylona.

W części uchwały nr 330/2018 dotyczącej odmowy rekomendacji przez KRS niektórych innych kandydatów Naczelny Sąd Administracyjny uchylił ją w zakresie, w jakim dotyczyła wnoszącego odwołanie A.B. (zob. także paragrafy 165 i 168 poniżej).

50. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, na podstawie wyroków TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. i 2 marca 2021 r. (zob. paragrafy 206 i 209 poniżej), że KRS nie dawała gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej w procesie powoływania sędziów (zob. paragraf 166 poniżej).

51. Sąd zauważył również, że nie wydaje się, aby KRS – organ konstytucyjnie odpowiedzialny za stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów – wypełniała te obowiązki i respektowała stanowiska prezentowane przez instytucje krajowe i międzynarodowe. W szczególności

nie sprzeciwiła się działaniom niezgodnym z konsekwencjami prawnymi wynikającymi z postanowienia tymczasowego TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19; zob. paragraf 211 poniżej). Działania KRS w rozpatrywanej sprawie świadczyły również, że celowo i bezpośrednio dążyła do uniemożliwienia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przeprowadzenia kontroli sądowej uchwały o rekomendacji (oraz o braku rekomendacji) kandydatów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. KRS przekazała odwołanie, wniesione przez A.B. w dniu 1 października, dopiero w dniu 9 listopada 2019 r., zaś w międzyczasie przekazała Prezydentowi uchwałę o rekomendowanych do powołania kandydatach.

52. Wreszcie Naczelny Sąd Administracyjny podzielił wykładnię Sądu Najwyższego przedstawioną w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. (zob. paragrafy 110–124 i paragrafy 127–142 poniżej), że obwieszczenie przez Prezydenta o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym (zob. paragraf 26 powyżej) wymagało dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

E. Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. (połączone sprawy C-585/18, C-624/18, C-625/18)

53. W sierpniu i wrześniu 2018 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego skierowała do TSUE trzy wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W swojej opinii w tych sprawach, wydanej w dniu 27 czerwca 2019 r., rzecznik generalny Tanchev przeanalizował kwalifikacje wymagane od KRS w świetle orzecznictwa Trybunału i stwierdził, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego RP nie spełnia wymogów niezawisłości sędziowskiej (zob. paragraf 204 poniżej).

54. W dniu 19 listopada 2019 r. TSUE wydał wyrok, w którym uznał, że do sądu krajowego, tj. Sądu Najwyższego, należy zbadanie, czy Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest bezstronnym sądem. TSUE sprecyzował zakres wymogów niezawisłości i bezstronności w kontekście powołania Izby Dyscyplinarnej, tak aby sąd krajowy mógł sam wydać orzeczenie (zob. paragraf 206 poniżej).

F. Orzeczenia Sądu Najwyższego

1. Wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r.

55. W dniu 5 grudnia 2019 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego wydała pierwszy wyrok w sprawach, w których zwrócono się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi (sygn. akt III PO 7/18; zob. paragraf 110 poniżej). Sąd Najwyższy uznał, że KRS nie jest organem bezstronnym ani niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ponadto stwierdził, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie może być uważana za sąd w rozumieniu prawa krajowego i Konwencji.

2. Uchwała z dnia 8 stycznia 2020 r.

56. W dniu 8 stycznia 2020 r., w odpowiedzi na powyższy wyrok Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wydała uchwałę, w której dokonała wąskiej wykładni skutków wyroku TSUE (I NOZP 3/19, zob. paragraf 125 poniżej). Izba uznała, że uchwała KRS rekomendująca Prezydentowi kandydatów na stanowisko sędziego mogła zostać uchylona na skutek odwołania kandydata jedynie w sytuacji, gdy wnoszący odwołanie udowodnił, że brak niezależności KRS negatywnie wpłynął na treść zaskarżonej uchwały lub pod warunkiem, że skarżący wykazał, iż sąd nie był niezawisły lub bezstronny według kryteriów wskazanych w wyroku TSUE. W odniesieniu do tego ostatniego warunku Izba podkreśliła, że Konstytucja nie pozwala na kontrolę skuteczności decyzji Prezydenta dotyczącej powołania sędziów. Rozpoznając takie odwołania Sąd Najwyższy był związany zakresem zaskarżenia i musiał zbadać, czy KRS była organem niezależnym według kryteriów określonych w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. (w jego paragrafach 134 i 144).

3. Uchwała z dnia 23 stycznia 2020 r.

57. W dniu 23 stycznia 2020 r. trzy połączone Izby Sądu Najwyższego wydały wspólną uchwałę (zob. paragraf 127 poniżej). Sąd podzielił stanowisko zawarte w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., zgodnie z którym KRS nie była organem niezależnym i bezstronnym, co doprowadziło do wadliwości procedur powoływania sędziów przeprowadzonych na podstawie rekomendacji KRS. W odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sąd Najwyższy zauważył w szczególności, że w jej skład wchodził wyłącznie sędziowie nowo powołani w ramach procedury z udziałem KRS ukształtowanej w trybie ustawy nowelizującej z 2017 r. Ponadto Izba ta była jedynym organem właściwym do rozpoznawania odwołań od uchwał KRS dotyczących rekomendowania sędziów do wszystkich sądów w Polsce (zob. paragraf 141 poniżej). W konsekwencji zgodnie z uchwałą składy orzekające, w tym te, w których zasiadali sędziowie Sądu Najwyższego powołani z udziałem KRS, były sądami obsadzonymi nienależycie w rozumieniu odpowiednich przepisów prawa krajowego.

G. Trybunał Konstytucyjny

1. Sprawa dotycząca postanowienia tymczasowego TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r. (sygn. akt P 7/20)

58. W dniu 9 kwietnia 2020 r. Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją postanowienia o środkach tymczasowych wydanego przez

TSUE w dniu 8 kwietnia 2020 r. (zawieszenie działalności Izby Dyscyplinarnej w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom; zob. także paragraf 211 poniżej).

59. W dniu 11 maja 2021 r. polski Rzecznik Praw Obywatelskich, który w międzyczasie przyłączył się do postępowania, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o wyłączenie od udziału w rozpoznawaniu sprawy sędziego J.P. Rzecznik powołał się na wyrok Trybunału w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18, 7 maja 2021 r.) i podniósł, że sędzia J.P. został wybrany z naruszeniem identycznej podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru Trybunału Konstytucyjnego, jak miało to miejsce w przypadku sędziego M.M. (zob. paragraf 155 poniżej). W związku z tym Trybunał Konstytucyjny, orzekając w składzie z udziałem sędziego J.P., nie mógł być uznany za „sąd ustanowiony ustawą” w rozumieniu art. 6 Konwencji.

60. W dniu 15 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny oddalił wniosek Rzecznika o wyłączenie sędziego J.P. W odniesieniu do cytowanego powyżej wyroku Trybunału w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*, Trybunał Konstytucyjny orzekł:

„2.2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyrok ETPC z 7 maja 2021 r. w zakresie, w jakim odnosi się do Trybunału Konstytucyjnego, oparty jest na tezach świadczących o nieznanomości polskiego porządku prawnego, w tym fundamentalnych założeń ustrojowych, określających pozycję, ustrój i rolę polskiego sądu konstytucyjnego. W tym zakresie został wydany bez podstawy prawnej, z przekroczeniem przez ETPC powierzonych mu kompetencji, i stanowi bezprawną ingerencję w krajowy porządek prawny, w szczególności w kwestie, które pozostają poza właściwością ETPC; z tych powodów musi być uznany za wyrok nieistniejący (*sententia non existens*)”.

61. W dniu 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w składzie pięciu sędziów, w tym sędziego J.P. W sentencji Trybunał stwierdził:

„Art. 4 ust. 3 zdanie drugie [TUE] w związku z art. 279 [TUE] - w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczypospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1–3 Konstytucji”.

2. *Sprawa dotycząca konstytucyjności prawa Unii Europejskiej (sygn. akt K 3/21)*

62. W dniu 29 marca 2021 r. Prezes Rady Ministrów skierował do Trybunału Konstytucyjnego następujący wniosek:

„Wniosek o zbadanie zgodności:

1) art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., dalej „TUE”, rozumianego w ten sposób, że uprawnia lub zobowiązuje organ stosujący prawo do odstąpienia od stosowania Konstytucji RP lub nakazuje stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP – z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE, rozumianego w ten sposób, że ze względu na zapewnienie skutecznej ochrony prawnej organ stosujący prawo jest uprawniony lub zobowiązany stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, w tym stosować przepis, który na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą jako niezgodny z ustawą zasadniczą – z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 91 ust. 2, art. 90 ust. 1, art. 178 ust. 1 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

3) art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 2 TUE, rozumianego jako uprawniający sąd do przeprowadzenia kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącej wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o mianowanie sędziego – z art. 8 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2, art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

63. W dniu 17 maja 2021 r. do postępowania przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich. Uznał, że dwie pierwsze kwestie w ogóle nie powinny być rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny, a co do trzeciej – Trybunał Konstytucyjny powinien zwrócić się do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Rzecznik odwołał się dalej do kontekstu złożenia wniosku przez Prezesa Rady Ministrów do Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. (zob. paragrafy 165–168 oraz paragrafy 207–209 poniżej).

64. W dniu 13 lipca 2021 r. odbyła się pierwsza rozprawa w Trybunale Konstytucyjnym. W dniu 14 lipca 2021 r. Trybunał postanowił rozpoznać sprawę w pełnym składzie.

65. W dniu 25 sierpnia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o wyłączenie sędziego M.M. od udziału w rozpoznaniu sprawy oraz sędziów J.P. i J.W., przeciwko którym skierowano takie same zarzuty co do legalności ich wyboru do Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik zwrócił uwagę, że przytoczony powyżej wyrok w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* stał się ostateczny, a jego wykonanie było obowiązkiem ciężącym na wszystkich organach państwowych, w tym na Trybunale Konstytucyjnym.

66. W dniu 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok. Stwierdził, że różne przepisy prawa UE są niezgodne z Konstytucją RP. W sentencji wyroku stwierdzono, co następuje¹:

¹ Tłumaczenie opiera się na angielskiej wersji wyroku opublikowanej na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego, zredagowanej przez sekretariat Trybunału:

WYROK W SPRAWIE ADVANCE PHARMA SP. Z O.O. przeciwko POLSCE

„1. Art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (...) w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca „coraz ściślejszy związek między narodami Europy”, których integracja – odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – osiąga „nowy etap”, w którym:

a) organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach,

b) Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania,

c) Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne

– jest niezgodny z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej

w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii – przyznaje sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do:

a) pomijania w procesie orzekania przepisów Konstytucji,

jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji,

b) orzekania na podstawie przepisów nieobowiązujących, uchylonych przez Sejm lub uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją,

jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii oraz zapewnienia niezawisłości sędziowskiej – przyznają sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do:

a) kontroli legalności procedury powołania sędziego, w tym badania zgodności z prawem aktu powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji,

b) kontroli legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zawierającej wniosek do Prezydenta o powołanie sędziego,

są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji,

c) stwierdzania przez sąd krajowy wadliwości procesu nominacji sędziego i w jego efekcie odmowy uznania za sędziego osoby powołanej na urząd sędziowski zgodnie z art. 179 Konstytucji,

są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

[Trybunał Konstytucyjny: Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej \(trybunal.gov.pl\)](#)

3. *Sprawa dotycząca konstytucyjności art. 6 Konwencji (sygn. akt K 6/21)*

67. W dniu 27 lipca 2021 r. Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny skierował do Trybunału Konstytucyjnego następujący wniosek:

„Wniosek o zbadanie zgodności:

1. Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze [Konwencji] w zakresie, w jakim pojęciem „sąd” użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji,

2. Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim utożsamia wynikającą z tego przepisu gwarancję rozpatrzenia indywidualnej sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach danego podmiotu o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej z kompetencją Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie hierarchicznej zgodności określonych w Konstytucji RP przepisów i aktów normatywnych, a przez to pozwala objąć postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wymogami wynikającymi z art. 6 EKPC, z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 122 ust. 3 i 4, art. 188 pkt 1–3 i 5 oraz art. 193 Konstytucji,

3. Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, w zakresie, w jakim obejmuje dokonywanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oceny legalności procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w celu ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą, z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 3 i art. 194 ust. 1 Konstytucji”.

68. W dniu 17 sierpnia 2021 roku Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się do postępowania i wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o umorzenie postępowania. Argumentował, że wniosek Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego był wyraźnie podyktowany wyrokiem Trybunału w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (cyt. powyżej).

69. W dniu 24 listopada 2021 roku Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym uznał, że art. 6 ust. 1 Konwencji jest niezgodny z różnymi przepisami Konstytucji. W sentencji wyroku stwierdzono, co następuje:

„1. Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze [Konwencji] [...] w zakresie, w jakim pojęciem „sądu” użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 2, art. 175 ust. 1 i art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze konwencji powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji”.

70. Tego samego dnia Sekretarz Generalna Rady Europy Marija Pejčinović Burić złożyła następujące oświadczenie w odpowiedzi na wyrok Trybunału Konstytucyjnego:

„Wszystkie 47 państw członkowskich Rady Europy, w tym Polska, zobowiązały się do ochrony praw i wolności określonych w Europejskiej konwencji praw człowieka

WYROK W SPRAWIE ADVANCE PHARMA SP. Z O.O. przeciwko POLSCE

zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Państwa członkowskie są również zobowiązane do wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału.

Dzisiejszy wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego jest bezprecedensowy i budzi poważne obawy. Dokładnie zbadamy uzasadnienie wyroku i jego skutki”.

W dniu 7 grudnia 2021 roku Sekretarz Generalna Rady Europy, działając zgodnie z art. 52 Konwencji, zwróciła się do Ministra Spraw Zagranicznych RP, Pana Zbigniewa Rau, o złożenie wyjaśnień w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2021 r.

Artykuł 52 Konwencji stanowi, co następuje:

„Na żądanie Sekretarza Generalnego Rady Europy każda Wysoka Układająca się Strona złoży wyjaśnienia w sprawie sposobu, w jaki jej prawo wewnętrzne zapewnia skuteczne stosowanie wszystkich postanowień niniejszej Konwencji”.

Pismo przewodnie Sekretarza Generalnej, w istotnym dla sprawy zakresie, brzmiało następująco:

„Chciałabym odnieść się do art. 52 Europejskiej konwencji praw człowieka, który stanowi, że „na żądanie Sekretarza Generalnego Rady Europy każda Wysoka Układająca się Strona złoży wyjaśnienia w sprawie sposobu, w jaki jej prawo wewnętrzne zapewnia skuteczne stosowanie wszystkich postanowień niniejszej Konwencji”.

Niniejszym korzystam z kompetencji nadanych mi na mocy tego przepisu i mam zaszczyt poprosić Państwa Rząd o dostarczenie wyjaśnień, o których mowa w załączniku.

Byłabym wdzięczna za nadesłanie przedmiotowych wyjaśnień nie później niż do dnia 7 marca 2022 r.”.

Załączony do powyższego pisma wniosek brzmiał następująco:

„Wniosek o przedstawienie wyjaśnień zgodnie z art. 52 Europejskiej konwencji praw człowieka

Sekretarz Generalna Rady Europy,

odwołując się do zobowiązań Polski wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „Konwencją”) i jej Protokołów dodatkowych;

odwołując się dalej do art. 6 ust. 1 Konwencji, zgodnie z wykładnią utrwalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej sprawie karnej Wysokie Układające się Strony zapewnią każdemu, podlegającemu ich jurysdykcji, sprawiedliwe rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą;

przypominając, że zgodnie z art. 32 Konwencji Europejski Trybunał Praw Człowieka ma wyłączną kompetencję do wiążącej wykładni Konwencji;

biorąc pod uwagę ostatnie zmiany w prawie krajowym, w szczególności wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie K 6/21;

działając zgodnie z art. 52 Konwencji;

zwraca się do Rzeczypospolitej Polskiej

o udzielenie wyjaśnień dotyczących sposobu, w jaki prawo wewnętrzne zapewnia skuteczne wykonanie art. 6 i 32 Konwencji w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie o sygn. akt K 6/21”.

4. Sprawa w toku (pytanie prawne skierowane przez Izbę Cywilną Sądu Najwyższego)

71. W dniu 4 listopada 2021 r. Izba Cywilna Sądu Najwyższego w składzie trzech sędziów – J.G., T.S. i K.Z. – postanowiła skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Pytanie, w części istotnej dla niniejszej sprawy, brzmi następująco (pominięto pkt 2–15):

„1. Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej rozumiany w ten sposób, że sąd właściwy do rozpoznania odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącej wniosku o zgłoszenie kandydata do powołania na urząd sędziego Sądu Najwyższego Prezydentowi RP może, w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej, uchylić tę uchwałę po powołaniu przez Prezydenta RP osoby wskazanej w tej uchwale do pełnienia funkcji sędziego na podstawie przepisów, które przed wydaniem wyroku przestały obowiązywać na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji czynią to powołanie bezskutecznym, jest zgodny z: art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 175 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

5. Tocząca się sprawa dotycząca konstytucyjności art. 6 Konwencji (sygn. akt K 7/21)

72. W dniu 9 listopada 2021 r. Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny skierował do Trybunału Konstytucyjnego nowy wniosek dotyczący kwestii „przeprowadzania przez sądy krajowe lub międzynarodowe na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji badania zgodności z Konstytucją i Konwencją przepisów dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości, jurysdykcji sądów oraz ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa”. Wniosek stwierdzał, co następuje:

„Wniosek o zbadanie zgodności art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze [Konwencji] w zakresie, w jakim:

a) pozwala Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka na stworzenie, na mocy prawa krajowego, sądowo chronionego podmiotowego prawa sędziego do sprawowania funkcji administracyjnej w strukturze organizacyjnej sądów powszechnych Rzeczypospolitej Polskiej [i czy jest tym samym zgodny] z art. 8 ust. 1, 89 ust. 1, 2 i 176 ust. 2 Konstytucji RP;

b) zawarte w tym przepisie pojęcie „sąd ustanowiony ustawą” nie uwzględnia powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji RP oraz ustaw lub prawomocnych i powszechnie obowiązujących wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, stanowiących podstawę ustanowienia sądu wbrew art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w związku z art. 187 ust. 1 w związku z art. 187 ust. 4 i art. 190 ust. 1 Konstytucji RP;

c) umożliwia wiążącą ocenę przez sądy krajowe lub międzynarodowe zgodności z Konstytucją RP i wspomnianą Konwencją praw dotyczących ustroju sądownictwa,

właściwości sądów oraz ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w celu ustalenia, czy spełniony jest warunek „sądu ustanowionej ustawą” z art. 188 ust. 1 Konstytucji RP”.

H. Inne niedawne wydarzenia

1. *Sąd Najwyższy*

(a) Zarządzenia Pierwszego Prezesa

73. W dniu 5 sierpnia 2021 r. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego wydała dwa zarządzenia: pierwsze w związku z wyrokiem TSUE z dnia 15 lipca 2021 r. (C-791/19), (nr 90/2021) oraz drugie w sprawie unormowania zasad postępowania w zakresie przechowywania akt sądowych, rejestracji, przydziału spraw sędziom oraz wyznaczania członków składu orzekającego w niektórych sprawach (nr 91/2021). Okres obowiązywania obu zarządzeń określono na nie dłużej niż do dnia 15 listopada 2021 r.

W pierwszym zarządzeniu określono, że nowe sprawy dyscyplinarne dotyczące sędziów, po zarejestrowaniu, będą przechowywane w sekretariacie Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego i nie będą przekazywane do Izby Dyscyplinarnej. W odniesieniu do spraw, które wpłynęły wcześniej, Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracami Izby Dyscyplinarnej został poproszony, aby „rozważyć zwrócenie się do sędziów, którym sprawy te przydzielono, bądź do członków składu orzekającego, aby w ramach swej niezawisłości, rozważyli podjęcie decyzji o wstrzymaniu się od rozpoznawania tych spraw”.

W sprawach, których jeszcze nie przydzielono, to do Prezesa Sądu Najwyższego, kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, należałoby podjęcie decyzji, czy pozostawić je w swoim sekretariacie bez przydziału sędziom².

Drugie zarządzenie przewidywało podobne rozwiązanie, ale w odniesieniu do innego rodzaju spraw, tj. dotyczących zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów i asesorów sądowych, a także sporów z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku. W ostatnim z przepisów zarządzenia zawarto rozwiązanie, że

„przepisy zarządzenia stosuje się do czasu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21 lub wprowadzenia do polskiego porządku prawnego zmian powodujących bezskuteczność postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 lipca 2021 r. (C-204/21R), jednak nie dłużej niż do dnia 15 listopada 2021 r.”.

² Zgodnie z art. 20 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego są ograniczone w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej. Wykonuje je albo Prezes Izby Dyscyplinarnej (tj. Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracami tej Izby), albo Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w porozumieniu z Prezesem Izby Dyscyplinarnej.

(b) Orzeczenia Izby Karnej

(i) Sprawa sygn. I KZ 29/21

74. W dniu 16 września 2021 r. Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Karnej wydał postanowienie (sygn. akt I KZ 29/21), w którym uchylił poprzednie postanowienie Sądu Najwyższego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Sprawa dotyczyła złożonego przez skazanego wniosku o wznowienie postępowania karnego, którego przyjęcia odmówił Sąd Najwyższy w składzie jednoosobowym w dniu 16 czerwca 2021 r.

W orzeczeniu z dnia 16 września 2021 r. Sąd Najwyższy uznał, że sąd rozpoznający sprawę był nienależycie obsadzony w rozumieniu art. 439 § 1 k.p.k. (zob. paragraf 96 poniżej), ponieważ sędzia został powołany przez Prezydenta RP na wniosek KRS, ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 2017 r. Dochodząc do tego wniosku, Sąd Najwyższy zastosował uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. i wyrok Trybunału w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce* (nr 43447/19, 22 lipca 2021 r.).

Sąd przeanalizował również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt U 2/20), w którym uznano, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. była niezgodna z Konstytucją. Z uwagi na fakt, że w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego zasiadało dwóch sędziów, w tym sędzia M.M., którzy zostali wybrani w trybie uznanym za naruszający art. 6 ust. 1 Konwencji w wyroku Trybunału w sprawie *Xero Flor w Polsce* (cyt. pow.). Sąd Najwyższy stwierdził, że wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r. nie wywołuje skutków prawnych w rozumieniu art. 190 Konstytucji i nie wiąże Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy stwierdził:

„W konsekwencji konieczność dochowania konwencyjnego standardu rzetelnego procesu w aspekcie dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą wymaga, przy zastosowaniu art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, odmowy zastosowania przepisów art. 29 §. 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, a w dalszej konsekwencji – uchylenia zaskarżonego postanowienia, tak aby w dalszym postępowaniu skazanemu miał prawo do gwarancji z art. 6 ust. 1 EKPC. Podnieść przy tym należy, że wskazane przepisy art. 29 § 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym są obecnie objęte także postanowieniem zabezpieczającym TSUE z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie C 204/21 R (lit. d) postanowienia). Postanowienie to jest skuteczne i musi być respektowane przez Sąd Najwyższy, a wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 7/20 z dnia 15 lipca 2021 r. jest dotknięty taką samą wadą, jak wyrok w sprawie U 2/20 [...], a zatem już chociażby z tego powodu – omówionego wyżej – nie wywołuje skutku z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP”.

(ii) Sprawa sygn. V KZ 47/21

75. W dniu 29 września 2021 r. Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Karnej wydał postanowienie (sygn. akt V KZ 47/21), w którym uchylił poprzednie postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2021 r.

Sprawa dotyczyła zastosowania wobec oskarżonego tymczasowego aresztowania.

Sąd Najwyższy ustalił, że istniały dwie podstawy do uchylenia zaskarżonego postanowienia: pierwsza dotyczyła prawnych przesłanek zastosowania tymczasowego aresztowania, druga dotyczyła nienależytej obsady Sądu Najwyższego z naruszeniem art. 439 § 1 k.p.k. (zob. paragraf 96 poniżej), ponieważ sędziowie orzekający wcześniej w sprawie zostali powołani na podstawie rekomendacji KRS, ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 2017 r. Druga przyczyna odwoławcza miała charakter bezwzględny i sąd był zobowiązany do rozpoznania jej z urzędu, nawet jeśli żadna ze stron jej nie podniosła. Sąd przypomniał, że wykładnia dokonana przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. jest wiążąca. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. (sprawa nr U 2/20) (zob. paragraf 159 poniżej), w którym uznano, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. była niezgodna z Konstytucją, nie mógł „wywrzeć wpływu na obowiązek stosowania” tej uchwały. W tym kontekście Sąd Najwyższy powołał się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2021 r. (zob. paragraf 74 powyżej) i na wyrok Trybunału w sprawie *Reczkowicz* (cyt. pow.). Odnosił między innymi, że Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w dniu 20 kwietnia 2020 r. w składzie, w którym znaleźli się sędziowie powołani niezgodnie z prawem. W konsekwencji wyrok ten nie mógł być uznany za wiążący w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji.

(c) Izba Dyscyplinarna

76. W dniu 23 września 2021 r. Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej (J.W., M.B., J.D.) podjął uchwałę o zezwoleniu na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Sądu Najwyższego M.P. Sąd zezwolił na ściganie sędziego za przestępstwo nieumyślne dotyczące sposobu, w jaki prowadził w 2019 r. sprawę dotyczącą tymczasowego aresztowania oskarżonego. Sąd Najwyższy nie zdecydował o zawieszeniu sędziego M.P., stwierdzając że:

„[p]rzypisany przez [oskarżyciela] sędziemu M.P. występki trudno uznać za hańbiący i niosący za sobą jakąś szczególną szkodliwość wizerunkową wymiarowi sprawiedliwości, gdyż w ocenie Sądu Najwyższego ma bowiem charakter „deliktu biurowego” rozumianego jako czyn wynikający, nie tylko z błędu lub niedbalstwa sprawcy, ale także z [zachowania], którego trudno uniknąć po latach pracy: rutyny, automatyzmu, wręcz sztympowości w praktyce biurowej sądu”.

2. Naczelny Sąd Administracyjny

77. W dniu 4 listopada 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt III FSK 3626/21) oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie w postępowaniu podatkowym. Sąd z

urzędu zbadał bezwzględne przyczyny odwoławcze (zob. paragrafy 96 i 97 poniżej), w szczególności, czy skład Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który rozpoznawał sprawę w tej instancji, został powołany zgodnie z prawem. Przeanalizował orzecznictwo Trybunału i TSUE i stwierdził, co następuje (odniesienia i podkreślenia pominięto):

„Podsumowując, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że sędzia sądu administracyjnego bądź asesor sądowy w wojewódzkim sądzie administracyjnym, powołany do sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jest sędzią Rzeczypospolitej Polskiej i sędzią europejskim w rozumieniu art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1–3 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych, a także art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności także wówczas, gdy procedura poprzedzająca jego powołanie mogła być dotknięta wadami.

Innymi słowy, w aspekcie unijnych i konwencyjnych standardów prawa do sądu można uznać, że jeżeli w składzie orzekającym wojewódzkiego sądu administracyjnego zasiada sędzia bądź asesor sądowy spełniający konstytucyjne standardy niezależności, niezawisłości i bezstronności, nawet jeżeli został powołany przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w składzie ukształtowanym ustawą nowelizującą z 2017 r., to taki sąd należy uznać za sąd europejski w rozumieniu [przywołanych wyżej przepisów prawa unijnego] oraz art. 6 ust. 1 Konwencji”.

3. *Sądy powszechne*

78. W dniu 24 sierpnia 2021 r. Sąd Okręgowy w Częstochowie w składzie jednoosobowym wydał wyrok (sygn. akt VII Ka 651/21) w sprawie karnej, uchylając wyrok sądu niższej instancji na tej podstawie, że sąd ten został nienależycie obsadzony w rozumieniu art. 439 § 1 k.p.k. (zob. paragraf 96 poniżej), ponieważ sędzia orzekający został powołany przez Prezydenta RP na podstawie rekomendacji KRS, ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 2017 r.

II. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

79. Skarżąca spółka była dystrybutorem na Polskę suplementu diety C, przeznaczonego dla mężczyzn chcących poprawić swoją sprawność seksualną. Sprzedaż C wygenerowała cały przychód firmy, który w 2010 r. wyniósł 20 000 000 złotych (PLN), ok. 4 800 000 euro (EUR) w przedmiotowym czasie.

80. Pomiędzy 2 i 10 września 2010 r. Narodowy Instytut Leków przeprowadził kontrolę produktu. Doszedł do wniosku, że nadano mu wygląd produktu leczniczego, chociaż w rzeczywistości nim nie jest, i że zawierał cząsteczkę S, której nie wymieniono w zgłoszeniu, ponieważ był to aktywny lek, który nie został dopuszczony do stosowania jako suplement diety.

81. W dniu 10 września 2010 r. Główny Inspektor Farmaceutyczny („Inspektor”) wycofał C z obrotu. Decyzji tej towarzyszyła klauzula natychmiastowej wykonalności, a skarżąca spółka została zmuszona do

wycofania wszystkich towarów z rynku. Następnie skarżąca spółka zniszczyła wszystkie serie C i zawiesiła swoją działalność.

82. Narodowy Instytut Leków przeprowadził ogółem czternaście kontroli C. W ośmiu próbkach wykrył obecność cząsteczki S lub jej pochodnej (wszystkie będące aktywnymi lekami wydawanymi na receptę). W pięciu innych próbkach znaleziono inne cząsteczki, które nie zostały dopuszczone do obrotu. Jedna próbka nie zawierała niezadeklarowanych cząsteczek.

83. Skarżąca spółka odwołała się od decyzji Inspektora. W toku postępowania odwoławczego, w dniu 23 lutego 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił decyzję Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 10 września 2010 r. i stwierdził, że uchylona decyzja nie podlega wykonaniu. Skarga kasacyjna Inspektora została oddalona w dniu 30 sierpnia 2012 r. przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sądy administracyjne uznały, że Inspektor powinien był ustalić, czy C był suplementem diety, czy produktem leczniczym. Ponadto organy administracyjne, wykrywając obecność aktywnej cząsteczki, powinny były zbadać właściwości farmakologiczne produktu i ocenić rzeczywiste ryzyko, jakie stwarza. Ustalenie, czy C był produktem leczniczym, czy suplementem diety, miało kluczowe znaczenie, gdyż określiłoby kompetencję Inspektora do zajęcia się sprawą: Inspektor by właściwy do zajmowania się produktami leczniczymi, a nie produktami będącymi wyłącznie suplementami diety. Ponieważ Inspektor nie ocenił tej kwestii to zaskarżona decyzja była niezgodna z prawem i musiała zostać uchylona.

84. W dniu 6 listopada 2013 r. Inspektor umorzył postępowanie uznając, że było ono bezprzedmiotowe, ponieważ wszystkie produkty C zostały zniszczone.

85. W okresie od 10 września 2010 r. do stycznia 2014 r. Inspektor opublikował na swojej stronie internetowej informację o wycofaniu z obrotu suplementu C.

86. W dniu 20 stycznia 2014 r. skarżąca spółka wniosła powództwo cywilne przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. (wartość roszczenia została ustalona na 32 000 000 PLN). Skarżąca spółka domagała się odszkodowania za działania Inspektora, który wycofał z rynku suplement diety C, doprowadzając do zniszczenia jego zapasów. Ponieważ decyzja Inspektora została uchylona przez sądy jako niezgodna z prawem, powództwo spółki przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności deliktowej miało podstawę prawną. Ponadto, pomimo uchylenia przez sądy administracyjne decyzji Inspektora, ten ostatni zachował suplement C w swoim wykazie produktów niedozwolonych. W związku z tym uniemożliwiono skarżącej spółce ponowne wprowadzenie produktu na rynek farmaceutyczny

87. W dniu 8 lutego 2016 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo. Sąd w szczególności ustalił, że decyzją z dnia 10 września 2010 r. skarżącej spółce nie nakazano zniszczenia całości zapasów C. Dokonała

ona zniszczenia z własnej inicjatywy. Po zniszczeniu wszystkich serii suplementu C Inspektor słusznie umorzył postępowanie w dniu 6 listopada 2013 r. Sąd przytoczył przesłanki odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa i stwierdził, że nie było związku przyczynowego pomiędzy sprzeczną z prawem decyzją administracyjną a szkodą zarzucaną przez skarżącą spółkę.

88. W szczególności decyzją z dnia 10 września 2010 r. wycofano z rynku istniejącą serię suplementu C, ale skarżąca spółka miała możliwość późniejszego ponownego jej wprowadzenia. Ponadto powód nie wykazał, że ponowne wprowadzenie produktu do obrotu nie było możliwe z tego powodu, że Inspektor pozostawił na swojej stronie internetowej informację o jego wycofaniu z rynku. Ponadto sąd oparł się na opinii Narodowego Instytutu Leków, z której wynika, że suplement C był w rzeczywistości produktem leczniczym, a zatem Inspektor był uprawniony do wycofania go z obrotu. W konsekwencji decyzja Inspektora byłaby taka sama, gdyby postępował on zgodnie z prawem.

89. Wreszcie sąd uznał, że skarżąca spółka nie może dochodzić odszkodowania również dlatego, że działała sprzecznie z zasadami współżycia społecznego przewidzianymi w art. 5 k.c. Podkreślił, że skarżąca spółka zawarła w swoim suplemencie diety aktywną cząsteczkę, która powoduje poważne skutki uboczne oraz istnieją przeciwwskazania do jej stosowania i powinna być wydawana wyłącznie na receptę. Ulotka dołączona do suplementu diety C nie zawierała informacji o aktywnej cząsteczce S w jej składzie, co zwiększało ryzyko przedawkowania. Ekspertci ustalili, że przyjmowanie cząsteczki S bez nadzoru medycznego stanowi bezpośrednie zagrożenie dla ludzkiego zdrowia i życia. Inspektor działał zatem w celu ochrony zdrowia i życia ludzkiego.

90. Skarżąca spółka wniosła apelację.

91. W dniu 30 października 2017 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację. Sąd podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji.

92. W dniu 5 lutego 2018 r. skarżąca spółka wniosła skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego.

93. W dniu 25 marca 2019 r. Sąd Najwyższy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów Izby Cywilnej oddalił skargę kasacyjną. W składzie orzekającym zasiadali sędziowie T.S., J.M-K i K.Z. (zob. paragraf 34 powyżej). Sąd Najwyższy przypomniał, że w sprawie zaistniała przesłanka dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, czyli ostateczna decyzja administracyjna wydana z naruszeniem prawa. Związek przyczynowy między tą niezgodną z prawem decyzją a zgłoszonym roszczeniem wymagał jednak rozpatrzenia przez sąd cywilny. W niniejszej sprawie nie wykazano istnienia związku przyczynowego.

94. Odpis wyroku doręczono skarżącej spółce w dniu 10 czerwca 2019 r.

WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

I. PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. Przepisy prawa krajowego

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*

95. Odpowiednie przepisy Konstytucji stanowią, co następuje:

Artykuł 2

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Artykuł 7

„Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Artykuł 8 ust. 1

„Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”.

Artykuł 10

„1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

Artykuł 32

„1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

Artykuł 45 ust. 1

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Artykuł 60

„Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.

Artykuł 79 ust. 1

„Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na

WYROK W SPRAWIE ADVANCE PHARMA SP. Z O.O. przeciwko POLSCE

podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Artykuł 91

„1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

Artykuł 144

„1. Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.

2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

3. Przepis ust. 2 nie dotyczy:

[...]

17) powoływania sędziów [...].”

Artykuł 173

„Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

Artykuł 175 ust. 1

„Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”.

Artykuł 178

„1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

2. Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

3. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

Artykuł 179

„Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”.

Artykuł 180

- „1. Sędziowie są nieusuwalni.
2. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.
3. Sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił. Tryb postępowania oraz sposób odwołania się do sądu określa ustawa.
4. Ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku [...]”.

Artykuł 183 ust. 1

„Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania”.

Artykuł 186 ust. 1

„Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

Artykuł 187

- „1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:
 - 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
 - 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
 - 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.
2. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących.
3. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.
4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.

Artykuł 190

- „1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.
2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.
3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy

WYROK W SPRAWIE ADVANCE PHARMA SP. Z O.O. przeciwko POLSCE

chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów”.

Artykuł 194

„1. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.

2. Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego”.

Artykuł 195

„1. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji.

2. Sędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

3. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

2. *Odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu postępowania cywilnego*

96. Artykuł 439 § 1 Kodeksu postępowania karnego określa bezwzględne przyczyny odwoławcze:

„Niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów oraz wpływu uchybienia na treść orzeczenia sąd odwoławczy na posiedzeniu uchyla zaskarżone orzeczenie, jeżeli:

[...]

2) sąd był nienależycie obsadzony lub którykolwiek z jego członków nie był obecny na całej rozprawie”.

97. Artykuł 379 Kodeksu postępowania cywilnego dotyczy nieważności postępowania:

„Nieważność postępowania zachodzi:

[...]

4) jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy; [...]”.

3. *Ustawa z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa w brzmieniu obowiązującym przed dniem 17 stycznia 2018 r.*

98. Odpowiednie przepisy ustawy z 2011 r. o KRS w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2018 r. (zob. paragraf 7 powyżej) mają następujące brzmienie:

Art. 11

„1. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybiera spośród sędziów tego Sądu dwóch członków Rady.

2. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera spośród sędziów sądów administracyjnych dwóch członków Rady.

3. Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych wybiera spośród sędziów sądów apelacyjnych dwóch członków Rady.

4. Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybiera spośród swego grona ośmiu członków Rady.

5. Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych wybiera spośród swego grona jednego członka Rady.

Art. 12

„1. Zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wybierają spośród swoich członków po dwóch przedstawicieli.

2. Wybory przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów administracyjnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat.

Art. 13

„1. Zgromadzenia ogólne sędziów sądów apelacyjnych wybierają przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych spośród sędziów sądów apelacyjnych w liczbie jednej piątej liczby tych sędziów.

2. Zgromadzenia ogólne sędziów okręgów wybierają przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swych członków w liczbie jednej pięćdziesiątej liczby sędziów okręgu.

3. Wybory przedstawicieli zgromadzeń ogólnych przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat.

4. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Przewodniczącym Rady zwołuje zebranie przedstawicieli w celu wyboru członków Rady. Przewodniczący Rady zwołuje

zebranie przedstawicieli raz na dwa lata, a także na żądanie jednej trzeciej liczby przedstawicieli albo na wniosek Rady.

5. Zebrania przedstawicieli dokonują oceny działalności wybranych przez nich członków Rady, zgłaszają Radzie postulaty dotyczące jej działalności i podejmują uchwały dotyczące problemów pojawiających się w działalności sądów powszechnych.

6. Zebraniu przedstawicieli przewodniczy najstarszy wiekiem sędzia. Zebrania obradują zgodnie z uchwalanymi przez nie regulaminami.

4. Ustawa nowelizująca z 2017 r. i późniejsze zmiany ustawy z 2011 r. o KRS

99. Odpowiednie przepisy ustawy z 2011 r. o KRS, zmienionej ustawą nowelizującą z 2017 r. (zob. paragraf 11 powyżej – ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw) brzmią następująco:

Art. 3 ust. 1

„Do kompetencji Rady należy:

1) rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych;

2) przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz o powołanie asesorów sądowych w sądach administracyjnych;

Art. 9a

„1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję.

2. Dokonując wyboru, o którym mowa w ust. 1, Sejm, w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

3. Wspólna kadencja nowych członków Rady wybranych spośród sędziów rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano ich wyboru. Członkowie Rady poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady”.

Art. 11a

„1. Marszałek Sejmu, nie wcześniej niż na sto dwadzieścia i nie później niż na dziewięćdziesiąt dni przed upływem kadencji członków Rady wybranych spośród sędziów obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej »Monitor Polski« o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członków Rady.

2. Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady jest grupa co najmniej:

WYROK W SPRAWIE ADVANCE PHARMA SP. Z O.O. przeciwko POLSCE

1) dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych;

2) dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku.

3. Jedno zgłoszenie może dotyczyć wyłącznie jednego kandydata na członka Rady. Podmioty, o których mowa w ust. 2, mogą złożyć więcej niż jedno zgłoszenie.

4. Kandydata na członka Rady zgłasza się Marszałkowi Sejmu, w terminie trzydziestu dni od dnia obwieszczenia, o którym mowa w ust. 1.

5. Zgłoszenie kandydata obejmuje informacje o kandydacie, pełnionych dotychczas funkcjach i działalności społecznej oraz innych istotnych zdarzeniach mających miejsce w trakcie pełnienia przez kandydata urzędu sędziego. Do zgłoszenia dołącza się zgodę sędziego na kandydowanie.

6. Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia kandydata, zwraca się na piśmie do prezesa sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, a w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy prezesa:

1) sądu rejonowego, sądu okręgowego albo wojaskowego sądu garnizonowego – do prezesa sądu wyższej instancji,

2) sądu apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego albo wojaskowego sądu okręgowego – do wiceprezesa albo zastępcy prezesa tego sądu – z wnioskiem o sporządzenie i przekazanie, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku, informacji obejmującej dorobek orzecznictwa kandydata, w tym doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia, i istotne informacje dotyczące kultury urzędowania, przede wszystkim ujawnione podczas wizytacji i lustracji.

7. W przypadku, gdy informacja, o której mowa w ust. 6, nie zostanie sporządzona w terminie, o którym mowa w ust. 6, Marszałek Sejmu zwraca się na piśmie do kandydata na członka Rady o sporządzenie przez niego tej informacji, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku Marszałka Sejmu. Kopię sporządzonej przez siebie informacji kandydat na członka Rady przekazuje, odpowiednio, prezesowi sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, prezesowi sądu wyższej instancji albo wiceprezesowi albo zastępcy prezesa sądu apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego albo wojaskowego sądu okręgowego.

8. W przypadku niesporządzenia informacji, o której mowa w ust. 6, przez kandydata na członka Rady w terminie, o którym mowa w ust. 7, Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia. Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi oraz kandydatowi na członka Rady.

9. Informację, o której mowa w ust. 6, Marszałek Sejmu załącza do zgłoszenia kandydata”.

Art. 11d

„1. Marszałek Sejmu zwraca się do klubów poselskich o wskazanie, w terminie siedmiu dni, kandydatów na członków Rady.

2. Klub poselski wskazuje, spośród sędziów, których kandydaty zostały zgłoszone w trybie art. 11a, nie więcej niż dziewięciu kandydatów na członków Rady.

3. Jeżeli łączna liczba kandydatów wskazanych przez kluby poselskie jest mniejsza niż piętnaście, Prezydium Sejmu wskazuje, spośród kandydatów zgłoszonych w trybie art. 11a, kandydatów w liczbie brakującej do piętnastu.

4. Właściwa komisja sejmowa ustala listę kandydatów wybierając, spośród kandydatów wskazanych w trybie ust. 2 i 3, piętnastu kandydatów na członków Rady, z zastrzeżeniem, że na liście uwzględnia się co najmniej jednego kandydata wskazanego przez każdy klub poselski, który działał w terminie sześćdziesięciu dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu kadencji w trakcie której jest dokonywany wybór, o ile kandydat ten został wskazany przez klub w ramach wskazania, o którym mowa w ust. 2.

5. Sejm wybiera członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję, na najbliższym posiedzeniu Sejmu, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów, o której mowa w ust. 4.

6. W przypadku niedokonania wyboru członków Rady w trybie określonym w ust. 5, Sejm wybiera członków Rady bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów, o której mowa w ust. 4.

7. Jeżeli w wyniku zastosowania trybu, o którym mowa w ust. 1–6, nie zostanie wybranych piętnastu członków Rady, stosuje się odpowiednio przepisy art. 11a–11d”.

Art. 43

„1. Uchwała Rady staje się prawomocna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie.

2. Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, uchwała ta staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań, z zastrzeżeniem przepisów art. 44 ust. 1b”.

100. W art. 44 wprowadzono kilka zmian. Artykuł 44 ust. 1a ustawy z 2011 r. o KRS został dodany nowelizacją z dnia 8 grudnia 2017 r., która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r. Artykuł 44 ust. 1b i 4 dodano nowelizacją z dnia 20 lipca 2018 r., która weszła w życie w dniu 27 lipca 2018 r.

Artykuł 44 ustawy z 2011 r. o KRS, w brzmieniu obowiązującym od dnia 27 lipca 2018 r. do dnia 22 maja 2019 r., stanowi, co następuje:

„1. Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały [KRS] z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. [...]

1a. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do [Sądu Najwyższego] nie przysługuje. Odwołanie do [Naczelnego Sądu Administracyjnego] nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego [Sądu Najwyższego].

1b. O ile wszyscy uczestnicy postępowania nie zaskarżyli uchwały [określonej powyżej] [...] w indywidualnych sprawach dotyczących powołania na stanowisko sędziego [Sądu Najwyższego], uchwała ta staje się ostateczna w części zawierającej decyzję o przedstawieniu zalecenia w sprawie powołania do [Sądu Najwyższego] oraz w części zawierającej decyzję o nieprzedstawieniu zalecenia w sprawie powołania na

stanowisko sędziego tego samego sądu uczestnikom postępowania, którzy nie wnieśli odwołania [...].

4. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylenie przez [Naczelny Sąd Administracyjny] uchwały [KRS] o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego [Sądu Najwyższego] jest równoznaczne z przyjęciem zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w [Sądzie Najwyższym], co do którego w dniu wydania orzeczenia przez [Naczelny Sąd Administracyjny] postępowanie przed [KRS] nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w [Sądzie Najwyższym] objęte obwieszczeniem”.

101. W dniu 25 marca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 44 ust. 1a za niezgodny z Konstytucją i uchylił go ze skutkiem od dnia 1 kwietnia 2019 r. (sprawa K 12/18; zob. paragraf 157 poniżej).

Następnie art. 44 został zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r., która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r. (ustawa o zmianie ustawy o KRS oraz ustawy o systemie sądów administracyjnych; ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych), która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r. Art. 44 ust. 1b został uchylony, a art. 44 ust. 1 został zmieniony i obecnie stanowi, co następuje:

„Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały [KRS] z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”.

Po nowelizacji Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych ma nadal wyłączną właściwość do rozpatrywania takich odwołań.

Ponadto art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r., o którym mowa powyżej, stanowi, że „postępowania w sprawach odwołań od uchwał KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu z mocy prawa”.

5. *Ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r.*

102. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r. (ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym).

103. Zgodnie z art. 29 sędziowie są powoływani do Sądu Najwyższego przez Prezydenta RP na wniosek KRS. W art. 30 określono warunki, które dana osoba musi spełnić, aby kwalifikować się do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.

104. W art. 3 przewidziano utworzenie w Sądzie Najwyższym dwóch nowych izb: Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Inne właściwe przepisy stanowią, co następuje.

Art. 4

„Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Kolegium Sądu Najwyższego, określi, w drodze rozporządzenia, regulamin Sądu Najwyższego, w którym ustali liczbę stanowisk sędziego Sądu Najwyższego nie mniejszą niż 120, w tym ich liczbę w poszczególnych izbach, wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, zasady wewnętrznego postępowania oraz szczegółowy zakres i sposób wykonywania czynności przez asystentów sędziego, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania Sądu Najwyższego, jego izb i organów, specyfikę postępowań prowadzonych przed Sądem Najwyższym, w tym postępowań dyscyplinarnych, oraz liczbę i rodzaj rozpoznawanych spraw”.

Art. 26 ust. 1

„Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, inne sprawy z zakresu prawa publicznego, w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym.”

Art. 29

„Sędzią Sądu Najwyższego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

Art. 89

„1. Jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie może być wniesiona skarga nadzwyczajna, o ile:

- 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub
- 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub
- 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego – a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

2. Skargę nadzwyczajną może wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

3. Skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – po upływie 6 miesięcy od dnia jej rozpoznania.

4. Jeżeli od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne lub przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, Sąd Najwyższy może ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie”.

Art. 97

„1. Sąd Najwyższy, w przypadku stwierdzenia przy rozpoznawaniu sprawy oczywistej obrazy przepisów – niezależnie od innych uprawnień – wytyka uchybienie właściwemu sądowi. Przed wytknięciem uchybienia obowiązany jest pouczyć sędziego lub sędziów wchodzących w skład sądu orzekającego o możliwości złożenia na piśmie wyjaśnień w terminie 7 dni. Stwierdzenie i wytknięcie uchybienia nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy. [...]

3. Sąd Najwyższy, w przypadku wytknięcia uchybienia, może zwrócić się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do sądu dyscyplinarnego. Sądem dyscyplinarnym pierwszej instancji jest Sąd Najwyższy”.

6. *Ustawa nowelizująca z 2019 r.*

105. W dniu 20 grudnia 2019 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw („ustawa nowelizująca z 2019 r.”). W ustawie nowelizującej z 2019 r., która weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r., wprowadzono nowe delikty dyscyplinarne i sankcje dla sędziów, w tym za kwestionowanie zgodności z prawem powołań sędziów z udziałem nowej KRS. Ustawa powszechnie zwana jest „ustawą kagańcową”.

106. Na mocy art. 10 ustawy zmieniającej z 2019 r. – przepisu przejściowego – ustawa ma zastosowanie również do spraw, które były przedmiotem badania przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, wszczętych i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem, przed datą wejścia w życie tej ustawy.

107. Ustawą nowelizującą z 2019 r. wprowadzono szereg zmian do ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., m.in. następujące:

Art. 26³

„§ 2. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę

³§§. 2–6 dodano na mocy ustawy nowelizującej z 2019 r.

WYROK W SPRAWIE ADVANCE PHARMA SP. Z O.O. przeciwko POLSCE

przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przekazanie wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania.

§ 3. Wniosek, o którym mowa w § 2, pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

§ 4. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie.

§ 5. Do postępowania w sprawach, o których mowa w § 4, stosuje się odpowiednie przepisy o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń, a w sprawach karnych przepisy o wznowieniu postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Nie jest konieczne uprawdopodobnienie ani wyrządzenie szkody, spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy.

§ 6. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w § 4, można wnieść do Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, z pominięciem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, a także w razie nieskorzystania przez stronę z przysługujących jej środków prawnych, w tym skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego”.

Art. 27 § 1.

„Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

1a) o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury”.

Art. 29

„1. Sędzią Sądu Najwyższego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W ramach działalności Sądu Najwyższego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

3. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez Sąd Najwyższy lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.”

Art. 72

„1. Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;

WYROK W SPRAWIE ADVANCE PHARMA SP. Z O.O. przeciwko POLSCE

3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;

4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;

5) uchybienie godności urzędu”.

Art. 82

„[...]”

2) Sąd Najwyższy, rozpoznając sprawę, w której występuje zagadnienie prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu, odracza jej rozpoznanie i przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

3) Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając wniosek, o którym mowa w art. 26 § 2, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa mających być podstawą orzeczenia, może odroczyć rozpoznanie wniosku i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

4) Podejmując uchwałę, o której mowa w § 2 lub 3, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest związana uchwałą innego składu Sądu Najwyższego, choćby uzyskała ona moc zasady prawnej.

5) Uchwała składu całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego podjęta na podstawie § 2 lub 3 wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego. Odstąpienie od uchwały mającej moc zasady prawnej wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały przez pełny skład Sądu Najwyższego, do podjęcia której wymagana jest obecność co najmniej 2/3 liczby sędziów każdej z izb. Przepisu art. 88 nie stosuje się”.

108. Ustawą nowelizującą z 2019 r. wprowadzono zmiany do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zmieniono m.in. następujące przepisy:

Art. 42a

„1) W ramach działalności sądów lub organów sądów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

2) Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

Art. 107

„1. Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;

2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;

3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;

4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;

5) uchybienie godności urzędu”.

109. Do ustawy z dnia 22 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych wprowadzono m.in. następujące zmiany:

Art. 5

„1a. W ramach działalności sądu administracyjnego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

1b. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd administracyjny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

B. Praktyka krajowa

1. Orzecznictwo Sądu Najwyższego.

(a) Wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt III PO 7/18)

110. W dniu 5 grudnia 2019 r. Sąd Najwyższy, w składzie Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wydał wyrok w pierwszej z trzech spraw, które zostały skierowane do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”) z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, będącym przedmiotem wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. (sprawa C-585/18; zob. paragraf 55 powyżej i paragrafy 204–206 poniżej). Sprawa dotyczyła odwołania wniesionego przez A.K., sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, od uchwały podjętej przez KRS w dniu 27 lipca 2018 r., w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego po osiągnięciu obecnie obowiązującego wieku emerytalnego wynoszącego sześćdziesiąt pięć lat.

111. W odniesieniu do swojej właściwości do badania zgodności przepisów prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej („UE”) oraz jego roli jako sądu stosującego wiążące przepisy UE, Sąd Najwyższy stwierdził, co następuje⁴:

„32. W tym miejscu należy stanowczo podkreślić, że to art. 91 ust. 3 Konstytucji RP upoważnia wprost Sąd Najwyższy do oceny zgodności ustaw takich jak ustawa o SN oraz ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z prawem unijnym. Z przepisu tego

⁴ Tłumaczenie opiera się na angielskiej wersji wyroku opublikowanej na stronie internetowej Sądu Najwyższego, zredagowanej przez sekretariat Trybunału: http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty_o_sprawach/AllItems/III-PO-0007_18_English.pdf

wynika wprost i bez jakichkolwiek zastrzeżeń i ograniczeń, że to ustawa ma być zgodna z prawem unijnym i Konwencją, a nie odwrotnie. Kompetencja do kontroli zgodności ustawy z prawem unijnym nie należy zaś – w myśl Konstytucji RP – do Trybunału Konstytucyjnego, lecz – co było jednym z warunków przystąpienia do Unii – do każdego sądu polskiego orzekającego w sprawie unijnej”.

112. W odniesieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. (zob. paragraf 152 poniżej), Sąd Najwyższy stwierdził:

„33. [...] W tym wyroku [Trybunał Konstytucyjny] podkreślił, że nie zgadza się z uprzednim stanowiskiem, jakie sformułowano w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07 [...], zgodnie z którym członkami KRS mogą być tylko sędziowie wybierani przez sędziów. Oznacza to, że mimo braku zmian w ustawie zasadniczej Trybunał Konstytucyjny nie tyle zmienił swoje stanowisko odnośnie do sposobu wyłaniania składu KRS (wyrok K 5/17 vs. wyrok K 25/07), co wykreował w swoim orzecznictwie rozbieżność w kwestiach ustrojowych, fundamentalnych nie tylko dla realizacji przewidzianego w krajowej ustawie zasadniczej prawa do sądu, ale także fundamentalnych dla realizacji obowiązków państwa członkowskiego wynikających z przynależności do Unii Europejskiej jako Unii (wspólnoty) prawa. W tej sytuacji sprzeczność obu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest oczywista. Argumentu przemawiającego na korzyść interpretacji jak w K 5/17 nie wzmacnia stanowisko wyrażone w literaturze, które ów wyrok traktuje jako przejaw kryzysu konstytucyjnego, bowiem w jego składzie obecne były aż dwie osoby powołane na zajęte już stanowiska sędziów [...] Nie można także pominąć powszechnie znane opinii publicznej, w tym za sprawą wypowiedzi samych osób powołanych do Trybunału Konstytucyjnego, informacje o różnego rodzaju zależnościach i nieformalnych kontaktach z przedstawicielami władzy politycznej, które to informacje nie pozwalają traktować Trybunału Konstytucyjnego jako trybunału dającego gwarancje niezależności i niezawisłości przy wykonywaniu jego konstytucyjnych zadań (art. 195 Konstytucji RP)”.

113. W odniesieniu do standardów określonych w orzeczeniu prejudycjalnym TSUE Sąd Najwyższy, w istotnym zakresie stwierdził, co następuje:

„35. Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. wyznacza standard obejmujący kompleksową ocenę zagwarantowania prawa do niezależnego i niezawisłego sądu. Na tą ocenę składa się dwustopniowa reguła: a) ocena stopnia niezależności i niezawisłości Krajowej Rady Sądownictwa od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu jej ustawowych zadań, bowiem właśnie temu organowi powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a od niezależności samej Rady zależy to, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie faktycznie spełnić wymogi niezależności i niezawisłości z art. 47 KPP (pkt 139-140 uzasadnienia wyroku C-585/18); b) okoliczności, w jakich zostali powołani członkowie takiego organu jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego i jaka w tym była rola Rady (pkt 146 uzasadnienia wyroku C-585/18). [...]

37. Ustosunkowując się do udzielonych w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18 wskazówek, w pierwszej kolejności należy rozważyć okoliczności dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa. Dokonanie przedmiotowej oceny nie wymaga postępowania dowodowego, które zresztą – pozostając poza obszarem funkcjonowania Sądu Najwyższego – sprowadza się do ważenia informacji i stanowisk znanych powszechnie i będących dostępnymi dla każdego uczestnika postępowania.

38. W odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa z wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. wynika obowiązek uwzględnienia następujących elementów: (-) obiektywnych okoliczności w jakich został utworzony dany organ; (-) sposobu w jaki zostali powołani jego członkowie; (-) cech tego organu; (-) możliwości wzbudzenia przez trzy wyżej wymienione elementy uzasadnionych wątpliwości u jednostek co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów”.

114. Sąd Najwyższy podkreślił ponadto swoją rolę jako sądu unijnego wykonującego wyrok TSUE:

„39. [...] Sąd Najwyższy kategorycznie stwierdza (kolejny raz), że – działając jako sąd unijny i wykonując wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. – nie ocenia zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o KRS w brzmieniu obowiązującym od 2018 r., lecz zgodność przyjętych w niej rozwiązań z prawem unijnym. Do dokonywania takiej oceny Sąd Najwyższy ma pełne prawo nie tylko w świetle jednolitego i utrwalonego orzecznictwa (por. wyrok TSUE z dnia 7 września 2006 r., C-81/05), ale także na podstawie jednoznacznego i niewymagającego w niniejszej sprawie zastosowania jakichkolwiek skomplikowanych metod wykładni upoważnienie zawartego w przepisach konstytucyjnych. Z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP wynika bowiem wyraźnie i bezdyskusyjnie, że »jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami«. Nadto, dokonanie oceny w jaki sposób obowiązujące przepisy normujące działalność Rady oraz praktyka wykonywania przez nią obowiązków wynikających z Konstytucji RP oraz ustaw wpływają na spełnienie przez sąd ukonstytuowany przy udziale Rady wymogów niezależności i bezstronności wynikających z prawa unijnego, jest typową sądową oceną pewnych faktów oraz treści przepisów prawa. Ponownie należy przypomnieć, że jest to ocena niemająca żadnego związku z zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego przewidzianych w Konstytucji RP i ustawie o Trybunale Konstytucyjnym”.

115. W odniesieniu do okoliczności związanych z powołaniem nowej KRS i roli wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. w tym kontekście Sąd Najwyższy stwierdził:

„40. [Jeżeli chodzi o okoliczności w jakich została utworzona Rada], to należy pamiętać o skróceniu kadencji poprzedniej Rady, a więc konstytucyjnego organu w myśl art. 187 ust. 3 Konstytucji RP. Chodzi o art. 6 [ustawy nowelizującej z 2017 r.]. Nowe przepisy w zamierzeniu prawodawcy miały służyć zapewnieniu stanu zgodności z Konstytucją RP w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. (K 5/17, [...]), zgodnie z którym art. 11 ust. 2–4 oraz art. 13 ust. 3 ustawy o KRS są niezgodne z Konstytucją w zakresie w jakim przewidują indywidualną kadencję członków Rady będących sędziami. W tym zakresie Sąd Najwyższy stwierdza, że przywołany „wyrok” Trybunału został wydany z udziałem sędziów wybranych z naruszeniem art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, co stwierdzono w wyrokach Trybunału: z dnia 16 grudnia 2015 r., K 34/15 [...]; z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15 [...]; z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16 [...].”

116. W odniesieniu do zmiany sposobu wyboru piętnastu sędziów - członków KRS Sąd Najwyższy orzekł:

„43. Zasadnicza zmiana mechanizmu wyboru członków KRS została wprowadzona [ustawą nowelizującą z 2017 r.]. Zgodnie z jej art. 1 pkt 1 to Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję. Dokonując wyboru, Sejm w miarę możliwości uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. Podkreślić w tym miejscu należy, że w zakresie dotyczącym składu KRS i zasad jego wyłaniania postanowienia Konstytucji RP nie uległy żadnym zmianom. Oznacza to, że w trybie ustawy uprawnione było jedynie skorygowanie metody wyboru członków Rady (sędziów) przez sędziów, a nie wprowadzenie trybu wyboru sędziów-członków KRS przez władzę ustawodawczą. We wspomnianej powyżej noweli ustawy o KRS, uchwalonej w pakiecie z nową [ustawą o Sądzie Najwyższym], wprowadzono rozwiązanie, w wyniku którego władza ustawodawcza i wykonawcza – mimo wieloletniej ustawowej tradycji wyboru części składu Rady przez samych sędziów, odzwierciedlającej postanowienia Konstytucji RP w zakresie statusu i zadań Rady oraz odrębności władzy sądowniczej od pozostałych władz – zyskały pozycję wręcz monopolistyczną w wyłanianiu składu KRS. Obecnie władza ustawodawcza wybiera 15 sędziów-członków KRS, a dodatkowo 6 kolejnych członków KRS to parlamentarzyści (4 wybieranych przez Sejm, 2 wybieranych przez Senat). Nowy wybór 15 sędziów do KRS doprowadził do sytuacji, w której decyzja o obsadzie aż dwudziestu jeden spośród dwudziestu pięciu osób wchodzących w skład Rady (to jest 84% składu osobowego tego organu) należy do obu izb parlamentu. Nadto w skład KRS z urzędu wchodzi Minister Sprawiedliwości i przedstawiciel Prezydenta RP. Zatem 23 z 25 członków jest ostatecznie desygnowanych przez inne władze niż władza sądownicza. W ten sposób zdeformowano wynikający z art. 10 Konstytucji RP podział i równowagę między władzą ustawodawczą, władzą wykonawczą i władzą sądowniczą, co stanowi podłoże modelu demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

44. [...] Skoro Sejm wybiera spośród posłów, a Senat spośród senatorów, to sędziowie różnych szczebli wybierają spośród osób zgłaszających swe kandydatury do Rady. W konsekwencji przestrzegana jest również zasada *checks and balances* zakotwiczona w art. 10 Konstytucji RP, sprzyjając racjonalizacji parlamentarnego systemu rządów”.

117. W odniesieniu do zgłaszania kandydatur, list poparcia kandydatów, wyłaniania składu KRS i nieujawniania list poparcia Sąd Najwyższy orzekł:

„45. Dla oceny dokonywanej przez Sąd Najwyższy w wykonaniu wiążących zapatrywań prawnych wyrażonych w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. nie bez znaczenia pozostaje także sam proces wyłonienia członków obecnej Rady. W tej kwestii rzecz dotyczy list poparcia, jakiego udzielić mieli sędziowie kandydującym. Do tej pory nie zweryfikowano, czy członkowie zostali zgłoszeni zgodnie z prawem ani kto udzielił im poparcia. Stosowne dokumenty nie zostały do tej pory ujawnione mimo wydanego w tej sprawie wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 28 czerwca 2019 r., OSK 4282/18 [...] Jak wiadomo wykonaniu orzeczenia stoi na przeszkodzie decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r., której wydanie zostało zainicjowane przez jednego z członków nowej KRS. Doszło więc do sytuacji, w której organ sądowy mający kontrolować administrację jest kontrolowany przez nią. Niewykonanie orzeczenia [Naczelnego Sądu Administracyjnego] uzasadnia przyjęcie domniemania, zgodnie z którym treść list poparcia dla poszczególnych kandydatów-sędziów na członków KRS potwierdza zależność zgłoszonych kandydatur od władzy ustawodawczej lub władzy wykonawczej.

46. W dalszej kolejności Sąd Najwyższy stwierdza, że faktem powszechnie znanym jest uzyskiwanie przez opinię publiczną informacji, że sędziów do Rady rekomendowali prezesi sądów rejonowych powołani przez Ministra Sprawiedliwości, zgłaszali też sędziowie zależni (podlegli) kandydatowi zajmującemu stanowisko kierownicze w sądzie wyższej instancji, sędziów do Rady zgłaszał pełnomocnik Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości przy Ministerstwie Sprawiedliwości, w końcu kandydatów zgłaszały osoby bliskie, sam kandydat zgłaszał innego kandydata, a niektórzy z wybranych członków przyszłej Rady pracowali w Ministerstwie Sprawiedliwości. Z faktów tych wynika, że to władza wykonawcza za pośrednictwem podległych sobie bezpośrednio lub pośrednio osób zgłosiła większość kandydatur sędziów-członków KRS. Tego rodzaju okoliczności towarzyszące wyłonieniu składu obecnej Rady wzbudzają u przeciętnej jednostki wątpliwości co do niezależności samej Rady od władzy wykonawczej.

47. Dodatkowo osoby składające poparcie wycofywały je w otwartym terminie do zgłoszenia kandydatury, zaś co najmniej jeden z członków nowej Rady udzielił poparcia swojej własnej kandydaturze. [...]

48. Tego rodzaju okoliczności zaprzeczają idei reprezentatywności gremium, o jakim mowa w art. 187 ust. 2 Konstytucji RP [...].”

118. Sąd Najwyższy zwrócił ponadto uwagę, że niektórzy członkowie KRS stali się beneficjentami rządowej reorganizacji sądownictwa:

„49. Praktyka wskazuje także, że wybrani członkowie Rady są beneficjentami wprowadzanych zmian. Obejmują stanowiska kierownicze w sądach, w których uprzednio *ad hoc* odwołano prezesów i wiceprezesów sądów, ubiegają się o awans do sądu wyższej instancji [...] Opinia publiczna może także zapoznać się z listą różnego rodzaju zależności między wybranymi sędziami-członkami nowej Rady a władzą wykonawczą [...]”.

119. W odniesieniu do sposobu, w jaki KRS wykonuje swój konstytucyjny obowiązek stania na straży niezależności sądownictwa, Sąd Najwyższy poczynił następujące ustalenia:

„50. Czwartym elementem testu jest istotna ocena, w jaki sposób organ ten wypełnia swoje konstytucyjne zadanie polegające na staniu na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz w jaki sposób wykonuje swoje poszczególne kompetencje, a w szczególności, czy czyni to w sposób, który może podać w wątpliwość jego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej z punktu widzenia jednostki. W odniesieniu do tak sformułowanej przesłanki należy ponieść następujące argumenty. Krajowa Rada Sądownictwa nie podjęła działań w obronie niezależności Sądu Najwyższego lub niezawisłości orzekających w niej sędziów po wejściu [ustawy o Sądzie Najwyższym] i próbie niezgodnego z prawem przeniesienia ich w stan spoczynku (vide wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18). [...]”

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy podnosi, że członkowie Rady publicznie domagali się wszczęcia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom, którzy wystąpili z pytaniami prejudycjalnymi [...]; czy też negowali prawo do zadawania pytań prejudycjalnych, [...] a także negowali konieczność „przeproszenia sędziów za słowa o skorumpowaniu”.

120. Sąd Najwyższy doszedł do następującej konkluzji w odniesieniu do KRS:

„60. Na podstawie łącznej oceny powyższych okoliczności Sąd Najwyższy stwierdza, że obecna Krajowa Rada Sądownictwa nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów”.

121. Konkluzja ta stanowiła punkt wyjściowy do oceny, czy Izbę Dyscyplinarną można uznać za „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”:

„61. Powyższe stwierdzenie stanowi punkt wyjścia do oceny czy Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (dalej jako IDSN) jest sądem bezstronnym i niezawisłym w rozumieniu art. 47 KPP i art. 6 Konwencji, a przez to także, choć nie jest to wprost przedmiotem oceny w niniejszej sprawie, czy może być sądem w rozumieniu prawa krajowego. Podobnie jak w odniesieniu do KRS dopiero łączne spełnienie przesłanek wskazanych przez Trybunał Sprawiedliwości UE może doprowadzić do określonych ujemnych skutków oceny statusu IDSN jako sądu.

[...]

64. Po pierwsze, IDSN, która została utworzona od podstaw. Na użytek niniejszej sprawy podkreślenia wymaga, że zgodnie z obowiązującym art. 79 [ustawa z 2017 r. o Sądzie Najwyższym] stała się właściwa w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz spraw z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku. W tym obszarze uprzednio były właściwe sądy powszechne i Izba Pracy Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (obecnie Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych). Należy zauważyć, że wprowadzona w [ustawie z 2017 r. o Sądzie Najwyższym] zmiana pozbawiła sędziów SN prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Obecnie środek odwoławczy wnosi się tylko do innego składu Izby Dyscyplinarnej [...]”.

122. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, kto został powołany do składu tej Izby:

„66. [...] należy zauważyć, że do IDSN zostały wybrane wyłącznie osoby, których związki z władzą ustawodawczą albo wykonawczą są bardzo silne, co z kolei może wywoływać obiektywne wątpliwości u jednostek w odniesieniu do obowiązku ukształtowania prawa do niezależnego i niezawisłego sądu. [...] [Należy przypomnieć], że do składu IDSN zostały powołane osoby dotychczas podporządkowane władzy wykonawczej albo osoby, które w toku kryzysu w sprawie praworządności objętego postępowaniem na podstawie art. 7 TUE, działały na zlecenie lub w sposób zbieżny z oczekiwaniami władzy politycznej. Wybór wyłącznie takich kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego nie gwarantuje ich niezależności, a tym samym nie pozwala ukonstytuować niezawisłego sądu. Wśród wybranych członków IDSN znajdują się: dyrektor departamentu w Prokuraturze Krajowej, zastępca prokuratora regionalnego w Prokuraturze Regionalnej (nominacja w 2016 r.), dyrektor biura legislacyjnego IPN; prokurator Prokuratury Krajowej, który oskarżał sędziów o korupcję, a finalnie postępowanie w tej sprawie zostało umorzone; były wojewoda i doradca Marszałka Sejmu; osoba znana w środowisku prawniczym wyłącznie ze swej aktywności w środkach masowego przekazu i mediach społecznościowych, która w ostatnim okresie wielokrotnie dawała wyraz swoim jednoznacznym sympatiom politycznym, prokurator, którego czynności procesowe zostały uznane za naruszenie art. 3 Konwencji (zakaz tortur) w wyniku zawartej przed Trybunałem ugody (skarga nr 32420/07)”.

123. Sąd Najwyższy poddał również analizie proces powoływania sędziów i stwierdził, że nie istniała skuteczna procedura odwoławcza od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia kandydatur sędziów. Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

„67. Po czwarte, w trakcie trwania procedury konkursowej zostały zmienione jej warunki. [Ustawą o zmianie ustawy] [zniesiono] przeszkodę w postaci braku przedłożenia przez osobę ubiegającą się o nominację wymaganych dokumentów (doświadczenie zawodowe, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje, opinie kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia sędziów) [...]. Tego rodzaju dokumenty mogą mieć zasadnicze znaczenie w przypadku, gdy na stanowisko sędziowskie zgłosiło się więcej kandydatów niż miejsc. Tak było w przypadku kandydatów do Izby Dyscyplinarnej, gdzie na 16 miejsc zgłosiło się ponad 90 chętnych. Dalej w [...] noweli wprowadzono zasadę, że jeżeli uchwały w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego. Tego rodzaju rozwiązanie eliminuje możliwość złożenia skutecznego odwołania kandydata od uchwały KRS do właściwego sądu.

[...]

72. [...] Aktualnie ustawodawca zrezygnował z wymienionych standardów niewiążącej kontroli merytorycznej kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego przez środowisko sędziów Sądu Najwyższego. Jeśli połączy się ten zabieg (eliminację Sądu Najwyższego z udziału w procedurze obsadzania stanowisk sędziów tego Sądu) z »nowymi« rozwiązaniami służącymi wyłanianiu członków Krajowej Rady Sądownictwa staje się jasne, że ocena niezależności i bezstronności tak wyłonionego składu nowej Izby Sądu Najwyższego, mierzona – jak wskazuje TSUE – „przekonaniem jednostki”, jest problematyczna”.

124. Sąd Najwyższy doszedł do następujących wniosków w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej:

„79. Summa summarum, każda z przedstawionych okoliczności samodzielnie oceniana nie rozstrzyga o niezachowaniu standardu z art. 47 [Karty praw podstawowych Unii Europejskiej] (art. 6 Konwencji w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Jednak gdy te wszystkie okoliczności zestawia się łącznie, a mianowicie (utworzenie od podstaw nowej jednostki organizacyjnej w SN, obsadzenie tej jednostki wyłącznie nowymi osobami, których związki z władzą ustawodawczą i wykonawczą są silne i które przed nominacją były beneficjentami zmian w wymiarze sprawiedliwości, a wybrane zostały przez KRS niezadowolający w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, z szeroką autonomią i kompetencjami odebranych innym sądom i innym izbom Sądu Najwyższego), to z nich wynika jasna i jednoznaczna konsekwencja, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu art. 47 KPP oraz art. 6 Konwencji i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”.

W świetle powyższych konkluzji Sąd Najwyższy zdecydował o nieprzekazywaniu sprawy Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i uchylił podjętą w sprawie uchwałę KRS:

„88. Resumując Sąd Najwyższy stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej i z tego względu podjęta przez nią uchwała podlega uchyleniu. Dlatego Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji”.

(b) Uchwała z dnia 8 stycznia 2020 r. (sygn. akt I NOZP 3/19)

125. W dniu 8 stycznia 2020 r. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wydała uchwałę w składzie siedmiu sędziów (uchwała; zob. paragraf 56 powyżej). W sentencji uchwały Izba stwierdziła, co następuje:

„I. Sąd Najwyższy rozpoznając odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, bada – w granicach podstaw odwołania – czy Krajowa Rada Sądownictwa jest organem niezależnym w świetle kryteriów określonych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. i in. przeciwko Sąd Najwyższy*, pkt 139-144.

II. Sąd Najwyższy uchyła, w granicach zaskarżenia, uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jeżeli odwołujący się wykaże, że brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa miał wpływ na treść tej uchwały lub jeżeli – uwzględniając konstytucyjny zakaz badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego – odwołujący się wykaże okoliczność określoną w pkt. 125, lub łącznie okoliczności wymienione w pkt. 147–151 wyroku, o którym mowa w pkt. I, wskazujące, że sąd, w składzie którego taki sędzia będzie zasiadał nie będzie niezależny i bezstronny”.

Sąd Najwyższy podkreślił, że w Polsce sędziowie powoływani są przez Prezydenta, który „powołując sędziego zapewnia mu niezbędną demokratyczną legitymizację oraz legitymizację całej władzy sądowniczej”. Ponadto stwierdził, że:

„32. Badanie ważności lub skuteczności aktu ustrojowego Prezydenta RP powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego łączącego sędziego z Rzeczpospolitą Polską przez Prezydenta RP – odrębnego od stosunku służbowego – nie jest dopuszczalne w jakimkolwiek postępowaniu przed sądem lub innym organem państwowym [...]

33. Nieważność postępowania może natomiast wynikać z okoliczności następujących względem aktu powołania sędziego lub zewnętrznych względem stosunku ustrojowego łączącego sędziego z Rzeczpospolitą przez Prezydenta RP. Uchybienia dotyczące sędziego mogą bowiem przybrać taki rozmiar, że postępowanie przed sądem będzie obarczone wadą nieważności. Mogą one stanowić również w skrajnych przypadkach odrębną podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego.

36. Dopuszczenie badania ważności lub skuteczności stosunku ustrojowego łączącego sędziego z Rzeczpospolitą Polską reprezentowaną przez Prezydenta jako jej najwyższego przedstawiciela i gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP), naruszałoby zasadę trójpodziału władz i prowadziłoby do obejścia bezwzględnie obowiązujących przepisów, ściśle określających tryb kontroli sądowej procedury nominacyjnej przez Sąd Najwyższy. Może też prowadzić do podważenia

prawomocności wyroków Sądu Najwyższego wydanych w postępowaniach z odwołań od uchwał KRS. Żadna osoba trzecia nie ma interesu prawnego ani legitymacji do inicjowania takiego postępowania.”

(c) Orzeczenia z dnia 15 stycznia 2020 r. (sygn. akt III PO 8/18 i III PO 9/18)

126. W dniu 15 stycznia 2019 r. Sąd Najwyższy wydał dwa orzeczenia w dwóch pozostałych sprawach, które zostały skierowane do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (sprawy C-624/18, C-625/18). Sąd postanowił nie przekazywać spraw Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i przekazał je do rozpatrzenia Sądowi Rejonowemu. Sąd Najwyższy orzekł, że Izba Dyscyplinarna nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem, biorąc pod uwagę warunki jej utworzenia, zakres jej uprawnień, jej skład i udział KRS w jej ukonstytuowaniu.

(d) Uchwała z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20)

127. W następstwie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz uchwały Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r. (zob. paragrafy 110-125 powyżej) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uznał za konieczne wydanie uchwały interpretacyjnej w składzie połączonych Izb tego sądu w celu „rozstrzygnięcia rozbieżności w wykładni przepisów prawa występujących w orzecznictwie Sądu Najwyższego w odniesieniu do zagadnienia prawnego”, powstałych w związku z wykładnią wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. W dniu 23 stycznia 2020 r. połączone Izby Sądu Najwyższego (pięćdziesięciu dziewięciu sędziów Izb: Cywilnej, Karnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) podjęły uchwałę interpretacyjną na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Stwierdzono w niej, że w wyniku ustawy nowelizującej z 2017 r. KRS nie była już niezależna i że skład sędziowski, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego na podstawie wniosku KRS, był sprzeczny z prawem. Wnioski te, w zakresie istotnym dla sprawy, brzmią następująco⁵:

„1. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami [ustawy nowelizującej z 2017 r.].

2. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa

⁵ Tłumaczenie opiera się na angielskiej wersji wyroku opublikowanej na stronie internetowej Sądu Najwyższego, zredagowanej przez sekretariat Trybunału:
http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20_English.pdf

ukształtowanej w trybie określonym przepisami [ustawy nowelizującej z 2017 r.], jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 [Konwencji].

3. Wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. przyjęta w punktach 1 i 2 niniejszej uchwały nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem sądu.

4. Punkt 1 [powyżej] ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym na podstawie [ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym] bez względu na datę wydania tych orzeczeń”.

128. Uchwała Sądu Najwyższego zawierała obszerne uzasadnienie, którego istotne fragmenty przedstawiono poniżej.

129. Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności określił zakres uchwały. W istotnym dla sprawy zakresie stwierdził, co następuje:

„11. [...] Zadaniem Sądu Najwyższego w niniejszej uchwale jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy uczestniczenie w składzie sądu powszechnego, wojkowego albo Sądu Najwyższego [...] przez osobę, która odebrała nominację sędziowską od Prezydenta RP po przeprowadzeniu postępowań ukształtowanych [ustawą nowelizującą z 2017 r.], nie powoduje niedopuszczalnego w świetle art. 6 ust. 1 Konwencji, art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 47 Karty obniżenia standardu bezstronności i niezależności sądu, oraz – w razie gdyby tak było – określenie procesowych konsekwencji sprawowania wymiaru sprawiedliwości w takich warunkach. [...]

Ocena na gruncie art. 6 § 1 [Konwencji] i art. 47 Karty, że postępowanie prowadzi sąd bezstronny i niezawisły, ustanowiony ustawą, obejmuje badanie procesu powoływania sędziów w ramach krajowego systemu sądownictwa, w celu stwierdzenia, czy mogą oni zachowywać niezawisłość i bezstronność w orzekaniu [...]”.

130. Sąd Najwyższy przypomniał podstawowe zasady powoływania sędziów w Polsce:

„31. W świetle art. 179 Konstytucji RP, Prezydent RP nie powołuje na stanowisko sędziego kogokolwiek, według własnego uznania co do jego kwalifikacji i zdolności do pełnienia tej funkcji, lecz wykonuje to uprawnienie na wniosek [KRS]. Złożenie przez [KRS] stosownego wniosku jest zatem warunkiem *sine qua non* skutecznego powołania. Zarazem jednak wniosek o powołanie sędziego ma pochodzić nie od kogokolwiek, lecz od organu działającego jako [KRS], nie tylko ze względu na odwołanie się do pewnej nazwy, ale i sposobu jego obsadzenia oraz warunków, w jakich realizuje swoje kompetencje (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., 1 Kpt 1/08)”.

131. W odniesieniu do naruszenia art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, wynikającego ze zmiany procedury nominacyjnej w odniesieniu do piętnastu sędziów - członków KRS, Sąd Najwyższy stwierdził:

„31. [...] Nowych członków [KRS] wybrał Sejm RP, stosownie do [ustawy nowelizującej z 2017 r.], co stało w sprzeczności z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Zakwestionowano na gruncie tego przepisu założenie o konieczności dokonania

wyboru sędziów – członków [KRS] przez [...] sędziów [...]. Konstytucja nie przewiduje domniemania kompetencji na rzecz parlamentu. Po [ustawie nowelizującej z 2017 r.] piętnastu członków KRS, rekrutujących się spośród sędziów zostało wybranych przez Sejm RP na wspólną czteroletnią kadencję (art. 9a ust. 1 [ustawy o KRS z 2011 r. zmienionej ustawą nowelizującą z 2017 r.]). Nie ma wśród nich przedstawicieli Sądu Najwyższego, chociaż tego wymaga art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.

Ukształtowana przez [ustawę nowelizującą z 2017 r.] procedura wyboru sędziów do [KRS] spowodowała, że władza sądownicza utraciła wszelki wpływ na skład [KRS], a w ten sposób pośrednio – również w związku z nowelizacjami innych ustaw ustrojowych – także na kandydatów przedstawionych Prezydentowi w celu powołania na stanowisko sędziego sądu powszechnego, wojskowego, sędziego Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów administracyjnych. [KRS] została zdominowana przez osoby pochodzące z wyboru politycznego większości sejmowej. Po dokonaniu wyboru 15 sędziów będących członkami [KRS] przez Sejm, aż dwadzieścia jeden spośród dwudziestu pięciu osób wchodzących w skład [KRS] pochodzi ze wskazania politycznego obu izb parlamentu. W wyniku przeprowadzenia wyborów sędziów do [KRS], sędziowie zasiadający w tym organie przestali być grupą reprezentującą sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, jak o tym stanowi art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Zasiadający w nim w wyniku politycznego wyboru sędziowie nie uzyskali w taki sposób mandatu do reprezentowania środowiska sędziowskiego, które to zadanie powierzone powinno być osobom cieszącym się autorytetem i niezależnością od politycznych wpływów. Spowodowało to zasadnicze osłabienie roli [KRS] jako patrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

132. W odniesieniu do naruszenia art. 10 ust. 1, art. 173 i 178 oraz art. 187 ust. 1 i 3 Konstytucji, Sąd Najwyższy stwierdził:

„31. [...] Rozwiązania przyjęte w [ustawie nowelizującej z 2017 r.] co do wyboru sędziów do [KRS] są niezgodne z zasadą podziału władzy i równoważenia się władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), jak również z zasadą odrębności i niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP) i niezawisłości sędziów (art. 178 Konstytucji RP). Istotne znaczenie ma w tym kontekście zasada odrębności władzy sądowniczej. Wynika z niej to, że w ramach podziału i równoważenia się władz ingerencja władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej możliwa jest tylko w granicach określonych w Konstytucji RP, tj. w wypadkach, w których Konstytucja RP to wprost przewiduje. W odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa zasada odrębności znajduje wyraz w tym, że władza ustawodawcza i władza wykonawcza mogą wpływać na skład osobowy Krajowej Rady Sądownictwa i jej funkcjonowanie tylko w takim zakresie, w którym przewiduje to wprost Konstytucja RP (art. 187 ust. 1 pkt 1 *in fine*, pkt 3) i ust. 4). W efekcie władza ustawodawcza określając ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 4 Konstytucji RP) nie może kreować nieprzewidzianych w Konstytucji RP kompetencji dla tej władzy do wyboru członków [KRS] spośród sędziów, gdyż zakres jej kompetencji do powoływania członków [KRS] został wyznaczony przez ustrojodawcę (art. 187 ust. 1 pkt 3) Konstytucji RP).

Z kolei skrócenie kadencji dotychczasowych członków [KRS] i wybór nowych członków tego organu na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o [KRS] wywołuje zasadnicze zastrzeżenia co do zgodności z art. 187 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, a tym samym wątpliwości co do legalności działania [KRS] oraz procedury nominacyjnej kandydatów na sędziów, w której [KRS] bierze udział”.

133. Sąd Najwyższy dokonał dalszej analizy procedury wyboru sędziów – członków KRS i w zakresie istotnym dla sprawy stwierdził, co następuje:

„Ukształtowana przez [ustawę nowelizującą z 2017 r.] procedura wyboru sędziów do tego organu spowodowała, że władza sądownicza utraciła wszelki wpływ na jego skład, a w ten sposób pośrednio – również w związku z nowelizacjami innych ustaw ustrojowych – także na kandydatów przedstawionych Prezydentowi w celu powołania na stanowisko sędziego sądu powszechnego, wojskowego, sędziego Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów administracyjnych. Krajowa Rada Sądownictwa została zdominowana przez osoby pochodzące z wyboru politycznego większości sejmowej. Po dokonaniu wyboru 15 sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm, aż dwadzieścia jeden spośród dwudziestu pięciu osób wchodzących w skład Rady pochodzi ze wskazania politycznego obu izb parlamentu. W wyniku przeprowadzenia wyborów sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, sędziowie zasiadający w tym organie przestali być grupą reprezentującą sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, jak o tym stanowi art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Zasiadający w nim w wyniku politycznego wyboru sędziowie nie uzyskali w taki sposób mandatu do reprezentowania środowiska sędziowskiego, które to zadanie powierzone powinno być osobom cieszącym się autorytetem i niezależnością od politycznych wpływów. Spowodowało to zasadnicze osłabienie roli Krajowej Rady Sądownictwa jako patrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

134. W odniesieniu do list poparcia kandydatów na KRS Sąd Najwyższy zauważył:

„32. [Ustawą nowelizującą z 2017 r.] ustawodawca zmienił zasady wyboru sędziów-członków [KRS] i przyjął, że podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady jest grupa co najmniej: 1) dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych; 2) dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku. [...]

Listy poparcia, którymi legitymowali się sędziowie zgłaszający swoje kandydatury do [KRS], miały być podpisane nie przez kogokolwiek, lecz przez sędziów. [...] Żądanie udzielenia informacji o osobach podpisanych na listach poparcia dla sędziów kandydujących do [KRS], w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej, potwierdzone co do jego zasadności prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r., I OSK 4282/18, którym oddalono skargę kasacyjną Szefa Kancelarii Sejmu RP od wyroku uchylającego decyzję w części odmawiającej udzielenia tych informacji, zostało zignorowane przez Szefa Kancelarii Sejmu RP i Marszałka Sejmu, którzy odmówili wykonania prawomocnego wyroku. Ten stan trwa do dziś. [...]

W przestrzeni publicznej ujawnione zostało oświadczenie wybranego na członka [KRS] [sędziego M.N.], z którego wynika, że sam podpisał swoją listę poparcia. Ujawnione też zostało oświadczenie czterech sędziów, że [sędzia M.N.] wykorzystał wycofane mu poparcie w celu kandydowania do [KRS]. Wycofanie poparcia miało miejsce na długo zanim uruchomiona została procedura weryfikacji listy i głosowania na jej podstawie, a o tej okoliczności został też powiadomiony ze stosownym wyprzedzeniem (dnia 25 stycznia 2018 r.) [...] Jeśli kandydaci do [KRS] wzajemnie podpisali swoje listy poparcia do tego organu, to jest to okoliczność pozwalająca wnioskować o skali poparcia środowiska sędziowskiego, jakim legitymują się osoby zasiadające w [KRS] [...]”.

135. W odniesieniu do naruszenia art. 144 ust. 2 Konstytucji przez to, że obwieszczenie Prezydenta o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym wydane zostało bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, Sąd Najwyższy stwierdził:

„34. W art. 31 § 1 [ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.] ustawodawca zdecydował o odjęciu Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego kompetencji do obwieszczania o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym i przyznał tę kompetencję Prezydentowi RP. Ta nowa kompetencja ustawowa nie została wymieniona w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP wśród 30 prerogatyw, a zatem oczywiste jest, że ogłoszenie w Monitorze Polskim obwieszczenia dotyczącego liczby wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W świetle art. 144 ust. 2 Konstytucji RP każdy akt urzędowy Prezydenta niebędący prerogatywą wymaga bowiem kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Kompetencji do ogłoszenia obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym przyznanej Prezydentowi RP w drodze ustawy o SN z 2017 r. nie można przy tym uznać za prerogatywę na zasadzie aktu pochodnego względem prerogatywy dotyczącej powołania sędziów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP). [...] Obwieszczenie Prezydenta RP dotknięte tego rodzaju wadliwością, nie mogło spowodować uruchomienia niewadliwego postępowania zmierzającego do obsadzenia stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym [...]”.

136. W odniesieniu do faktu, że Prezydent RP przystąpił do powoływania sędziów Sądu Najwyższego pomimo toczących się postępowań odwoławczych od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia kandydatur, Sąd Najwyższy stwierdził, co następuje:

„35. Założenie o konkursowym charakterze postępowania prowadzonego przed [KRS], zmierzającego do wyłonienia osoby, której kandydatura na urząd sędziego zostanie przedstawiona Prezydentowi RP, służy nie tylko temu, by osobom zabiegającym o urząd publiczny stworzyć uczciwe warunki rywalizacji, ale w większym jeszcze stopniu temu, by urząd ten został powierzony osobie dającej najwyższe gwarancje jego prawidłowego wykonywania.

[Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych] wyłączono konieczność uwzględnienia, przy ustaleniu przez [KRS] listy rekomendowanych kandydatów do ich powołania na urząd sędziego, opinii o kandydatach sporządzanych przez kolegia właściwych sądów oraz ocen właściwych zgromadzeń ogólnych sędziów. Była to reakcja na postawę organów samorządu sędziowskiego, które odmawiały wykonywania wskazanych kompetencji w dotkniętych wadliwością postępowaniach przed [KRS]. Ustawodawca nie zdecydował się wówczas na usunięcie wskazywanych powszechnie wad systemu, który stworzył, lecz zdecydował o wyłączeniu w ramach jego stosowania ostatnich pozostawionych wcześniej samorządowi sędziowskiemu form współuczestniczenia w procedurze obsadzania stanowisk sędziowskich.

W [art. 44 ustawy z 2011 r. o KRS w brzmieniu obowiązującym od dnia 27 lipca 2018 r.], ustawodawca – nie odejmując formalnie możliwości odwołania się przez uczestnika procedury konkursowej na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem – postanowił, że jeżeli uchwały w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna [...] Od wszystkich uchwał [KRS] w przedmiocie wskazania kandydatów na urzędy sędziów Sądu Najwyższego wpłynęły

odwołania. Nie bacząc na to, [KRS] przedstawiła Prezydentowi RP wybranych kandydatów na stanowiska sędziowskie. [...] Wniesienie odwołań od tych uchwał sprawiło, iż wolne etaty sędziowskie zostały obsadzone wadliwie, a kwestia najlepszej przydatności kandydata do pełnienia urzędu nie była w istocie zweryfikowana [...]

Prezydent RP, mimo niezakończenia procedur kontroli sądowej uchwał [KRS] dotyczących wszystkich kandydatów do Sądu Najwyższego, a ponadto mimo wstrzymania przez Naczelną Sąd Administracyjny wykonania uchwał dotyczących kandydatów do Izby Cywilnej, Karnej oraz Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, i świadom trudnych *de lege lata* do odwrócenia skutków jego decyzji, wręczył akty powołania na stanowiska osobom wskazanym w uchwałach [KRS], a osoby te powołania te odebrały”.

137. W odniesieniu do kwestii, czy KRS została należycie powołana, Sąd Najwyższy stwierdził, co następuje:

„36. [...] Prezydent powołuje sędziów, nie czyni tego jednak w dowolnym momencie i według własnego uważania, lecz na podstawie wniosku złożonego przez [KRS]. Akt powołania nie może przy tym dotyczyć kogoś, kto nie został wnioskiem objęty (zob. szerzej postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08).

Warunki minimalne wykonania omawianej prerogatywy przez Prezydenta RP wymagają więc, by inicjatorem jego działania był prawidłowo powołany i obsadzony organ mający status Krajowej Rady Sądownictwa. W okresie od [wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o SN z 2017 r.], [KRS] nie była obsadzona w sposób wymagany przepisami Konstytucji RP, nie mogła zatem wykonywać przypisanych jej kompetencji, co Prezydent RP powinien był stwierdzić przed podjęciem decyzji o wykonaniu prerogatywy. Osoby, które wskazane zostały na listach rekomendacyjnych powstałych w wadliwej procedurze obsadzania urzędów sędziowskich nie mogą być uważane za właściwie przedstawionych Prezydentowi RP kandydatów do objęcia urzędu, którym Prezydent RP władny był powierzyć ten urząd. Nawet przy założeniu, że wręczenie takim osobom aktów powołania czyni je formalnie powołanymi na urząd sędziego, konieczne jest dokonywanie oceny, czy i w jakim zakresie osoby te mogą wykonywać czynności jurysdykcyjne, tak by nie dochodziło przez to do naruszenia standardu bezstronności i niezależności, wymaganego od sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości”.

138. Sąd Najwyższy poczynił również następujące uwagi dotyczące wpływu politycznego na wybór członków KRS:

„38. Model postępowania o powołanie konkretnej osoby na urząd sędziego w szczególności sposób wpływa na ocenę tego, czy sąd, w którego skład wchodzi taka osoba może zostać uznany za sąd bezstronny i niezawisły w konkretnej sprawie. Wszelkie pozamerytoryczne względy, które miałyby decydować o takim powołaniu sugerują bowiem powiązania danego sędziego z określoną opcją polityczną lub środowiskiem politycznym. Jest tak tym bardziej, im bardziej sama procedura powołania ma charakter polityczny, to znaczy im bardziej decyzje w niej podejmowane pochodzą bezpośrednio od polityków lub przedstawicieli organów władzy politycznej oraz im bardziej procedura podejmowania tych decyzji jest nietransparentna i arbitralna, a nawet realizowana z naruszeniem prawa. Podważa to w sposób istotny i trwałe zaufanie społeczeństwa do sędziego jako osoby niezależnej oraz nieulegającej zewnętrznym wpływom i naciskom, czy choćby potrzebie okazywania wdzięczności wobec tak określonych środowisk.

Taki mechanizm w sposób trwały mógłby zatem prowadzić do pojawienia się w systemie wymiaru sprawiedliwości sędziów identyfikowanych z określonymi środowiskami politycznymi lub grupami interesów (sędziów „naszych” i „waszych”), których legitymacja będzie kwestionowana wraz z każdorazową zmianą większości parlamentarnej. Ten mechanizm jest ewidentnie sprzeczny z prawem obywatela do rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły sąd, uzależnia bowiem stabilność tego rozstrzygnięcia od kolejnych zmian większości politycznej w kraju.

W tym kontekście należy podkreślić, że – jak wynika z oficjalnego oświadczenia Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu legislacyjnym w dniu 15 stycznia 2020 r. w Senacie RP – skład [KRS] został ukształtowany w ten sposób, by znalazły się w nim osoby lojalne wobec większości parlamentarnej (reprezentowanego przez Ministra Sprawiedliwości środowiska politycznego: „każde środowisko może zgłosić takich sędziów, za których bierze odpowiedzialność. Myśmy zgłosili takich sędziów, którzy naszym zdaniem byli gotowi współdziałać w ramach reformy sądownictwa” – sprawozdanie stenograficzne 3. posiedzenie Senatu RP X kadencji, 15.01.2020 r.)

To powoduje, że systemowo wybory dokonywane przez tę [KRS] nie mają charakteru niezależnego od interesu politycznego, co rzutuje na ocenę spełnienia przez osoby powołane na wniosek tej [KRS] na urząd sędziego obiektywnych przesłanek bezstronności i niezawisłości. Innymi słowy: polityczne zdominowanie [KRS] powoduje, że zachodzi wysokie prawdopodobieństwo rozstrzygania konkursów na stanowisko sędziowskie nie według kryteriów merytorycznych, lecz lojalności politycznej lub poparcia dla sprzecznych z Konstytucją RP reform większości parlamentarnej dotyczących wymiaru sprawiedliwości. [...]

39. Zasadniczy wpływ Ministra Sprawiedliwości będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym na kształtowanie składu [KRS] (potwierdzony w jego wcześniej wspomnianej, oficjalnej deklaracji na forum Senatu RP), a przez to na rozstrzygnięcia podejmowane przez ten organ w przedmiocie powołania na stanowisko sędziego, podważa obiektywne warunki bezstronności w sprawach, w których w składzie sądu miałyby brać udział osoba w ten sposób powołana na stanowisko sędziego, a Prokurator Generalny lub kierowana przez niego prokuratura miałyby być stroną takiego postępowania.

40. Przeprowadzanie wadliwie zorganizowanych konkursów na urząd sędziego przez [KRS], która strukturalnie utraciła przymiot niezależności było dokonywane w warunkach długotrwałego, intencjonalnego działania podejmowanego przez przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, nakierowanego na generalne podważenie zaufania do sądów, do ich bezstronności i niezależności [...].

139. W odniesieniu do braku niezależności KRS Sąd Najwyższy w pełni podzielił wnioski zawarte w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. i stwierdził:

„42. Sąd Najwyższy w składzie wydającym niniejszą uchwałę w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, zgodnie z którym tak ukształtowana [KRS] nie jest organem niezależnym, lecz działa jako organ podporządkowany bezpośrednio władzy politycznej. Prowadzone przez [KRS] konkursy na urząd sędziego miały i mają wobec tego charakter wadliwy, prowadzący do zasadniczej wątpliwości co do motywów występowania z wnioskiem o powołanie konkretnych osób na urząd sędziego. Niezależnie od tego, tworzenie faktycznych i prawnych przeszkód zmierzających do uniemożliwienia usunięcia wątpliwości co do legalności powołania poszczególnych członków [KRS], przybierające wręcz postać bezprawnej odmowy wykonywania orzeczeń sądowych, powoduje, że stabilność i prawomocność decyzji [KRS] może być trwale

kwestionowana i staje się przedmiotem sporu politycznego, który stawia pod znakiem zapytania neutralność osób wskazanych przez [KRS]”.

140. W odniesieniu do konsekwencji stwierdzenia, że KRS nie była organem niezależnym w procesie powoływania sędziów do różnych sądów, Sąd Najwyższy stwierdził:

„45. Brak niezależności [KRS] prowadzi do wadliwości procedury powołania na urząd sędziego. Wadliwość ta, a także jej wpływ na naruszenie standardu niezawisłości i bezstronności sądu, podlega jednak stopniowaniu. Przede wszystkim zasadniczo różna jest skala i zakres procesowych skutków wadliwości powołania na urząd sędziego w zależności od typu sądu, do którego następuje powołanie i miejsca tego sądu w strukturze organów wymiaru sprawiedliwości. Status sędziego sądów powszechnych i wojskowych jest inny niż status sędziego Sądu Najwyższego [...] Skala uchybień w postępowaniach konkursowych związanych z powoływaniem sędziów sądów powszechnych i wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego w okresie od zmian normatywnych przeprowadzonych w 2017 r. była różna, zdecydowanie jednak poważniejsza przy obsadzeniu stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym” [...]

141. W odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, Sąd Najwyższy stwierdził:

„45. Skala uchybień w postępowaniach konkursowych związanych z powoływaniem sędziów sądów powszechnych i wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego w okresie od zmian normatywnych przeprowadzonych w 2017 r. była różna, zdecydowanie jednak poważniejsza przy obsadzeniu stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym. [...]

Osoby, które zgłosiły wnioski o powołanie ich na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego – jako prawnicy, posiadający rozeznanie w obowiązującym prawie i umiejętności jego wykładni – musiały być świadome zasadniczych zastrzeżeń dotyczących nowych procedur objęcia urzędu sędziego Sądu Najwyższego oraz statusu i obsady Krajowej Rady Sądownictwa, jako organu uczestniczącego w postępowaniu zmierzającym do obsadzenia stanowisk sędziowskich. Osoby te wiedziały także o tym, że uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu ich kandydatur Prezydentowi RP zostały zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez innych uczestników konkursów. Kandydaci do Izby Cywilnej, Karnej oraz Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wiedzieli, że Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, które ich dotyczyły, a mimo to przyjęli powołania na stanowisko sędziów tego Sądu [...]

Warto przy tym pamiętać, że ze względu na wykreowaną przez ustawę o Sądzie Najwyższym z 2017 r. strukturę tego Sądu, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych została obsadzona wyłącznie przez sędziów powołanych w nowych konkursach. Fakt, że Izba ta została w ten sposób obsadzona w całości, tj. zajęte zostały wszystkie przewidziane w niej miejsca (20) sprawia, że obecnie nie ma możliwości przeniesienia do tej Izby innego sędziego. To powoduje, że korzystanie z prewencyjnego wniosku o wyłączenie sędziego tej Izby nie daje gwarancji obiektywnej oceny sprawy, gdyż w rozpoznaniu wniosku uczestniczą sędziowie powołani w tak samo wadliwym postępowaniu, których ewentualny zarzut braku niezawisłości i bezstronności dotyczy w takim samym stopniu, co sędziego, objętego wnioskiem. Nie są też oni zainteresowani tym, by oceniać w jakim stopniu wadliwość tego postępowania (nawet jeśli przyznają, że miała ona miejsce, zob. uchwała składu siedmiu sędziów podjęta w dniu 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19) wpływa na postrzeganie ich własnej niezawisłości i bezstronności. Sędziowie powołani we

wskazanych konkursach podejmowali rozstrzygnięcia w kwestiach ich dotyczących, nie przestrzegając ustawowych norm nakazujących im wyłączenie się z urzędu z rozpoznawania sprawy bezpośrednio ich dotyczącej (zob. choćby cytowana uchwała z dnia 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19).

Nie bez znaczenia jest także to, że do wyłącznej kompetencji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpatrywanie odwołań od uchwał [KRS] dotyczących kandydatów na stanowiska sędziów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych. Oznacza to, że Izba w całości złożona z wadliwie powołanych sędziów kontroluje prawidłowość powołania – na wniosek tak samo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa – innych sędziów.

142. W uwagach końcowych Sąd Najwyższy odniósł się m.in. do obecnej sytuacji polskiego sądownictwa:

„59. Obecna niestabilność w polskim wymiarze sprawiedliwości ma swoje źródło w dokonywanych w ostatnich latach zmianach ustroju sądów, naruszających zarówno standard konstytucyjny, jak i wynikający z Traktatu o UE, Karty Praw Podstawowych oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Dominującym motywem tych zmian było podporządkowanie sędziów i sądów władzy politycznej oraz dokonanie zmian personalnych w poszczególnych sądach, w tym w Sądzie Najwyższym. Dotyczyło to zarówno procesu wyłaniania sędziów i organów uczestniczących w tej procedurze, jak też systemu awansów sędziów, a także ich dyscyplinowania. Szczególny charakter miała jaskrawo niekonstytucyjna próba usunięcia części sędziów Sądu Najwyższego oraz skrócenia kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co stanowiło kwestionowanie legitymacji tego organu.

Zmiany ustawowe doprowadziły do powstania wątpliwości, dotyczących legitymacji do wydawania orzeczeń przez sędziów powołanych do pełnienia urzędu w nowych procedurach. Polityczna motywacja dokonywanych zmian spowodowała, że zagrożone zostały obiektywne warunki do postrzegania sędziów i sądów jako organów bezstronnych i niezawisłych. Sąd Najwyższy dostrzega, że dokonywane z naruszeniem konstytucyjnych procedur upolitycznienie sądów i podporządkowywanie ich większości parlamentarnej tworzy stały mechanizm podważania legitymacji określonych sędziów oraz kwestionowania wydawanych przez nich wyroków sądowych przy każdej kolejnej zmianie władzy politycznej. Niezależnie od tego, upolitycznienie sądów prowadzi do odstąpienia od standardu niezawisłości i bezstronności tych sądów wymaganych przepisami prawa unijnego i międzynarodowego, w szczególności art. 47 Karty oraz art. 6 ust. 1 [Konwencji].

To z kolei prowadzi do stanu niepewności w perspektywie uznawania orzeczeń wydawanych przez polskie sądy w unijnej przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa. Już obecnie, z powołaniem się na niedochowanie tego standardu, sądy w niektórych krajach UE wstrzymują się z tą współpracą, kwestionując orzeczenia wydawane przez polskie sądy. Należy mieć świadomość, że uchwała Sądu Najwyższego nie jest w stanie zniwelować wszystkich zagrożeń, do jakich doszło w funkcjonowaniu polskiego wymiaru sprawiedliwości na poziomie ustrojowym. W istocie wyłącznie może to uczynić ustawodawca, przywracając zgodne z Konstytucją RP i prawem unijnym regulacje dotyczące wymiaru sprawiedliwości.

Sąd Najwyższy może co najwyżej uwzględniać te zagrożenia i cel, jakim jest stabilność orzecznictwa sądowego oraz bezpieczeństwo prawne obywateli, dokonując wykładni przepisów, których zadaniem jest gwarantowanie wydania orzeczenia w konkretnej sprawie przez bezstronny i niezawisły sąd. Dokonując wykładni wskazanych we wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego przepisów postępowania

karnego i cywilnego, Sąd Najwyższy miał przy tym na względzie konsekwencje wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 oraz obowiązek wskazania w systemie prawnym tych rozwiązań ustawowych, które dałyby możliwość zachowania gwarancji wydania w sprawie orzeczenia przez sąd bezstronny i niezawisły, mimo wątpliwości, które rodzą kolejne zmiany ustawowe odnoszące się do statusu sędziów”.

Sąd Najwyższy dokonał następującego podsumowania uchwały:

„60. [...] Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Dotyczy to w szczególności Karty Praw Podstawowych. W przypadku więc kolizji regulacji ustawowych z normami wynikającymi z tego aktu prawnego, sąd polski zobowiązany jest pominąć taką regulację ustawową przy wydawaniu orzeczenia.

Należy w tym kontekście *in extenso* przytoczyć raz jeszcze zasadę wielokrotnie powtarzaną w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE [...]: „nie do pogodzenia z wymogami wynikającymi z samej natury prawa wspólnotowego byłyby przepisy krajowe, jak również praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, które prowadziłyby do zmniejszenia skuteczności prawa wspólnotowego, pozbawiając sąd krajowy orzekający w sprawie i stosujący prawo wspólnotowe możliwości uczynienia wszystkiego, co konieczne, aby uchylić stosowanie prawa krajowego stojącego na przeszkodzie (nawet tymczasowo) pełnej skuteczności norm wspólnotowych”. Jest tak ponieważ „sąd krajowy, który stosuje prawo wspólnotowe, ma obowiązek zapewnić pełną jego skuteczność, a gdy jest to konieczne odmówić stosowania przepisów niezgodnych z prawem wspólnotowym nawet wówczas, gdy zostały przyjęte później, niż akt prawa wspólnotowego” (wyrok z dnia 9 marca 1977 r., C-106/77).

Ustawa albo rozstrzygnięcie jakiegokolwiek krajowego organu nie może więc wyłączyć stosowania przez sąd polski prawa Unii Europejskiej, zakazywać wykładni polskiego prawa w zgodzie z prawem Unii Europejskiej ani tym bardziej wprowadzać jakichkolwiek restrykcji lub sankcji wobec sędziów, którzy w ramach swojej kompetencji jurysdykcyjnej, działając jako sąd, respektują obowiązki wynikające z przynależności Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

Gdyby jednak miało się okazać, że przepisy polskiej Konstytucji, a w szczególności art. 179, stanowiący, iż sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek [KRS], miałyby wykluczać możliwość badania, czy orzekający w danej sprawie sąd jest niezawisły i bezstronny, to wówczas dochodziłoby do fundamentalnej kolizji polskich przepisów konstytucyjnych z art. 47 Karty. Na obszarze Unii Europejskiej niezawisłość i bezstronność sądów musi mieć wymiar realny, a przymiotów tych nie można w sposób niepodważalny zadekretować przez sam fakt otrzymania nominacji na urząd sędziego z rąk Prezydenta RP”.

143. W następstwie tej uchwały Ministerstwo Sprawiedliwości opublikowało na swojej stronie internetowej oświadczenie, które w dosłownej angielskiej wersji brzmi następująco (podkreślenie dodano):

„Oświadczenie w sprawie uchwały Sądu Najwyższego

Uchwała [Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.] z mocy prawa jest nieważna. Została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Narusza art. 179, art. 180 ust.1 oraz art. 10 Konstytucji RP. Wbrew obowiązującym przepisom ustawowym Sąd Najwyższy podjął uchwałę w postępowaniu w sprawie

podważenia statusu sędziów powołanych z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa [KRS].

Postępowanie to uległo zawieszeniu z mocy prawa w dniu 22 stycznia 2020 r. z chwilą wszczęcia przed Trybunałem Konstytucyjnym sporu kompetencyjnego między SN a Sejmem i Prezydentem RP. Do czasu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nie wolno podejmować działań w tej sprawie. Uchwała SN jest więc z mocy prawa nieważna.

Zgodnie z Ustawą o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczęcie sporu kompetencyjnego powoduje zawieszenie z mocy prawa postępowania przed Sądem Najwyższym. Wszystkie czynności Sądu w okresie zawieszenia są nieważne. Do czasu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nie wolno podejmować działań w tej sprawie. Strona sporu nie może sama oceniać, czy do sporu doszło. Konstytucja przyznała to uprawnienie jedynie Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Istota sporu polega na tym, że żaden Sąd nie może badać, a tym bardziej kwestionować nominacji sędziowskich, ani ustaw regulujących statusu sędziów i sposobu wyboru kandydatów. Sąd Najwyższy nie może zatem wkraczać w kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, Prezydenta RP ani Sejmu, a idąc dalej, nawet Trybunału Konstytucyjnego, który sprawą KRS się już zajmował i uznał aktualne brzmienie ustawy za zgodne z konstytucją.

Postępowanie przed SN należało zawiesić także dlatego, że przed TK rozpoznawana jest sprawa dotycząca przepisu kodeksu postępowania cywilnego, którego dotyczy ta uchwała (tj. art. 379 pkt. 4 k.p.c.).

Uchwała składu trzech izb Sądu Najwyższego jako niezgodna z prawem nie wywołuje skutków prawnych. SN nie jest uprawniony do badania i oceny, czy udział w składzie sędziego sądu powszechnego [*sic!*], wojskowego lub Sądu Najwyższego, powołanego na stanowisko sędziego przez prezydenta RP na wniosek KRS po 2018 r., powoduje nieważność postępowania. Żaden organ, także sądowy, nie może bowiem kwestionować powołania i inwestytury sędziego.

Ponadto po wejściu w życie ustawy z 20 grudnia 2019 roku ustawy gwarantującej konstytucyjny porządek w wymiarze sprawiedliwości i usprawniającej pracę sądów, uchwała SN tym bardziej stanie się bezprzedmiotowa. Nowa ustawa usuwa bowiem pojawiające od niedawna wątpliwości dotyczące możliwości kwestionowania statusu sędziów powołanych przez Prezydenta RP. Stwierdza niedopuszczalność takich czynności, zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Biuro Komunikacji i Promocji

Ministerstwo Sprawiedliwości”.

(e) Sprawa W. Ż.

144. Pan W.Ż. jest sędzią Sądu Okręgowego w Krakowie. W dniu 27 sierpnia 2018 r. prezes tego sądu zdecydował o przeniesieniu W.Ż. ze stanowiska w sądzie II instancji do wydziału cywilnego I instancji. W.Ż. był członkiem i rzecznikiem prasowym „starej” KRS i publicznie krytykował reorganizację systemu sądownictwa w Polsce przeprowadzoną przez partię rządzącą. Uznał on swoje przeniesienie za *de facto* degradację i odwołał się od tej decyzji do KRS.

145. W dniu 21 września 2018 r. KRS podjęła uchwałę o umorzeniu postępowania w sprawie W.Ż. Następnie W.Ż. wniósł odwołanie do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego.

146. Z uwagi na przekazanie odwołania do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych W.Ż. w dniu 14 listopada 2018 r. złożył wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów tej izby od udziału w rozpoznaniu jego sprawy. Twierdził, że zważywszy na ramy ustrojowe i sposób, w jaki członkowie tej izby zostali wybrani z udziałem „nowej” KRS, który – jak stwierdzono – był niezgodny z Konstytucją, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie ma możliwości rozpoznania jego sprawy w sposób niezawisły i bezstronny niezależnie od tego, w jakimkolwiek składzie, w którym zasiadali jej członkowie.

147. W dniu 8 marca 2019 r. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w składzie jednoosobowym, mianowicie sędziego A.S., odrzuciła odwołanie W.Ż. od uchwały KRS jako niedopuszczalne z mocy prawa (sygn. akt nr I NO 47/18). Sędzia A.S. nie dysponował aktami sprawy (ponieważ w międzyczasie przekazano je do Izby Cywilnej), a w chwili orzekania toczyło się postępowanie o wyłączenie wszystkich sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

148. W dniu 20 marca 2019 r. Izba Cywilna Sądu Najwyższego (sygn. akt III CO 121/18) odroczyła rozpoznanie wniosku W.Ż. o wyłączenie sędziów i przedstawiła do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienie prawne. Sąd Najwyższy podkreślił, że wykonanie uchwały KRS nr 331/2018 zostało wstrzymane w dniu 27 września 2018 r. i wniesiono od niej liczne odwołania. Pomimo tego, w dniu 10 października 2018 r., Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wręczył akty powołania kandydatom, co do których KRS przedstawiła wnioski o powołanie na urząd sędziego (a w przypadku A.S. dokonał tego w dniu 20 lutego 2019 r.; zob. też paragrafy 31 i 38–40 powyżej). Sąd Najwyższy sformułował następujące zagadnienia wymagające rozstrzygnięcia:

„1. Czy postanowienie o odrzuceniu wniesionego do Sądu Najwyższego odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, wydane w jednoosobowym składzie, w którym zasiadała osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego mimo uprzedniego zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały Krajowej Rady Sądownictwa obejmującej wniosek o powołanie tej osoby do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego i niezakończenia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym do chwili doręczenia aktu powołania, istnieje w znaczeniu prawnoprocesowym i kończy postępowanie wszczęte wniesieniem tego odwołania?

2. Czy znaczenie dla rozstrzygnięcia zagadnienia określonego w punkcie 1 ma okoliczność, że Naczelnny Sąd Administracyjny przed doręceniem aktu powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego [osobie, w stosunku do której KRS przedstawiła wniosek o powołanie] wstrzymał wykonanie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 388 § 1 w związku z art. 398(21) [Kodeksu postępowania cywilnego] i z art. 44 ust. 3 [ustawy o KRS z 2011 r.]?”

149. W dniu 21 maja 2019 r. Izba Cywilna Sądu Najwyższego wydała postanowienie w przedmiocie wyżej wymienionych zagadnień (III CZP 25/19) i zwróciła się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wniosek przekazano TSUE w dniu 26 czerwca 2019 r. (zob. paragraf 207 poniżej).

Sąd Najwyższy zwrócił się do TSUE z następującym pytaniem:

„Czy art. 2, art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 19 ust. 1 drugi akapit [TUE] w związku z art. 47 [Karty Praw Podstawowych] i z art. 267 [TFUE] należy interpretować w ten sposób, że nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii Europejskiej sąd, w którego jednoosobowym składzie zasiada osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego z rażącym naruszeniem reguł prawa Państwa Członkowskiego dotyczących powoływania sędziów, w szczególności polegającym na powołaniu tej osoby do pełnienia urzędu sędziego mimo uprzedniego zaskarżenia do właściwego sądu krajowego (Naczelnego Sądu Administracyjnego) uchwały organu krajowego [KRS] 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 (Naczelnym Sądem Administracyjnym) przed doręczeniem aktu powołania?”

W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał, że A.S. został powołany do pełnienia urzędu sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z rażącym naruszeniem przepisów prawa krajowego dotyczących powoływania sędziów. W tym zakresie Sąd Najwyższy stwierdził:

„22. W zakresie istotnym dla zagadnienia prawnego rozpatrywanego przez skład powiększony Sądu Najwyższego naruszenie to polegało przede wszystkim na tym, że A. S. został powołany przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego mimo uprzedniego zaskarżenia przez innych uczestników postępowania nominacyjnego uchwały KRS nr 331/2018, obejmującej wniosek o jego powołanie, do Naczelnego Sądu Administracyjnego i niezakończenia postępowania przed tym Sądem przed doręczeniem mu aktu powołania.

23. Zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie w Polsce są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Konieczne jest współdziałanie – w ujęciu chronologicznym – dwóch konstytucyjnych organów państwa, które wzajemnie się dopełniają (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego [pominięto odniesienia do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego]. Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa nie jest opinią, lecz ma znaczenie konstytutywne, gdyż dopiero po jego złożeniu do Prezydenta RP powstaje jego kompetencja do powołania osoby objętej wnioskiem do pełnienia urzędu sędziego. [...]

26. Prezydent RP nie może powołać uczestnika postępowania nominacyjnego do pełnienia urzędu sędziego nie tylko wtedy, gdy w ogóle brak wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, ale również wówczas, gdy wniosek taki został sformułowany, tj. podjęta została stosowna uchwała Rady, ale byt prawny tego wniosku, zawartego w uchwale, pozostaje w zawieszeniu wskutek wniesienia odwołania od uchwały i tym samym poddania jej kontroli sądowej zgodnie z przepisami ustawy. W sytuacji, w której przed wręczeniem uczestnikowi postępowania nominacyjnego aktu powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego uchwała obejmująca wniosek o jego powołanie została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, byt prawny uchwały stał

się zależny od orzeczenia tego Sądu. Uwzględnienie odwołania mogło skutkować następczym brakiem przesłanki powołania do pełnienia urzędu sędziego, dopóki zatem postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nie było zakończone dopóty nie było warunków do realizacji przez Prezydenta RP konstytucyjnej prerogatywy do powołania do pełnienia urzędu sędziego wobec braku stabilnej podstawy, na której opiera się wykonanie tej prerogatywy.

Założenia tego nie podważają unormowania kształtujące w wyjątkowy sposób zakres i chwilę uprawomocnienia się uchwały Krajowej Rady Sądownictwa na wypadek, gdy uchwała ta nie została zaskarżona przez wszystkich uczestników postępowania nominacyjnego (art. 44 ust. 1b ustawy o KRS) i określające skutek uchylenia zaskarżonej uchwały o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego (art. 44 ust. 4 ustawy o KRS). Od chwili zaskarżenia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa wyłącznie do Naczelnego Sądu Administracyjnego należała ocena, czy istnieją podstawy do uchylenia uchwały, a także to, w jakim zakresie – w granicach zaskarżenia – nastąpi ewentualne uchylenie uchwały. Naczelnny Sąd Administracyjny mógł korzystać z różnych metod wykładni celem rozstrzygnięcia wątpliwości na tle interpretacji art. 44 ust. 1b i art. 44 ust. 4 ustawy o KRS, w tym wykładni prokonstytucyjnej i prounijnej, wykorzystując dostępne mu instrumenty prawne. Zabiegi te zostały przez Naczelnny Sąd Administracyjny podjęte, czego przejaw stanowi postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2018 r. (pkt 6), w którym Sąd ten skierował pytania prejudycjalne dotyczące w szczególności zgodności z właściwymi przepisami unijnymi regulacji zawartych w art. 44 ust. 1b i art. 44 ust. 4 ustawy o KRS (sprawa C-824/18)”.

Sąd Najwyższy uznał, że w procedurze powoływania A.S. do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych doszło do naruszenia art. 176 Konstytucji, na które to naruszenie składały się następujące elementy:

„28. [...] Po pierwsze, Prezydent RP powołał A. S. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w sytuacji, w której był prawny uchwały KRS nr 331/2018, obejmującej wniosek o jego powołanie, nie był trwały. Nie została spełniona – rozumiana funkcjonalnie – przesłanka, aby powołanie do pełnienia urzędu sędziego nastąpiło na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa; wniosek taki nie tylko musi istnieć, ale musi mieć również trwały byt prawny, który nie może być podważony.

Po drugie, powołanie nastąpiło w istocie przy założeniu, że uchwała KRS nr 331/2018 w wyniku kontroli sądowej nie zostanie uchylona przez Naczelnny Sąd Administracyjny. Takie powołanie nie spełniało wymagania powołania sędziego na czas nieoznaczony, gdyż miało charakter warunkowy. Ewentualne uchylenie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w wyniku jej sądowej kontroli, skutkujące następczym odpadnięciem przesłanki powołania w postaci wniosku Rady, powodowałoby także następczy upadek powołania do pełnienia urzędu sędziego, przy czym odrębną kwestią jest to, czy skutek ten działałby *ex tunc* czy *ex nunc*.

29. Doszło ponadto do naruszenia zasady podziału i równoważenia się władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) wraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji). W myśl tych zasad organy każdej z władz muszą działać w swoim zakresie, respektować zakres działania pozostałych władz i nie wkraczać – bez podstawy – w zakres działania innej władzy. Względ na konstytucyjną pozycję Naczelnego Sądu Administracyjnego jako organu władzy sądowniczej, powierzenie mu zgodnie z ustawą kompetencji w zakresie kontroli – w rozważanym przypadku – zgodności z prawem uchwał Krajowej Rady Sądownictwa i na konieczność respektowania przyszłego wyniku postępowania przed tym Sądem [...] powoduje, że prerogatywa Prezydenta RP do powołania do pełnienia urzędu sędziego nie mogła być realizowana przed zakończeniem postępowania przed

tym Sądem. Przez to, że akt powołania został wręczony przed zakończeniem kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa przez Naczelny Sąd Administracyjny, doszło do ingerencji władzy wykonawczej w sferę zastrzeżoną dla tego Sądu. Prezydent RP wykonał prerogatywę, zanim Naczelny Sąd Administracyjny przesądził o wyniku zaskarżenia uchwały, nie czekając na sądową ocenę zarzutów podniesionych przeciw uchwale, chociaż były one powszechnie znane i bardzo poważne (pkt 31).

30. Istotną okolicznością w sprawie jest również to, że Prezydent RP powołał A.S. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego nie tylko pomimo zaskarżenia uchwały KRS 331/2018 obejmującej wniosek o jego powołanie i niezakończenia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym do chwili powołania, ale również wbrew wcześniej wydanemu postanowieniu tego Sądu z dnia 27 września 2018 r., w którym zostało wstrzymane wykonanie przedmiotowej uchwały (pkt 4). Wstrzymanie wykonania uchwały Krajowej Rady Sądownictwa było dodatkową okolicznością powodującą, że uchwała ta nie mogła stanowić skutecznego wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w ujęciu art. 179 Konstytucji. Postanowienie o wstrzymaniu wykonania uchwały, jako formalnie prawomocne, było wiążące dla uczestników postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, tego Sądu i dla innych sądów (chodzi między innymi o Sąd Najwyższy) oraz innych organów państwowych (obejmuje to także Krajową Radę Sądownictwa i Prezydenta RP) i organów administracji publicznej [...] Doszło więc do oczywistego zignorowania prawomocnego orzeczenia sądowego przez Prezydenta RP, jak i przez A. S., który pomimo wydania tego postanowienia przyjął akt powołania.

Sąd Najwyższy uznał ponadto, że stwierdzone powyżej naruszenia prawa krajowego były rażące nie tylko dlatego, że dotyczyły podstawowych i konstytucyjnych zasad, ale także ze względu na ich intencjonalny charakter, co oznacza, że ich celem było pozbawienie sensu kontroli sądowej uchwały nr 331/2018 dokonywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny:

„32. [...] Po pierwsze, powołanie A. S. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego nastąpiło, mimo że zaskarżenie uchwały i podnoszone wobec niej wątpliwości były powszechnie znane. Prezydent RP nie wstrzymał się z powołaniem do czasu, aż postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zostanie zakończone, wątpliwości zostaną przez ten Sąd wyjaśnione, a los uchwały KRS nr 331/2018 ostatecznie przesądzony.

Po drugie, u podstaw wykonania prerogatywy przez Prezydenta RP w zaistniałych okolicznościach leżało założenie prezentowane w judykaturze, że powołanie do pełnienia urzędu sędziego przez Prezydenta RP nie może być w żaden sposób podważone, w tym na drodze sądowej [...] Wykonanie prerogatywy miało doprowadzić do nieodwracalnych skutków prawnych w postaci skutecznego powołania do pełnienia urzędu sędziego, choćby miało się okazać, że postępowanie nominacyjne dotknięte było wadami prawnymi.

33. Naruszenia, o których mowa w niniejszej sprawie, ich rażący i intencjonalny charakter, wpisują się w szerszy kontekst działań podejmowanych w Polsce w celu uniemożliwienia sądowej kontroli uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego podjętych po wejściu w życie ustawy o SN”.

Sąd Najwyższy uznał, że ustalenie, iż powołanie A.S. do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego zostało dokonane z rażącym naruszeniem prawa polskiego, może uzasadniać wniosek, że udział

takiej osoby w składzie sędziowskim uniemożliwił uznanie składu sędziowskiego z udziałem takiej osoby za sąd ustanowiony ustawą w rozumieniu prawa Unii Europejskiej i Konwencji. W tym względzie Sąd Najwyższy powołał się na wyrok Trybunału w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* (nr 26374/18, 12 marca 2019 r.).

TSUE wydał wyrok w dniu 6 października 2021 r. (zob. paragraf 216 poniżej).

2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

(a) Wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt nr K 25/07)

150. W dniu 18 lipca 2007 r. Trybunał Konstytucyjny, na wniosek KRS, dokonał kontroli zgodności z Konstytucją dwóch przepisów dodanych do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. ustawą z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o KRS z 2001 r., wprowadzających zasadę *incompatibilitas* stanowisk prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego z członkostwem w KRS. Pierwszy z zaskarżonych przepisów (art. 25a) stanowił, że 1) sędzia wybrany na członka KRS nie może być powołany na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu oraz że 2) powołanie na takie stanowisko wygasa z chwilą wyboru do KRS. Drugi z zaskarżonych przepisów (art. 5) rozszerzył zasadę zawartą w art. 25a na sędziów zasiadających w KRS w toku ich kadencji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że oba przepisy są niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, a drugi z tych przepisów jest także niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Jeśli chodzi o pozycję ustrojową KRS, Trybunał Konstytucyjny uznał, że jest to konstytucyjny kolegialny organ państwa, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą. Istotna dla sprawy część wyroku brzmi następująco:

„Ustrojodawca, nadając Radzie kompetencje związane z gwarancyjną funkcją ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wprowadził również mechanizm chroniący niezależność Rady. Art. 187 ust. 1 Konstytucji stanowi, że skład KRS ma charakter mieszany: łączy przedstawicieli środowiska sędziowskiego (z obligatoryjnym udziałem Prezesów SN i NSA), przedstawicieli władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości i osoby powołanej przez Prezydenta RP) oraz po dwóch posłów i senatorów). Konstytucja [z 1997 r.] wprowadziła – w odróżnieniu od wcześniejszych przepisów ustrojowych – konstytucyjne reguły dotyczące składu Rady, określiła kadencję jej członków oraz sposób ich powoływania i wybierania. Konstytucja nadała znaczną przewagę pochodzącą z wyboru sędziom sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz sędziom Sądu Najwyższego w składzie Rady. Regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady”.

Trybunał Konstytucyjny orzekł również, że członkami KRS powinni być sędziowie wybierani przez sędziów:

„4. Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie

wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w KRS. Wybór jest dokonywany spośród czterech wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji grup sędziów. Nie przewidziano w Konstytucji możliwości [...] odwołania [sędziów - członków KRS], wskazując czteroletnią ich kadencję w [KRS]. Procedura wyborcza, określona w ustawie o KRS [z 2001 r.], [...] mieści się w ramach przewidzianych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, realizując zasadę wyboru sędziów przez sędziów [...]”.

(b) Wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt nr K 5/17)

151. W dniu 11 kwietnia 2017 r. Prokurator Generalny, pełniący jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją kilku przepisów ustawy o KRS obowiązujących w istotnym dla sprawy czasie.

152. W dniu 20 czerwca 2017 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w tej sprawie. Uznał, że przepisy regulujące procedurę wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych i sądów administracyjnych⁶ są niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 Konstytucji. Zaskarżone przepisy wprowadziły nieuzasadnione zróżnicowanie w odniesieniu do wyboru sędziów poszczególnych szczebli sądów powszechnych i administracyjnych do KRS oraz nie zapewniły równych szans w zakresie kandydowania do KRS. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżone przepisy nierówno traktowały sędziów sądów rejonowych i okręgowych w stosunku do sędziów sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych w stosunku do sędziów sądów okręgowych. To samo dotyczyło sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w porównaniu z sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego.

153. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 13 ust. 3 ustawy o KRS z 2011 r., interpretowany w ten sposób, że kadencja członków KRS wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych ma charakter indywidualny, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji.

154. W swoich uwagach ogólnych Trybunał Konstytucyjny zauważył, że KRS jest organem konstytucyjnym, którego zadaniem jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zauważył również, że KRS nie jest organem władzy sądowniczej, a zatem standardy konstytucyjne właściwe dla sądów i trybunałów nie mają zastosowania do KRS. Nie należy też traktować KRS jako elementu samorządu sędziowskiego. Mieszany skład Rady powoduje, że jest ona organem zapewniającym równowagę i współdziałanie władz. W odniesieniu do wyboru sędziów-członków KRS Trybunał Konstytucyjny w istotnym dla sprawy zakresie stwierdził:

„Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie nie zgadza się ze stanowiskiem zajęтым [przez Trybunał Konstytucyjny] w wyroku [z dnia 18 lipca 2007 r.] o sygn. K 25/07, że Konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być członkowie-[sędziowie]

⁶ Artykuł 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o KRS z 2011 r. (zob. pkt 98 powyżej).

[KRS] wybierani przez sędziów. Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi jedynie, że osoby te [członkowie-sędziowie KRS] są wybierane spośród sędziów. Ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać tych sędziów. Zatem z Konstytucji wynika, kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów - członków KRS do tej Rady. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sędziów do KRS wybierali sędziowie. Jednak nie można się zgodzić z twierdzeniem, że piastunem czynnego prawa wyborczego [w odniesieniu do członków-sędziów KRS] muszą tu być wyłącznie gremia sędziowskie. O ile art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że do KRS posłowie wybierani są przez Sejm, a senatorowie przez Senat, o tyle w stosunku do sędziów - członków KRS nie ma w tym zakresie żadnych wytycznych konstytucyjnych. To znaczy, że Konstytucja nie przesądza tego, kto może wybierać w skład KRS sędziów. Z tego względu należy stwierdzić, że w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził:

„[...] Ustawodawca ma dość szeroką swobodę w kształtowaniu ustroju KRS, a także zakresu jej działania, trybu pracy oraz sposobu wyboru jej członków. Kompetencja ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona.

Jej granice wyznaczają:

po pierwsze – zadanie Rady, a więc działanie mające na celu strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów;

po drugie – określony konstytucyjnie skład Rady: o ile bowiem ustawa może uregulować sposób wyboru członków Rady, o tyle nie może modyfikować jej substratu osobowego, wyznaczonego w art. 187 ust. 1 Konstytucji [...]”.

155. W składzie sędziowskim sędzia M.M. pełnił funkcję sędziego sprawozdawcy. Kwestia, czy skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego, w którym zasiadał M.M., był „sądem ustanowionym ustawą”, została podniesiona w sprawie *Xero Floor w Polsce sp. z o.o.* (cyt. pow.).

(c) Wyrok z dnia 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18)

156. W dniu 2 listopada 2018 r. KRS złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o KRS z 2011 r. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r.

157. W dniu 25 marca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok stwierdzający zgodność z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji art. 9a ustawy o KRS z 2011 r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r., dotyczącego sposobu powoływania przez Sejm sędziów KRS.

Po drugie, Trybunał uznał, że art. 44 ust. 1a ustawy o KRS z 2011 r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r., dotyczący procedury kontroli sądowej poszczególnych uchwał KRS w sprawie wyboru sędziów i niewyrażania zgody na powołanie kandydatów, jest niezgodny z art. 184 Konstytucji RP.

(d) Wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt nr U 2/20)

158. W dniu 24 lutego 2020 r. Prezes Rady Ministrów zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. z kilkoma postanowieniami Konstytucji RP, Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i Konwencji.

159. W dniu 20 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok stwierdzający niezgodność uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. z art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji, art. 2 i 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 6 ust. 1 Konwencji. Trybunał stwierdził w szczególności, że decyzje Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu sędziego nie mogą podlegać żadnej kontroli, w tym kontroli Sądu Najwyższego. Wyrok został wydany przez Trybunał Konstytucyjny w składzie, w którym zasiadał sędzia M.M. Został on opublikowany w Dzienniku Urzędowym w dniu 21 kwietnia 2020 r. Trybunał stwierdził, w szczególności (odniesienia pominięto):

„[...] Cztery jednostki redakcyjne uchwały Sądu Najwyższego, stanowiące całość treści przedmiotu kontroli, wprowadzają i regulują nowość normatywną (nieznaną innym aktom prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności Konstytucji), polegającą na tym, że sądy powszechne, wojskowe i Sąd Najwyższy mogą kontrolować i ograniczać prawo sędziego do orzekania wyłącznie w oparciu o fakt powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS, której członkowie będący sędziami zostali wybrani przez Sejm, a nie przez gremia sędziowskie [...]

Kwestionowana uchwała Sądu Najwyższego jest niezgodna z art. 179 Konstytucji, ponieważ podważa charakter tego przepisu jako samodzielnej podstawy skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS, a więc jako samodzielnej, pełnej i wystarczającej regulacji prawnej umożliwiającej realizację przez Prezydenta wskazanych w tym przepisie kompetencji.

Zaskarżona uchwała Sądu Najwyższego jest niezgodna z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, ponieważ nie można jej pogodzić z istotą prerogatywy Prezydenta do powoływania sędziów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Prerogatywa Prezydenta nie podlega kontroli w żadnym trybie. Tym bardziej więc nie może stanowić przedmiotu ograniczenia czy jakiegokolwiek zawężenia interpretacyjnego dokonanego w treści podstawowego aktu normatywnego [...]”.

160. W odniesieniu do art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził w istotnym zakresie (odniesienia pominięto):

„W szczególności zaskarżona uchwała Sądu Najwyższego jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji z powodu naruszenia w jej treści standardu niezależności sądu i niezawisłości sędziego obejmującego – zgodnie z orzecznictwem TSUE – dwa aspekty. Pierwszy – zewnętrzny – aspekt niezawisłości sędziego zakłada, że sąd w zakresie orzekania wykonuje swoje zadania całkowicie niezależnie, bez podlegania jakiegokolwiek hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek, oraz nie otrzymuje nakazów lub wskazówek z jakiegokolwiek źródła, dzięki czemu jest chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi, mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków (sędziów) podczas rozpatrywania przez

nich sporów. Z tak nakreślonym standardem, wynikającym ze wszystkich wskazanych wzorców kontroli, nie sposób pogodzić treści zaskarżonej uchwały SN, przyznającej jednym sędziom prawo decydowania, czy inni sędziowie powołani przez Prezydenta RP mają *de facto* status sędziów w stanie spoczynku *ab initio*. Jak wskazuje TSUE, drugi aspekt niezawisłości sędziego – wewnętrzny – łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu, a także względem ich odpowiednich interesów, w odniesieniu do toczącego się przed sądem sporu. Czynniki te wymaga [od sędziego] przestrzegania obiektywizmu oraz braku jakiegokolwiek interesu sędziego w rozstrzygnięciu sporu, poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa. Aspekt ten wyklucza procedurę kwestionowania generalnego prawa sędziego do orzekania dokonywanego przez innych sędziów oraz weryfikowania przez sędziów prawidłowości postępowania poprzedzającego powołanie sędziego przez Prezydenta, jako podstawę generalnego zakwestionowania prawa takiego sędziego do orzekania. Jednakowy dystans sędziego do sporu możliwy jest wyłącznie dzięki oparciu wszelkich wniosków sądu prowadzących do rozstrzygnięcia sprawy na poszanowaniu fundamentu w postaci Konstytucji. Tak nakreślony aspekt niezawisłości sędziego wyklucza uzależnienie treści wyroku sądowego od konieczności dokonania wyboru między przepisem konstytucyjnym a treścią aktu podstawowego pozostającego w sprzeczności z Konstytucją, który jednak – wskutek regulacji ustawowej – z dużym prawdopodobieństwem mógłby stanowić przyczynę podważenia wyroku sądowego przez sąd wyższej instancji. Treści zaskarżonej uchwały Sądu Najwyższego nie można również z tego powodu pogodzić z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji”.

(e) Postanowienia z dnia 28 stycznia i 21 kwietnia 2020 r. (sygn. akt Kpt 1/20)

161. Marszałek Sejmu skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie, czy nie zachodzi „spór kompetencyjny między Sejmem a Sądem Najwyższym oraz między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym”.

162. W dniu 28 stycznia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie, na mocy którego wstrzymał wykonanie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (zob. paragraf 127 powyżej) oraz wstrzymał prerogatywę Sądu Najwyższego do wydawania uchwał dotyczących zgodności z prawem krajowym, prawem międzynarodowym oraz orzecznictwem sądów międzynarodowych ukształtowania składu KRS, trybu przedstawiania Prezydentowi RP kandydatur do pełnienia urzędu sędziego, prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów oraz kompetencji do pełnienia urzędu sędziego przez osobę powołaną przez Prezydenta RP na wniosek KRS.

163. W dniu 21 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie, ostatecznie rozstrzygając kwestię „sporu kompetencyjnego”. Zarówno postanowienie tymczasowo regulujące spór, jak i ostateczne orzeczenie zostały wydane przez Trybunał Konstytucyjny w składzie, w którym zasiadał sędzia M.M. Trybunał Konstytucyjny postanowił:

„1. Rozstrzygnąć spór kompetencyjny między Sądem Najwyższym a Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że⁷:

a) Sąd Najwyższy – również w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego – nie ma kompetencji do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, dokonywanej w drodze [uchwały];

b) na podstawie art. 10, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 oraz art. 187 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dokonywanie zmiany w zakresie określonym w punkcie 1 lit. a należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

2. Rozstrzygnąć spór kompetencyjny między Sądem Najwyższym a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że:

a) na podstawie art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którą wykonuje na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji Sądu Najwyższego;

b) art. 183 Konstytucji nie przewiduje dla Sądu Najwyższego kompetencji do sprawowania przez ten organ nadzoru nad wykonywaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w tym dokonywania wiążącej wykładni przepisów prowadzącej do określenia warunków skuteczności wykonywania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej tej kompetencji”.

164. W zakresie istotnym dla sprawy Trybunał Konstytucyjny orzekł:

„[...] Konstytucja w art. 144 ust. 3 pkt 17 określa prerogatywę Prezydenta – jego osobiste uprawnienie do powoływania sędziów. A art. 179 Konstytucji stanowi, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażone wcześniej stanowisko, że „sędziowie, są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony”. Konstytucja wskazuje zatem dwa podmioty biorące udział w procedurze nominacyjnej sędziów – Prezydenta i KRS. Procedura nominacji sędziowskiej w Konstytucji zakłada więc współpracę dwóch organów, z których jeden ma bezpośredni mandat społeczny, a drugi – z uwagi na udział między innymi posłów i senatorów – dysponuje mandatem pośrednim [...] choć należy zwrócić uwagę, że posłów i senatorów w dwudziestopięcioposobowej KRS jest tylko sześciu (czterech posłów i dwóch senatorów). Na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja w zakresie powoływania sędziów należy do tych aktów urzędowych Prezydenta, które dla swej ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów (tak zwana prerogatywa). Konstytucja, powierzając kompetencje w zakresie powołania sędziów Prezydentowi, przyjmuje zatem system nominacyjny sędziów, ale o ograniczonym charakterze. Akty nominacji sędziowskich nie wymagają wprowadzenia kontrasygnaty, jednakże konstytucyjny wymóg wniosku KRS stanowi znaczące zawężenie swobody działania Prezydenta w tej sytuacji. Prezydent nie może bowiem powołać dowolnej osoby spełniającej wymagania stawiane kandydatom na sędziów, lecz wyłącznie osobę, której kandydatura została rozpatrzona i wskazana przez KRS. [...] W świetle przeważających poglądów przedstawicieli doktryny nie ulega wątpliwości, że co prawda swoboda działania Prezydenta ogranicza się do zajęcia stanowiska wobec kandydata

⁷ Tłumaczenie oparte jest na wersji wyroku opublikowanej na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego, zredagowanej przez Sekretariat Trybunału.

zaproponowanego przez KRS, jednakże ujęcie kompetencji w zakresie powoływania sędziów w formę prerogatywy podkreśla, że Prezydent nie ma prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku KRS. [...] Kompetencja w zakresie powoływania sędziów jest na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji prerogatywą Prezydenta, to znaczy jego osobistym uprawnieniem, które dla swej ważności nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. Jako takie pozostaje w sferze wyłącznej gestii i odpowiedzialności Prezydenta, aczkolwiek nie znaczy to, że może on działać całkowicie dowolnie – wiąza go zasady i wartości wyrażone w Konstytucji, nad której przestrzeganiem, zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek czuwać. Uszczegółowienie prerogatywy w zakresie powoływania sędziów znajduje się w art. 179 Konstytucji. Przepis ten, stanowiąc, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek KRS, na czas nieoznaczony, precyzyjnie określa kompetencje zarówno Prezydenta, jak i KRS. Do KRS należy złożenie wniosku o powołanie sędziów (wskazanie kandydatów na określone stanowiska sędziowskie)”.

3. *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*

165. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyroki w pięciu sprawach (sygn. II GOK 2/18; II GOK 3/18; II GOK 5/18; II GOK 6/18 i II GOK 7/18). W trzech pierwszych wyrokach, w tym w sprawie *A.B. przeciwko KRS* (sygn. akt II ROK 2/18), Naczelny Sąd Administracyjny postanowił uchylić uchwałę KRS nr 330/2018 w części dotyczącej wniosku o powołanie siedmiu kandydatów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. W dwóch ostatnich wyrokach postanowił uchylić uchwałę KRS nr 318/2018 w części dotyczącej wniosku o powołanie jednego kandydata do Izby Karnej Sądu Najwyższego (zob. paragrafy 43 i 49 powyżej).

Sąd uznał, że KRS nie dawała wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz że obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym w maju 2018 r. (zob. paragraf 26 powyżej), jako dokonane bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, było sprzeczne z art. 144 ust. 2 Konstytucji i skutkowało wadliwą procedurą powoływania sędziów. Wszystkie wyroki zawierają identyczne uzasadnienie.

166. W szczególności Naczelny Sąd Administracyjny uznał, stosując wyroki TSUE z 19 listopada 2019 r. i 2 marca 2021 r. (zob. paragrafy 206 i 209 poniżej), że decydujące czynniki uzasadniające wniosek co do braku niezależności KRS były następujące:

a) Obecna KRS została ukonstytuowana w wyniku przedwczesnego zakończenia kadencji poprzednich członków KRS.

b) W przeciwieństwie do wcześniej obowiązujących przepisów, na mocy których piętnastu sędziów-członków KRS było wybieranych bezpośrednio przez sędziów, obecnie są oni wybierani przez Sejm; w rezultacie liczba członków KRS wywodzących się bezpośrednio od władz o charakterze politycznym lub przez nie mianowanych wynosiła dwadzieścia trzy osoby na dwudziestu pięciu członków; nie było wśród nich również przedstawicieli Sądu Najwyższego ani sądów administracyjnych, czego wymagał art. 187

ust. 2 Konstytucji, a czternastu sędziów - członków wywodziło się z sądów powszechnych.

c) Możliwość wystąpienia nieprawidłowości, które mogłyby negatywnie wpłynąć na proces powoływania niektórych członków KRS - zauważono, że w praktyce niektórzy członkowie poparli swoje własne kandydatury, niektórzy kandydaci poparli siebie nawzajem, a za ich wyborem wyraźnie stały czynniki polityczne, np. lojalność polityczna wobec władzy ustawodawczej.

d) Sposób, w jaki obecna KRS wypełnia swój konstytucyjny obowiązek stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów - w tej kwestii zauważono, że działalność KRS pozostawała w rażącej sprzeczności z tym, czego można by oczekiwać od takiego organu, co znalazło potwierdzenie w decyzji ENCJ z 2018 r., zawieszającej członkostwo KRS za nieprzestrzeganie zasady ENCJ dotyczącej niezależności od władzy wykonawczej (zob. również paragraf 223 poniżej).

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął – podobnie jak TSUE w ww. wyrokach – że o ile każdy z czynników rozpatrywany oddzielnie niekoniecznie musi prowadzić do takiego wniosku, o tyle ich zbieg w połączeniu z okolicznościami, w jakich ukonstytuowała się KRS, budzą wątpliwości co do jej niezależności.

W tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w pełni i bez zastrzeżeń podziela ocenę tych okoliczności i faktów dokonaną przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (zob. również paragraf 110 powyżej).

Zauważono ponadto, że ponieważ wielu członków KRS zostało ostatnio awansowanych na stanowiska prezesa i wiceprezesa sądów, cały organ należy uznać za ściśle i instytucjonalnie podporządkowany władzy wykonawczej, reprezentowanej przez Ministra Sprawiedliwości. Stopień zależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej nie mógł pozostać bez znaczenia dla oceny zdolności wybranych przez nią sędziów do spełniania obiektywnych wymogów niezawisłości i bezstronności wymaganych przez art. 47 Karty praw podstawowych (zob. paragraf 192 poniżej). Taki skład KRS podważył jej zdolność do skutecznego wykonywania podstawowej funkcji, jaką jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

167. Jeśli chodzi o inne szczegóły działalności KRS, sąd zauważył również, że nic nie wskazuje na to, aby KRS – organ konstytucyjnie odpowiedzialny za stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów – wypełniała te obowiązki i respektowała stanowiska prezentowane przez instytucje krajowe i międzynarodowe. W szczególności nie sprzeciwiła się działaniom nieuwzględniającym skutków prawnych wynikających z postanowienia tymczasowego TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19; zob. paragraf 211 poniżej).

Działania KRS w rozpatrywanej sprawie świadczyły również o tym, że celowo i bezpośrednio dążyła ona do uniemożliwienia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu dokonania sądowej kontroli uchwały w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. KRS przekazała odwołanie wniesione przez A.B. w dniu 1 października dopiero w dniu 9 listopada 2019 r., zaś w międzyczasie przekazała uchwałę Prezydentowi, aby ten powołał przedstawionych kandydatów.

168. Wreszcie, w odniesieniu do wymogu złożenia kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów na obwieszczeniu Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym z 2018 r. (zob. paragraf 26 powyżej), Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się z wykładnią Sądu Najwyższego przedstawioną w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz z uchwałą z dnia 23 stycznia 2020 r. (zob. paragrafy 110 i 127 poniżej), zgodnie z którą akt ten wymaga dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Podkreślił, że art. 144 ust. 3 Konstytucji nie wspomniano o tym akcie wśród wymienionych w sposób wyraźny i wyczerpujący prerogatyw Prezydenta, które nie wymagają kontrasygnaty dla ich ważności. Ponieważ przepis ten określa wyłączne kompetencje Prezydenta, a wszystkie inne akty wymagają kontrasygnaty Premiera, należało go interpretować w sposób ścisły. Nie można również stwierdzić, że czynność polegająca na obwieszczeniu o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym miała charakter pochodny względem uprawnienia Prezydenta do powoływania sędziów na podstawie art. 144 § 3 ust. 17 Konstytucji, ponieważ wykonywanie każdej kompetencji pochodnej, niewymagającej kontrasygnaty, musi być niezbędne do prawidłowej realizacji kompetencji zasadniczej.

Przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. kompetencja do obwieszczania o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym należała do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co nie miało żadnego wpływu na uprawnienie Prezydenta RP do powoływania sędziów do Sądu Najwyższego. W konsekwencji decyzja o obwieszczeniu o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym nie stanowiła aktu koniecznego dla realizacji prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów; wręcz przeciwnie – mogła stanowić instrument dyskrejonalnego decydowania o chwili ewentualnego obsadzenia wolnych stanowisk w Sądzie Najwyższym.

169. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził ponadto:

„9. Należy również podkreślić i wyjaśnić, że konsekwencje orzeczenia w niniejszej sprawie nie dotyczą ważności i skuteczności prezydenckich aktów powołania na urząd sędziego Sądu Najwyższego, wydanych na podstawie zaleceń KRS w poddawanej kontroli uchwały.

W obecnej sytuacji prawnej akty takie nie podlegają kontroli sądowej i nie podlegają odwołaniu [...]”.

II. MATERIAŁY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

A. Organizacja Narodów Zjednoczonych

170. Podstawowe Zasady Niezależności Sądownictwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), przyjęte przez VII Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami, który odbył się w Mediolanie w dniach od 26 sierpnia do 6 września 1985 r. i które zostały zatwierdzone rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego nr 40/32 z dnia 29 listopada 1985 r. oraz nr 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r., w istotnym zakresie stanowią:

„10. Do sprawowania urzędu sędziego wybiera się osoby o nieskazitelnym charakterze i kompetentne, mające odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje prawnicze. Każda metoda doboru sędziów powinna zabezpieczać przed powołaniem na urząd sędziowski z niewłaściwych pobudek.

[...]

19. Wszystkie postępowania dyscyplinarne, postępowania w przedmiocie zawieszenia lub usunięcia z urzędu rozstrzyga się zgodnie z ustalonymi standardami postępowania sądowego”.

171. W dniu 5 kwietnia 2018 r. Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, Diego García-Sayán, przedstawił sprawozdanie ze swojej wizyty w Polsce (Rada Praw Człowieka ONZ, dokument A/HRC/38/38/Add.1). Odpowiednie części wniosków i zaleceń raportu brzmią następująco:

„IV. Wnioski

[...]

74. Po pomyślnym „zneutralizowaniu” Trybunału Konstytucyjnego rząd podjął daleko idącą reformę systemu sądownictwa. Od maja do grudnia 2017 r. rządząca większość przyjęła trzy ustawy wprowadzające szeroko zakrojone zmiany w składzie i sposobie funkcjonowania sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa. Każda z tych ustaw budzi szereg obaw co do zgodności z międzynarodowymi normami prawnymi, a jeśli wziąć pod uwagę ich łączny wpływ, skutkują one poddaniem sądownictwa kontroli organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej.

75. Specjalny Sprawozdawca ostrzega polskie władze, że wdrożenie tej reformy, przeprowadzonej przez rządzącą większość w pośpiechu i bez odpowiedniej konsultacji z opozycją, organami sądowymi i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, w tym z Urzędem Rzecznika Praw Obywatelskich, może zagrozić zdolności organów sądowych do zapewnienia kontroli i równowagi oraz do pełnienia ich podstawowej funkcji w zakresie propagowania i ochrony praw człowieka oraz stania na straży praworządności.

V. Zalecenia

[...]

84. Specjalny Sprawozdawca zaleca wprowadzenie nowelizacji do ustawy [z 2017 r.] o Sądzie Najwyższym w celu dostosowania jej do Konstytucji i międzynarodowych standardów dotyczących niezawisłości sądownictwa i podziału władzy. [...]

f) kontrolę kompetencji *ratione materiae* Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, Komisji Weneckiej i OBWE/ODIHR.

85. Specjalny Sprawozdawca zaleca wprowadzenie nowelizacji do ustawy [nowelizującej z 2017 r.] w celu dostosowania jej do Konstytucji i międzynarodowych standardów dotyczących niezawisłości sądownictwa i podziału władzy. W szczególności Specjalny Sprawozdawca zaleca:

a) usunięcie przepisów dotyczących nowej procedury powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz zapewnienie, aby 15 członków Rady było wybieranych przez innych sędziów [...].”

B. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)

1. Opinia z dnia 5 maja 2017 r.

172. Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska) z dnia 5 maja 2017 r. (JUD-POL/305/2017-Final), w zakresie istotnym dla sprawy, brzmi następująco:

„13. OBWE/ODIHR uznaje prawo każdego państwa do reformy swojego wymiaru sprawiedliwości, jednak każdy taki proces reformy powinien zachowywać niezależność sądownictwa i kluczową rolę rady sądownictwa w tym kontekście. Pod tym względem proponowane zmiany budzą poważne obawy związane z podstawowymi zasadami demokracji, w szczególności podziałem władz i niezależnością władzy sądowniczej, co podkreślił również Komitet Praw Człowieka ONZ w swoich najnowszych uwagach końcowych o Polsce w listopadzie 2016 r. Zmiany zaproponowane w Projekcie Ustawy mogą również wpłynąć na zaufanie społeczne do sądownictwa, a także jego legitymizację i wiarygodność. W razie ich przyjęcia zmiany te mogłyby podważyć podstawy demokratycznego i praworządnego społeczeństwa opartego na rządach prawa, do poszanowania których państwa OBWE zobowiązały się, uznając je za warunek konieczny do osiągnięcia bezpieczeństwa, sprawiedliwości i stabilności [...].

17. W świetle potencjalnie negatywnego wpływu Projektu Ustawy na niezależność Krajowej Rady Sądownictwa, a w konsekwencji na niezależność władzy sądowniczej w Polsce, w razie jego przyjęcia, OBWE/ODIHR zaleca ponowne rozważenie projektu ustawy w całości oraz odstąpienie przez autorów projektu od działań mających na celu jego przyjęcie”.

2. Opinia z dnia 13 listopada 2017 r.

173. Opinia z dnia 13 listopada 2017 r. w sprawie niektórych przepisów projektu ustawy o polskim Sądzie Najwyższym (w brzmieniu na dzień 26 września 2017 r.), (JUD POL/315/2017), w zakresie istotnym dla sprawy, brzmi:

„2.1. Nowa [Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych] oraz skargi nadzwyczajne

22. W art. 1 § 1 lit. b) Projektu Ustawy wprowadza się zupełnie nowy element jurysdykcji Sądu Najwyższego, w ramach którego sprawuje on „kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych”. Ta „skarga nadzwyczajna” będzie należeć do właściwości nowo ustanowionej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. [...]

23. Zgodnie z art. 25 Projektu Ustawy, do właściwości nowej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie należeć rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, ale także rozpoznawanie protestów wyborczych oraz protestów przeciwko ważności wyborów i referendum. Do jej właściwości będą także należeć inne kwestie z zakresu prawa publicznego (w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego) oraz odwołania od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi. Oznacza to, że nowo utworzona izba przejmie część jurysdykcji Sądu Najwyższego przypadającą obecnie Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. tj. kwestie z zakresu „spraw publicznych”, w tym stwierdzanie ważności wyborów prezydenckich i parlamentarnych, wyborów do Parlamentu Europejskiego, referendum ogólnokrajowych i referendum konstytucyjnych (art. 1 § 3).

24. Zgodnie z art. 1 § 1 lit. b) i art. 91 § 2–3 Projektu Ustawy Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie sprawować jurysdykcję odwoławczą w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń pozostałych izb Sądu Najwyższego w związku z szerokim zakresem „skarg nadzwyczajnych” (zob. podsekcję 2.1.2 poniżej). Oznacza to *de facto* wyższy lub szczególny status tej izby w porównaniu z innymi [...]

2.1.6. Konkluzja

57. W świetle powyższych rozważań wprowadzenie takiej nadzwyczajnej kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych budzi poważne obawy dotyczące niezgodności z podstawowymi zasadami praworządności, w tym zasadą powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) oraz prawem dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Stwarza ono także ryzyko potencjalnego nadmiernego obciążenia Sądu Najwyższego, jednocześnie umożliwiając pozostałym władzom wpływ na sądownictwo w sposób sprzeczny z zasadą niezależności sądów i podziału władzy. Dlatego też zaleca się usunięcie przepisów o skardze nadzwyczajnej z Projektu Ustawy jako z natury niezgodnych z międzynarodowymi standardami praworządności i praw człowieka. Jak wspomniano powyżej, te same cele ochrony praworządności i sprawiedliwości społecznej można byłoby osiągnąć dzięki właściwemu wykorzystaniu dostępnych już odwołań lub kasacji w celu naprawienia błędów sądowych bądź innych uchybień, zanim orzeczenia staną się prawomocne i wykonalne”.

C. Rada Europy

1. Europejska karta o statusie sędziów

174. Odpowiedni fragment Europejskiej karty o statusie sędziów z 8–10 lipca 1998 r.⁸ brzmi następująco:

„2. NABÓR, REKRUTACJA, SZKOLENIE WSTĘPNE

2.1. Statutowe zasady dotyczące naboru i rekrutacji sędziów przez niezależny organ lub komisję uzależniają wybór kandydatów od poziomu ich zdolności do swobodnej i bezstronnej oceny powierzonych zagadnień prawnych [...]

2.2. Statut określa, poprzez wymagania dotyczące uzyskanych dyplomów lub posiadanego doświadczenia zawodowego, warunki gwarantujące posiadanie zdolności do wykonywania szczególnych funkcji sędziowskich”.

175. W memorandum wyjaśniającym do Europejskiej karty o statusie sędziów zawarto między innymi, co następuje:

„1.1 Karta ma na celu określenie treści statusu sędziów na podstawie celów, które należy osiągnąć: zapewnienie kompetencji, niezależności i bezstronności, których wszyscy obywatele mają prawo oczekiwać od sądów i sędziów, którym powierzono ochronę ich praw. Karta nie jest więc celem samym w sobie, ale raczej środkiem gwarantującym, że osoby, których prawa mają być chronione przez sądy i sędziów, posiadają wymagane zabezpieczenia skuteczności takiej ochrony.

Prawa jednostek mają być gwarantowane przez kompetencje sędziowskie rozumiane jako umiędzynarodowienie, niezawisłość i bezstronność [...]”.

⁸ Przyjęta przez uczestników z krajów europejskich oraz dwa międzynarodowe stowarzyszenia sędziów, zebranych w Strasburgu w dniach 8-10 lipca 1998 r. (spotkanie zorganizowane pod auspicjami Rady Europy), zatwierdzona przez zgromadzenie Prezesów Sądów Najwyższych krajów Europy Środkowej i Wschodniej w Kijowie w dniach 12-14 października 1998 r. oraz ponownie przez sędziów i przedstawicieli Ministerstw Sprawiedliwości z 25 krajów europejskich, zebranych w Lizbonie w dniach 8-10 kwietnia 1999 r.

2. *Komitet Ministrów*

176. przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 17 listopada 2010 r. Zalecenie (CM/Rec(2010)12) dotyczące sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”, w odpowiedniej części stanowi:

„Rozdział I – Kwestie ogólne

Niezawisłość sądów i stopień jej zabezpieczenia

[...]

3. Celem niezawisłości, o której mowa w art. 6 Konwencji, jest zapewnienie każdemu podstawowego prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy, wyłącznie na podstawie prawnej i bez jakiegokolwiek niewłaściwego wpływu.

4. Niezawisłość poszczególnych sędziów jest chroniona przez niezawisłość całego sądownictwa. Stanowi fundamentalną zasadę państwa prawa.

Rozdział VI – Status sędziego

Wybór i kariera

44. Decyzje dotyczące wyboru i kariery sędziowskiej powinny się opierać na obiektywnych kryteriach wyznaczonych prawem lub przez upoważniony organ. Decyzje te powinny mieć charakter merytoryczny, i muszą uwzględniać kwalifikacje, zdolności i umiejętności stosowania prawa z poszanowaniem godności ludzkiej.

[...]

46. Organ podejmujący decyzje o nominacji powinien być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Aby zagwarantować jego niezależność, co najmniej połowa z jego członków powinna być sędziami wybranymi przez ich przedstawicieli.

47. Jednakże gdy konstytucja lub inne akty przewidują, iż głowa państwa, rząd, władza ustawodawcza podejmują decyzje w sprawie mianowania i kariery sędziowskiej, wtedy niezależny i właściwy organ wewnątrz władzy sądowniczej (z poszanowaniem regulacji dotyczących Rad Sądownictwa z rozdziału IV) powinien być upoważniony do wydawania rekomendacji, których nominujący sędziów podmiot musi przestrzegać.

48. Członkowie niezależnego organu, do których odnoszą się paragrafy 46 i 47, powinni być jak najszerszą reprezentacją. Powinni posługiwać się transparentnymi procedurami, z podaniem uzasadnienia wyboru, z możliwością odwołania. Kandydaci, którzy nie zostali wybrani, powinni mieć możliwość zaskarżenia decyzji, a przynajmniej procedury, w której została ona podjęta”.

W memorandum wyjaśniającym do niniejszego zalecenia stwierdzono ponadto, co następuje:

„13. Rozdział władzy jest podstawową gwarancją niezawisłości sądownictwa, niezależnie od tradycji prawnych państw członkowskich”.

3. *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy*

177. W dniach 11–15 marca 2019 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunja Mijatović odbyła wizytę w Polsce. W raporcie po wizycie, opublikowanym w dniu 28 czerwca 2019 r., stwierdziła, co następuje:

„1.2 ZMIANY DOTYCZĄCE KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

14. W marcu 2018 r. w głosowaniu zbojkotowanym przez opozycję parlamentarną Sejm powołał nowych członków [KRS] będących sędziami, wygaszając tym samym kadencję aktualnych członków KRS. Trzynastu nowo wybranych członków KRS było sędziami sądów rejonowych (pierwszej instancji), zaś z sądów okręgowych i wojewódzkich sądów administracyjnych wybrano po jednym sędzi. Trzech sędziów było wcześniej oddelegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, zaś siedmiu zostało wcześniej powołanych przez Ministra Sprawiedliwości na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego (zob. pkt 40 poniżej w części 1.5). Według nieoficjalnego badania opinii przeprowadzonego w grudniu 2018 r., ok. 3 tys. polskich sędziów uważa, że nowo utworzona Rada nie pełni swoich ustawowych zadań, a 87% uczestników badania stwierdziło, że wszyscy nowi członkowie KRS powinni złożyć rezygnację. We wrześniu 2018 r. Walne Zgromadzenie ENCJ podjęło bezprecedensową decyzję o zawieszeniu członkostwa polskiej Krajowej Rady Sądownictwa i pozbawieniu jej prawa głosu uznając, że nie spełnia ona już wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

[...]

1.2.1 WNIOSKI I ZALECENIA

18. Komisarz przypomina, że rady sądownictwa stanowią niezależne organy mające stać na straży niezależności wymiaru sprawiedliwości i niezawisłości sędziów, by tym samym wspierać skuteczne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości (ust. 26 ww. rekomendacji nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów). W ocenie Komisarz, kolegialna i indywidualna niezależność członków takich organów jest bezpośrednio powiązana i komplementarna w stosunku do niezależności całego wymiaru sprawiedliwości, która stanowi kluczowy filar demokracji i ma zasadnicze znaczenie dla ochrony praw i wolności jednostki.

19. W ocenie Komisarz nadal istnieją poważne obawy co do składu i niezależności nowo powołanej [KRS]. Komisarz wskazuje, że zgodnie z nowymi zasadami 21 spośród 25 członków KRS zostało wybranych przez władzę ustawodawczą i wykonawczą, w tym 15 członków KRS będących sędziami, których wybrał Sejm.

20. Zdaniem Komisarz powierzenie władzy ustawodawczej zadania powołania będących sędziami członków Krajowej Rady Sądownictwa narusza niezależność tego organu, który powinien być konstytucyjnym strażnikiem niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości. W ocenie Komisarz wybór sędziów powinien być procesem decyzyjnym niezależnym od władzy wykonawczej lub ustawodawczej w celu podtrzymania zasady trójpodziału władz i niezależności wymiaru sprawiedliwości oraz uniknięcia ryzyka nieuzasadnionych nacisków politycznych.

1.3.2 SKŁAD I NOWE IZBY SĄDU NAJWYŻSZEGO

25. Nowe przepisy, o których mowa powyżej w pkt 22, wprowadziły dwie nowe, specjalne izby Sądu Najwyższego: Izbę Dyscyplinarną, która orzeka w sprawach przewinień dyscyplinarnych sędziów, a także Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która rozpatruje sprawy dotyczące ważności wyborów powszechnych oraz skargi dotyczące licencji radiowych i telewizyjnych [...].

26. Chociaż Izba Dyscyplinarna nominalnie funkcjonuje w ramach struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego, to w odróżnieniu od innych jego izb w rzeczywistości nie podlega ona nadzorowi ze strony Pierwszej Prezes Sądu. W szczególności Izba ta posiada odrębną kancelarię i budżet. Ponadto poziom

wynagrodzenia sędziów Izby Dyscyplinarnej jest o 40% wyższy od wynagrodzenia sędziów pozostałych izb Sądu Najwyższego. [...]

29. Komisarz została poinformowana, iż podobnie jak w przypadku nowego składu [KRS], również wielu nowo powołanych sędziów Izby Dyscyplinarnej to byli prokuratorzy lub osoby powiązane z Ministrem Sprawiedliwości (Prokuratorem Generalnym). Niektórzy z nowo powołanych sędziów skorzystali z szybkiej ścieżki kariery dzięki nowym zasadom awansu sędziów; wedle tych informacji, jeden z nich był sędzią sądu rejonowego zaledwie trzy lata przed powołaniem do Sądu Najwyższego. [...]

52. Wraz z szeroko zakrojonymi zmianami opisanymi w powyższych częściach, urzędnicy rządowi w Polsce otwarcie atakowali sądownictwo w celu uzasadnienia podejmowanych reform. W wystąpieniu wygłoszonym w lipcu 2017 r. poprzednia Prezes Rady Ministrów określiła polskich sędziów mianem „kasty sędziowskiej”, twierdząc, że „każdy z nas ma w swoim najbliższym otoczeniu kogoś, kto został skrzywdzony przez wymiar sprawiedliwości”. W artykule opublikowanym w grudniu 2017 r. w gazecie „Washington Examiner” obecny Prezes Rady Ministrów dowodził, że polski wymiar sprawiedliwości stanowi dziedzictwo systemu komunistycznego, charakteryzujące się „nepotyzmem i korupcją”, sędziowie żądają „łapówek (...) w niektórych najbardziej lukratywnych sprawach”, zaś sądy zasadniczo działają na korzyść ludzi bogatych i wpływowych. Prezes Rady Ministrów wygłaszał później podobne słowa w innych kontekstach, w tym w kwietniu 2019 r. w wystąpieniu na jednym z amerykańskich uniwersytetów. Inni członkowie partii rządzącej określali sędziów mianem „kasty” i „grupy koleś”. Obecny szef gabinetu politycznego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów publicznie sugerował, że poprzedni członkowie Krajowej Rady Sądownictwa będący sędziami „mają pochowane złoto w ogrodach i nie wiadomo, skąd te pieniądze się wzięły”. Na poparcie rządowej reformy sądownictwa kontrolowana przez rząd Polska Fundacja Narodowa rozpoczęła we wrześniu 2017 r. dwumiesięczną kampanię pod nazwą „Sprawiedliwe sądy”. Koszty kampanii, szacowane na 2,8 mln euro, zostały częściowo pokryte przez kilkanaście największych państwowych spółek. W kampanii posługującej się czarno-białymi billboardami, reklamami telewizyjnymi i stroną internetową upowszechniano negatywny wizerunek sędziów, określając ich mianem „specjalnej kasty” i obrazując ich jako osoby niekompetentne, oddające się niestosownym lub niezgodnym z prawem zachowaniom, jak pijaństwo, korupcja czy drobna kradzież. [...]

1.6.1 WNIOSKI I ZALECENIA

61. Komisarz wyraża ubolewanie, iż reformie sądownictwa towarzyszyła finansowana z budżetu publicznego kampania dyskredytująca sędziów, jak również szereg negatywnych wypowiedzi pod adresem polskiego sądownictwa ze strony polskich urzędników wysokiego szczebla. Komisarz przypomina, że zgodnie z pkt 18 rekomendacji nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów, przedstawiciele władzy wykonawczej i ustawodawczej mają obowiązek wystrzegać się krytykowania sądów, sędziów i wyroków, jeśli naruszałoby to niezależność sądownictwa lub zaufanie opinii publicznej do wymiaru sprawiedliwości. Z uwagi na wyraźne stygmatyzujące i szkodliwe skutki takich wypowiedzi, jak przywołane powyżej (pkt 52), Komisarz apeluje do polskich władz, by postępowały odpowiedzialnie i świeciły przykładem w dyskursie publicznym zamiast używać dostępnych im szerokich kompetencji w celu oczerniania całego sądownictwa bądź nieuprawnionego atakowania reputacji poszczególnych sędziów”.

4. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

(a) Rezolucja nr 2188(2017)

178. W dniu 11 października 2017 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) przyjęło rezolucję nr 2188(2017) zatytułowaną „Nowe zagrożenia praworządności w państwach członkowskich Rady Europy”. Polskie władze zostały wezwane do powstrzymania się od przeprowadzania jakichkolwiek reform, które zagrażałyby poszanowaniu praworządności, a w szczególności niezawisłości sądownictwa, a w tym kontekście do powstrzymania się od nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 2011 r. w sposób, który zmodyfikowałby procedurę powoływania sędziów do Rady i ustanowiłby polityczną kontrolę nad procesem powoływania sędziów na jej członków.

(b) Rezolucja nr 2316(2020)

179. W dniu 28 stycznia 2020 r. PACE podjęło decyzję o wszczęciu procedury monitorowania w stosunku do Polski, która jest jedynym państwem członkowskim Rady Europy, a zarazem państwem członkowskim UE, które jest aktualnie objęte tą procedurą. W przyjętej w tym samym dniu Rezolucji 2316(2020) zatytułowanej „Funkcjonowanie demokratycznych instytucji w Polsce” Zgromadzenie stwierdziło, co następuje:

„7. Zgromadzenie wyraża uznanie dla pomocy udzielonej przez Radę Europy w celu zapewnienia, aby reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce została opracowana i wdrożona zgodnie z normami europejskimi i zasadami praworządności, tak aby osiągnąć założone cele. Stwierdza jednak, że liczne zalecenia Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) i innych organów Rady Europy nie zostały wdrożone ani uwzględnione przez władze. Zgromadzenie jest przekonane, że wiele niedociągnięć w obecnym systemie sądownictwa, zwłaszcza w odniesieniu do niezawisłości sądownictwa, można było usunąć lub im zapobiec poprzez wdrożenie tych zaleceń. Zgromadzenie wzywa zatem władze do ponownego przeanalizowania całego pakietu reform sądownictwa oraz do zmiany odpowiednich przepisów i praktyki zgodnie z zaleceniami Rady Europy, w szczególności w odniesieniu do:

[...]

7.2. reformy Krajowej Rady Sądownictwa, Zgromadzenie wyraża swoje zaniepokojenie faktem, że wbrew europejskim standardom praworządności, 15 sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa nie jest już wybieranych przez sędziów, lecz przez polski parlament. Jest to sprzeczne z zasadą podziału władzy i niezależności sądownictwa. W rezultacie Krajowa Rada Sądownictwa nie może być już uznawana za niezależny, samorządny organ władzy sądowniczej. W związku z tym Zgromadzenie wzywa władze do przywrócenia bezpośredniego wyboru sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziów; [...]

7.4. reformy Sądu Najwyższego [...] Uwzględniający ławników skład izby dyscyplinarnej i izby rozpoznającej skargi nadzwyczajne Sądu Najwyższego, jak też sposób mianowania członków izb, w połączeniu z szerokimi uprawnieniami tych dwóch izb oraz faktem, że ich członkowie zostali wybrani przez nową Krajową Radę Sądownictwa, budzi wątpliwości co do niezależności członków izb oraz ich podatności na upolitycznienie i nadużycia. Należy pilnie podjąć działania w tym zakresie”.

(c) Rezolucja nr 2359(2021)

180. W dniu 26 stycznia 2021 r. PACE przyjęło rezolucję zatytułowaną „Sędziowie w Polsce i w Republice Mołdawii muszą zachować niezawisłość” (2359(2021)). Zgromadzenie wezwało polskie władze do:

14.2. dokonania przeglądu zmian dokonanych w funkcjonowaniu [Trybunału] Konstytucyjnego i sądownictwa powszechnego w świetle standardów Rady Europy dotyczących praworządności, demokracji i praw człowieka; zgodnie z ustaleniami Komisji Weneckiej zawartymi w opinii nr 977/2020 z dnia 22 czerwca 2020 r., dotyczącymi w szczególności zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadzonych od 2017 r., wskazane byłoby podjęcie następujących kroków:

14.2.1. powrót do poprzedniego systemu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa lub przeprowadzenie reformy wymiaru sprawiedliwości, która skutecznie zapewniłaby jego autonomię od władzy politycznej;

14.2.2. rewizja składu, struktury wewnętrznej i uprawnień Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego;

14.2.3. dokonanie przeglądu procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego;

14.2.4. przywrócenie uprawnień zgromadzeniom sędziów w zakresie powoływania, awansowania i odwoływania sędziów,

14.3. powstrzymanie się od podejmowania jakichkolwiek środków legislacyjnych lub administracyjnych lub innych inicjatyw, które mogłyby stanowić zagrożenie dla państwa prawa, a w szczególności dla niezawisłości sądownictwa;

14.4. pełnej współpracy z organami i jednostkami Rady Europy, w tym z Komisją Wenecką, oraz z instytucjami Unii Europejskiej w kwestiach związanych z reformą wymiaru sprawiedliwości;

14.5. zainicjowanie konstruktywnego i trwałego dialogu na temat reformy wymiaru sprawiedliwości ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym partiami opozycyjnymi, przedstawicielami sądownictwa, izbami adwokackimi, społeczeństwem obywatelskim i ekspertami akademickimi”.

5. Komisja Wenecka

(a) Sprawozdanie w sprawie mianowania sędziów

181. W swoim sprawozdaniu dotyczącym powoływań sędziów (CDL-AD(2007)028), przyjętym na 70. sesji plenarnej (16–17 marca 2007 r.), Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo („Komisja Wenecka”) uznała (przypisy dolne pominięto):

„3. Międzynarodowe standardy w tym zakresie są bardziej korzystne dla szeroko zakrojonego procesu depolityzacji [powoływania sędziów]. Nie istnieje jednak jeden, niepolityczny „model” systemu powołania, który byłby pod każdym względem zgodny z zasadą podziału władzy i zapewniałby pełną niezawisłość sądownictwa. [...]

5. W niektórych starszych demokracjach istnieją systemy, w których władza wykonawcza ma silny wpływ na powoływanie sędziów. Takie systemy mogą dobrze funkcjonować w praktyce i umożliwiać funkcjonowanie niezawisłego sądownictwa,

ponieważ władzę wykonawczą ograniczają kultura i tradycje prawne, które rozwijały się przez długi czas.

6. W nowych demokracjach nie było jednak jeszcze szansy na rozwinięcie tradycji, które mogłyby zapobiec nadużyciom. Z tego powodu, przynajmniej w nowych demokracjach, potrzeba wyraźnych przepisów konstytucyjnych jako zabezpieczenia, dzięki któremu zapobiegnie się politycznym nadużyciom ze strony innych władz państwowych przy powoływaniu sędziów.

7. W Europie metody powoływania różnią się znacznie w zależności od różnych krajów i ich systemów prawnych; ponadto mogą się one różnić w ramach tego samego systemu prawnego w zależności od rodzaju sędziów, którzy mają zostać powołani”.

System powoływania bezpośredniego

13. W systemie powoływania bezpośredniego organem powołującym może być głowa państwa. Tak jest w przypadku Albanii, na wniosek Wysokiej Rady Sprawiedliwości; w Armenii, na wniosek Rady Sądownictwa; w Republice Czeskiej; w Gruzji, na wniosek Wysokiej Rady Sprawiedliwości; w Grecji, po uprzedniej decyzji Najwyższej Rady Sądownictwa; w Irlandii; we Włoszech, na wniosek Wysokiej Rady Sądownictwa; na Litwie, na podstawie wniosków przedstawionych przez „specjalną instytucję sędziów przewidzianą prawem”; na Malcie, na wniosek premiera; w Mołdawii, na wniosek przedstawiony przez Najwyższą Radę Sądownictwa; w Niderlandach na wniosek danego sądu za pośrednictwem Rady Sądownictwa; w Polsce na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa; w Rumunii na wniosek Najwyższej Rady Sądownictwa; w Federacji Rosyjskiej sędziowie zwykłych sądów federalnych są powoływani przez Prezydenta na wniosek odpowiednio Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Wyższego Sądu Arbitrażowego – kandydaci są zazwyczaj wybierani na podstawie wniosków komisji kwalifikacyjnych; na Słowacji na wniosek Rady Sądownictwa; na Ukrainie na wniosek Wysokiej Rady Sprawiedliwości.

14. Przy ocenie tej tradycyjnej metody należy dokonać rozróżnienia między systemami parlamentarnymi, w których prezydent (lub monarcha) dysponuje uprawnieniami o bardziej formalnym charakterze, a systemami (pół-) prezydenckimi. W pierwszym systemie Prezydent z większym prawdopodobieństwem będzie wycofywać się z polityki partyjnej, w związku z czym jego wpływ będzie stanowił mniejsze zagrożenie dla niezależności sądownictwa. Największe znaczenie ma zakres swobody głowy państwa w podejmowaniu decyzji o powołaniach. Należy zapewnić, aby główną rolę w tym procesie odgrywał niezależny organ – rada sądownictwa. Wnioski tej rady można odrzucić tylko w wyjątkowych sytuacjach, a Prezydent nie mógłby powołać kandydata, którego nie wpisano na przedstawioną mu listę. O ile Prezydent jest związany wnioskiem niezależnej rady sądownictwa [zob. poniżej] dokonywanie powołań przez Prezydenta nie sprawia wrażenia problematycznego”.

(b) Opinia w sprawie projektu [ustawy nowelizującej z 2017 r.], w sprawie projektu [ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.], zaproponowanych przez Prezydenta RP oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

182. Opinia w sprawie projektu [ustawy nowelizującej z 2017 r.], w sprawie projektu [ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.], zaproponowanych przez Prezydenta RP oraz w sprawie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych przyjęta przez Komisję Wenecką na 113. sesji

plenarnej w dniu 11 grudnia 2017 r., (opinia nr CDL-AD(2017)031),
brzmiała, w zakresie w jakim jest to istotne, następująco:

„17. W ostatnich dziesięcioleciach w wielu nowych demokracjach europejskich powstały rady sądownictwa – organy złożone, których zadaniem jest powoływanie, szkolenie, awansowanie i dyscyplinowanie sędziów. Główną funkcją takiego organu jest zapewnienie rozliczalności władzy sądowniczej, przy jednoczesnym zachowaniu jej niezawisłości. Dokładny skład rad sądownictwa jest różny, ale powszechnie przyjmuje się, że co najmniej połowę członków rady powinni stanowić sędziowie wybrani przez środowisko sędziowskie. Komisja Wenecka przypomina o swoim stanowisku wyrażonym w liście kontrolnej dotyczącej praworządności, w sprawozdaniu na temat nominacji sędziowskich oraz w sprawozdaniu na temat niezależności systemu sądownictwa (część I: Niezawisłość sędziów), zgodnie z którym „znaczna część lub większość członków Rady Sądownictwa powinna być wybierana przez samo sądownictwo” [...]

Projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

[...]

1. Nowy sposób wyboru 15 sędziów-członków KRS

[...]

[Projekt ustawy nowelizującej z 2017 r.] jest sprzeczny ze standardami europejskimi (jeśli chodzi o te państwa, w których funkcjonuje rada sądownictwa), ponieważ 15 członków rady sądownictwa nie jest wybieranych przez środowisko sędziowskie, ale otrzymuje mandaty od parlamentu. Biorąc pod uwagę, że sześciu innych członków KRS to parlamentarzyści, a czterech innych to członkowie sprawujący funkcję z urzędu lub z powołania przez Prezydenta RP (zob. art. 187 ust. 1 Konstytucji), proponowana reforma doprowadzi do zdominowania KRS przez nominatów politycznych. Nawet jeśli wybranych zostanie kilku „kandydatów mniejszości”, ich wybór przez Parlament nieuchronnie doprowadzi do zwiększenia politycznego wpływu na skład KRS, a to z kolei będzie miało bezpośredni wpływ na pracę tego organu, który stanie się bardziej polityczny w swoim podejściu [...].

B. Projekt ustawy o Sądzie Najwyższym

[...]

1. Tworzenie nowych izb

[...]

36. Co do zasady Komisja Wenecka nie widzi problemu w podziale na izby o wyspecjalizowanej właściwości w ramach sądu najwyższego. Jednak w przypadku Polski na szczególną uwagę zasługują nowo utworzone Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zwana dalej „Izbą Nadzwyczajną”) oraz Izba Dyscyplinarna. Te dwie izby będą miały specjalne uprawnienia, które postawią je ponad innymi izbami. W ich skład wejdą również ławnicy, którzy będą wybierani przez Senat i powoływani do składów orzekających każdorazowo przez Pierwszego Prezesa SN.

37. Izba Nadzwyczajna będzie *de facto* nadrzędna w stosunku do innych izb, ponieważ będzie miała prawo do rewizji każdego ostatecznego i prawnie wiążącego wyroku wydanego przez izby „zwykłe” (art. 25 i 86). Ponadto izbie tej będzie powierzono rozpatrywanie spraw wrażliwych politycznie (spory wyborcze, stwierdzanie ważności wyborów i referendów itp.), a także rozpatrywanie innych sporów między obywatelami a państwem.

38. Izba Dyscyplinarna uzyska również szczególny status w tym sensie, że będzie właściwa w sprawach dyscyplinarnych sędziów „zwykłych” izb (art. 26) oraz będzie zajmować się sprawami dotyczącymi przewlekłości postępowań w innych izbach Sądu Najwyższego. Będzie ona również uprawniona do rozpatrywania innych spraw dyscyplinarnych, które mogą podlegać kognicji SN. W związku z tym Komisja Wenecka dostrzega większe uzasadnienie dla utworzenia specjalnej izby dyscyplinarnej, której powierzono kompetencje w zakresie rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów SN, niż dla utworzenia Izby Nadzwyczajnej [...].

40. W projekcie ustawy proponuje się utworzenie nowych izb, na czele których staną w dużej mierze autonomiczni urzędnicy. Szefowie tych dwóch nowych izb będą powoływani bezpośrednio przez Prezydenta RP na specjalnych zasadach i będą mieli kompetencje porównywalne do tych, które posiada Pierwszy Prezes. W odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej Pierwszy Prezes będzie miał bardzo mało uprawnień, co osłabi jego rolę w ramach SN, przewidzianą w Konstytucji. Ponadto ze względu na swoje szczególne kompetencje obie izby będą *de facto* nadrzędne w stosunku do innych, „zwykłych” izb SN. Ustanowienie takiej hierarchii w ramach SN jest problematyczne. Spowoduje ono utworzenie „sądów w sądzie”, które musiałyby mieć wyraźną podstawę prawną w Konstytucji, ponieważ Konstytucja przewiduje tylko jeden SN, którego decyzje są ostateczne.

[...]

6. Łączny efekt proponowanych zmian

89. Proponowana reforma, jeżeli zostanie wdrożona, nie tylko zagrozi niezawisłości sędziów Sądu Najwyższego, ale również stworzy poważne ryzyko dla pewności prawa i umożliwi Prezydentowi RP określenie składu izby zajmującej się szczególnie wrażliwymi pod względem politycznym sprawami wyborczymi. Choć w uzasadnieniu do ustawy mówi się o „dekomunizacji” polskiego sądownictwa, niektóre instytucje wprowadzane w ramach reformy są uderzająco podobne do instytucji, które istniały w Związku Radzieckim i jego państwach satelickich [...].

92. Te dwie izby [Izba Dyscyplinarna i Izba Nadzwyczajna] będą miały szczególny status: chociaż teoretycznie stanowić będą część SN, w rzeczywistości będą znajdować się ponad wszystkimi innymi izbami. Istnieje zatem ryzyko, że cały system sądownictwa zostanie zdominowany przez tych nowych sędziów, wybranych przy decydującym wpływie rządzącej większości. Co więcej, ich uprawnienia będą sięgać nawet w przyszłość, ponieważ uprawnienia do „kontroli nadzwyczajnej” dadzą Izbie Nadzwyczajnej możliwość wznowienia każdej sprawy rozstrzygniętej do dwudziestu lat wstecz [...].

95. Podsumowując, oba projekty ustaw poddają sądownictwo bezpośredniej kontroli większości parlamentarnej i Prezydenta RP. Jest to sprzeczne z samą ideą podziału władz, zapisaną w art. 10 Konstytucji RP, oraz niezawisłości sędziowskiej, gwarantowanej przez art. 173 Konstytucji. Obie zasady stanowią również integralną część dziedzictwa konstytucyjnego wszystkich europejskich państw prawa. Komisja Wenecka wzywa zatem władze polskie do poddania obu projektów ustaw głębokiej i kompleksowej rewizji.

IV. Wnioski

130. Kilka kluczowych aspektów reformy budzi szczególne obawy i wymaga następujących zaleceń:

A. Prezydencki projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

Wybór 15 sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Parlament w połączeniu z natychmiastowym zastąpieniem obecnych jej członków będzie skutkować daleko idącym upolitycznieniem tego organu. Komisja Wenecka zaleca, aby sędziowie-członkowie Rady byli wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, jak przewiduje obecna ustawa.

B. Prezydencki projekt ustawy o Sądzie Najwyższym

– Utworzenie dwóch nowych izb w ramach Sądu Najwyższego (Izby Dyscyplinarnej i Izby Nadzwyczajnej), złożonych z nowo powołanych sędziów, wyposażonych w specjalne uprawnienia, stawia te izby ponad wszystkimi innymi i jest nierozsądne. Należy sprawdzić zgodność tego modelu z Konstytucją, a w każdym razie ławnicy nie powinni brać udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym;

– Proponowany system nadzwyczajnej kontroli prawomocnych orzeczeń jest niebezpieczny dla stabilności polskiego porządku prawnego. Ponadto problematyczne jest to, że mechanizm ten działa wstecz i pozwala na wznowianie spraw rozstrzygniętych na długo przed jego wprowadzeniem (od 1997 r.);

– Nie należy powierzać kompetencji w zakresie sporów wyborczych nowo utworzonej Izbie Nadzwyczajnej; [...]

131. Komisja Wenecka podkreśla, że łącznie zmiany proponowane w trzech rozpatrywanych dokumentach oraz w ustawie o prokuraturze z 2016 r. wzmacniają negatywny efekt każdego z nich do tego stopnia, że narażają na poważne ryzyko niezależność wszystkich części sądownictwa w Polsce”.

(c) Pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy

183. Pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy w sprawie zmian w ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych, [ustawie o Sądzie Najwyższym z 2017 r.] i niektórych innych ustawach przyjęta w dniu 16 stycznia 2020 r. i zatwierdzona przez Komisję Wenecką w dniu 18 czerwca 2020 r. w drodze procedury pisemnej zastępującej 123. sesję plenarną (opinia nr 977/2020), brzmi, w istotnym zakresie, następująco:

„10. Jednoczesne i drastyczne zmniejszenie zaangażowania sędziów w prace [KRS], obsadzenie nowych izb Sądu Najwyższego nowo powołanymi sędziami, masowa wymiana prezesów sądów, w połączeniu z istotnym zwiększeniem uprawnień Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego – a to był efekt reformy z 2017 r. – było niepokojące i prowadziło do wniosku, że reforma z 2017 r. w istotny sposób ograniczyła niezależność polskiego sądownictwa wobec rządu i rządzącej większości w parlamencie. [...]

V. Wniosek

61. Należy znaleźć inne rozwiązania. W celu uniknięcia dalszego pogłębiania kryzysu Komisja Wenecka zachęca polskiego ustawodawcę do poważnego rozważenia wdrożenia głównych zaleceń zawartych w opinii Komisji Weneckiej z 2017 r., a mianowicie:

• przywrócenia wyboru 15 sędziów - członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) nie przez Parlament, lecz przez środowisko sędziowskie;

- gruntownej rewizji składu i struktury wewnętrznej dwóch nowo utworzonych „super izb” oraz ograniczenia ich uprawnień w celu przekształcenia ich w zwykłe izby Sądu Najwyższego;
- powrotu do sposobu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego sprzed 2017 r. lub wypracowania nowego modelu, w którym każdy kandydat zgłaszany Prezydentowi Rzeczypospolitej cieszy się poparciem znaczącej części sędziów Sądu Najwyższego;
- przywrócenia uprawnień środowiska sędziowskiego w kwestiach powoływania, awansowania i odwoływania sędziów; uniemożliwienia powoływania prezesów sądów”.

6. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich

(a) Opinia z 2007 r.

184. W opinii nr 10(2007) z dnia 23 listopada 2007 r. w sprawie „Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa” Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich („CCJE”) poczyniła następujące istotne spostrzeżenia:

„15. Skład Rady Sądownictwa powinien gwarantować jej niezależność i umożliwiać jej skuteczne wykonywanie swoich czynności.

16. Rada Sądownictwa może się składać albo w całości z sędziów, albo posiadać mieszany skład sędziów i osób nie będących sędziami. W obu wypadkach należy unikać wrażenia dbania o interes własny, protekcji i kumoterstwa.

17. W wypadku gdy Rada Sądownictwa składa się wyłącznie z sędziów, CCJE jest zdania, że ci sędziowie powinni być wybierani przez równych sobie.

18. W wypadku gdy skład jest mieszany (sędziowie oraz osoby nie będące sędziami), CCJE jest zdania, że w celu uniknięcia jakiegokolwiek manipulacji lub bezprawnych nacisków, sędziowie wybierani przez siebie równych powinni stanowić zasadniczą większość członków [...].

III. C. 1. Wybór sędziów - członków

25. W celu zagwarantowania niezależności władzy odpowiedzialnej za wybór i kariery sędziów, powinny istnieć zasady zapewniające dobór sędziów na członków przez władzę sądowniczą.

26. Selekcja może być dokonywany poprzez wybór lub – w wypadku ograniczonej liczby członków (takich jak prezesi Sądu Najwyższego lub sądów apelacyjnych) – z urzędu.

27. Nie narzucając żadnej konkretnej metody wyboru, CCJE jest zdania, że sędziowie zasiadający w Radzie Sądownictwa powinni być wybierani przez równych sobie, przy zastosowaniu metod gwarantujących jak najszerszą reprezentację władzy sądowniczej na wszystkich jej poziomach.

28. Aczkolwiek role i zadania zawodowych stowarzyszeń sędziów i Rady Sądownictwa różnią się, to jednak niezależność wymiaru sprawiedliwości stanowi wspólny interes ich obu. Organizacje zawodowe są w najlepszej pozycji do wnoszenia swojego wkładu do dyskusji dotyczących polityki w zakresie sądownictwa. Jednakże, w wielu państwach znaczna większość sędziów nie jest członkami stowarzyszeń. Udział obu kategorii sędziów (członków i osób nie będących członkami stowarzyszeń) w pluralistycznym składzie Rady Sądownictwa byłby dla sądów bardziej

reprezentatywny. Dlatego trzeba zezwalać stowarzyszeniom sędziowskim na wysuwanie kandydatur sędziów (lub listy kandydatów) do wyboru, a ta sama zasada powinna dotyczyć sędziów nie będących członkami takich stowarzyszeń. Zadaniem poszczególnych państw jest stworzenie właściwego systemu wyborczego, uwzględniającego te zasady”.

(b) Wielka karta sędziów

185. Wielka karta sędziów (Zasady podstawowe) została przyjęta przez CCJE w listopadzie 2010 r. Odpowiednie jej zapisy brzmią następująco:

„Rządy prawa a sądownictwo

1. Sądownictwo jest jedną z trzech władz każdego demokratycznego państwa. Jego zadaniem jest zagwarantowanie obowiązywania rządów prawa i tym samym zapewnianie odpowiedniego, bezstronnego, rzetelnego, uczciwego i skutecznego stosowania prawa.

Niezawisłość sędziowska

2. Niezawisłość i bezstronność sędziego są niezbędnymi warunkami funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

3. Niezawisłość sędziowska powinna być instytucjonalna, funkcjonalna oraz finansowa. Powinna ona być zagwarantowana w stosunku do innych władz państwowych, dla tych co poszukują sprawiedliwości, innych sędziów i społeczeństwa w ogóle i uregulowana w ustawach państwowych najwyższej rangi. Państwo oraz każdy z sędziów są zobowiązani do promowania i ochrony sędziowskiej niezawisłości.

4. Niezawisłość sędziowska powinna być zagwarantowana w związku z pełnieniem przez sędziego urzędu, a w szczególności w odniesieniu do rekrutacji.

Gwarancje niezawisłości

5. Decyzje dotyczące wyboru, mianowania i przebiegu kariery powinny być oparte na obiektywnych kryteriach i podejmowane przez ciało gwarantujące niezawisłość. [...]

Ciało zapewniające niezawisłość

13. Dla zapewnienia niezawisłości sędziowskiej każde państwo powinno stworzyć Radę Sądownictwa lub inne specjalne ciało, niezależne od władzy ustawodawczej i wykonawczej, wyposażone w szerokie kompetencje w dziedzinie dotyczącej ich statutu, organizacji, działania i wizerunku. Rada powinna składać się albo z samych sędziów lub w większości z sędziów, wybieranych przez ich przedstawicieli. Rada Sądownictwa powinna ponosić odpowiedzialność za swoje działania i decyzje”.

(c) Opinia z 2017 r.

186. W wydanej w dniu 12 października 2017 r. „Opinii Biura CCJE na wniosek polskiej Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawienie opinii w sprawie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy z września 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych

innych ustaw⁹” (CCJE-BU(2017)9REV), CCJE stwierdziła m.in. co następuje:

„11. W związku z tym, najistotniejsze obawy wynikające z przyjętej, a następnie zawetowanej ustawy o Radzie dotyczyły:

- metody wyboru sędziów-członków Rady;
- przedterminowego zakończenia kadencji sędziów zasiadających obecnie w Radzie;
- struktury Rady.

12. W odniesieniu do tych obaw, jedyną istotną zmianą obecnego projektu przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest wymóg wybierania 15 sędziów-członków Rady większością 3/5 głosów w Sejmie. Nie zmienia to jednak w żadnym stopniu podstawowej obawy o przeniesienie uprawnień do powoływania członków Rady z władzy sądowniczej na władzę ustawodawczą, co powoduje poważne ryzyko upolitycznienia członków będących sędziami w konsekwencji upolitycznionej procedury wyborczej. Ryzyko to można uznać za jeszcze większe w przypadku nowego projektu, gdyż przewiduje on, że jeśli nie zostanie osiągnięta większość 3/5 głosów, wybrani zostaną ci sędziowie, którzy uzyskali największą liczbę głosów.

15. Ponadto Biuro CCJE przypomina, że OBWE/ODIHR przyjęło swoją opinię końcową w dniu 5 maja 2017 r. w sprawie poprzedniego projektu, podkreślając, że „proponowane zmiany oznaczałyby w skrócie, że to władza ustawodawcza, a nie sądownicza, powoływałaby piętnastu przedstawicieli sędziów do Rady Sądownictwa, a ponadto władza ustawodawcza i wykonawcza mogłyby wywierać decydujący wpływ na proces wyboru sędziów. Zagroziłoby to niezależności organu, którego głównym celem jest zagwarantowanie niezależności sądów w Polsce.

F. Wnioski

20. Biuro CCJE, które reprezentuje członków CCJE będących czynnymi sędziami ze wszystkich państw członkowskich Rady Europy, powtarza raz jeszcze, że projekt ustawy stanowiłby poważny krok wstecz w zakresie niezawisłości sędziowskiej w Polsce. Jest to również niepokojące ze względu na przesłanie, jakie wysyła w odniesieniu do wartości sędziów dla społeczeństwa, ich miejsca w porządku konstytucyjnym oraz ich zdolności do pełnienia kluczowej funkcji publicznej w znaczący sposób.

21. W celu spełnienia europejskich standardów w zakresie niezawisłości sędziów, sędziowie będący członkami Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce powinni być nadal wybierani przez środowisko sędziowskie. Ponadto przedterminowe wygaszenie mandatów sędziów zasiadających obecnie w Radzie nie jest zgodne ze standardami europejskimi i zagraża podstawowym gwarancjom niezawisłości sędziowskiej.

22. Biuro CCJE wyraża głębokie zaniepokojenie skutkami projektu ustawy dla zasady podziału władzy, jak również dla niezależności sądownictwa, ponieważ w praktyce oznacza to przeniesienie uprawnień do powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa z władzy sądowniczej na władzę ustawodawczą. Biuro CCJE rekomenduje wycofanie projektu ustawy i pozostawienie w mocy obecnie obowiązującego prawa. Ewentualnie, wszelkie nowe projekty powinny być w pełni zgodne ze standardami Rady Europy w zakresie niezależności sądownictwa”.

⁹ Co do procesu legislacyjnego i wniosku Prezydenta dotyczącego nowelizacji zob. paragrafy 8 i 10 powyżej.

(d) Raport z 2020 r.

187. W „Raporcie na temat niezależności i bezstronności sądów w państwach członkowskich Rady Europy (edycja 2019)” z dnia 30 marca 2020 roku (9 CCJE-BU(2020)3) CCJE zawarła m.in. następujące spostrzeżenia:

„17. ETPC i CCJE uznały znaczenie instytucji i procedur gwarantujących niezależne powoływanie sędziów. CCJE zaleca, aby każda decyzja dotycząca powołania sędziego, jego kariery zawodowej i czynności dyscyplinarnych była regulowana ustawą, oparta na obiektywnych kryteriach i albo była podejmowana przez niezależny organ, albo była objęta gwarancjami, jak np. kontrola sądowa, zapewniającymi jej podjęcie wyłącznie w oparciu o takie kryteria. Względy polityczne powinny być niedopuszczalne bez względu na to, czy dotyczą one Rady Sądownictwa, władzy wykonawczej czy ustawodawczej”.

7. GRECO

188. W świetle reformy sądownictwa z lat 2016–2018 w Polsce, GRECO, Grupa Państw Przeciwko Korupcji, na 78. posiedzeniu plenarnym (4–8 grudnia 2017 r.) podjęła decyzję o zastosowaniu wobec Polski swojej procedury *ad hoc*.

(a) Zasada 34. Raport z czerwca 2018 r.

189. W rezultacie GRECO, na 80. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 18–22 czerwca 2018 r.), przyjęła uzupełnienie do sprawozdania oceniającego z IV rundy ewaluacyjnej w sprawie Polski (Zasada 34). GRECO skierowała do Polski następujące zalecenia. Po pierwsze, należało zmienić przepisy dotyczące wyboru sędziów do KRS w celu zapewnienia, aby co najmniej połowę członków KRS stanowili sędziowie wybrani przez środowisko sędziowskie. Po drugie, należało ponownie rozważyć kwestię utworzenia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej przy Sądzie Najwyższym oraz zmniejszyć zaangażowanie władzy wykonawczej w ustrój wewnętrzny Sądu Najwyższego. W odniesieniu do zmian strukturalnych w Sądzie Najwyższym i utworzenia dwóch nowych izb GRECO stwierdziła:

„31. Te reformy strukturalne zostały zgodnie poddane obszernej krytyce przez społeczność międzynarodową, w tym przez takie organy jak Komisja Wenecka, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) oraz Komisja Europejska. Na przykład pojawiły się obawy, że procedura dotycząca skarg nadzwyczajnych jest „niebezpieczna dla stabilności polskiego porządku prawnego”, a dodatkowo problematyczna ze względu na jej retroaktywność, pozwalającą na wznawianie spraw rozstrzygniętych na długo przed uchwaleniem USN, nie tylko tych, w których doszło do ustalenia nowych faktów. Ponadto utworzenie specjalnych izb rozpoznających skargi nadzwyczajne i sprawy dyscyplinarne skrytykowano jako działanie ustanawiające hierarchię w ramach sądu, ponieważ te dwie izby otrzymały specjalny status i mogą być postrzegane jako nadrzędne w stosunku do „zwykłych izb”: izba rozpoznająca skargi nadzwyczajne może badać decyzje podejmowane przez „zwykłe izby” SN, zaś izba dyscyplinarna jest

właściwa w sprawach dyscyplinarnych sędziów zasiadających w pozostałych izbach, a także przydzielono im oddzielny budżet (ponadto sędziowie izby dyscyplinarnej otrzymują wynagrodzenie wyższe o 40%). Ponadto wprowadzenie ławników do SN, uznawane przez władze polskie za sposób na wprowadzenie do systemu „czynnika społecznego”, również spotkało się z krytyką, częściowo ze względu na to, że jest to rozwiązanie obce innym systemom sądowiczym w Europie na poziomie sądów najwyższych, ale również ze względu na nieprzydatność ławników do rozstrzygania istotnych, zawiłych prawnie spraw. Szczególne obawy w tym względzie budzi fakt, że są oni wybierani przez władzę ustawodawczą, co może potencjalnie zagrozić ich niezależności”.

(b) (b) Zasada 34 Raport z grudnia 2019 r.

190. Na 84. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 2–6 grudnia 2019 r., GrecoRC4(2019)23) GRECO przyjęła drugie uzupełnienie do drugiego raportu zgodności, obejmujące działania następcze w stosunku do uzupełnienia do sprawozdania oceniającego z IV rundy ewaluacyjnej (Zasada 34) z czerwca 2018 r. Sprawozdanie opublikowano w dniu 16 grudnia 2019 r. Stwierdzono w nim, że „nie uczyniono nic, aby zmienić przepisy dotyczące wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa, która w swoim obecnym składzie nie spełnia standardów Rady Europy, aby zmniejszyć zaangażowanie władzy wykonawczej w ustrój wewnętrzny Sądu Najwyższego [oraz] aby zmienić procedury dyscyplinarne mające zastosowanie do sędziów Sądu Najwyższego”.

(c) Wstępny raport zgodności z 22 września 2021 r.

191. W dniu 22 września 2021 r. GRECO przyjęła wstępny raport zgodności oceniający środki podjęte przez polskie władze w celu wdrożenia zaleceń wydanych w sprawozdaniu oceniającym z IV rundy ewaluacyjnej w sprawie Polski (Zasada 34). W raporcie stwierdzono, że zalecenie zmiany przepisów dotyczących wyboru sędziów do KRS poprzez zapewnienie, aby co najmniej połowę członków KRS stanowili sędziowie wybrani przez środowisko sędziowskie, nie zostało zrealizowane. W odniesieniu do innego zalecenia, również niezrealizowanego, dotyczącego ustroju Sądu Najwyższego i jego nowych izb, GRECO stwierdziła:

„W odniesieniu do pierwszej części zalecenia GRECO zauważa, że zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym z grudnia 2019 r., (które weszły w życie w lutym 2020 r.[...]) zamiast rewizji powołania [Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych] SN, zgodnie z zaleceniem, rozszerzyły kompetencje obu izb, jedynym organem właściwym do rozstrzygania wniosków kwestionujących niezawisłość i bezstronność sędziów czyniąc [Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych], posiadającą także szczególną kompetencję do uchylania orzeczeń innych sądów, w tym innych izb Sądu Najwyższego, kwestionujących legitymację innych sędziów (art. 26 ust. 2–6) ustawy o Sądzie Najwyższym)”.

D. Unia Europejska

1. Prawo Unii Europejskiej

(a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

192. Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”) w odpowiednim zakresie stanowi:

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”.

(b) Traktat o Unii Europejskiej

193. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) stanowi:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Artykuł 19 ust. 1 TUE stanowi, co następuje:

„1. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów.

Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

(c) Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

194. Artykuł 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w wersji skonsolidowanej („TFUE”) stanowi:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

- a) o wykładni Traktatów;
- b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii;

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie”.

(d) Dyrektywa Rady 2000/78/WE

195. Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303, s. 16) dotyczy „chrony praw” i brzmi następująco:

„Państwa członkowskie zapewnią, aby procedury sądowe i/lub administracyjne [...] doprowadzenie do stosowania zobowiązań wynikających z niniejszej dyrektywy, były dostępne dla wszystkich osób, które uważają się za pokrzywdzone w związku z naruszeniem wobec nich zasady równego traktowania, nawet po zakończeniu związku, w którym przypuszczalnie miała miejsce dyskryminacja”.

2. Komisja Europejska

(a) Wszczęcie działań dotyczących ram praworządności

196. W dniu 13 stycznia 2016 r. Komisja Europejska („Komisja”) zadecydowała o zbadaniu sytuacji w Polsce w świetle ram praworządności. Wymiana korespondencji między Komisją a rządem polskim nie rozwiązała obaw Komisji. Ramy dotyczące praworządności zapewniły wytyczne dla dialogu między Komisją a danym państwem członkowskim w celu zapobiegania eskalacji systemowych zagrożeń praworządności.

197. W dniach 27 lipca i 21 grudnia 2016 r. Komisja przyjęła dwa zalecenia dotyczące praworządności w Polsce, koncentrując się na kwestiach dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności Komisja uznała, że w Polsce istnieje systemowe zagrożenie praworządności i zaleciła, aby władze polskie podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania tego zagrożenia. Komisja m. in. zaleciła władzom polskim, co następuje: a) pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a nie trzech sędziów wybranych przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej; oraz b) ogłoszenie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oraz zagwarantowanie, aby publikacja przyszłych wyroków była automatyczna i nie zależała od żadnej decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej.

(b) Zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2017/1520 (zalecenie trzecie)

198. W dniu 26 lipca 2017 r. Komisja przyjęła *trzecie zalecenie w sprawie praworządności w Polsce*, które stanowiło uzupełnienie jej dwóch wcześniejszych zaleceń. Obawy Komisji dotyczyły braku niezależnej i zgodnej z prawem kontroli zgodności z konstytucją oraz nowych przepisów

dotyczących polskiego sądownictwa, które doprowadziłyby do strukturalnego osłabienia niezależności sądownictwa w Polsce i miałyby natychmiastowy i konkretny wpływ na niezależne funkcjonowanie sądownictwa jako całości. W trzecim zaleceniu Komisja uznała, że znacznie zwiększyło się systemowe zagrożenie praworządności w Polsce, o którym była mowa w dwóch poprzednich zaleceniach. Komisja powtórzyła, że mimo różnicowania systemów wymiaru sprawiedliwości w Europie, istnieją zwykle standardy europejskie, które ustanowiono dla zagwarantowania niezależności sądownictwa. Komisja z wielkim niepokojem zauważyła, że po wejściu w życie nowych ustaw, o których mowa powyżej, polski system wymiaru sprawiedliwości nie będzie już zgodny z europejskimi standardami w tym zakresie.

(c) Zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2018/103 (zalecenie czwarte)

199. W dniu 20 grudnia 2017 r. Komisja przyjęła *czwarte zalecenie w sprawie praworządności w Polsce* w którym stwierdziła, że nie podjęto działań w związku z zastrzeżeniami sformułowanymi w poprzednich zaleceniach i że nastąpiło dalsze znaczne zwiększenie systemowego zagrożenia praworządności. W szczególności stwierdziła, że „nowe przepisy budzą poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z Konstytucją RP, co podkreślono w szeregu opinii, wyrażonych w szczególności przez Sąd Najwyższy, [KRS] i polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich”. Jednakże, jak wyjaśniono w zaleceniu w sprawie praworządności z dnia 26 lipca 2017 r., skuteczna kontrola konstytucyjności tych przepisów nie była już możliwa. Komisja stwierdziła:

„2.1.3. *Skarga nadzwyczajna*

18. Ustawa wprowadza nową formę kontroli sądowej prawomocnych i wiążących orzeczeń, tj. skargę nadzwyczajną. W terminie trzech lat od wejścia w życie ustawy Sąd Najwyższy będzie mógł uchylić, w całości lub w części, każde prawomocne orzeczenie wydane przez polski sąd w ciągu ostatnich 20 lat, w tym również orzeczenia Sądu Najwyższego, z pewnymi wyjątkami. Skargę nadzwyczajną może wnieść między innymi Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich. Podstawy wniesienia skargi nadzwyczajnej są szerokie: skarga nadzwyczajna może być wniesiona, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej oraz: 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji; lub 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; lub 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego [...].

19. Nowe postępowanie dotyczące skargi nadzwyczajnej budzi obawy w kontekście zasady pewności prawa, która ma fundamentalne znaczenie dla praworządności. Jak zaznaczył Trybunał Sprawiedliwości, należy zwrócić uwagę na znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej, zarówno dla porządku prawnego UE, jak i krajowych systemów prawnych: „Dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości istotne jest bowiem, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów,

były niepodważalne”. Europejski Trybunał Praw Człowieka stanął na stanowisku, że rewizja nadzwyczajna nie powinna stanowić zakamuflowanej skargi („appeal in disguise”) i że zaledwie możliwość istnienia dwóch opinii na jeden temat nie stanowi podstawy do ponownego rozpoznania sprawy.

20. Komisja Wenecka w swojej opinii na temat projektu ustawy o Sądzie Najwyższym podkreśliła, że skarga nadzwyczajna zagraża stabilności porządku prawnego w Polsce. Ponadto zwróciła uwagę, że umożliwi ona ponowne rozpoznanie każdej sprawy, w której sąd wydał orzeczenie w ciągu ostatnich 20 lat, praktycznie na dowolnej podstawie i taki system mógłby doprowadzić do sytuacji, w której żadne orzeczenie sądu nigdy już nie będzie prawomocne.

21. Nowa skarga nadzwyczajna także budzi obawy co do jej zgodności z ustawą zasadniczą. Zdaniem Sądu Najwyższego i Rzecznika Praw Obywatelskich ustawa narusza zasadę stabilności orzecznictwa i prawomocności orzeczeń, zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, a także prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

[...]

31. Poważne zastrzeżenia budzi również nowy system wyboru sędziów-członków [KRS]. W ugruntowanych standardach europejskich, w szczególności w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 r., stwierdza się, że „[Rada Sądownictwa] powinna być złożona co najmniej w połowie z sędziów, wybranych przez ich przedstawicieli spośród sędziów wszystkich szczebli i z poszanowaniem zasady pluralizmu wewnątrz wymiaru sprawiedliwości”. Organizacja systemu wymiaru sprawiedliwości, obejmująca ewentualne utworzenie Rady Sądownictwa, leży w gestii państw członkowskich. Kiedy jednak taka Rada Sądownictwa zostaje utworzona, jak miało to miejsce w Polsce, jej niezależność musi być zagwarantowana zgodnie z europejskimi standardami.

32. Do momentu uchwalenia ustawy o [KRS] polski system był całkowicie zgodny z przywołanymi standardami, ponieważ [KRS] składała się w większości z sędziów wybieranych przez ich przedstawicieli. Art. 1 pkt 1 oraz art. 7 ustawy o zmianie ustawy o [KRS] wprowadziłyby radykalne zmiany do tego systemu, stanowiąc, że 15 sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa wybiera lub ponownie wybiera Sejm. Ponadto nie ma gwarancji, że zgodnie z nową ustawą Sejm wybierze sędziów-członków Rady, którzy cieszą się poparciem środowiska sędziowskiego, ponieważ kandydatów na to stanowisko może zgłosić nie tylko grupa 25 sędziów, lecz również grupa co najmniej 2 tys. obywateli. Ponadto ostateczna lista kandydatów, którą zbiorczo zatwierdza Sejm, jest ustalana wcześniej przez komisję sejmową. Nowe zasady wyboru sędziów-członków [KRS] znacząco zwiększają wpływ Parlamentu na Radę oraz wpływają niekorzystnie na jej niezależność, wbrew europejskim standardom. Fakt, że sędziów-członków Rady będzie wybierał Sejm większością trzech piątych głosów, nie łagodzi tej obawy, ponieważ sędziowie-członkowie Rady nadal nie będą wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Ponadto w przypadku gdy nie uda się osiągnąć większości trzech piątych głosów, sędziowie-członkowie Rady będą wybierani przez Sejm bezwzględną większością głosów.

33. Ta sytuacja budzi zastrzeżenia z punktu widzenia niezależności sądownictwa. Na przykład sędzia sądu rejonowego, który ma wydać orzeczenie w sprawie wrażliwej politycznie i który jednocześnie zgłosił swoją kandydaturę na stanowisko sędziego sądu okręgowego, może skłaniać się ku zajęciu stanowiska preferowanego przez większość polityczną, aby nie zagrozić swoim szansom na otrzymanie awansu. Nawet jeżeli takie ryzyko nie zmaterializuje się, nowy system nie gwarantuje w wystarczającym stopniu zabezpieczenia niezależności, będącej kluczowym elementem utrzymania zaufania,

które powinny wzbudzać sądy w społeczeństwie demokratycznym. Podobnie asesorzy sądowi, zanim zostaną mianowani na stanowisko sędziego, będą podlegać ocenie przez podatną na naciski polityczne [KRS].

34. Komisja Wenecka stwierdziła, że wybór 15 sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Parlament w połączeniu z natychmiastowym zastąpieniem obecnych jej członków będzie skutkować daleko idącym upolitycznieniem tego organu. Komisja Wenecka zaleca, aby sędziowie-członkowie [KRS] byli wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, jak przewiduje obecna ustawa. Komisja wskazała również, że nowa ustawa osłabia niezależność Rady względem większości parlamentarnej oraz że przyczynia się do osłabienia niezależności całego systemu sądownictwa [...]”.

„3. SYSTEMOWE ZAGROŻENIE PRAWORZĄDNOŚCI

38. Komisja stwierdza zatem, że nastąpiło dalsze znaczne zwiększenie systemowego zagrożenia dla praworządności w Polsce, o którym mowa w zaleceniach z dnia 27 lipca 2016 r., 21 grudnia 2016 r. i 26 lipca 2017 r.

39. Komisja pragnie podkreślić, że niezależnie od wybranego modelu systemu wymiaru sprawiedliwości praworządność wymaga zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podziału władzy oraz pewności prawa. To państwa członkowskie decydują o kształcie swoich systemów wymiaru sprawiedliwości, w tym o ewentualnym ustanowieniu Rady Sądownictwa, która ma zagwarantować niezależność władzy sądowniczej. Jeżeli jednak państwo członkowskie powołało taką radę, jak ma to miejsce w przypadku Polski, gdzie w Konstytucji wyraźnie powierzono [KRS] zadanie ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, musi zagwarantować niezależność tej rady zgodnie z europejskimi standardami. Komisja z wielkim niepokojem zauważa, że po wejściu w życie nowych ustaw, o których mowa powyżej, polski system prawny nie byłby już zgodny z tymi standardami”.

(d) Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce

200. W dniu 20 grudnia 2017 r. Komisja wszczęła procedurę w trybie art. 7 ust. 1. Był to pierwszy przypadek zastosowania tej procedury. Komisja przedłożyła Radzie Unii Europejskiej uzasadniony wniosek (COM/2017/0360), w którym zwróciła się do niej o stwierdzenie, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, będącej jedną z wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz o skierowanie do Polski odpowiednich zaleceń w tym zakresie. Odpowiednie fragmenty wniosku mają następujące brzmienie:

„135. Ustawa wprowadza zmiany do struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego, uzupełniając ją o dwie nowe izby. Nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie rozpatrywać sprawy wnoszone w ramach nowej procedury skargi nadzwyczajnej. Wydaje się, że ta nowa izba składać się będzie w większości z nowych sędziów oraz że będzie stwierdzać ważność powszechnych i lokalnych wyborów i zajmować się rozpoznawaniem protestów wyborczych, w tym protestów wyborczych w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Dodatkowo nowa autonomiczna Izba Dyscyplinarna składająca się wyłącznie z nowych sędziów będzie kontrolować w pierwszej i drugiej instancji sprawy dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego. Dwie wspomniane wyżej nowe, w dużej mierze

autonomiczne izby, w skład których wchodzi nowi sędziowie, budzą obawy w kontekście zasady podziału władz. Jak stwierdziła Komisja Wenecka, choć obydwie izby stanowią część Sądu Najwyższego, w praktyce znajdują się one powyżej wszystkich innych izb, co rodzi ryzyko, że cały system wymiaru sprawiedliwości będzie zdominowany przez te izby, w skład których wchodzi nowi sędziowie wybrani przy zdecydowanym wpływie rządzącej większości. Ponadto Komisja Wenecka podkreśliła, że ustawa o Sądzie Najwyższym sprawi, że kontrola sądowa protestów wyborczych będzie szczególnie podatna na naciski polityczne, co rodzi poważne zagrożenie dla funkcjonowania demokracji w Polsce. [...]

**5. Stwierdzenie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości,
o których mowa w art. 2 TUE**

[...]

(172). Komisja jest zdania, że sytuacja opisana w poprzednich sekcjach stanowi wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, o której mowa w art. 2 TUE. Komisja dochodzi do tego wniosku po rozważeniu wymienionych wyżej faktów.

(173). Komisja zauważa, że w okresie dwóch lat przyjęto ponad 13 kolejnych ustaw, które naruszają całą strukturę systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, [KRS], prokuratury i Krajowej Szkoły Sądownictwa. Wspólną cechą charakteryzującą wszystkie te zmiany ustawodawcze jest to, że władza wykonawcza lub ustawodawcza zyskuje systematycznie możliwość znacznego ingerowania w skład, uprawnienia, administrację i funkcjonowanie wspomnianych władz i organów. Zmiany ustawodawcze i ich łączne skutki są poważnym zagrożeniem dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz podziału władz w Polsce, które to zasady stanowią podstawowe elementy praworządności. Komisja zauważa też, że tak nasiloną działalność ustawodawczą prowadzono bez odpowiednich konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, a nie w duchu lojalnej współpracy wymaganej między poszczególnymi władzami państwa i bez uwzględnienia opinii licznych europejskich i międzynarodowych organizacji”.

201. Procedura wszczęta w trybie art. 7 ust. 1 TUE wciąż jest rozpatrywana przez Radę Unii Europejskiej.

3. Parlament Europejski

(a) Rezolucja z 2017 r.

202. W dniu 15 listopada 2017 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie sytuacji praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)). W rezolucji tej powtórzono, że niezależność sądownictwa została zapisana w art. 47 Karty i art. 6 Konwencji oraz stanowiła zasadniczy wymóg demokratycznej zasady podziału władz, która została również odzwierciedlona w art. 10 Konstytucji RP. Wyrażono w niej głębokie zaniepokojenie w związku ze zmianą przepisów dotyczących polskiego sądownictwa, w szczególności ich potencjałem do podważenia strukturalnej niezależności sądów i osłabienia praworządności w Polsce. Polski Parlament i Rząd zostały wezwane do pełnego wdrożenia wszystkich zaleceń Komisji i Komisji Weneckiej oraz do powstrzymania się od przeprowadzania

jakichkolwiek reform, które zagrażałyby poszanowaniu praworządności, a w szczególności niezawisłości sądownictwa. W tym względzie w rezolucji wezwano do odłożenia przyjęcia jakichkolwiek ustaw do czasu dokonania właściwej oceny przez Komisję i Komisję Wenecką.

(b) Rezolucja z 2020 r.

203. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia praworządności przez Rzeczpospolitą Polską (2017/0360R(NLE)), w zakresie mającym znaczenie dla sprawy, brzmi następująco:

**Skład i funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej i
Izby Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego**

[Parlament Europejski]

12. Jest zaniepokojony faktem, że nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (zwana dalej „Izbą Nadzwyczajną”), która złożona jest w większości z sędziów wybranych przez nową Krajową Radę Sądownictwa (KRS) i która może nie spełniać wymogów niezawisłego sądu w ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ma stwierdzać ważność wyborów powszechnych oraz rozpatrywać skargi wyborcze; zauważa, że budzi to poważne wątpliwości co do podziału władzy i funkcjonowania polskiej demokracji, ponieważ sprawia, że decyzje sądu w sprawie skarg wyborczych są szczególnie podatne na wpływy polityczne, i może doprowadzić do braku pewności prawa, jeśli chodzi o ważność takiej weryfikacji.

20. Przypomina, że w 2018 r. utworzono dwie nowe izby Sądu Najwyższego, a mianowicie Izbę Dyscyplinarną i Izbę Nadzwyczajną, w skład których weszli nowo mianowani sędziowie wybrani przez nową KRS i którym powierzono specjalne uprawnienia, na przykład Izbie Nadzwyczajnej przyznano prawo do uchylania prawomocnych orzeczeń sądów niższych instancji lub samego Sądu Najwyższego w drodze procedury nadzwyczajnej, a Izbie Dyscyplinarnej przyznano prawo do dyscyplinowania innych sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, co oznacza *de facto* powstanie »Sądu Najwyższego w Sądzie Najwyższym«;

21. Przypomina, że w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości, w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej, orzekł, że sądy krajowe mają obowiązek pominąć przepisy prawa krajowego zastrzegające właściwość do rozpoznania sprawy, w której prawo Unii może być zastosowane, dla organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności;

22. Zwraca uwagę, że sąd odsyłający (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego) stwierdził następnie w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., że Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu prawa polskiego i unijnego, a w dniu 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przyjął uchwałę, w której ponownie podkreślił, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem ze względu na brak niezawisłości i w związku z tym jej orzeczeń nie można uznać za orzeczenia należycie ustanowionego sądu; z głębokim zaniepokojeniem odnotowuje

oświadczenie władz polskich, że orzeczenia te nie mają znaczenia prawnego, jeżeli chodzi o dalsze funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej i nowej KRS, oraz fakt, że w dniu 20 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny uznał uchwałę Sądu Najwyższego za niezgodną z Konstytucją, co tworzy niebezpieczny dualizm sądowiczy w Polsce i prowadzi do otwartej negacji nadrzędności prawa Unii, w szczególności art. 19 ust. 1 TUE, który w wykładni Trybunału Sprawiedliwości ogranicza skuteczność i stosowanie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. przez polskie sądy;

23. Odnotowuje postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2020 r. nakazujące Polsce natychmiastowe zawieszenie stosowania przepisów krajowych dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej i wzywa władze polskie do szybkiego wykonania tego postanowienia; wzywa władze polskie do pełnego wykonania tego postanowienia, a Komisję – do skierowania do Trybunału Sprawiedliwości dodatkowego wniosku o wydanie nakazu zapłaty grzywny w przypadku uporczywego niestosowania się do postanowienia; wzywa Komisję do pilnego wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z przepisami krajowymi dotyczącymi właściwości Izby Nadzwyczajnej, ponieważ jej skład jest obciążony tymi samymi uchybieniami co skład Izby Dyscyplinarnej;

Skład i funkcjonowanie nowej Krajowej Rady Sądownictwa

24. Przypomina, że ustanowienie rady sądownictwa leży w gestii państw członkowskich, należy jednak zagwarantować niezawisłość takiej rady zgodnie ze standardami europejskimi i konstytucją danego państwa członkowskiego; przypomina, że po reformie KRS, która jest organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektóre inne ustawy środowisko sędziowskie w Polsce utraciło prawo do delegowania przedstawicieli do KRS, a tym samym do wywierania wpływu na nominacje i awanse sędziów; przypomina, że przed reformą 15 z 25 członków KRS było wybieranych przez środowisko sędziowskie, a od czasu reformy z 2017 r. sędziowie ci są wybierani przez Sejm RP; wyraża głębokie ubolewanie, że krok ten, w połączeniu z przedwczesnym zakończeniem mandatów wszystkich członków KRS nominowanych na podstawie starych przepisów na początku 2018 r., doprowadził do poważnego upolitycznienia KRS;

25. Przypomina, że Sąd Najwyższy, stosując kryteria określone przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., stwierdził w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., w decyzjach z dnia 15 stycznia 2020 r. i w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r., że decydująca rola nowej KRS w wyborze sędziów nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej podważa niezawisłość i bezstronność tej izby; jest zaniepokojony statusem prawnym sędziów powoływanych lub awansowanych przez KRS w jej obecnym składzie oraz wpływem, jaki ich udział w orzekaniu może mieć na ważność i legalność postępowań;

26. Przypomina, że w dniu 17 września 2018 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) zawiesiła nową KRS ze względu na to, że nie spełnia ona już wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a w kwietniu 2020 r. ENCJ wszczęła procedurę wydalenia; [...]

67. Wzywa Radę do jak najszybszego wznowienia formalnych wysłuchań, z których ostatnie odbyło się w grudniu 2018 r., oraz do uwzględnienia w tych wysłuchaniach

wszystkich najnowszych i najważniejszych negatywnych wydarzeń w dziedzinie praworządności, demokracji i praw podstawowych; wzywa Radę do podjęcia wreszcie działań na mocy procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE i stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską wartości, o których mowa w art. 2 TUE, w świetle przytłaczających dowodów przedstawionych w niniejszej rezolucji oraz w licznych sprawozdaniach organizacji międzynarodowych i europejskich, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w sprawozdaniach organizacji społeczeństwa obywatelskiego; zdecydowanie zaleca, aby w następstwie wysłuchań Rada skierowała do Polski konkretne zalecenia, zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 1 TUE, i wskazała terminy zastosowania się do tych zaleceń; ponadto wzywa Radę, by zobowiązała się do terminowej oceny wdrożenia tych zaleceń; apeluje do Rady, by regularnie informowała Parlament i ściśle z nim współpracowała oraz by prowadziła prace w przejrzysty sposób w celu umożliwienia konstruktywnego uczestnictwa i nadzoru ze strony wszystkich instytucji i organów europejskich oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego [...]”.

4. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

(a) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 r. (A.K. i Inni, Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego; sprawy połączone C-585/18, C-624/18, C-625/18)

204. W sierpniu i wrześniu 2018 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego skierowała do TSUE trzy wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w trzech toczących się przed nim sprawach. Wnioski dotyczyły głównie kwestii, czy nowo utworzona Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego spełnia, w świetle okoliczności, w jakich została utworzona i powołano jej członków, wymogi niezawisłości i bezstronności wymagane na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Pytania brzmią następująco:

„W sprawie C-585/18 pytania prejudycjalne brzmią następująco:

„1) Czy art. 267 [akapit trzeci] TFUE [...] w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 [Karty praw podstawowych] należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy odwołującego się sędziego sądu krajowego – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów ([KRS]), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?

2) W przypadku odpowiedzi negatywnej na pierwsze pytanie, czy art. 267 akapit [trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 [karty praw podstawowych] należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?”.

52. W sprawach C-624/18 i C-625/18 pytania prejudycjalne zostały sformułowane w następujący sposób:

„1) Czy art. 47 karty praw podstawowych w związku z art. 9 ust. 1 [dyrektywy 2000/78] należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia do sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego środka prawnego (pozwu) opartego na zarzucie naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek wobec sędziego tego sądu wraz z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia zgłoszonego roszczenia, sąd ten – w celu udzielenia ochrony uprawnieniom wynikającym z prawa unijnego przez zastosowanie środka tymczasowego przewidzianego w prawie krajowym – ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość w sprawie, w której wniesiono środek zaskarżenia, dla komórki organizacyjnej tego sądu, która nie działa ze względu na niepowołanie orzekających w niej sędziów?

2) W przypadku powołania sędziów do orzekania w komórce organizacyjnej właściwej w świetle prawa krajowego do rozpoznania wniesionego środka prawnego, czy art. 267 [akapit trzeci] TFUE [...] w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy sędziego sądu krajowego w pierwszej i drugiej instancji – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów ([KRS]), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?

3) W przypadku odpowiedzi negatywnej na drugie pytanie, czy art. 267 akapit [trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?”.

205. W dniu 27 czerwca 2019 r. Rzecznik Generalny Tanehev wydał opinię, w której stwierdził, że Izba Dyscyplinarna nie spełniła wymogów niezawisłości określonych w art. 47 Karty (główne tezy odnoszące się do tego wniosku zob. §§ 131–135 opinii).

206. W dniu 19 listopada 2019 r. TSUE wydał orzeczenie w trybie prejudycjalnym w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18. Przypominając, że interpretacja art. 47 Karty została potwierdzona przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące art. 6 ust. 1 Konwencji, Trybunał Sprawiedliwości przypominał następujące zasady, uznane za istotne w tym kontekście. Stwierdził on między innymi, co następuje:

„133. [...] W tym względzie i w odniesieniu do samych okoliczności, w jakich doszło do powołania członków Izby Dyscyplinarnej, należy na wstępie sprecyzować, że sam fakt, iż są oni powoływani przez Prezydenta RP, nie może powodować zależności owych członków od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A., C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 99; a także orzeczenia ETPC: z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*,

CE:ECHR:1984:0628JUD000781977,§79; z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie *Zolotas przeciwko Grecji*, CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, §§ 24, 25; z dnia 9 listopada 2006r. w sprawie *Sacilor Lormines przeciwko Francji*, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 67; a także z dnia 18 października 2018 r. w sprawie *Thiam przeciwko Francji*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

134. Pozostaje jednak konieczne upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu tych członków są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 111].

136. W niniejszym wypadku należy zauważyć, że art. 30 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym określa wszystkie warunki, jakie musi spełnić osoba, aby mogła zostać powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego tego sądu. Ponadto na podstawie art. 179 Konstytucji i art. 29 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym sędziowie Izby Dyscyplinarnej są, podobnie jak sędziowie mający zasiadać w innych izbach tego sądu, powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, czyli organu, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

137. Interwencja takiego organu w kontekście procesu powoływania sędziów może zaś, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, UE:C:2019:531, pkt 115; zob. również, podobnie, orzeczenie ETPC z dnia 18 października 2018 r. w sprawie *Thiam przeciwko Francji*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 81, 82]. W szczególności uzależnienie samej możliwości powołania sędziego Sądu Najwyższego przez Prezydenta RP od istnienia rekomendacji KRS w tym zakresie może w sposób obiektywny zakreślić ramy uznania, jakim dysponuje Prezydent RP przy wykonywaniu powierzonej mu w ten sposób prerogatywy.

138. Może być tak jednak wyłącznie, w szczególności, pod warunkiem, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 116].

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

140. 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.

141. Sąd odsyłający powołuje się na szereg czynników, które jego zdaniem mogą wzbudzać wątpliwości co do niezależności KRS.

142. W tym względzie, 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.

143. Przyjąwszy takie zastrzeżenie, należy wskazać, że wśród czynników wymienionych przez sąd odsyłający istotne do celów takiej całościowej oceny mogą okazać się następujące okoliczności: po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu; po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez grupę 2000 obywateli lub 25 sędziów, co sprawia, że taka reforma prowadzi do zwiększenia liczby członków KRS z nadania sił politycznych lub przez nie wybranych do 23 z 25 członków, których liczy ten organ; a także, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie – nieprawidłowości, o których wspomina sąd odsyłający i których weryfikacji sąd ten będzie zobowiązany dokonać, jeśli zajdzie tego potrzeba.

144. Do celów rzeczzonej całościowej oceny sąd odsyłający może także zasadnie uwzględnić sposób, w jaki wspomniany organ wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz wykonuje swoje poszczególne kompetencje, a w szczególności, czy czyni to w sposób, który może podać w wątpliwość jego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

145. Ponadto i z uwagi na to, że – jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał – decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy sposób, w jaki ustawa o KRS określa w swym art. 44 ust. 1 i 1a zakres odwołania, które przysługuje od uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu, umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie (zob. podobnie orzeczenie ETPC z dnia 18 października 2018 r. w sprawie *Thiam przeciwko Francji*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 25, 81).

146. Niezależnie od przeprowadzenia tego badania dotyczącego okoliczności, w jakich zostali powołani nowi sędziowie Izby Dyscyplinarnej, oraz roli odgrywanej w tym zakresie przez KRS, sąd odsyłający może zostać skłoniony – dla celów ustalenia, czy ten organ sądowy i jego członkowie spełniają wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 Karty praw podstawowych – do wzięcia pod uwagę także innych czynników charakteryzujących wspomniany organ w sposób bardziej bezpośredni.

147. Dotyczy to, po pierwsze, podkreślonej przez sąd odsyłający okoliczności, że takiemu organowi w sposób szczególny przyznano, na podstawie art. 27 § 1 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, wyłączną właściwość w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz z zakresu

przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, w których to sprawach dotychczas rozstrzygały sądy powszechne.

148. Choć ta okoliczność nie jest jako taka rozstrzygająca, to należy jednak przypomnieć, w szczególności jeżeli chodzi o sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, takie jak sprawy w postępowaniu głównym, że ich przydzielenie Izbie Dyscyplinarnej nastąpiło równoległe z przyjęciem, szeroko kontestowanym, przepisów nowej ustawy o Sądzie Najwyższym przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i zastosowanie owego środka wobec urzędujących sędziów tego sądu oraz przyznających Prezydentowi RP dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów rzeczonego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku.

149. W tym względzie należy zaś przypomnieć, że w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)* (C-619/18, EU:C:2019:531), Trybunał stwierdził, iż z powodu przyjęcia wspomnianych środków Rzeczpospolita Polska naruszyła nieusuwalność i niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego i uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

150. Po drugie, w takim kontekście należy również zwrócić uwagę na podkreślaną przez sąd odsyłający okoliczność, że na podstawie art. 131 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym w skład Izby Dyscyplinarnej mogą wchodzić wyłącznie nowo powołani sędziowie, z wykluczeniem tym samym sędziów pełniących już urząd na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

151. Po trzecie, należy zauważyć, że chociaż Izba Dyscyplinarna została utworzona jako izba Sądu Najwyższego, to w odróżnieniu od pozostałych izb wchodzących w skład tego sądu wydaje się ona posiadać – co wynika zwłaszcza z art. 20 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym – szczególnie wysoki stopień autonomii w ramach tego sądu.

171. Zważywszy na ogół powyższych rozważań, odpowiedź na pytania drugie i trzecie w sprawach C-624/18 i C-625/18 winna brzmieć następująco:

Artykuł 47 Karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.

Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego. W razie gdyby tak było, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, ażeby spory te

mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezawisłości i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie”.

(b) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba) z dnia 2 marca 2021 r. (C-824/18)

207. We wniosku z dnia 21 listopada 2018 r., uzupełnionym w dniu 26 czerwca 2019 r., Naczelny Sąd Administracyjny wystąpił do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach dotyczących osób, które ubiegały się o stanowisko sędziego w Sądzie Najwyższym, w Izbach Cywilnej i Karnej, ale nie uzyskały rekomendacji KRS, która w zamian zaproponowała innych kandydatów. Pierwsza ze spraw dotyczyła skarżącego A.B., który nie został rekomendowany do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego i który zaskarżył uchwałę KRS nr 330/2018 do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny zdecydował o zawieszeniu wykonania zaskarżonej uchwały KRS (zob. paragrafy 38–45 i 122–125 powyżej). W istotnym dla sprawy zakresie pytanie ma następujące brzmienie:

„1. Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 [karty praw podstawowych] i art. 9 ust. 1 dyrektywy [2000/78] oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że

– dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do skutecznego środka prawnego i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy, przyznając prawo odwołania do sądu w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego (Sądu Najwyższego), wiąże walor prawomocności i skuteczności rozstrzygnięcia podejmowanego w postępowaniu kwalifikacyjnym poprzedzającym przedstawienie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego wymienionego sądu z sytuacją niezaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie łącznego rozpatrzenia i oceny wszystkich kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego przez wszystkich uczestników postępowania kwalifikacyjnego, wśród których jest również kandydat niezainteresowany w zaskarżeniu wymienionego rozstrzygnięcia, a mianowicie kandydat, którego dotyczy wniosek o powołanie do pełnienia urzędu, co w rezultacie:

– niweczy skuteczność środka zaskarżenia oraz możliwość przeprowadzenia przez właściwy sąd rzeczywistej kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego?” [...]

„[Pytanie dodatkowe do pytania 1.] Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 [karty praw podstawowych] i art. 9 ust. 1 dyrektywy [2000/78] oraz art. 267 akapit trzeci TFUE należy interpretować w ten sposób, że

– dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do sądu i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy usuwa z porządku prawnego stosowne przepisy o właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz o prawie wniesienia do tego sądu odwołania od uchwał [KRS], a także wprowadza rozwiązanie, z którego wynika, że postępowania w sprawach wymienionych odwołań wszczęte

i niezakończone przed dniem wprowadzanych zmian (derogacji) podlegają umorzeniu z mocy prawa, co w rezultacie:

– niweczy prawo do sądu w zakresie odnoszącym się do kontroli wymienionych uchwał [KRS] oraz kontroli prawidłowości przebiegu postępowań kwalifikacyjnych, w których zostały one podjęte, [...]?

208. W dniu 17 grudnia 2020 r. Rzecznik Generalny Tanchev przedstawił swoją opinię, którą zakończył następującą propozycją wykładni art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 267 TFUE (zob. paragrafy 193 i 194 powyżej) Rzecznik Generalny uznał za istotne ustalenia Sądu Najwyższego w seriach orzeczeń z dnia 5 grudnia 2019 r., 15 stycznia i 23 stycznia 2020 r., które potwierdziły, że KRS w obecnym składzie nie była bezstronna i niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Stwierdził również m.in.:

„107. Trybunał podkreślił (44), że „[p]onadto i z uwagi na to, że – jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał – decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy sposób, w jaki ustawa o KRS określa w swym art. 44 ust. 1 i 1a *zakres odwołania, które przysługują od uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu, umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie* (zob. podobnie orzeczenie ETPC z dnia 18 października 2018 r. w sprawie *Thiam przeciwko Francji*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 25, 81) (podkreślenie dodano).

108. W polskich realiach niespełnienie określonych przez Trybunał w poprzednim punkcie minimalnych standardów w zakresie kontroli sądowej ma *bezpośredni wpływ* na ocenę niezawisłości powołanych sędziów.

109. Moim zdaniem istotne jest, by Trybunał uznał w niniejszej sprawie, że o ile niektóre rodzaje postępowań i zasady odnoszące się do powoływania sędziów w państwach członkowskich (a zatem również niedostępność środka prawnego przed sądem w ramach takich postępowań, jak ma to miejsce w sprawie w postępowaniu głównym), nie mogą być jako takie kwestionowane w świetle prawa Unii, o tyle *mogą one okazać się niedopuszczalne, jeżeli są wynikiem zalecenia organu, który sam w sposób oczywisty nie jest niezależny*.

110. Po pierwsze, omawiane uchwały KRS stanowią w istocie decyzje administracyjne, które wywołują skutki prawne dla osób kandydujących na dane stanowisko sędziowskie. 45) Podobnie jak w wypadku każdej innej interwencji państwa, proces powoływania na stanowiska sędziowskie winien być regulowany przepisami prawa, których przestrzeganie powinno podlegać kontroli sprawowanej przez niezależny organ sądowy.

111. Między innymi Europejska karta o statusie sędziów (46) ustanawia bowiem »prawo odwołania się« do niezależnego organu takiego jak opisany powyżej przez każdego sędziego, który uważa, że prawa wynikające z jego statusu lub ogólniej jego niezawisłość albo prawo do rzetelnego procesu zostały naruszone lub są w jakikolwiek sposób zagrożone. Oznacza to, że sędziowie nie są pozbawieni obrony przed naruszeniem ich niezawisłości. Prawo do wniesienia środka prawnego jest gwarancją niezbędną, ponieważ ustanowienie zasad mających na celu ochronę władzy

sądowniczej, bez obwarowania ich trwałymi mechanizmami gwarantującymi ich skuteczne wdrożenie byłoby jedynie mrzonką.

112. ETPC miał już okazję potwierdzić w wyroku *Denisov przeciwko Ukrainie*, że rady sądownictwa powinny same spełniać standardy ustanowione w art. 6 EKPC albo ich decyzje powinny podlegać kontroli sprawowanej przez organ, który je spełnia. Kwestia zgodności z podstawowymi gwarancjami niezawisłości i bezstronności może powstać, jeżeli już sama struktura i funkcjonowanie rady sądownictwa takiej jak KRS (w kontekście tamtej sprawy działającej jako organ dyscyplinarny) wzbudza istotne zastrzeżenia w tym zakresie [...].

W dalszej części opinii, w zakresie istotnym dla sprawy, czytamy:

„129. W świetle powyższych rozważań uważam [...] że z uwagi na szczególne okoliczności zaistniałe w Polsce kontrola sądowa postępowań nominacyjnych przez sąd, którego niezawisłość nie budzi żadnych wątpliwości, jest z perspektywy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nieodzowna dla zachowania niezawisłości sędziów powołanych w ramach tych postępowań. Wynika to w szczególności z szybkiego tempa zmian polskich przepisów ustawowych regulujących kontrolę sądową postępowań kwalifikacyjnych prowadzonych przez KRS i wydawanych przez nią uchwał (w szczególności zaś ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r.) – przepisów, które wydają się być sprzeczne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (taka kontrola należy jednak do polskich sądów). Zmiany te wzbudzają uzasadnione wątpliwości co do tego, czy proces nominacji jest obecnie ukierunkowany na wyłonienie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego tak ważnej i ustrojowej instytucji jaką jest Sąd Najwyższy, będący sądem ostatniej instancji, kandydatów immanentnie niezależnych, a nie politycznie wygodnych. Ponadto doktryna wskazuje także, że na gruncie utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego sprzed 2015 r. Konstytucja RP wymaga, by postępowania nominacyjne i uchwały KRS podlegały kontroli sądowej. W specyficznym kontekście Polski kontrola sądowa uchwał KRS stanowiła istotną gwarancję obiektywności i bezstronności postępowań nominacyjnych oraz konstytucyjnego prawa równego dostępu do pełnienia urzędu.

[...]

132. A zatem »[z orzecznictwa] wynika, że nieprawidłowość, której dopuszczono się przy mianowaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą naruszenie art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze karty, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że *stwarza ona rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura mianowania, i wzbudzając w ten sposób uzasadnione wątpliwości w przekonaniu jednostek co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy chodzi o podstawowe normy stanowiące integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa* (podkreślenie moje).

133. Z całości powyższych rozważań wynika, że sąd odsyłający może zachować swoją właściwość do rozpoznania spraw w postępowaniu głównym.

134. Uważam jednak (podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich), że nie można dopuścić właściwości sądu krajowego, który byłby normalnie umocowany do orzekania w sprawach tego typu co sprawy w postępowaniu głównym, czyli Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, ponieważ w każdym wypadku warunki i zasady, na jakich zostali powołani sędziowie zasiadający w tej izbie, wzbudzają wątpliwości co do jej niezależności, a sama ta izba stała się już przedmiotem orzeczenia, że nie jest

niezawisłym sądem w rozumieniu prawa Unii. Także pozostałe izby, w których zasiadają sędziowie powołani na podstawie uchwał KRS o tym samym charakterze co uchwały będące przedmiotem spraw w postępowaniu głównym, nie stanowią właściwego forum do rozpoznania tych spraw z uwagi na zasadę *nemo iudex in causa sua* (nikt nie może być sędzią we własnej sprawie).

135. A zatem postępowanie odwoławcze przed sądem odsyłającym jest jedynym postępowaniem sądowym umożliwiającym skarżącym w postępowaniu głównym jako kandydatom do pełnienia urzędu sędziego uzyskanie obiektywnej kontroli postępowania nominacyjnego na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym jako sądzie ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 ust. 3 TFUE, który jest objęty gwarancjami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

136. Zważywszy, że na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, iż sąd odsyłający może pominąć skutki ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. i uznać się za właściwy do orzekania w sprawach w postępowaniu głównym zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym przed przyjęciem tej ustawy, należy teraz zająć się omówieniem dwóch pierwszych pytań prejudycjalnych. Pytania te koncentrują się na wymaganiach, jakie prawo Unii może ewentualnie nakładać z punktu widzenia zasady skuteczności (pytanie pierwsze) i zasady równego traktowania (pytanie drugie) w odniesieniu do przewidzianych w prawie krajowym środków zaskarżenia takich jak wniesione w postępowaniu głównym.

[...]

146. Uważam (podobnie jak sąd odsyłający), że środek zaskarżenia dostępny dla uczestników postępowania, w przypadku których nie przedstawiono wniosku o powołanie, jest zupełnie nieskuteczny, ponieważ nie zmienia sytuacji prawnej kandydata odwołującego się w postępowaniu zakończonym uchyloną uchwałą KRS. Nie pozwala on również na przeprowadzenie ponownej oceny kandydatury takiej osoby na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, jeżeli kandydatura ta została zgłoszona w związku z ogłoszeniem konkursu na dane konkretne stanowisko sędziowskie. [...]

155. Ponadto zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga, aby ostateczne orzeczenie wydane przez sąd w następstwie tej kontroli było skuteczne i by owa skuteczność była zagwarantowana, gdyż w przeciwnym razie orzeczenie stanie się iluzoryczne.

[...]

V. Wnioski

[...]

1. Uwzględniając kontekst i układ innych okoliczności zaistniałych w Polsce i wskazanych przez sąd odsyłający [w szczególności mając na uwadze, że: a) polski ustawodawca zmienił krajowe ramy prawne w tym celu, by postępowania o uchylenie zobowiązań państwa członkowskiego i odesłania prejudycjalne skierowane do Trybunału stały się bezprzedmiotowe; b) mimo wstrzymania przez sąd odsyłający wykonania spornych uchwał Prezydent RP tak czy inaczej dokonał powołania na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego ośmiu nowych sędziów zarekomendowanych przez KRS w tych uchwałach; a także c) ustawodawca polski, uchwalając ustawę z dnia 26 kwietnia 2019 r., zignorował orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, z których wyraźnie wynika, że uchwały KRS takie jak uchwały zaskarżone w postępowaniu głównym powinny podlegać kontroli sądowej], art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustanowieniu przepisów krajowych takich jak te zawarte w ustawie z dnia 26 kwietnia 2019 r., w zakresie, w jakim nakazują one

umorzenie z mocy prawa postępowań takich jak to toczące się przed sądem odsyłającym, jednocześnie wyłączając jakiekolwiek przeniesienie właściwości do rozpoznania tych spraw na inny sąd krajowy lub możliwość ponownego wniesienia tych spraw do innego sądu krajowego;

- Taki stan rzeczy, w sytuacji gdy sąd krajowy pierwotnie właściwy w tych sprawach, po skutecznym wszczęciu procedury kontroli wskazanych uchwał KRS, wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi, niweczy prawo do sądu również w zakresie, w jakim w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem (pierwotnie) właściwym do jej rozpoznania pozbawia następnie ten sąd skutecznego inicjowania trybu prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości oraz prawa oczekiwania na jego orzeczenie, podważając tym samym unijną zasadę lojalnej współpracy.

Zniesienie (prawa do) środka prawnego przed sądem, który do tej pory przysługiwał w sprawie takiej jak sprawy w postępowaniu głównym, a w szczególności zastosowanie skutków takiego zniesienia do jednostek, które – podobnie jak skarżący w postępowaniu głównym – wniosły już odwołanie, stanowi (z uwagi na kontekst i układ innych okoliczności wskazanych przez sąd odsyłający, które leżą u podstaw zniesienia tego prawa) środek o charakterze mogącym spowodować – czy w istocie nasilić – brak oznak niezawisłości i bezstronności sędziów faktycznie powołanych na stanowisko sędziowskie w danym sądzie, jak również samego tego sądu. Taki brak oznak niezawisłości i bezstronności narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”.

209. W dniu 2 marca 2021 r. TSUE wydał orzeczenie w trybie prejudycjalnym. TSUE zwrócił uwagę, że zgodnie ze znowelizowanymi w lipcu 2018 r. przepisami przewidziano, że o ile wszyscy uczestnicy postępowania o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego nie zakwestionują odpowiedniej uchwały KRS, uchwała ta staje się ostateczna. W 2019 r. ponownie zmieniono przepisy i niemożliwe stało się wnoszenie odwołań w indywidualnych sprawach od orzeczeń KRS dotyczących rekomendacji lub odmowy rekomendacji kandydatów do powołania na stanowiska sędziowskie Sądu Najwyższego. Co więcej, reforma ta umorzyła takie nierozstrzygnięte odwołania z mocy prawa, *de facto* pozbawiając Naczelny Sąd Administracyjny kompetencji w tych sprawach. W tym kontekście TSUE orzekł, co następuje:

„113 Co się tyczy spraw w postępowaniu głównym warto przypomnieć, że sąd odsyłający rozpatruje odwołania, w których kandydaci na stanowiska sędziowskie w Izbie Cywilnej i Izbie Karnej Sądu Najwyższego kwestionują uchwały, na mocy których KRS nie uwzględniła ich kandydatury i przedstawiła Prezydentowi RP innych kandydatów celem powołania na te stanowiska.

114 W tym względzie, po pierwsze, bezsporne jest, że Sąd Najwyższy, a w szczególności Izba Cywilna i Izba Karne tego sądu, mogą w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii oraz że należą one – jako „sąd” w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie – do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym powinny spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo].

115 Po drugie, należy przypomnieć, że dla zagwarantowania, by takie organy mogły same zapewniać skuteczną ochronę prawną wymaganą na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, kluczowe jest zachowanie niezależności takich organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do niezawisłego sądu [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo].

116 Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, ten wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego [wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność sądów powszechnych)*, C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 106 i przytoczone tam orzecznictwo].

[...] 124. Zauważywszy, że na podstawie art. 179 Konstytucji sędziowie Sądu Najwyższego są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, czyli organu, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, Trybunał wyjaśnił w pkt. 137 wyroku *A.K. i Inni*, że interwencja takiego organu w kontekście procesu powoływania sędziów może, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu poprzez zakreślenie ram uznania, jakim dysponuje Prezydent RP przy wykonywaniu powierzonej mu prerogatywy.

125 W pkt. 138 tego wyroku Trybunał wskazał natomiast, że może być tak jednak wyłącznie pod warunkiem, w szczególności, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie.

126 W tym względzie należy zauważyć, że – jak podkreślił sąd odsyłający – na podstawie art. 179 Konstytucji akt, w którym KRS rekomenduje danego kandydata do powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, stanowi warunek sine qua non, aby taki kandydat mógł na nie zostać powołany przez Prezydenta RP. Rola KRS w tym procesie nominacyjnym jest zatem pierwszoplanowa.

127 W tym kontekście stopień niezależności KRS od polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu powierzonych jej zadań może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezależności i bezstronności wynikające z prawa Unii (zob. podobnie wyrok *A.K. i Inni*, pkt 139).

128 Trybunał podkreślił również w pkt. 145 wyroku *A.K. i Inni*, że dla potrzeb dokonania wspomnianej oceny i z uwagi na to, iż decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, istotny może być także sposób, w jaki określono zakres odwołania przysługującego od uchwały KRS, która obejmuje rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu, a w szczególności kwestia, czy to odwołanie umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie.

129 A zatem, chociaż ewentualny brak możliwości skorzystania ze środka prawnego przed sądem w kontekście procesu powoływania do pełnienia urzędu sędziego

krajowego sądu najwyższego może w niektórych przypadkach nie stanowić problemu z punktu widzenia wymogów wynikających z prawa Unii, w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, to inaczej jest w okolicznościach, w których wszystkie istotne elementy charakteryzujące taki proces w określonym krajowym kontekście prawno-faktycznym, a w szczególności warunki, w jakich dochodzi do nagłego zniesienia istniejącej dotychczas możliwości wniesienia środka prawnego, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu.

[...]

136 W przypadku gdyby sąd odsyłający doszedł do wniosku, że KRS nie daje wystarczającej rękojmi niezależności, istnienie środka prawnego przed sądem dostępnego dla kandydatów, którzy nie zostali wybrani, choćby ograniczonego do tego, co zostało przypomniane w pkt. 128 niniejszego wyroku, stałoby się konieczne, ażeby przyczynić się do zabezpieczenia procesu powoływania danych sędziów przed bezpośrednimi lub pośrednimi wpływami i zapobieżenia w ostatecznym rozrachunku powstaniu w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w wyniku tego procesu.

137 Tymczasem przepisy ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. z jednej strony przewidywały umorzenie niezakończonych postępowań w sprawach takich jak te będące przedmiotem postępowania głównego, w których kandydaci na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego wniesli na podstawie obowiązującego wówczas prawa odwołania od uchwał, w których KRS postanowiła nie przedstawiać ich kandydatur na te stanowiska i przedstawić wnioski dotyczące powołania innych kandydatów, zaś z drugiej strony zniosły wszelką możliwość wniesienia tego rodzaju środka prawnego w przyszłości.

138 Należy zauważyć, że takie zmiany ustawodawcze, zwłaszcza w powiązaniu ze wszystkimi elementami kontekstu wskazanymi w pkt. 99–105 i 130–135 niniejszego wyroku, mogą sugerować, że polska władza ustawodawcza działała w tym wypadku w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań dokonanych na podstawie rzeczonych uchwał KRS, podobnie zresztą jak wszystkich innych powołań dokonanych w Sądzie Najwyższym po ukonstytuowaniu się KRS w nowym składzie”.

[...]

156 W celu ustalenia, czy przepisy krajowe takie jak te, które zawiera art. 44 ust. 1a–4 ustawy o KRS, mogą naruszać art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy na wstępie przypomnieć, powtarzając zarazem w tym miejscu całość rozważań przedstawionych w pkt 108–136 niniejszego wyroku, że – jak już podkreślono w pkt. 129 tego wyroku – ewentualny brak możliwości skorzystania ze środka prawnego przed sądem w kontekście procesu powoływania do pełnienia urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego może w niektórych przypadkach nie stanowić problemu z punktu widzenia wymogów wynikających z prawa Unii, w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Natomiast inaczej może być w przypadku przepisów prowadzących do zniweczenia skuteczności tego rodzaju środków prawnych, które istniały dotychczas, zwłaszcza w sytuacji gdy ich przyjęcie, rozważane w powiązaniu z innymi istotnymi okolicznościami charakteryzującymi taki proces nominacyjny w określonym krajowym kontekście prawno-faktycznym, może wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu.

158 Z przedstawionych przez sąd odsyłający powodów, o których mowa w pkt. 35 i 37 niniejszego wyroku, jest tak w szczególności ze względu na przepisy art. 44 ust. 1b i 4 ustawy o KRS, z których wynika w istocie, że mimo wniesienia takiego odwołania przez kandydata, który nie został przedstawiony przez KRS do powołania do pełnienia urzędu, uchwały KRS zawsze uzyskują prawomocny charakter w części dotyczącej zawartego w nich rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia kandydatów do powołania, a zatem ci ostatni mogą – jak miało to miejsce w tym wypadku – zostać powołani przez Prezydenta RP na dane stanowiska bez oczekiwania na wynik postępowania odwoławczego. W tych okolicznościach jest bowiem oczywiste, że ewentualne uchylenie zawartego w takiej uchwale rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie odwołującego się kandydata, które nastąpiłoby po przeprowadzeniu postępowania wszczętego przez tego ostatniego, pozostanie bez rzeczywistych następstw dla jego sytuacji w odniesieniu do stanowiska, o które się ubiegał i które zostało już obsadzone na podstawie tej uchwały”.

W sentencji TSUE orzekł:

„W przypadku zmian w krajowym porządku prawnym, które, po pierwsze, pozbawiają sąd krajowy jego właściwości do orzekania w pierwszej i zarazem ostatniej instancji w przedmiocie odwołań wnoszonych przez kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądzie takim jak Sąd Najwyższy (Polska) od rozstrzygnięcia organu takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa (Polska) o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia urzędu na tych stanowiskach, po drugie, przewidują umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia, i po trzecie, pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi sąd ten zwrócił się do Trybunału:

[...]

– art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że zmiany te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wspomnianych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

W przypadku potwierdzenia naruszenia wspomnianych artykułów zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny, i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed zaistnieniem tych zmian.

(c) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba) w sprawie Komisja przeciwko Polsce z dnia 15 lipca 2021 r. (sprawa C-791/19)

210. Komisja wszczęła postępowanie przeciwko Polsce w związku z niewypełnieniem zobowiązań wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE z powodu środków krajowych ustanawiających nowy reżim dyscyplinarny dla sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych ustanowiony na mocy przepisów przyjętych w 2017 r. W szczególności Komisja stwierdziła, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE z czterech powodów dotyczących: po pierwsze – uznawania treści orzeczeń sądowych za przewinienia dyscyplinarne; po drugie – braku niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego; po trzecie – dyskrejonalnych kompetencji Prezesa tej Izby do wyznaczenia sądu właściwego, co uniemożliwia orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez sąd ustanowiony ustawą; i po czwarte – braku zagwarantowania rozpoznania spraw dyscyplinarnych w rozsądnym terminie oraz prawa oskarżonych sędziów do obrony.

Komisja stwierdziła również, że Polska naruszyła art. 267 akapit drugi i trzeci TFUE, ponieważ prawo sądów krajowych do zadawania pytań prejudycjalnych zostało ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom, którzy z tego prawa korzystali.

211. W dniu 8 kwietnia 2020 r. Wielka Izba TSUE wydała postanowienie zabezpieczające w sprawie wszczętej z wniosku Komisji i dotyczącej postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów toczącego się przed Izłą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego. Postanowienie zabezpieczająco stanowiło:

„1. Rzeczpospolita Polska zostaje zobowiązana, natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-791/19, do:

– zawieszenia stosowania przepisów art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5), ze zmianami, stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów;

– powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izłą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i Inni* (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982); oraz

– powiadomienia Komisji Europejskiej, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe, o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia”.

212. W dniu 6 maja 2021 r. Rzecznik Generalny Tanehev wydał opinię, w której uznał zarzuty podniesione przez Komisję za zasadne. W odniesieniu

do wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych (zob. paragraf 206 powyżej) Rzecznik Generalny stwierdził:

„95. [...] W istocie w moim przekonaniu wyrok *A.K. i Inni* stanowi silną podstawę dla stwierdzenia, że – oceniając na podstawie zbiegu okoliczności przywołanych przez Komisję, które zostały podane analizie w tym wyroku – Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów dotyczących niezależności i bezstronności wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Jak stwierdziłem w mojej opinii w tamtej sprawie, kadencja byłych członków KRS została przedwcześnie zakończona, a zmiany w sposobie powoływania jej członków będących sędziami prowadzą do tego, że 23 z 25 członków KRS pochodzi z nadania władzy ustawodawczej i wykonawczej, które to okoliczności rozpatrywane łącznie wskazują na nieprawidłowości zagrażające niezależności KRS (zob. opinia w sprawie *A.K. i Inni* (pkt 131–137)).”

Opinia zakończyła się następującym wnioskiem skierowanym do TSUE:

„[proponuję, aby Trybunał] 1) stwierdził, że dopuszczając, na podstawie art. 107 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 97 §§ 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, aby treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne; nie zapewniając, z uwagi na art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego; przyznając, na podstawie art. 110 § 3 i art. 114 § 7 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej dyskrecjonalne prawo wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach dotyczących sędziów sądów powszechnych; przyznając Ministrowi Sprawiedliwości, na podstawie art. 112b ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, uprawnienie do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości oraz przewidując na podstawie art. 113a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania, a na podstawie art. 115a § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;

2) stwierdził, że dopuszczając, by prawo sądów krajowych do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym było ograniczane ze względu na możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE [...]”.

213. W dniu 15 lipca 2021 r. TSUE wydał wyrok, w którym stwierdził, że system dyscyplinarny sędziów w Polsce jest niezgodny z prawem UE. Trybunał orzekł, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 TUE, w szczególności „nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska), do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów” oraz „dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne”. Po drugie Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE

„dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego”.

**(d) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba)
w sprawie W.Ż. z dnia 6 października 2021 r. (sprawa C-487/19)**

214. W dniu 26 czerwca 2019 r. Izba Cywilna Sądu Najwyższego złożyła do TSUE wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Sprawa wywodziła się z postępowania wszczętego przez Sędziego W.Ż. w sprawie odwołania sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (zob. paragrafy 144–149 powyżej).

215. W dniu 15 kwietnia 2021 r. Rzecznik Generalny Tanehev wydał opinię, w której zauważył, co następuje;

„39. Sąd odsyłający ustalił już, że w postępowaniu nominacyjnym, w którym powołano A.S. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, doszło do rażących i umyślnych naruszeń reguł prawa polskiego dotyczących powoływania sędziów. [...]

1) W przedmiocie pierwszej części pytania prejudycjalnego: powołanie sędziów przed rozstrzygnięciem przez NSA sprawy z odwołania od uchwały KRS nr 331/2018.

50. W tym kontekście szczególnie istotne jest to, czy okoliczność, że nie została zakończona kontrola sądowa uchwał KRS (podjętych w trakcie procedury nominacyjnej sędziów Sądu Najwyższego), ma (lub powinna mieć) skutek zawieszający. [...]

57. Przy przeprowadzaniu tej oceny sąd odsyłający będzie musiał wziąć pod uwagę wskazówki wpływające z niniejszej opinii i z wyroku *A.B. i in.* oraz wszelkie inne istotne okoliczności, o których sąd ten poweźmie wiedzę, przy jednoczesnym uwzględnieniu w stosownym wypadku konkretnych względów lub celów, jakie będą przywoływane przed nim dla uzasadnienia rozpatrywanych środków. Dodatkowo sąd ten będzie musiał dokonać oceny, czy przepisy krajowe takie jak te, które zawiera art. 44 ust. 1a–4 ustawy o KRS, mogą wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych na podstawie uchwał KRS na czynniki zewnętrzne, a w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i państwie prawnym. [...]

60. Jak słusznie wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych proces nominacji nie może wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne, gdy zostaną oni już powołani do pełnienia tego urzędu. W związku z tym z uwagi na kluczową rolę odgrywaną przez KRS w procesie nominacji sędziowskich oraz brak sądowej kontroli decyzji Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów konieczne jest, by istniała skuteczna kontrola sądowa dla kandydatów na sędziów. Odnosi się to w szczególności do sytuacji, gdy – jak w niniejszym wypadku – państwo swoimi działaniami ingeruje w proces powoływania sędziów w sposób, który może zagrozić przyszłej niezawisłości

tych sędziów. Wymagana kontrola sądowa powinna: a) nastąpić przed nominacją, ponieważ potem sędzia jest chroniony przez zasadę nieusuwalności; b) być przeprowadzona przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie; oraz c) pozwolić na wyjaśnienie wszelkich aspektów procesu nominacji, w tym dochowania wymogów wynikających z prawa Unii, także – w stosownym wypadku – poprzez przedłożenie Trybunałowi pytań dotyczących w szczególności wymogów, jakie stawia zasada skuteczności ochrony sądowej. [...]

63. W konsekwencji akt powołania przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego przed prawomocnym orzeczeniem przez NSA w przedmiocie odwołania od uchwały KRS nr 331/2018 stanowi rażące naruszenie krajowych przepisów regulujących procedurę powoływania sędziów Sądu Najwyższego, w ich interpretacji zgodnej z mającym zastosowanie prawem Unii (w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE).

2) W przedmiocie drugiej części pytania prejudycjalnego: powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego mimo postanowienia NSA wstrzymującego wykonanie uchwały KRS obejmującej wniosek o powołanie określonych kandydatów

64. Ostatecznie ocena tej kwestii będzie należała do sądu odsyłającego, który powinien jej dokonać na podstawie wszystkich istotnych okoliczności, jednak moim zdaniem nieprawidłowość, jakiej dopuszczono się przy powołaniu sędziego IKNiSP (22), o którym mowa (sędziego A.S.), wynika *a fortiori* z faktu, że został on powołany do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w tej Izbie mimo postanowienia NSA o wstrzymaniu wykonania uchwały KRS nr 331/2018.

65. W związku z tym zgadzam się z sądem odsyłającym oraz z W.Ż., Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Komisją, że umyślne i intencjonalne naruszenie przez władzę wykonawczą orzeczenia sądowego, w szczególności postanowienia NSA o udzieleniu zabezpieczenia (czyli postanowienia z dnia 27 września 2018 r.) – wyrażnie z celem zapewnienia rządowego wpływu na nominacje sędziowskie – świadczy o braku poszanowania zasady państwa prawnego i stanowi samo w sobie naruszenie przez władzę wykonawczą „podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa” w rozumieniu pkt 75 wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Wyjątkowa procedura ponownego rozpoznania Simpson i HG/Rada i Komisja (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, zwanego dalej „wyrokiem *Simpson i HG*”). [...]

77. W sprawie *Ástráðsson przeciwko Islandii* Wielka Izba ETPC, potwierdzając w szerokim zakresie wyrok izby z dnia 12 marca 2019 r., orzekła, że z uwagi na ewentualne skutki stwierdzenia naruszenia i istotne wchodzące w grę interesy prawo do »sądu ustanowionego ustawą« nie powinno być interpretowane w sposób zbyt szeroki, skutkiem czego jakakolwiek nieprawidłowość w ramach procedury nominacji sędziowskich mogłaby oznaczać naruszenie tego prawa. ETPC sformułował w rezultacie trzystopniowy test w celu ustalenia, czy nieprawidłowości w procedurze nominacji sędziowskich były na tyle poważne, że pociągały za sobą naruszenie prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy, który obejmuje: krok 1 – ustalenie, czy doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego (§§ 244 i 245 tego wyroku); krok 2 – ustalenie, czy naruszenia prawa dotyczyły podstawowych reguł procedury powoływania sędziów (§§ 246 i 247); i krok 3 – ustalenie, czy podnoszone naruszenia prawa do »sądu ustanowionego ustawą« były przedmiotem skutecznej kontroli i zarządzenia środków naprawczych przez sądy krajowe (§§ 248 i 252).

78. Wyżej wymienione zasady mają zastosowanie nie tylko w przypadku naruszenia przepisów regulujących konkretnie procedurę powołania sensu stricto, lecz – jak

wynika z niniejszej sprawy – powinny one również mieć zastosowanie w wypadku braku poszanowania kontroli sądowej przeprowadzonej w odniesieniu do wcześniejszych aktów powołania mających charakter konstytutywny w ramach tego procesu (takich jak uchwała KRS nr 331/2018).

79. Jak zauważyła Komisja w odniesieniu do reguł powoływania sędziów, nie jest zaskakujące, że zarówno ETPC (w wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Ástráðsson przeciwko Islandii*, § 247), jak i Trybunał (w wyroku *Simpson i HG*, pkt 75) bezpośrednio łączą wymóg ustanowienia sądu na mocy ustawy z zasadą niezawisłości sędziowskiej, w tym znaczeniu, że należy zbadać, czy nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów »stwarza [...] rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura mianowania, i wzbudzając w ten sposób uzasadnione wątpliwości w przekonaniu jednostek co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów« (wyrok *Simpson i HG*, pkt 75). [...]

84. Co się tyczy wymogu „ustanowienia na mocy ustawy”, to jak podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich, konieczne jest ściśle przestrzeganie reguł powoływania, ponieważ daje ono powołanemu sędziemu poczucie, że objął on ten urząd wyłącznie dzięki swoim kwalifikacjom, w rzetelnie przeprowadzonej procedurze, w oparciu o obiektywne kryteria, i pozwala uniknąć powstania jakiegokolwiek stosunku zależności między sędzią a organami biorącymi udział w jego powołaniu. W niniejszej sprawie sąd odsyłający wykazał w przekonujący sposób, po pierwsze, że skuteczna kontrola sądowa procedury nominacyjnej stanowi wymóg wynikający z konstytucyjnych zasad dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej i praw podmiotowych dostępu do służby publicznej i dostępu do sądu, a po drugie, że powołanie danego sędziego nastąpiło z naruszeniem tej skutecznej kontroli sądowej i postanowienia, w którym wstrzymano wykonanie uchwały KRS nr 331/2018. [...]

87. Oczywisty i umyślny charakter naruszenia postanowienia NSA wstrzymującego wykonanie uchwały KRS nr 331/2018, którego dopuścił się organ państwa tak istotny jak Prezydent RP, upoważniony do dokonywania powołań do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, wskazuje na rażące naruszenie reguł prawa krajowego rządzących procedurą powoływania sędziów.

88. Jeśli chodzi o kryterium wagi naruszenia, to w świetle ogólnego kontekstu spornych reform sądownictwa w Polsce uważam, że waga naruszeń w niniejszej sprawie jest poważniejsza od nieprawidłowości rozpatrywanych w sprawie *Ástráðsson przeciwko Islandii*.

89. W każdym wypadku fakt, że Prezydent RP nie zastosował się prawomocnego orzeczenia NSA – czyli sądu administracyjnego ostatniej instancji – udzielającego zabezpieczenia i wstrzymującego wykonanie uchwały KRS nr 331/2018 do czasu rozpatrzenia przez ten sąd zawisłego przed nim odwołania, wskazuje na wagę popełnionego naruszenia.

90. Trybunał wyjaśnił już, że przestrzeganie przez właściwe organy krajowe państwa członkowskiego środków tymczasowych zarządzonych przez sądy krajowe »jest nierozłącznie związane z zapisaną w art. 2 TUE wartością, na której opiera się Unia, a jaką jest państwo prawa«.

c) Wpływ na akt powołania A.S. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego lub na postanowienie z dnia 8 marca 2019 r. w świetle zasad pewności prawa i nieusuwalności sędziów.

91. Aby dostarczyć sądowi krajowemu elementów wykładni prawa Unii, które mogą być dla niego przydatne przy dokonywaniu oceny skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa, konieczne jest także rozpatrzenie skutków ustalenia, że A.S. orzekający w składzie jednego sędziego nie może tworzyć sądu ustanowionego na mocy ustawy. [...]

105. Innymi słowy w niniejszym wypadku ewentualne naruszenie w sprawie w postępowaniu głównym wymogu dotyczącego uprzedniego ustanowienia sądu na mocy ustawy nie oznacza, że akt powołania sędziego A.S., który wydał postanowienie o niedopuszczalności, jest *per se* nieważny.

106. Z przedstawionych powyżej powodów proponuję, aby na pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego (Polska) Trybunał odpowiedział w sposób następujący:

Prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy, potwierdzone w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE odczytywanym w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że sąd orzekający w składzie jednego sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska) nie spełnia wymogów dotyczących sądu ustanowionego na mocy ustawy, w przypadku gdy dany sędzia został powołany na ten urząd z rażącym naruszeniem reguł prawa krajowego dotyczących procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego, co powinien ustalić sąd odsyłający. Sąd odsyłający powinien w tym względzie dokonać oceny oczywistego i umyślnego charakteru tego naruszenia oraz jego wagi, a także wziąć pod uwagę fakt, że do wspomnianego powołania doszło: (i) mimo uprzedniego zaskarżenia do właściwego sądu krajowego uchwały Krajowej Rady Sądownictwa obejmującej wniosek o powołanie tej osoby do pełnienia urzędu sędziego, które to postępowanie odwoławcze nie zakończyło się jeszcze w odnośnym czasie; oraz (ii) mimo wstrzymania wykonania tej uchwały zgodnie z prawem krajowym i faktu niezakończenia postępowania przed właściwym sądem krajowym przed doręczeniem aktu powołania”.

216. W dniu 6 października 2021 r. TSUE wydał wyrok. Polski Sąd Najwyższy, jako sąd krajowy, został poproszony o dokonania oceny, czy wszystkie warunki powołania sędziego A.S., a w szczególności ewentualne nieprawidłowości, jakich dopuszczono się w postępowaniu w sprawie powołania sędziego A.S., mogły prowadzić do wniosku, że organ, w którym taki sędzia orzekający w składzie jednego sędziego wydał sporne postanowienie, nie działał jako niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio ustawą w rozumieniu prawa Unii. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedstawił Sądowi Najwyższemu następującą wykładnię prawa UE jako istotną dla tej oceny:

„141 Z powyższego wynika, że w chwili gdy nastąpiło powołanie sędziego, o którym tu mowa, nie można było przede wszystkim pominąć faktu, że skutki uchwały nr 331/2018 obejmującej wniosek o jego powołanie były wstrzymane na mocy prawomocnego orzeczenia sądowego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Następnie oczywiste było to, że takie wstrzymanie miało obowiązywać w tym wypadku do wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego, z którym ten sam sąd krajowy wystąpił postanowieniem z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie, w której zapadł wyrok A.B. i in., oraz że przedstawione pytanie dotyczyło konkretnie kwestii, czy prawo Unii sprzeciwia się przepisom takim jak przepisy art. 44 ust. 1b i 4 ustawy o KRS. W tych okolicznościach było wreszcie jasne, że oczekiwana w tej sprawie odpowiedź Trybunału mogła doprowadzić do tego, że Naczelny Sąd

Administracyjny byłby zmuszony, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, do odstąpienia od stosowania wspomnianych przepisów krajowych i, w stosownym wypadku, uchylenia tej uchwały KRS w całości.

142 W tym względzie należy zauważyć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż pełna skuteczność prawa Unii wymaga, by sędzia rozpoznający spór, który podlega temu prawu, mógł zarządzić środki tymczasowe w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu. Gdyby bowiem sąd krajowy, który zawiesił postępowanie do czasu otrzymania odpowiedzi Trybunału na zadane pytanie prejudycjalne, nie mógł zarządzić środków tymczasowych do czasu wydania orzeczenia opartego na odpowiedzi Trybunału, skuteczność (*effet utile*) systemu ustanowionego w art. 267 TFUE zostałaby ograniczona [zob. podobnie wyroki: z dnia 19 czerwca 1990 r., *Factortame i in.*, C-213/89, EU:C:1990:257, pkt 21, 22; a także z dnia 9 listopada 1995 r., *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in.* (I), C-465/93, EU:C:1995:369, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo]. Skuteczność tego systemu byłaby również zagrożona, gdyby moc wiążąca takich środków tymczasowych mogła nie być przestrzegana w szczególności przez organ władzy publicznej państwa członkowskiego, w którym owe środki zostały zarządzone.

143 Tym samym powołanie sędziego, o którym mowa, z naruszeniem mocy wiążącej prawomocnego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2018 r. i bez oczekiwania na wyrok Trybunału w sprawie, w której zapadł wyrok *A.B. i Inni*, naruszyło skuteczność systemu ustanowionego w art. 267 TFUE. W tym względzie należy ponadto zauważyć, że w sentencji wyroku *A.B. i Inni* Trybunał orzekł, opierając się w tym względzie na rozważaniach zawartych w pkt 156–165 tego wyroku, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom zmieniającym obowiązujący stan prawa krajowego, na podstawie których:

– z jednej strony – mimo wniesienia przez kandydata na stanowisko sędziego sądu takiego jak Sąd Najwyższy odwołania od rozstrzygnięcia organu takiego jak KRS o nieprzedstawieniu jego kandydatury i o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie innych kandydatów rozstrzygnięcie to jest prawomocne w zakresie dotyczącym przedstawienia owych innych kandydatów, w związku z czym odwołanie nie stanowi przeszkody dla powołania tych ostatnich przez Prezydenta RP, a ewentualne uchylenie wspomnianego rozstrzygnięcia w części dotyczącej nieprzedstawienia wniosku o powołanie odwołującego się kandydata nie może prowadzić do ponownej oceny sytuacji tego kandydata pod kątem ewentualnego powołania go na rozpatrywane stanowisko; oraz

– z drugiej strony – takie odwołanie nie może opierać się na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie,

jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że przepisy te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych w tym trybie przez Prezydenta RP na podstawie rozstrzygnięć organu takiego jak KRS na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

144 W tym samym wyroku *A.B. i Inni* Trybunał orzekł jednocześnie, iż w przypadku potwierdzenia naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od stosowania tych przepisów na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych oraz przeprowadzenia przez niego kontroli sądowej przewidzianej w tych ostatnich przepisach.

145 W trzeciej kolejności, jak wynika z pkt 49 niniejszego wyroku, sąd odsyłający wyraził również, jeśli chodzi o warunki, w jakich nastąpiło powołanie sędziego, o którym tu mowa, na podstawie uchwały nr 331/2018, wątpliwości, jakie powziął w odniesieniu do niezależności KRS, która przedstawiła wniosek o powołanie tego sędziego.

146 Wątpliwości te wypływają z jednej strony z faktu, że przewidziana w art. 187 ust. 3 Konstytucji trwająca wówczas czteroletnia kadencja niektórych członków wchodzących wcześniej w skład KRS została skrócona, oraz z drugiej strony z faktu, że w następstwie zmian, wprowadzonych w ostatnim czasie do ustawy o KRS, piętnastu członków KRS, którzy są sędziami i byli wcześniej wyłaniani przez środowisko sędziowskie, zostało w wypadku nowej KRS wybranych przez polską władzę ustawodawczą z tym skutkiem, że 23 z 25 członków KRS w nowym składzie zostało wskazanych przez polską władzę wykonawczą i ustawodawczą lub jest członkami organów tej władzy. [...]

152 Rozpatrywane łącznie okoliczności wymienione w pkt 138–151 niniejszego wyroku mogą, z zastrzeżeniem ostatecznej oceny, której przeprowadzenie należy w tym względzie do sądu odsyłającego, z jednej strony prowadzić do wniosku, że powołanie sędziego, o którym tu mowa, nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 130 niniejszego wyroku”.

(e) Sprawy w toku przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej

(i) Sprawa C-508/19 M.F. przeciwko J.M.

217. W dniu 3 lipca 2019 r. Sąd Najwyższy złożył do TSUE wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący procesu powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Postępowanie krajowe dotyczyło sędziego sądu rejonowego M.F., przeciwko której w dniu 17 stycznia 2019 r. wszczęto postępowanie dyscyplinarne. W ramach tego postępowania zarzucano, że jej zachowanie prowadziło do przewlekłości postępowań oraz zwłoki w sporządzaniu pisemnych uzasadnień. W dniu 28 stycznia 2019 r. J.M., działając w charakterze sędziego Sądu Najwyższego wykonującego obowiązki Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, wydał zarządzenie, którym wyznaczył sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania tej sprawy w pierwszej instancji. M.F. wniosła powództwo wraz z wnioskiem o zabezpieczenie przeciwko J.M. o ustalenie, że ten ostatni nie pozostaje w stosunku służbowym sędziego Sądu Najwyższego, jako że nie został powołany do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej. Według skarżącej jego powołanie z dnia 20 września 2018 r.

było bezskuteczne, ponieważ nastąpiło: po pierwsze, po przeprowadzeniu postępowania konkursowego przez Krajową Radę Sądownictwa (Polska) na podstawie obwieszczenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 2018 r., które zostało podpisane przez Prezydenta RP bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów; po drugie, po wniesieniu przez jednego z uczestników postępowania konkursowego do Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 17 września 2018 r. odwołania od uchwały KRS obejmującej wnioski o powołanie J.M. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, a przed rozstrzygnięciem przez ten sąd o wniesionym odwołaniu. Zarządzeniem z dnia 6 maja 2019 r. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego wyznaczyła Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych do rozpoznania pozwu; postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi.

218. W dniu 15 kwietnia 2021 r. Rzecznik Generalny Tanchev wydał opinię, w której zauważył, co następuje;

„22. Uważam (podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich), że łączniki między powództwem w postępowaniu głównym a postanowieniami prawa Unii przywołanymi w pytaniach prejudycjalnych wynikają z faktu, że sędzia krajowy (w tym wypadku M.F.), który może orzekać w przedmiocie stosowania lub wykładni prawa Unii, zwraca się o przyznanie mu, w ramach toczącego się przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego, prawa do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowanej w art. 19 ust. 1 TUE w świetle art. 47 karty praw podstawowych. Taka ochrona wiąże się z ciążącym na państwach członkowskich obowiązkiem, w ramach którego »przewidują [one] niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania [...] systemu [dyscyplinarnego] do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych«, co oznacza, że M.F. ma prawo do bycia osądzoną przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy. Oznacza to również, że sąd rozpoznający jej sprawę dyscyplinarną nie może zostać wyznaczony przez sędziego, którego powołanie nastąpiło z naruszeniem tego samego postanowienia prawa Unii, mimo że sam ten sędzia wydaje orzeczenia mające związek ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii. [...]

26. Z postanowienia odsyłającego wynika bowiem, że postępowanie nominacyjne J.M. było dotknięte licznymi potencjalnie rażącymi naruszeniami przepisów prawa obowiązujących w zakresie nominacji sędziowskich: po pierwsze, postępowanie zostało wszczęte bez wymaganej przez Konstytucję kontrasygnaty ministerialnej, co uważane jest za podstawę do uznania nieważności całego postępowania ab initio; po drugie, wiązało się ono z udziałem nowej KRS, której członkowie zostali mianowani zgodnie z nowo uchwaloną procedurą, która jest niekonstytucyjna i nie daje rękojmi niezależności; po trzecie, celowo uniemożliwiono przeprowadzenie kontroli sądowej na etapie poprzedzającym wręczenie aktu powołania, ponieważ: a) KRS celowo nie przekazała odwołania od swojej uchwały do NSA, przekazując ją jednocześnie Prezydentowi RP przed upływem terminu na przekazanie tego odwołania NSA; b) Prezydent RP powołał sędziów zarekomendowanych w tej uchwale przed zakończeniem sądowej kontroli tej uchwały, nie czekając także na odpowiedź Trybunału na pytania zadane mu w sprawie C-824/18, a dotyczące zgodności szczegółowych zasad tej kontroli z prawem Unii. Z tego względu Prezydent RP dopuścił się potencjalnie rażącego naruszenia podstawowych norm prawa krajowego. [...]

34. W przeciwieństwie do Komisji uważam, że chodzi tu o rozszerzenie odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze oraz że – jak wynika z wyroku A.B. i Inni oraz z mojej opinii w tej sprawie – organ władzy wykonawczej państwa członkowskiego ma obowiązek powstrzymać się od wręczenia aktu powołania na stanowisko sędziowskie do czasu rozstrzygnięcia przez sąd krajowy, z uwzględnieniem wyroku wydanego przez Trybunał w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o zgodności prawa krajowego z prawem Unii w zakresie trybu wyłaniania członków nowej jednostki organizacyjnej w sądzie ostatniej instancji państwa członkowskiego. Niewykonanie tego obowiązku stanowiłoby naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej, gdyż stwarzałoby co najmniej poważne ryzyko choćby czasowego ustanowienia organów władzy sądowej niespełniających standardów unijnych. Zgadzam się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że takie działanie mogłoby naruszać również art. 4 ust. 3 TUE i art. 267 TFUE, ponieważ prowadziłoby do ograniczenia przez Prezydenta RP skuteczności (*effet utile*) procedury prejudycjalnej i obejścia wiążącego charakteru orzeczeń Trybunału.

35. Sądy krajowe powinny dysponować środkiem, który pozwalałby im na uznanie za kwalifikowane naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej wszelkich działań władz państw członkowskich podjętych po wystąpieniu przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym, jeżeli celem lub skutkiem tych działań mogłoby być zniweczenie lub ograniczenie zasady skuteczności *ex tunc* wyroków prejudycjalnych Trybunału.

36. Co istotne w kontekście niniejszej sprawy i jak zauważył sąd odsyłający, wręczenie aktu powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej może stanowić intencjonalne naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej. Co więcej, takiemu działaniu towarzyszyło, jak się wydaje, przekonanie, wynikające z dotychczasowego orzecznictwa krajowego, że powołanie na urząd sędziego Sądu Najwyższego jest nieodwracalne. Jak wynika z odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze, przekonanie to jest błędne.

37. Dodatkowo zgadzam się z sądem odsyłającym, że osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w takich okolicznościach może pozostawać zależna od oceny jej działalności orzeczniczej w trakcie wykonywania jej mandatu sędziowskiego przez organy, które uczestniczyły w akcie powołania. Sąd odsyłający twierdzi, że jego zdaniem taka zależność istnieje, zwłaszcza względem organu władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent RP. [...]

39. [...] Sąd odsyłający powinien w tym względzie dokonać oceny oczywistego i umyślnego charakteru tego naruszenia oraz jego wagi, a także wziąć pod uwagę fakt, że do wspomnianego powołania doszło: (i) mimo uprzedniego zaskarżenia do właściwego sądu krajowego uchwały Krajowej Rady Sądownictwa obejmującej wniosek o powołanie tej osoby do pełnienia urzędu sędziego, które to postępowanie odwoławcze nie zakończyło się jeszcze w odnośnym czasie; [...]

53. [...] Zważywszy, że kontrola ważności powołania J.M. (pозwanego sędziego) nie może zostać przeprowadzona w żadnym innym postępowaniu krajowym i że jedyna sposobność zbadania jego statusu sędziego istnieje w ramach postępowania dyscyplinarnego narażającego M.F. (sędzię będącą powódką) na sankcje, co nie jest zgodne z wymogami zasady skutecznej ochrony sądowej, sąd odsyłający powinien mieć możliwość orzeczenia, że do tego powołania prawnie nie doszło, nawet jeżeli prawo krajowe na to nie zezwala.

54. W tym względzie uważam (podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich), że władze krajowe nie mogą zasłaniać się argumentami opartymi na pewności prawa i nieusuwalności sędziów. Argumenty te stanowią jedynie zasłonę dymną i nie umniejszają zamiaru zlekceważenia lub naruszenia zasad państwa prawnego. Należy

przypomnieć, że prawo nie rodzi się z bezprawia (*ex iniuria ius non oritur*). Jeżeli dana osoba została powołana do tak ważnej w systemie prawnym państwa członkowskiego instytucji jaką jest sąd najwyższy tego państwa w postępowaniu, w którym naruszono zasadę skutecznej ochrony sądowej, nie może być ona chroniona przez zasady pewności prawa i nieusuwalności sędziów”.

(ii) *Sprawa nr C-204/21 (Komisja przeciwko Polsce)*

219. W dniu 31 marca 2021 r. Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z ustawą zmieniającą z 2019 r. (zob. paragrafy 105–109 powyżej, sprawa nr C-204/21).

220. W dniu 1 kwietnia 2021 r. Komisja złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, zwracając się do TSUE o nakazanie Polsce, do czasu wydania wyroku w sprawie, zawieszenia stosowania kilku przepisów krajowych wprowadzonych ustawą zmieniającą z 2019 r.

221. W dniu 14 lipca 2021 r. wiceprezes TSUE wydał postanowienie o zastosowaniu środków tymczasowych w sprawie. Polska była zobowiązana do zawieszenia m.in. stosowania kilku przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawy o ustroju sądów powszechnych, zmienionej ustawą zmieniającą z 2019 r., dotyczących kompetencji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. W postanowieniu stwierdzono, co następuje:

Rzeczpospolita Polska została zobowiązana, natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21, do:

a) zawieszenia, po pierwsze, stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, zmienionej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, i innych, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Polska) jest właściwa do orzekania w pierwszej i w drugiej instancji w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziów i asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej, na ich tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie lub przymusowe doprowadzenie, oraz, po drugie, do zawieszenia skutków wydanych już na podstawie tego artykułu uchwał Izby Dyscyplinarnej zezwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego zatrzymanie, a także do powstrzymania się od przekazania spraw określonych w wyżej wskazanym artykule do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i Inni* (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982);

b) zawieszenia stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest właściwa do orzekania w sprawach dotyczących statusu sędziów Sądu Najwyższego i pełnienia przez nich urzędu, w szczególności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku oraz do powstrzymania się od przekazania wyżej wymienionych spraw do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i Inni* (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982);

c) zawieszenia stosowania przepisów art. 107 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw i art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej;

d) zawieszenia stosowania przepisów art. 42a §§ 1 i 2 i art. 55 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3, a także art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, oraz art. 5 §§ 1a i 1b ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, jak również art. 8 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim uznają za niedopuszczalne, aby sądy krajowe badały spełnienie wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych;

e) zawieszenia stosowania art. 26 §§ 2, 4–6 i art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, jak również art. 10 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu;

f) do powiadomienia Komisji, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia”.

222. W dniu 27 października 2021 r. wiceprezes TSUE wydał kolejne postanowienie o zastosowaniu środków tymczasowych w sprawie (C-204/21 R). Polska była zobowiązana do zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 EUR (EUR) dziennie, począwszy od dnia doręczenia postanowienia, do czasu wykonania przez to państwo członkowskie obowiązków wynikających z postanowienia Wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r. (zob. paragraf 221 powyżej) lub, jeżeli powyższe postanowienie nie zostałoby wykonane, do dnia ogłoszenia wyroku kończącego postępowanie w sprawie.

E. Europejska Sieć Rad Sądownictwa

223. W dniu 16 sierpnia 2018 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) przyjęła „Stanowisko Zarządu w sprawie członkostwa [KRS] z Polski” oraz sformułowała propozycję zawieszenia członkostwa KRS. W związku z tym 17 września 2018 r. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie ENCJ podjęło decyzję o zawieszeniu członkostwa polskiej KRS (zob. paragraf 15 powyżej). Odpowiednie części dokumentu przedstawiającego stanowisko brzmią następująco:

„Obecnie obowiązująca ustawa dotycząca [KRS] weszła w życie w styczniu 2018 r. Istotą reformy jest to, że członkowie [KRS] nie są już wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, ale są powoływani przez Sejm. Sędziowie mogą zostać powołani przez Sejm do KRS, jeśli popiera ich dwudziestu pięciu sędziów lub grupa dwóch tysięcy obywateli. Zarząd uważa, że jest to odejście od standardu ENCJ, zgodnie z którym sędziowie zasiadający w radzie powinni być wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Chociaż niespełnienie tego standardu nie oznacza automatycznie, że rada nie jest niezależna od władzy wykonawczej, to w przypadku KRS Zarząd dostrzega tak wiele dodatkowych okoliczności [potwierdzających tę tezę], że doszedł do wniosku, że [KRS] nie jest już niezależna od władzy wykonawczej. Do okoliczności potwierdzających ten wniosek należą:

- ustawa o [KRS] stanowi część całościowej reformy mającej na celu wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej, naruszającej przy tym bardzo poważnie niezależność sądownictwa;

- przytoczone [przez stronę polską] uzasadnienie wprowadzenia tych reform nie przekonuje Zarządu;

- dla Zarządu nie jest jasne, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób reformy mają przyczynić się i przyczynią się do realizacji oficjalnych celów rządu w zakresie zwalczania zarzucanej korupcji, nieskuteczności [sądownictwa] i występujących [w sądownictwie] wpływów komunistycznych;

- reformy nie są owocem wymaganego zaangażowania przedstawicieli sądownictwa w tworzenie i wdrażanie planów reform;

- skrócono kadencję czterech aktualnych członków [KRS];

- w procesie wyboru sędziego na członka [KRS] listy sędziów wspierających poszczególne kandydatury nie są podawane do wiadomości publicznej, a więc nie można sprawdzić, czy lista obejmuje głównie sędziów oddelegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, lub tych samych 25 sędziów dla każdego kandydata; sędziowie-członkowie [KRS] sami nie opublikowali również listy wspierających ich sędziów, a ENCJ przekazali jedynie listę wskazującą liczbę sędziów, którzy wyrazili swoje poparcie dla ich kandydatur;

- stowarzyszenia sędziowskie poinformowały Zarząd, że czterej z sędziów wchodzących obecnie w skład rady na krótko przed wyborem na członków [KRS] wykonywało obowiązki w ramach oddelegowania do Ministerstwa Sprawiedliwości; Poinformowały również Zarząd, że pięciu członków [KRS] zostało powołanych przez Ministra Sprawiedliwości na stanowiska prezesów sądu na krótko przed ich wyborem na członków [KRS], na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w paragrafie 4.3;

- po trzeciej, poinformowały Zarząd, że większość członków [KRS] (14 z 25) jest albo członkami partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość, członkami rządu, albo jest wybierana przez Sejm na podstawie rekomendacji Prawa i Sprawiedliwości. [KRS] decyduje zwykłą większością głosów;

- sędziowie-członkowie [KRS] popierają wszystkie rządowe reformy wymiaru sprawiedliwości, choć przyznają, że większość sędziów uważa, że reformy są sprzeczne z Konstytucją i naruszają niezależność sądownictwa;

- kilku członków [KRS] wyraziło opinię, że sędziowie, którzy publicznie wypowiadają się przeciwko reformom lub występują w obronie niezawisłości sądownictwa, powinni być karani dyscyplinarnie z powodu niezgodnej z prawem działalności politycznej;

– [KRS] nie przemawia w imieniu sędziów, którzy bronią niezawisłości sądownictwa. Na przykład: sędziowie w Krakowie zostali publicznie nazwani przestępcami przez Premiera RP, a [KRS] się temu nie sprzeciwiła. To samo dotyczy podejścia prezentowanego przez [KRS] w sprawie stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego;

– duża część z 10 tys. polskich sędziów uważa, że [KRS] jest upolityczniona.

W skrócie: Zarząd ENCJ uważa, że [KRS] nie jest już strażnikiem niezawisłości sądownictwa w Polsce. Zamiast tego wydaje się być narzędziem w rękach władzy wykonawczej.

6. Wniosek

Zarząd stoi na stanowisku, że [KRS] nie spełnia statutowych wymogów ENCJ, zgodnie z którymi członek organizacji powinien być niezależny od władzy wykonawczej.

Zdaniem Zarządu, [KRS] nie jest już instytucją niezależną od władzy wykonawczej, na której spoczywa ostateczna odpowiedzialność i która winna gwarantować wspieranie sądownictwa w realizacji misji polegającej na niezależnym sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Ponadto zdaniem Zarządu działania oraz zaniechania [KRS], o których mowa w ust. 5, stanowią naruszenie celów i zadań ENCJ, w szczególności celu obejmującego – zgodnie z art. 3 statutu – poprawę współpracy i wzajemnego zrozumienia wśród rad sądownictwa UE i kandydujących państw członkowskich.

7. Wniosek Zarządu

W tej sytuacji Zarząd wnioskuję do Zgromadzenia Ogólnego, zwołanego w Bukareszcie w dniu 17 września 2018 r., o zawieszenie członkostwa KRS.

Za pomocą tego środka ENCJ wysyła jasny sygnał do polskiego rządu i polskich sędziów, że ENCJ uważa, że [KRS] nie jest już niezależna od władzy wykonawczej.

Poprzez zawieszenie – a nie wykluczenie – ENCJ zamierza również wyrazić otwartość na możliwość poprawy sytuacji w Polsce w zakresie niezawisłości sędziowskiej. W ten sposób może nadal monitorować sytuację dotyczącą praworządności w Polsce, na przykład w zakresie działań dyscyplinarnych wobec sędziów sprzeciwiających się reformom.

Zarząd wyraża szczerą nadzieję, że nadejdzie czas, gdy możliwe będzie uchYLENIE zawieszenia, ale tylko wtedy, gdy zasada niezawisłości sędziowskiej będzie w Polsce należycie przestrzegana”.

224. W dniu 27 maja 2020 r. Zarząd ENCJ przyjął „Opinię zarządu ENCJ w sprawie członkostwa KRS w ENCJ (wykluczenie)”. W dokumencie tym Zarząd przedstawił uzasadnienie swojego wniosku do Walnego Zgromadzenia o wykluczenie KRS z sieci rad sądownictwa. Odpowiednie fragmenty dokumentu przedstawiającego to stanowisko mają następujące brzmienie:

„[...] Zarząd jest zdania, że od 17 września 2018 r. do chwili obecnej sytuacja nie uległa poprawie, a wręcz uległa pogorszeniu pod kilkoma względami.

Po pierwsze, stosunki między [KRS] a Ministrem Sprawiedliwości są jeszcze bliższe niż zakładano w opinii z dnia 16 sierpnia 2018 r. Na posiedzeniu w listopadzie 2019 r.

[KRS] w ogóle nie wyraziła krytycznego stanowiska w przedmiocie działań rządu. Po ogromnych naciskach [ujawniono] listy sędziów, którzy poparli obecnych członków [KRS] jako kandydatów (wymagano wykazania poparcia przez minimum 25 sędziów). Wskazują one, że poparcie udzielone zostało przez wąskie grono sędziów związanych z Ministrem Sprawiedliwości, w tym m.in. 50 sędziów oddelegowanych do ministerstwa. Jeden kandydat został powołany bez wymaganego minimum 25 podpisów sędziów.

Po drugie, [KRS] otwarcie wspiera władzę wykonawczą i ustawodawczą w atakach na niezależność sądownictwa, zwłaszcza poprzez działania dyscyplinarne. Pisemne odpowiedzi [KRS] z dnia 13 marca 2020 r. dotyczące tych kwestii utwierdzają Zarząd co do słuszności wyrażonej opinii. W odpowiedzi na pytanie 1 [KRS] przyznaje, że 49 spośród sędziów popierających powołanie członków [KRS] zostało oddelegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, a zatem nie można ich postrzegać jako niezależnych od resortu w świetle celów ENCJ. W odpowiedzi na pytanie 2 [KRS] przyznaje, że wiele podpisów sędziów popierających kandydaturę członka N. zostało wycofanych przed jego wyborem, co podaje w wątpliwość ważność tego wyboru, jednak nadal pełni on funkcję jako ważnie wybrany członek rady. W odpowiedzi na pytanie 3 [KRS] jedynie powtarza, że nie jest jej zadaniem monitorowanie oświadczeń Ministra Sprawiedliwości i nie zaprzecza, że Minister Sprawiedliwości powiedział w Senacie, że wnioskował o powołanie do [KRS] tych sędziów, którzy jego zdaniem wyrażali gotowość do współpracy przy reformie sądownictwa. Jest to równoznaczne z brakiem wspierania niezależności rady i jej członków od władzy wykonawczej. W odpowiedzi na pytanie 4 [KRS] podnosi, że członkowie [KRS] nie są przedstawicielami sędziów, co jest niezgodne z Deklaracją Budapesztańską ENCJ z 2008 r., zgodnie z którą sędziowie wchodzący w skład rady muszą występować w charakterze przedstawicieli całego środowiska sędziowskiego. Pismo z 20 maja 2020 r. nie zawiera przekonującego argumentu przeciwko stwierdzeniu, że KRS nie spełnia wymogu niezależności od władzy wykonawczej.

Na podstawie zarówno działań podejmowanych przez [KRS] i udzielonych przez nią odpowiedzi, Zarząd stwierdza, że [KRS] nadal nie jest niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

[...]

10. Wniosek Zarządu

Po pierwsze, Zarząd stoi na stanowisku, że [KRS] nie spełnia statutowych wymogów ENCJ, zgodnie z którymi członek organizacji powinien być niezależny od władzy wykonawczej.

Po drugie, Zarząd stoi na stanowisku, że [KRS] rażąco narusza zasady ENCJ dotyczące ochrony niezależności sądownictwa, obrony sądownictwa, a także poszczególnych sędziów, wbrew jej roli gwaranta w obliczu środków, które mogą zagrozić podstawowym wartościom niezależności i autonomii.

Po trzecie, Zarząd stoi na stanowisku, że [KRS] podważa stosowanie przepisów prawa Unii dotyczących niezawisłości sędziów i niezależności sądów, a tym samym ich skuteczność. Tym samym działa wbrew interesom europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wartościom, które reprezentuje [...]”.

„11. Wniosek Zarządu

W tych okolicznościach Zarząd wnioskuję do Walnego Zgromadzenia, które zbierze się tak szybko, jak tylko pozwoli na to pandemia Covid-19, aby [KRS] została wykluczona z sieci rad sądownictwa.

Poprzez zastosowanie tego środka ENCJ wysła jasny komunikat do polskiego rządu i polskich sędziów, że ENCJ uważa, iż [KRS] nie jest już członkiem europejskiej rodziny członków i obserwatorów sieci rad sądownictwa, którzy wierzą w europejską przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także w wartości, które ona reprezentuje, i wspierają je.

ENCJ pragnie wyraźnie zaznaczyć, że pozostaje bardzo oddana sprawie niezależności polskiego sądownictwa, naszym kolegom sędziom z Unii Europejskiej i że będzie nadal współpracować ze wszystkimi stowarzyszeniami sędziowskimi w celu obrony i jak najszybszego przywrócenia niezależności polskiego sądownictwa. Kiedy [polska] Krajowa Rada Sądownictwa ponownie uwierzy w wartości ENCJ i będzie działać na ich rzecz, ENCJ z przyjemnością ponownie przyjmie taką Radę w szeregi członków sieci”.

225. W dniu 28 października 2021 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Ogólne ENCJ na posiedzeniu w Wilnie podjęło decyzję o wykluczeniu KRS z tej organizacji (zob. także paragraf 15 powyżej). ENCJ zauważyła, że po podjęciu decyzji z dnia 16 września 2018 r. o zawieszeniu członkostwa w KRS, pozostawała w kontakcie z KRS i monitorowała sytuację. Nie odnotowano jednak poprawy w funkcjonowaniu KRS, a sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu. W decyzji stwierdzono m.in.:

„Warunkiem członkostwa w ENCJ jest to, aby instytucje były niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz zapewniały pełną odpowiedzialność za wsparcie sądownictwa w niezależnym sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

ENCJ uznała, że [KRS] nie stosuje się już do tej podstawowej zasady. [KRS] nie stoi na straży niezawisłości sądownictwa, nie broni sądownictwa ani poszczególnych sędziów, w sposób zgodny ze swoją rolą gwaranta, w obliczu wszelkich środków zagrażających podstawowym wartościom niezawisłości i autonomii”.

PRAWO

I. UWAGI WSTĘPNE

226. Niniejsza sprawa należy do grupy dziewięćdziesięciu czterech obecnie rozpatrywanych skarg przeciwko Polsce, wniesionych w latach 2018–2022, dotyczących różnych aspektów reorganizacji polskiego systemu sądownictwa zapoczątkowanej w 2017 r. (zob. również paragrafy 1–168 powyżej). Do dnia przyjęcia niniejszego wyroku Trybunał powiadomił Rząd Rzeczypospolitej Polskiej o dwudziestu trzech skargach, zgodnie z Regulą 54 § 2 lit. b) Regulaminu Trybunału, i wydał cztery wyroki, z których trzy są ostateczne (zob. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*, cyt. powyżej; *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, nr 26691/18 i 27367/18, 29 czerwca 2021 r.; *Reczkowicz przeciwko Polsce*, nr 43447/19, 22 lipca 2021 r.; oraz *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r., wyrok nie jest ostateczny).

Izba Pierwszej Sekcji Trybunału postanowiła również, że wszystkie obecne i przyszłe skargi należące do tej grupy powinny być traktowane priorytetowo, zgodnie z art. 41 Regulaminu.

W większości przypadków skargi skarżących odnoszą się do kwestii, czy nowo utworzone izby Sądu Najwyższego posiadają atrybuty wymagane od „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, lub do kwestii związanych z właściwością Izby Dyscyplinarnej w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów, prokuratorów i przedstawicieli zawodów prawniczych. Niektóre sprawy dotyczą również zarzutów, że składy sędziowskie, w tym sędziowie innych izb Sądu Najwyższego i sądów powszechnych powołani przez Prezydenta RP po rekomendacji „nowej” KRS w składzie na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., nie spełniają wymogów „sądu ustanowionego ustawą”.

Są też dwie sprawy dotyczące przedwczesnego zakończenia kadencji będących sędziami członków „starej” KRS na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r. oraz zarzuty naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji z uwagi na brak dostępu do sądu w celu zakwestionowania ich odwołania ze „starej” KRS, z naruszeniem art. 6 Konwencji. W dniu wydania niniejszego wyroku jedna z tych spraw – *Grzęda przeciwko Polsce* (nr 43572/18) – jest zawisła przed Wielką Izbą Trybunału.

227. Mając na względzie różnorodność kwestii prawnych i faktycznych pojawiających się w powyższej grupie spraw, Trybunał podkreśla na wstępie, że jego zadaniem w niniejszej sprawie nie jest rozważenie zasadności reorganizacji polskiego sądownictwa jako całości, ale – jak to uczynił w poprzednich podobnych sprawach – ocena okoliczności istotnych dla procesu powoływania sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w procedurze obejmującej KRS utworzoną na podstawie ustawy zmieniającej z 2017 r. (zob. *Reczkowicz*, § 177; oraz *Dolińska-Ficek i Ozimek*, § 213, obie cytowane powyżej; zob. również paragrafy 99–101 powyżej oraz paragraf 228 poniżej).

Jednakże, zważywszy że dokonana przez Trybunał ocena procedury powoływania sędziów z udziałem KRS, która jest głównym przedmiotem skarg w niniejszej sprawie, będzie miała bezpośrednie konsekwencje dla innych polskich spraw – zarówno tych, które są w toku, jak i tych, które mogą zostać wniesione w przyszłości – Trybunał rozważy ewentualne konsekwencje, jakie niniejszy wyrok może mieć dla skarg poruszających podobne kwestie (zob. paragrafy 363–366 poniżej).

II. MATERIAŁ PRZEDSTAWIONY TRYBUNAŁOWI

228. Trybunał zauważa ponadto, że jest rzeczą powszechnie znaną, iż reorganizacja sądownictwa w Polsce zainicjowana przez Rząd w 2017 r. i wdrożona kolejnymi ustawami zmieniającymi (zob. paragrafy 8–25 powyżej) była od tego czasu przedmiotem nie tylko ożywionej debaty publicznej w Polsce i na szczeblu europejskim, lecz także licznych postępowań przed polskimi sądami i TSUE, innych postępowań przed instytucjami Unii Europejskiej, w tym postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE przed Komisją Europejską, rezolucji Parlamentu Europejskiego, procedury

monitorowania PACE i jego rezolucji, a także różnych raportów organów Rady Europy, ONZ, OBWE/ODIHR i ENCJ (zob. paragrafy 170–225 powyżej). W związku z powyższym Trybunał przy rozpatrywaniu sprawy weźmie pod uwagę stanowiska stron i interwenientów oraz dowody przedstawione przez nich na poparcie ich argumentów, a także uwzględni w postępowaniu sądowym materiały dostępne w domenie publicznej, jak streszczono powyżej i w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia skarg skarżącej dotyczących naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji poprzez brak rozpoznania jej sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd ustanowiony ustawą.

III. DOMNIEMANE NARUSZENIE ART. 6 UST. 1 KONWENCJI W ODNIESIENIU DO PRAWA DO SĄDU USTANOWIONEGO USTAWĄ

229. Skarżąca spółka zarzuciła na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, że skład Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, który rozpatrywał jej sprawę, nie był „sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu tego przepisu. Artykuł 6 ust. 1 Konwencji w części istotnej dla sprawy stanowi, co następuje:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej [...]”.

A. Dopuszczalność

1. Wyczerpanie krajowych środków odwoławczych

(a) Stanowiska stron

(i) Rząd

230. Rząd wyraził zastrzeżenie wstępne dotyczące niewyczerpania krajowych środków odwoławczych. Rząd podniósł, że skarżąca spółka nie zapewniła polskim władzom możliwości zajęcia się zarzucanymi naruszeniami Konwencji, a tym samym – potencjalnego ich naprawienia. W szczególności skarżąca spółka nie złożyła skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, co dałoby władzom krajowym możliwość rozpatrzenia jej skargi na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji.

231. W opinii Rządu skarga konstytucyjna byłaby adekwatnym i skutecznym krajowym środkiem odwoławczym, który umożliwiłby skarżącej spółce zakwestionowanie przepisów prawa krajowego, które ukształtowały skład Sądu Najwyższego rozpatrującego jej sprawę. Rząd powołał się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym skargę konstytucyjną należy uznać za środek odwoławczy spełniający wymogi art. 35 ust. 1 Konwencji, a w szczególności powołał się na decyzję w sprawie *Szott-Medyńska przeciwko*

Polsce (nr 47414/99, 9 października 2003 r.). Rząd zauważył, że skarżąca spółka uzyskała „indywidualną decyzję” w swojej sprawie – wyrok, który rzekomo naruszał Konwencję i który został wydany w wyniku bezpośredniego zastosowania prawdopodobnie niekonstytucyjnych przepisów ustawodawstwa krajowego. Istniały odpowiednie środki wznowienia postępowania zakończonego takim wyrokiem po uznaniu go za niekonstytucyjny przez Trybunał Konstytucyjny. Gdyby skarżąca spółka wniosła skutecznie skargę konstytucyjną, mogłaby wystąpić z wnioskiem o wznowienie postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c. Ponadto skarżącej spółce przysługiwałoby również odszkodowanie na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niekonstytucyjne przepisy.

232. Zdaniem Rządu w skardze konstytucyjnej skarżąca spółka powinna była zakwestionować m.in. art. 29 ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2011 r. o KRS w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2017 r. Rząd stwierdził, że zastosowanie wyżej wymienionych przepisów mogło zostać uznane za niekonstytucyjne przez skarżącą spółkę, ponieważ zgodnie z art. 45 § 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd. Powyższe przepisy zapewniają poziom ochrony porównywalny z tym, jaki zapewnia art. 6 ust. 1 Konwencji.

(ii) *Skarżąca spółka*

233. Skarżąca spółka nie zgodziła się ze stanowiskiem Rządu. Podniosła, po pierwsze, że Rząd nie przedstawił żadnych przykładów wskazujących na skuteczność skargi konstytucyjnej w sprawach dotyczących powołania osób na stanowiska sędziowskie po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2017 r. Ponadto Rząd nie wykazał, że skarżąca spółka poprzez wniesienie skargi konstytucyjnej byłaby w stanie uzyskać odpowiednie zadośćuczynienie w odniesieniu do jej indywidualnej sytuacji.

234. Po drugie skarżąca spółka wskazała na kryzys konstytucyjny, który dotyka Trybunał Konstytucyjny w jego obecnym składzie. Kwestia ta była przedmiotem sprawy *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (cyt. powyżej), w której Trybunał uznał, że w procesie wyboru kilku sędziów do Trybunału Konstytucyjnego naruszono polskie prawo. Te naruszenia prawa krajowego uznano za mające charakter fundamentalny, a działania władzy ustawodawczej i wykonawczej – za niedozwolony wpływ zewnętrzny na Trybunał Konstytucyjny. Skarżąca spółka zwróciła uwagę, że Trybunał stwierdził, iż Trybunał Konstytucyjny nie był „sądem ustanowionym ustawą”. W konsekwencji skarga do Trybunału Konstytucyjnego nie mogła zostać uznana za adekwatny i skuteczny środek odwoławczy o uzasadnionych szansach powodzenia i mogący zapewnić zadośćuczynienie w odniesieniu do zarzutów skarżącej spółki.

235. Po trzecie skarżąca spółka podniosła, że konstytucyjność zmian w prawie krajowym, w wyniku których sędziowie powołani do Sądu Najwyższego nie stanowili sądu ustanowionego ustawą, była już rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny w jego obecnym składzie. W szczególności Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. (K 5/17) odstąpił od poprzedniego orzeczenia z dnia 18 czerwca 2007 r., zgodnie z którym będący sędziami członkowie KRS powinni być wybierani przez samych sędziów. Jak stwierdził Trybunał w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (cyt. powyżej), wyrok z 2017 r. został wydany przez Trybunał Konstytucyjny złożony z sędziów wybranych w procedurze obarczonej poważnymi nieprawidłowościami. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2020 r. dotyczącym „sporu kompetencyjnego” uznał, że Prezydent RP ma prawo powołać sędziów na podstawie rekomendacji KRS, a powołanie to jest ostateczne.

236. Skarżąca spółka podkreśliła, że obecny kryzys w Polsce ma charakter systemowy i istniało realne ryzyko, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym byłoby niezgodne ze standardami Konwencji i podstawowymi zasadami państwa prawa. Skarżąca twierdziła również, że nie należy wymagać od niej stosowania środków odwoławczych, które są sprzeczne ze standardami Konwencji. Podkreśliła, że w prawie polskim nie istnieje procedura, która pozwoliłaby stronie zakwestionować rzekome wady w powołaniu sędziów Sądu Najwyższego, którzy rozpatrywali skargę kasacyjną skarżącej spółki.

(b) Ocena Trybunału

237. Na poparcie swojego wstępnego zastrzeżenia Rząd odniósł się do dwóch konkretnych przepisów prawnych, których zastosowanie, jego zdaniem, mogło zostać zakwestionowane jako niekonstytucyjne przez skarżącą spółkę (zob. paragraf 232 powyżej). Rząd powołał się w szczególności na art. 29 ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym stanowiący, że „[d]o pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa” oraz na art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2011 r. o KRS (w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2017 r.), która określała kompetencje KRS jako, między innymi, „badanie i ocenę kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego w Sądzie Najwyższym” oraz „przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym” (zob. paragraf 99 i 103 powyżej).

Skarżąca spółka utrzymywała natomiast, że zmiany w polskim ustawodawstwie, w tym wady systemowe w procedurze powoływania sędziów do Sądu Najwyższego na mocy ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym, obejmujące KRS ustanowioną na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., zostały już zbadane przez Trybunał Konstytucyjny i uznane za zgodne z Konstytucją. Wskazała na wyroki Trybunału Konstytucyjnego z

dnia 20 czerwca 2017 r. i 21 kwietnia 2020 r., (zob. paragrafy 233–235 powyżej).

238. W odniesieniu do stanowiska Rządu Trybunał zauważa, że w swoich uwagach odnoszących się do przedmiotu skargi (zob. paragraf 308 poniżej) zapewnił on jednak, że reforma KRS i Sądu Najwyższego została wdrożona zgodnie z Konstytucją i ustawodawstwem krajowym oraz że ustawa zmieniająca z 2017 r. została wprowadzona w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. (K 5/17).

Zauważa ponadto, że jedna z głównych kwestii w niniejszej sprawie dotyczy zarzutu skarżącej spółki dotyczącego oczywistego naruszenia prawa krajowego, które w sposób zasadniczy wpłynęło na procedurę powoływania sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego ze względu na udział w tej procedurze nowo utworzonej KRS. Po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2017 r. oraz ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy wydały kilka orzeczeń w tym kontekście, wyrażając sprzeczne poglądy co do zgodności z prawem powoływania sędziów rekomendowanych przez KRS, niezależności tego organu oraz niezawisłości tak powołanych sędziów (zob. paragrafy 110–142 oraz 151–164 powyżej; zob. również *Reczkowicz*, cyt. powyżej, §§ 227–230). W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że kwestia skuteczności skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, skierowanej przeciwko przepisom, które stanowiły podstawę prawną zaskarżonych nominacji sędziowskich, powinna zostać połączona z przedmiotem skargi i zbadana na dalszym etapie postępowania.

2. Wniosek w sprawie dopuszczalności

239. Trybunał stwierdza, że skarga nie jest ani w sposób oczywisty nieuzasadniona, ani niedopuszczalna na jakiejkolwiek innej podstawie wymienionej w art. 35 Konwencji. Należy zatem uznać ją za dopuszczalną.

B. Przedmiot skargi

1. Stanowiska przed Trybunałem

(a) Strony

(i) Skarżąca spółka

240. Skarżąca spółka podniosła, że jej sprawa była rozpatrywana przez skład trzech sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego powołanych w ramach procedury z udziałem nowej KRS, a więc przez organ, który nie dawał żadnych gwarancji niezawisłości ani bezstronności. Cała procedura powoływania sędziów nie była ani przejrzysta, ani niezależna i nie podlegała kontroli sądowej. Z tego powodu skarga kasacyjna skarżącej spółki nie została rozpoznana przez „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”, co pociągnęło za sobą naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji.

241. Wyjaśniła, że reorganizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce, w szczególności zmiany wprowadzone do ustawy o KRS z 2011 r. i ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., wywołały wiele kontrowersji i międzynarodowe oburzenie. Krajowe organizacje prawnicze i środowisko akademickie protestowały przeciwko tym poprawkom, argumentując, że nie są one zgodne z zasadą państwa prawa ani prawem do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem. Ponadto organizacje międzynarodowe wydały opinie, sprawozdania, rezolucje i zalecenia negatywnie oceniające reorganizację, by wymienić tylko różne organy Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy i Unii Europejskiej, a także Komisję Spraw Zagranicznych Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych. W dniu 17 września 2018 r. polska KRS została zawieszona w prawach członka ENCJ. Kilka z tych organów uznało, że reforma KRS spowodowała, iż instytucja ta znalazła się pod kontrolą władzy wykonawczej, co jest niezgodne z zasadami niezawisłości sądownictwa. Na przykład 16 stycznia 2020 r. Komisja Wenecka zaleciła, między innymi, „przywrócenie uprawnień wspólnoty sądowniczej w kwestiach mianowania, awansowania i odwoływania sędziów”.

242. Skarżąca spółka podkreśliła, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, w szczególności z wyrokiem w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* ([WI], nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r.), sąd zawsze musi być „ustanowiony ustawą”. Nieodłącznym elementem samego pojęcia „sądu” było również to, że musi on składać się z sędziów wybranych na podstawie zasług; to znaczy sędziów, którzy spełniali wymogi kompetencji technicznych i integralności moralnej. Im wyżej w hierarchii sądowej znajduje się dany sąd, tym bardziej wymagające powinny być kryteria wyboru mające zastosowanie. W świetle swojego orzecznictwa Trybunał został wezwany do zbadania, czy przestrzegano prawa krajowego. W opinii skarżącej spółki w procesie powoływania nowych sędziów do Izby Cywilnej doszło do oczywistych i zasadniczych naruszeń prawa krajowego. Naruszenia te dotyczyły podstawowych zasad procedury powoływania sędziów.

243. W niniejszej sprawie długa seria nieprawidłowości, które doprowadziły do sytuacji, w której sędziowie Izby Cywilnej rozpatrujący sprawę skarżącej spółki nie byli „sądem ustanowionym ustawą”, rozpoczęła się wraz ze zmianami strukturalnymi składu KRS dokonanyymi ustawą zmieniającą z 2017 r. Wbrew Konstytucji, która przewiduje, że Sejm powinien wybrać tylko czterech członków KRS, ustawa zmieniająca z 2017 r. powierzyła Sejmowi wybór piętnastu dodatkowych członków spośród sędziów, którzy dotychczas byli wybierani przez swoich kolegów. W rezultacie władza ustawodawcza i wykonawcza przyznały sobie niemal monopol na mianowanie członków KRS, ponieważ miały mianować dwudziestu trzech z dwudziestu pięciu członków. Stanowiło to wyraźne zaprzeczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r.

(K 25/07), który potwierdził wykładnię Konstytucji, zgodnie z którą będący sędziami członkowie KRS mieli być wybierani przez swoich kolegów. Władza ustawodawcza zdecydowała ponadto o przedwczesnym wygaszeniu czteroletniej kadencji będących sędziami członków „starej” KRS; kwestia ta była przedmiotem skarg oczekujących na rozpatrzenie przez Trybunał, *Grzęda przeciwko Polsce* (nr 43572/18) oraz *Żurek przeciwko Polsce* (nr 39650/18).

Odnosząc się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r. (K 5/17), na który powołał się Rząd, skarżąca spółka zauważyła, że spowodował on rozbieżności w orzecznictwie tego sądu w zakresie kwestii systemowych o fundamentalnym znaczeniu. Wyrok ten został wydany w składzie obejmującym sędziów wybranych do Trybunału Konstytucyjnego z naruszeniem art. 190 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji, jak stwierdzono w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (cyt. powyżej), § 291.

244. W odniesieniu do pierwszego etapu testu określonego w wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson*, skarżąca spółka uznała, że stwierdzono wyraźnie kilka rażących naruszeń prawa polskiego. Uchybienia w powoływaniu sędziów Sądu Najwyższego, w tym sędziów, którzy rozpatrywali sprawę skarżącej spółki, wynikały z niekonstytucyjnych zmian ustawodawczych, składu KRS oraz pozornego charakteru procedury wyboru sędziów do zasiadania w tej Izbie. Proces powoływania sędziów do Sądu Najwyższego został celowo uregulowany i wdrożony w sposób niezgodny z prawem. Na czterdzieści cztery wolne stanowiska ogłoszone w Sądzie Najwyższym zgłosiło się tylko 216 kandydatów. Skład nowej KRS został ustalony w sposób niekonstytucyjny i nie dawał gwarancji bezstronności ani niezawisłości. Procedura ta została przeprowadzona, aby spełnić oczekiwania władz i zrealizować ich cel, jakim było uzyskanie wpływu na przyszłe decyzje sądowe. Nieprawidłowości w procesie powoływania do Sądu Najwyższego były na tyle poważne, że uzasadniały wniosek, iż powinien on zostać uznany za nieważny i niedopuszczalny *ab initio*.

Ponadto, o ile początkowo możliwe było odwołanie od uchwały KRS rekomendującej sędziów do Sądu Najwyższego, o tyle możliwość taką zlikwidowała ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie kilku ustaw oraz kolejne zmiany wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. Wykluczenie jakiegokolwiek kontroli sądowej uchwał KRS stanowiło naruszenie konstytucyjnego obowiązku zapewnienia takiej kontroli, spoczywającego na władzach państwowych.

Kolejnym rażącym naruszeniem prawa krajowego było wszczęcie postępowania aktem Prezydenta RP bez wymaganej kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

245. Skarżąca spółka podniosła, że nieprawidłowości w procedurze powoływania sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego zostały wyraźnie potwierdzone przez sądy krajowe. Naczelny Sąd Administracyjny w niedawnym wyroku z 6 maja 2021 r. (II GOK 2/18) uchylił uchwałę KRS nr

330/2018 z dnia 28 sierpnia 2018 r. Uchwała ta rekomendowała siedmiu sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w tym trzech sędziów, którzy rozpatrywali jej sprawę. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że w wyniku kilku zmian w prawie krajowym zniesiono możliwość skutecznego zaskarżania uchwał KRS rekomendujących kandydatów do Sądu Najwyższego.

Skarżąca spółka uznała, że sytuacja ta uniemożliwiła jej przeprowadzenie rzeczywistej kontroli sądowej procedury konkursu i wyboru sędziów przeprowadzonej przez KRS. Według skarżącej spółki ten brak skutecznej kontroli sądowej procesu powoływania przyszłych sędziów Sądu Najwyższego stanowił kolejne naruszenie prawa krajowego. Istotne dla niniejszej sprawy były również wyroki TSUE z 19 listopada 2019 r. i 2 marca 2021 r., których wskazania pozwoliły Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu dojść do wniosku, że KRS nie może być uznana za niezależną od władzy wykonawczej.

246. Ponadto w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz we wspólnej uchwale trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. dostrzeżono szereg naruszeń prawa krajowego. W obu orzeczeniach stwierdzono, że KRS w obecnym składzie nie zapewnia w procedurze powoływania sędziów wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wyrok Sądu Najwyższego zawierał obszerne uzasadnienie i został oparty na wykładni dokonanej przez TSUE w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. Zgodnie z konkluzją uchwały Sądu Najwyższego, skład orzekający należy uznać za niezgodny z prawem, jeżeli obejmuje osobę powołaną z rekomendacji KRS ukonstytuowanej zgodnie z ustawą zmieniającą z 2017 r. Orzeczenia Sądu Najwyższego miały zastosowanie do niniejszej sprawy, a wszyscy trzej sędziowie, którzy rozpatrywali skargę kasacyjną skarżącej spółki zostali rekomendowani przez KRS, organ, który nie był niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

247. W odniesieniu do drugiego etapu testu ustanowionego w wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cyt. powyżej), skarżąca spółka stwierdziła, że naruszenia prawa krajowego dotyczyły podstawowych zasad procedury powoływania sędziów. Fakt, że dwudziestu trzech z dwudziestu pięciu sędziów zasiadających w KRS zostało powołanych przez władzę wykonawczą i ustawodawczą wykazał, że doszło do naruszenia zasad podziału i równowagi władz zapisanych w art. 10 Konstytucji. Wybory do nowej KRS, które odbyły się wiosną 2018 r., zostały zbojkotowane przez zdecydowaną większość polskich sędziów, którzy w ten sposób okazali sprzeciw wobec niekonstytucyjnych zmian wprowadzonych przez koalicję rządzącą. W rezultacie na ogólną liczbę około 10 000 polskich sędziów, o piętnaście stanowisk ubiegało się zaledwie osiemnastu kandydatów. KRS nie interweniowała w sprawach sędziów, przeciwko którym wszczęto umotywowane politycznie postępowanie dyscyplinarne. W konsekwencji

KRS przestała pełnić swoją konstytucyjną rolę strażnika niezawisłości sędziowskiej.

Ponadto procedura konkursowa dotycząca powoływania sędziów Sądu Najwyższego była chaotyczna i rudymenarna. KRS, choć formalnie odpowiedzialna za proces rekomendowania kandydatów, faktycznie nie rozpatrywała ani nie weryfikowała kandydatur. Rekomendowała wyłącznie kandydatów popieranych przez władze i z nimi powiązanych. Skarżąca spółka uznała za istotne podkreślenie roli Trybunału Konstytucyjnego w tym procesie. W dniu 23 stycznia 2020 r. wydał on postanowienie tymczasowe, na mocy którego zawiesił prerogatywę Sądu Najwyższego do wydawania uchwał w sprawach z zakresu prawa krajowego lub międzynarodowego. Postanowienie to zostało wydane z naruszeniem prawa i świadczyło o zamiarze przejęcia przez rządzącą większość kontroli nad Sądem Najwyższym.

248. W odniesieniu do trzeciego elementu testu, skarżąca spółka twierdziła, że nie miała możliwości zakwestionowania składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, który orzekał w jej sprawie, ani zgłoszenia wad prawnych w procedurze powoływania sędziów do Sądu Najwyższego.

249. Ponadto, ze wszystkich powodów wymienionych powyżej, skarżąca spółka twierdziła, że sąd, który rozpatrywał jej sprawę nie był niezawisły i bezstronny, jak wymaga tego art. 6 ust. 1 Konwencji. Presja polityczna i wpływ władzy wykonawczej były oczywiste, a w procesie powoływania sędziów do Sądu Najwyższego brakowało skutecznej kontroli sądowej.

250. Porównania pomiędzy elementami systemów konstytucyjnych i prawnych dotyczących powoływania sędziów w Europie, na które powołuje się Rząd (zob. paragraf 257 poniżej) w celu uzasadnienia wyborów polskiego ustawodawcy, mogą być mylące, jeśli zostaną przedstawione w oderwaniu od kontekstu. Choć każde państwo członkowskie może stosować inne procedury, należy jednak wziąć pod uwagę szerszy kontekst, by ocenić, czy spełniony jest wymóg niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego ustawą, co gwarantuje Konwencja. Niezależnie od marginesu oceny przyznanego państwom w stosowaniu i wdrażaniu Konwencji, żadne państwo nie powinno mieć prawa do naruszania swojej konstytucji dla korzyści politycznych.

251. Podsumowując, prawo krajowe zostało naruszone, co jednoznacznie stwierdził przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny. W tym względzie skarżąca spółka podkreśliła znaczenie orzecznictwa Trybunału dotyczącego zasad praworządności i podziału władzy. W niniejszej sprawie naruszenia podważyły samą istotę prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, a wady systemowe w procesie powoływania sędziów były na tyle poważne, że stanowiły naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji.

(ii) *Rząd*

252. Rząd stwierdził, że sąd, który rozpatrywał sprawę skarżącej spółki był „sądem ustanowionym ustawą” zgodnie z wymogami art. 6 ust. 1 Konwencji. W szczególności nie doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego w procesie powoływania sędziów Sądu Najwyższego. Rząd uznał, że w świetle wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cytowany powyżej, §§ 216 i 247) kwestionowane naruszenia prawa krajowego muszą być oczywiste, tj. muszą mieć charakter podstawowy i stanowić integralną część procedury powoływania sędziów.

253. W ramach drugiego elementu testu opracowanego w wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson*, kluczowym pytaniem było, czy istniało rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych, podważając uczciwość wyniku procedury mianowania sędziów w stopniu nieprzewidzianym przez przepisy krajowe obowiązujące w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych. Jednakże w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia zdolności organu sądowego do sprawowania swoich obowiązków bez nadmiernej ingerencji, a tym samym do zachowania praworządności i podziału władzy. Według Rządu nie było zatem potrzeby przeprowadzania trzeciego etapu testu określonego w wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cyt. powyżej), związanego z badaniem, czy naruszenia zostały poddane skutecznej kontroli.

254. Rząd podkreślił, że wszyscy sędziowie w Polsce, w tym zasiadający w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego, byli powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieokreślony. Prezydent nie był związany zaleceniem KRS, ponieważ mógł podjąć decyzję o niepowoływaniu osoby przez nią wskazanej. Prezydent nie mógł jednak powołać osoby, która nie została zarekomendowana przez KRS. Sam fakt, że sędziowie byli powoływani przez organ władzy wykonawczej, Prezydenta, nie powodował powstania stosunku podległości pierwszego z nich wobec drugiego, ani wątpliwości co do bezstronności pierwszego, jeżeli po powołaniu byli oni wolni od wpływów i nacisków przy sprawowaniu swojej funkcji. W tym względzie Rząd wskazał na wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., który potwierdził tę zasadę.

255. Trzej sędziowie, którzy rozpatrywali sprawę skarżącej spółki, zostali powołani w wyżej opisanej procedurze, określonej przez obowiązujące przepisy i Konstytucję. W szczególności wzięli oni udział w konkursie przeprowadzonym przez KRS na podstawie obwieszczenia Prezydenta o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym. Kandydaci, po pomyślnym przejściu tego konkursu, zostali rekomendowani do pełnienia urzędu przez KRS uchwałą nr 330/2018 z 28 sierpnia 2018 r. Wreszcie, trzech sędziów, którzy rozpatrywali sprawę skarżącej spółki, zostało powołanych przez Prezydenta decyzją z dnia 10 października 2018 r. Ta procedura mianowania spełniała wszystkie wymogi określone w prawie krajowym.

256. Rząd zauważył, że zgodnie z własnym orzecznictwem Trybunału powoływanie sędziów przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą było dopuszczalne pod warunkiem, że nominowani byli wolni od wpływów i nacisków przy sprawowaniu funkcji sędziowskich (*Guðmundur Andri Ástráðsson*, cyt. powyżej, § 207). W niniejszej sprawie skarżąca spółka nie wykazała, że sędziowie orzekający w jej sprawie podlegali takim wpływom lub że można to uznać za istotne dla ostatecznego wyniku sprawy.

Ponadto Trybunał podkreślił również, że nieodłącznym elementem koncepcji „sądu” jest to, że składa się on z sędziów wybranych na podstawie kompetencji – to znaczy sędziów, którzy spełniają wymogi kompetencji technicznych i integralności moralnej w celu sprawowania funkcji sądowniczych wymaganych w kraju opartym na praworządności (*Guðmundur Andri Ástráðsson*, cyt. powyżej, § 220). Skarżąca spółka nie przedstawiła jednak żadnego konkretnego zarzutu wobec sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego rozpatrujących jej skargę kasacyjną, który mógłby wskazywać, że sędziowie ci nie spełniali warunków bezstronności lub niezawisłości w tej konkretnej sprawie. W konsekwencji Rząd uznał, że skarżąca spółka nie uzasadniła swoich zarzutów na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji.

257. Rząd odniósł się do systemów powołań sędziowskich w Europie i stwierdził, że polskie podejście nie różni się od innych krajów. Fakt, że sędziowie są powoływani przez władzę wykonawczą, wydaje się być regułą w państwach europejskich. Rząd uznał, że w Europie udział przedstawicieli władz sądowniczych w procedurze mianowania sędziów, w szczególności sędziów Sądu Najwyższego, był ograniczony lub w ogóle nie był przewidziany. W Polsce natomiast władza sądownicza uczestniczyła w procedurze w dość szerokim zakresie. Ryzyko nadmiernego wpływu władzy wykonawczej na proces powoływania sędziów zostało w ten sposób ograniczone.

258. Ponadto z Konwencji nie wynikał obowiązek stosowania określonego trybu powoływania sędziów do sądów najwyższych Układających się Stron. Konwencja nie wymagała powoływania rad sądownictwa ani ich udziału w procedurze mianowania sędziów. Ponadto Konwencja nie wymagała od państw przestrzegania żadnych teoretycznych koncepcji konstytucyjnych dotyczących dopuszczalnych granic współdziałania władz. Pewna interakcja między trzema gałęziami władzy była nie tylko nieunikniona, ale i konieczna w zakresie, w jakim poszczególne władze nie wkraczały nadmiernie w obszary funkcji i kompetencji należące do pozostałych gałęzi. Układającym się Stronom należy zatem „przyznać pewien margines uznania w związku z tymi kwestiami, ponieważ władze krajowe są zasadniczo w stanie lepiej niż Trybunał ocenić, w jaki sposób najlepiej realizować interesy sprawiedliwości i praworządności ze wszystkimi ich sprzecznymi elementami”.

259. Rząd podkreślił, że zmiany dokonane w sposobie wyboru członków KRS i zakończenia służby ustalone przed tą nowelizacją były proporcjonalne, gdyż miały na celu dostosowanie wyborów do odpowiednich przepisów Konstytucji, zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego zawartą w wyroku w sprawie o sygn. akt K 5/17. Wprowadzenie tych zmian mieściło się w marginesie oceny ustawodawcy, ograniczonej jedynie przepisami konstytucyjnymi dotyczącymi KRS. Artykuł 187 § 1 pkt 2 Konstytucji przewiduje bowiem wybór członków mających wejść w skład KRS spośród sędziów. Konstytucja nie określała jednak, kto i w jaki sposób miałby wybierać tych sędziów. W konsekwencji z odpowiednich przepisów Konstytucji wynika, kto może być wybrany na członka KRS należącego do kategorii przedstawicieli środowiska sędziowskiego, nie ma jednak mowy o jakichkolwiek zasadach wyboru sędziów do KRS. Zgodnie z art. 187 § 4 Konstytucji zasady te miała regulować ustawa. Wybory przedstawicieli władzy sądowniczej nie zostały unieważnione, jednak stanowisko, że zgromadzenia sędziów są jedynymi kompetentnymi organami wyborczymi, nie znajduje uzasadnienia na gruncie Konstytucji. O ile art. 187 § 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie stanowił, że posłów wchodzących w skład KRS wybiera Sejm, a senatorów wchodzących w jej skład wybiera Senat, o tyle w odniesieniu do będących sędziami członków KRS Konstytucja nie zawierała żadnego precyzyjnego przepisu.

260. Według Rządu, oznaczało to, że Konstytucja nie przewiduje żadnego szczególnego sposobu wyboru sędziów do KRS. Taki sposób uregulowania tej kwestii wybrał ustawodawca konstytucyjny świadomie, z zamiarem określenia go na poziomie ustawy. Zasadne było zatem uregulowanie tej kwestii w granicach przysługującego ustawodawcy marginesu oceny. W tym względzie Konstytucja określiła pewną minimalną liczbę podstawowych gwarancji. Rząd zauważył również, że po wejściu w życie zmian KRS będzie wybierana przez Sejm kwalifikowaną większością trzech piątych głosów, w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania, co czyniło ten wybór wynikiem ponadpartyjnego porozumienia różnych ugrupowań reprezentowanych w Sejmie, a tym samym zapewniało wysoką legitymację demokratyczną członkom tego organu. Wysoka większość kwalifikowana wymagana do wyboru członków KRS będących sędziami odróżniała sposób ich wyboru od wyboru członków będących posłami. W tym ostatnim przypadku wybór dokonywany był zwykłą większością głosów.

261. Rząd podkreślił, że chociaż Trybunał może badać zarówno formalny aspekt istnienia prawa, jak i kwestie związane z procedurą powoływania sędziów w ramach krajowego systemu prawnego, to ma on ograniczone kompetencje w zakresie dokonywania wykładni prawa krajowego. Ponadto Trybunał był ograniczony zasadą subsydiarności, która pozwalała Wysokim Układającym się Stronom decydować o tym, jakie środki należy podjąć w celu zapewnienia praw i wolności jednostek oraz wdrożenia gwarancji Konwencji.

262. Według Rządu reforma KRS i Sądu Najwyższego została przeprowadzona zgodnie z Konstytucją i ustawodawstwem krajowym. W szczególności zmiany w sposobie wyboru będących sędziami członków KRS miały na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. (K 5/17) (zob. paragraf 152 powyżej), który orzekł, że zarówno indywidualny charakter kadencji członków sędziowskich KRS, jak i sposób ich powoływania były niezgodne z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że poprzedni system doprowadził do zróżnicowania znaczenia głosu sędziów różnych szczebli, co oznaczało, że oddane głosy nie były równe, lecz miały różną wagę w zależności od szczebla sądu. Rząd nie zgodził się z zarzutem skarżącej spółki, jakoby nowi członkowie KRS byli powiązani z władzami i utrzymywał, że nowy system wzmocnił przejrzystość wyborów członków KRS i umożliwił publiczną debatę na temat nominowanych kandydatów. Nowy system umożliwiający przedstawianie kandydatów przez grupę obywateli lub innych sędziów zapewnił większą reprezentatywność KRS i lepiej odzwierciedlał strukturę polskiego sądownictwa.

263. Rząd przypomniał, że nawet w swoim wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. (nr C-585/18, C-624/18, C-625/18) TSUE nie zakwestionował legitymacji KRS ani Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Rząd wskazał jedynie, że sąd krajowy może ocenić, w konkretnym przypadku, czy organ krajowy – właściwy w świetle prawa krajowego – jest niezawisłym i bezstronnym sądem w rozumieniu art. 47 Karty praw podstawowych. Tym samym TSUE potwierdził, że respektuje obszary zastrzeżone dla państw członkowskich. Choć w swoim orzeczeniu zauważył, że każdy czynnik polityczny związany z powoływaniem sędziów może budzić wątpliwości i powodować ocenę, czy sąd jest sądem niezawisłym, to jednocześnie wskazał, że jest to tylko zespół czynników, które mogą prowadzić do ostatecznego wniosku wykluczającego istnienie atrybutów niezawisłości i bezstronności. W tym kontekście warto było również wspomnieć o wyroku TSUE z dnia 24 czerwca 2019 roku (nr C-619/18), dotyczącym niezawisłości Sądu Najwyższego, w którym TSUE podkreślił zasadę nieusuwalności sędziów. Niedopuszczalna była zatem interpretacja wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. prowadząca do wniosku, że dopuszczalne jest pozbawienie sędziów i właściwego sądu prawa do orzekania. Taka interpretacja byłaby sprzeczna z podstawową zasadą Unii Europejskiej – zasadą nieusuwalności sędziów.

264. Rząd podkreślił, że nie doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego w procesie powoływania sędziów do Sądu Najwyższego. Wszelkie wątpliwości dotyczące zarówno Izby Dyscyplinarnej, jak i Izby Cywilnej Sądu Najwyższego powstałe w świetle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. zostały usunięte wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. (U 2/20, zob. paragrafy 158-160 powyżej).

265. W swoich dodatkowych uwagach Rząd zauważył, że uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., na którą powołała się skarżąca spółka, nie powinna mieć zastosowania do sprawy, ponieważ wyrok Izby Cywilnej w jej sprawie został wydany przed datą uchwały, w dniu 25 marca 2019 r. W tym zakresie Rząd odniósł się do punktu 3 i 4 uchwały. Ponadto, odnosząc się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie o sygn. II GOK 2/18, Rząd zauważył, że w uzasadnieniu wyroku podkreślono, iż „skutki wydanego w sprawie orzeczenia nie [odnosiły] się do ustrojowej ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na urząd sędziego SN dokonanych na podstawie rekomendacji przedstawionych przez KRS kontrolowaną uchwałą” (paragraf 9 uzasadnienia). Akty te nie podlegały kontroli sądowej i były nieodwracalne, co pozwalało również na stosowanie zasady nieusuwalności sędziów, którą to zasadę podkreślił sam Trybunał w wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cyt. powyżej, § 239).

266. Zdaniem Rządu wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., który wprost dotyczył zarzutów braku niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, nie ma znaczenia dla przedmiotowej sprawy. Wyrok ten nie przesądził o statusie Izby Dyscyplinarnej, ani tym bardziej o statusie sędziów powołanych do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Niniejsza sprawa nie dotyczy żadnej nowo utworzonej izby, lecz izby istniejącej, która została jedynie wzmocniona nowymi sędziami posiadającymi niezbędne kompetencje i powołanymi z powodów całkowicie niezależnych od sfery politycznej.

267. Wreszcie, według rządu, Prezydent nie naruszył Konstytucji obwieszczając wakaty w Sądzie Najwyższym, ponieważ taka decyzja była jedną z jego konstytucyjnych prerogatyw i nie wymagała kontrasygnaty Premiera.

(b) Interweniujące strony trzecie

(i) Stowarzyszenie „Prawnicy dla Polski”

268. Stowarzyszenie podkreśliło, że w Europie istnieje wiele różnych systemów wyboru i powoływania sędziów. Nawet mianowanie sędziów przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą zostało uznane za dopuszczalne w świetle Konwencji. Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cyt. powyżej), art. 6 Konwencji nie nakładał na państwa żadnej teoretycznej koncepcji konstytucyjnej w odniesieniu do dopuszczalnych granic współpracy między trzema gałęziami rządu. Ponadto Trybunał był zobowiązany do respektowania stanowiska władz krajowych, zwłaszcza w zakresie oceny legalności procedury mianowania. Wykładnia przyjęta przez władze krajowe, w tym sądy, nie może być podważana, chyba że nastąpiło oczywiste naruszenie prawa. Układającym się Stronom należy również przyznać pewien margines oceny, ponieważ zasadniczo są one w

stanie lepiej niż Trybunał ocenić, w jaki sposób najlepiej realizować interesy sprawiedliwości i praworządności w danej sytuacji. Stwierdzenie to oznaczało konieczność zachowania powściągliwości w ocenie ewentualnych naruszeń prawa.

269. Interwenient stwierdził, że w Polsce organy władzy wykonawczej nie uczestniczą w procesie powoływania sędziów Sądu Najwyższego przed wręczeniem przez Prezydenta rekomendowanym osobom aktów powołania i złożeniem przez nie ślubowania. KRS była niezależnym organem konstytucyjnym, składającym się w większości z sędziów. Członkowie egzekutywy i legislatury uczestniczyli w jej pracach, ale bez prawa głosu. Stowarzyszenie podkreśliło, że w procesie powoływania sędziów Sądu Najwyższego rozpatrujących sprawę skarżącej spółki, nie doszło do naruszenia prawa krajowego. Procedura ich mianowania spełniała wszystkie wymogi prawa krajowego. Konstytucja RP pozostawiła ustawodawcy swobodę wyboru sposobu wyboru będących sędziami członków KRS – kwestię tę wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 czerwca 2017 r. W konsekwencji nowa KRS nie mogła zostać zdyskwalifikowana *a limine* jako niezależny i obiektywny inicjator uchwały przedłożonej Prezydentowi w procedurze powoływania sędziów.

270. Interwenient odniósł się również do błędnego stwierdzenia, niestety zawartego również w opinii Rzecznika Generalnego Tancheva z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-487/19, że doszło do rażącego naruszenia podstawowej zasady, ponieważ sędziowie Sądu Najwyższego zostali powołani pomimo środka tymczasowego zarządzonego przez Naczelny Sąd Administracyjny. Interwenient zauważył, że uchwała KRS nr 330/2018 została zaskarżona przez odwołującego się w sprawie II GW 27/18 i 27 września 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał jej wykonanie. Jednakże wpływ tego postanowienia został ograniczony zakresem odwołania i granicami prawnymi określonymi w art. 44 ustawy z 2011 r. o KRS. W związku z tym wspomniane postanowienie tymczasowe doręczono jedynie stronom postępowania: wnoszącemu odwołanie i KRS. Nie zostało ono doręczone żadnemu sędziemu powołanemu do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w związku z zaleceniami zawartymi w uchwale KRS nr 330/2018 ani Prezydentowi RP. Osób powołanych na podstawie tej uchwały środek tymczasowy podjęty w dniu 27 września 2018 r. nie dotyczył. W związku z tym nie doszło do naruszenia żadnego przepisu prawa krajowego regulującego powoływanie sędziów. Ponadto powołanie przez Prezydenta osób wskazanych w uchwale nr 330/2018 nie naruszyło samego środka tymczasowego, gdyż jego zakres został ograniczony przez art. 44 1a i 1b ustawy o KRS z 2011 r. w brzmieniu obowiązującym w istotnym dla sprawy czasie.

271. Stowarzyszenie „Prawnicy dla Polski” w konkluzji stwierdziło, że zastosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji w niniejszej sprawie wymagało uwzględnienia stanowiska władz polskich, w tym Trybunału

Konstytucyjnego, który nie dopatrywał się naruszenia przepisów prawa krajowego w procedurze powoływania sędziów do Sądu Najwyższego. Sam fakt, że sprawa skarżącej spółki była rozpatrywana przez Izbę Cywilną Sądu Najwyższego składającą się z nowo powołanych sędziów nie stanowił podstawy do naruszenia tego postanowienia Konwencji. Interwenient nie zgodził się również ze stwierdzeniem, że nie istniały skuteczne środki pozwalające zakwestionować skład sądu w danej sprawie. W szczególności każda ze stron postępowania może zaskarżyć sędziego, przy czym jest to procedura, z której skarżąca spółka nie skorzystała, co budzi wątpliwości co do wyczerpania krajowych środków odwoławczych. Podsumowując, w ocenie interwenienta nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji.

(ii) Rzecznik Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej

272. Rzecznik Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej („Rzecznik”) podkreślił, że w sprawie ujawniono systemowe i celowe nieprawidłowości. Miała ona doniosłe znaczenie dla krajowego systemu sądownictwa, ponieważ dotyczyła wątpliwości związanych ze składem najwyższego organu sądowniczego, który sprawował funkcję nadzorczą nad wszystkimi sądami powszechnymi w Polsce. Orzeczenia Sądu Najwyższego nie podlegały kontroli innego organu sądowego, który – pod warunkiem spełnienia standardów wynikających z Konwencji – mógł rozstrzygać wątpliwości i usuwać niedociągnięcia.

273. Rzecznik podkreślił, że problemy poruszone w niniejszej sprawie wynikają z niedociągnięć systemowych spowodowanych zmianami wprowadzonymi w Polsce. Zatem stwierdzenie naruszenia w indywidualnej sprawie byłoby niewystarczające do przywrócenia w Polsce ochrony, jaką zapewnia Konwencja, ponieważ sprawa ta była tylko jednym z przykładów ogólnego problemu. Z tego powodu Rzecznik zwrócił się do Trybunału o wskazanie ogólnych środków, które pozwoliłyby na systemowe rozwiązanie problemu dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Środki te byłyby szczególnie konieczne, gdyby Trybunał doszedł do wniosku, że zasadniczy charakter wad procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego miałby przeważać nad zasadami nieusuwalności sędziów i pewności prawa ich orzeczeń. Celowość, systemowy charakter i waga naruszeń w procesie powoływania do Sądu Najwyższego powinny skutkować odmową rozciągnięcia na te osoby gwarancji nieusuwalności sędziów i ograniczeniem stosowania zasady pewności prawa w wydawanych przez nich orzeczeniach. Poważne i umyślne łamanie prawa nie powinno być nagradzane akceptacją sytuacji, która została stworzona niezgodnie z prawem.

274. Rzecznik podniósł, że osoby powołane do Sądu Najwyższego od 2018 r. zostały powołane z rażącym naruszeniem prawa krajowego. Uchybienia w powoływaniu sędziów Sądu Najwyższego od 2018 r. wynikały w szczególności z udziału w procedurze KRS – organu utworzonego i powołanego w sposób ewidentnie niezgodny z prawem krajowym. W celu

dokonania oceny, czy KRS spełniała niezbędne wymogi, Rzecznik przyjrzał się następującym elementom: a) procedurze legislacyjnej i charakterowi zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą z 2017 r.; b) procesowi wyboru członków KRS; c) działalności nowej KRS po jej utworzeniu.

275. W odniesieniu do lit. a powyżej Rzecznik podkreślił, że wybór piętnastu sędziów, wcześniej wybieranych przez innych sędziów, został powierzony Sejmowi wbrew jego konstytucyjnej roli i wcześniejszemu orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07, zob. paragraf 150 powyżej). W konsekwencji władza ustawodawcza i wykonawcza wybierała 23 z 25 członków KRS, co dawało im nadmierny wpływ na proces nominacji do Sądu Najwyższego. Jednocześnie konstytucyjnie chroniona czteroletnia kadencja członków KRS została przedwcześnie zakończona. Rzecznik zwrócił również uwagę na powszechny bojkot wyborów do nowej KRS przez sędziów, w wyniku którego spośród 10 000 uprawnionych polskich sędziów o piętnaście stanowisk ubiegało się zaledwie osiemnastu kandydatów. Ponadto władze mocno naruszyły przejrzystość procedury, ponieważ odmówiły ujawnienia list poparcia dla kandydatów pomimo wiążącego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nakazującego ich ujawnienie (wyrok z 28 czerwca 2019 r., I OSK 4282/18).

276. Rzecznik stwierdził ponadto, że wśród członków KRS znajdują się osoby silnie powiązane z władzą wykonawczą: sędziowie oddelegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz osoby niedawno powołane przez Ministra Sprawiedliwości na stanowiska prezesa i wiceprezesa sądów. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. ustalił, że sędzia M.N. został wybrany do KRS z naruszeniem ustawy zmieniającej z 2017 r., ponieważ nie uzyskał wymaganej liczby podpisów popierających jego kandydaturę. KRS nie interweniowała w sprawach sędziów ściganych w politycznie umotywowanych postępowaniach dyscyplinarnych lub karnych. KRS podjęła działania mające na celu legitymizację własnego statusu, występując do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o potwierdzenie konstytucyjności ustawy zmieniającej z 2017 r. W związku z tym Rzecznik stwierdził, że KRS przestała spełniać swoją konstytucyjną rolę strażnika niezawisłości sądów. KRS została zdyskwalifikowana jako niezawisły i obiektywny inicjator uchwał przedkładanych Prezydentowi RP w sprawie powołania na stanowiska sędziowskie.

277. Również proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego był wadliwy i stanowił rażące naruszenie przepisów i zasad prawa krajowego oraz standardów europejskich. Rzecznik uznał, że obwieszenie o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym wydane przez Prezydenta nie było ważne, ponieważ nie zostało kontrasygnowane przez Premiera, jak wymaga tego Konstytucja. Konkurs na stanowiska sędziowskie został zbojkotowany przez całe środowisko prawnicze w Polsce, gdyż na czterdzieści cztery stanowiska zgłosiło się tylko 216 kandydatów. KRS przeprowadziła

rudymenarną selekcję, opierając się głównie na materiałach przedstawionych przez samych kandydatów i poświęcając kilkanaście minut na rozmowę z każdym kandydatem. W rezultacie KRS rekomendowała tylko tych kandydatów, którzy byli związani z władzą i mieli jej poparcie. Na przykład sędzia K.Z. w okresie bezpośrednio poprzedzającym powołanie go na stanowisko sędziego Izby Cywilnej Sądu Najwyższego był dyrektorem w Ministerstwie Sprawiedliwości. Na posiedzenie KRS, na którym omawiano jego kandydaturę, przybył osobiście Minister Sprawiedliwości i usilnie zabiegał o rekomendowanie go przez KRS. Incydent ten wykazał podatność KRS na naciski polityczne, ponieważ ostatecznie zaakceptowała ona tego kandydata, a także znaczną zależność kandydata od polityka będącego osobą publiczną i członka władzy wykonawczej. Rzecznik stwierdził, że organizacja i proces powoływania do Sądu Najwyższego mogły budzić wątpliwości co do braku niezależności i bezstronności osób powoływanych w ten sposób – wątpliwości te miały charakter stały i nieusuwalny.

278. Ponadto Rzecznik wskazał na inną poważną nieprawidłowość polegającą na braku kontroli sądowej i środków odwoławczych. Wyjaśnił, że w momencie ogłaszania konkursów do Sądu Najwyższego, prawo przewidywało sądową kontrolę uchwał KRS przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W trakcie procedury konkursowej ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. miała ograniczoną skuteczność tejże kontroli sądowej, stanowiąc, że uchwała staje się prawomocna w części dotyczącej rekomendacji na stanowisko, chyba że zaskarżyli ją wszyscy uczestnicy postępowania (art. 44 ustawy o KRS zob. paragraf 100 i 101 powyżej). Następnie całkowicie wyłączona została możliwość sądowej kontroli nominacji do Sądu Najwyższego, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. (K 12/18) i wynikającą z niego zmianą wprowadzoną ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. Wspomniany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego został wydany w składzie, w którym znalazły się osoby powołane niezgodnie z prawem i był sprzeczny z wcześniejszym wyrokiem tego sądu potwierdzającym ugruntowaną zasadę dopuszczalności sądowej kontroli uchwał KRS (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2008 r., SK 57/06, § III.5). Wreszcie, tzw. ustawa kagańcowa z 20 grudnia 2019 r. zakazała jakiegokolwiek kontroli zgodności z prawem powoływania sędziów. Rzecznik doszedł do wniosku, że Rząd, po pierwsze, zadbał o to, aby nominacje były odbierane wyłącznie przez osoby, które je popierały, a po drugie, dążył do zalegalizowania ich wyborów wszelkimi możliwymi sposobami (zob. paragraf 105 powyżej).

279. W niniejszej sprawie uchwała KRS nr 330/2018 rekomendująca kandydatów na stanowiska w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego została zaskarżona przez odrzuconych kandydatów. Mimo że 27 września 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie tej uchwały, Prezydent kontynuował działania i wręczył akty powołania kandydatom rekomendowanym przez KRS, a kandydaci je przyjęli. W tych

okolicznościach Rzecznik uznał, że akt KRS dotyczący rekomendacji kandydatów na stanowiska sędziowskie w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego nie stał się prawomocny i wykonalny. Ponadto powołanie sędziów i przyjęcie przez nich tych nominacji, pomimo wstrzymania wykonania uchwały KRS, świadczyło o zamiarze podważenia powagi rzeczy osądzonej prawomocnego orzeczenia sądu.

Wszystkie te elementy prowadzą do wniosku, że nominacje do Sądu Najwyższego nie zostały poddane kontroli sądowej ani przed ostatecznym mianowaniem przez Prezydenta, ani po nim.

280. Rzecznik doszedł do wniosku, że wybór i mianowanie sędziów Sądu Najwyższego odbyło się z oczywistym i rażącym naruszeniem prawa krajowego i standardów europejskich. Wszystkie wyżej wymienione wady w procedurze powoływania miały poważny charakter i prowadziły do wniosku, że sędziowie nie zostali prawidłowo powołani, a składy sędziowskie z ich udziałem nie zostały ustanowione zgodnie z prawem i nie spełniały wymogów sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Naruszenia zostały popełnione celowo, aby zapewnić politycznym organom dominujący wpływ na nominacje sędziów. Pozbawiły mocy procedurę powoływania sędziów Sądu Najwyższego *ab initio*, podważając skutek powoływania sędziów i pozbawiając powołanych legitymacji niezbędnej do rozstrzygania sporów prawnych. W opinii Rzecznika nie istniały obiektywne warunki, aby tacy sędziowie mogli być postrzegani jako ustanowieni zgodnie z prawem, niezawisli i bezstronni. Ponadto powiązanie osób mianowanych do Sądu Najwyższego z obecnym Ministrem Sprawiedliwości oraz fakt, że przyjęły one nominacje pomimo wstrzymania wykonania rekomendujących je uchwał KRS, poważnie i trwale podważyły zaufanie do ich zdolności utrzymania standardów niezawisłości i bezstronności w wykonywaniu czynności sędziowskich. Bez niezależnych i bezstronnych sędziów ustanowionych na mocy prawa polski system prawny nie mógłby prawidłowo funkcjonować, a tym samym stanowiłby zagrożenie dla Polski jako demokratycznego państwa prawa.

(iii) Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”

281. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” (zwane dalej również „Iustitią”) określiło się jako największe stowarzyszenie zawodowe sędziów w Polsce, liczące ponad 3 500 członków, co stanowi ponad jedną trzecią wszystkich sędziów w kraju. Jego celem jest ochrona i egzekwowanie zasady demokratycznego państwa opartego na praworządności poprzez zapewnienie w szczególności zasady niezawisłości sądownictwa i jego ochrony przed ingerencją władzy ustawodawczej lub wykonawczej.

282. Interwient uznał, że powołanie sędziów do Sądu Najwyższego po 2018 r. nastąpiło z oczywistym i rażącym naruszeniem prawa krajowego. Naruszenia te miały charakter umyślny i dotyczyły podstawowych zasad powoływania sędziów. Okoliczności ich powołania i ich zachowanie

wzbudziły uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych do Sądu Najwyższego.

283. W odniesieniu do utworzenia nowej KRS interwenient powtórzył różne zarzuty, które były przedmiotem szeroko zakrojonej krytyki krajowej i międzynarodowej: wybór piętnastu członków będących sędziami przez Sejm, przedwczesne zakończenie kadencji poprzedniej KRS, bojkot wyborów do KRS przez polskich sędziów i kontrowersje wokół list poparcia dla kandydatów (ich pierwotne nieujawnienie, a następnie odkrycie, że zwycięscy kandydaci do KRS popierali siebie nawzajem oraz byli popierani przez sędziów powiązanych z Ministerstwem Sprawiedliwości). Interwenient uznał, że większość nowych członków KRS jest bezpośrednio związana z Ministerstwem Sprawiedliwości, co stawia ich w sytuacji zależności zawodowej lub osobistej wdzięczności wobec Rządu. Spośród piętnastu sędziów zasiadających w KRS dziewięciu zostało w poprzednim okresie awansowanych przez Ministra Sprawiedliwości na prezesów lub wiceprezesów sądów, a czterech było zatrudnionych w Ministerstwie Sprawiedliwości. KRS podejmowała działania mające na celu własną legitymizację. Przykładowo „Iustitia” odnotowała oficjalne oświadczenie KRS z dnia 10 stycznia 2020 r. po przyjęciu tzw. ustawy kagańcowej¹⁰, w którym stwierdzono, że „ustawa ta służy wdrażaniu zasady podziału władzy, nie narusza zasady niezależności sądownictwa i ma na celu ochronę bezpieczeństwa prawnego obywateli i ich zaufania do państwa”. W dniu 22 listopada 2018 roku KRS wszczęła postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w celu legitymizacji własnego statusu i potwierdzenia konstytucyjności zmian legislacyjnych.

284. Zdaniem interwenienta nowy model powoływania sędziów Sądu Najwyższego uległ „zubożeniu”, a jakkolwiek udział Sądu Najwyższego w tej procedurze został wykluczony. Został on w całości powierzony nowej KRS, która nie przeprowadziła rzetelnego procesu weryfikacji i zgłosiła tylko tych kandydatów, którzy byli związani z władzą i mieli jej poparcie. Procedura powołania została wszczęta aktem Prezydenta RP bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, jak wymaga tego art. 144 § 3 Konstytucji. Ponadto uchwała KRS rekomendująca siedmiu sędziów do Izby Cywilnej nie była prawomocna, ponieważ została zaskarżona przez odrzuconych kandydatów, a Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał jej wykonanie. Fakt, że Prezydent wręczył rekomendowanym osobom akty powołania, a one je przyjęły, świadczy o instrumentalizacji podejścia do prawa i lekceważeniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Proces mianowania sędziów Sądu Najwyższego nie został zatem poddany skutecznej kontroli sądowej, ani przed, ani po ich powołaniu. Stowarzyszenie odniosło się do serii zmian w art. 44 ustawy o KRS z 2011 r., które miały na

¹⁰ Ustawa nowelizująca z 2019 r., zob. paragraf 105 powyżej.

celu wykluczenie jakiejkolwiek kontroli sądowej i podważyły właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego.

285. „Iustitia” odniosła się do obszernych materiałów międzynarodowych, które zawierały analizę charakteru i konsekwencji zmian w organizacji polskiego sądownictwa, np. opinii Komisji Weneckiej. Ponadto zaangażowanie TSUE, w szczególności jego wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., miało bezpośredni wpływ na orzecznictwo polskich sądów. Stosując wskazówki TSUE, polski Sąd Najwyższy w wyroku z 5 grudnia 2019 r. doszedł do wniosku, że KRS nie zapewnia wystarczającej gwarancji niezależności władzy ustawodawczej i wykonawczej. Interwenient powołał się również na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., wydaną wspólnie przez jego Izby, w której stwierdzono, że skład sędziowski należy uznać za powołany nieprawidłowo, jeżeli jego członkowie zostali powołani w wyniku rekomendacji KRS, ustanowionej na podstawie ustawy nowelizującej z 2017 r. Interwenient uznał, że dalekosiężne konsekwencje wyżej wspomnianego wyroku TSUE zostały wstrzymane przez ustawodawcę i zablokowane poprzez przyjęcie tzw. ustawy kagańcowej. Wprowadziła ona odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za kwestionowanie statusu zawodowego sędziego lub skuteczności powołania na stanowisko sędziego (art. 107 ust. 1 pkt 3 ustawy o ustroju sądów powszechnych). Ponadto Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – złożona w całości z sędziów powołanych w drodze zaskarżonej procedury na podstawie rekomendacji KRS – przyznano wyłączną kompetencję do rozpatrywania wniosków o weryfikację statusu sędziego i do stosowania wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r.

286. Interwenient stwierdził, że zastosowanie trzystopniowego testu ustanowionego w wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cyt. powyżej) powinno prowadzić do wniosku, że doszło do naruszenia prawa skarżącej spółki do sądu ustanowionego ustawą, z naruszeniem art. 6 ust. 1 Konwencji. Doszło do rażących naruszeń krajowych przepisów prawa dotyczących mianowania sędziów, które to naruszenia miały charakter podstawowy i umyślny. Ponadto zarzuty dotyczące prawa do „sądu ustanowionego ustawą” nie mogły zostać skutecznie zbadane i usunięte przez władze krajowe. Sytuacja ta dotyczyła wszystkich obywateli Polski, którzy wnosząc spór do sądu oczekują, że wymiar sprawiedliwości będzie wolny od wszelkich wpływów politycznych ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej. Niezawisłość sędziów i sądów miała zasadnicze znaczenie dla praworządności.

(iv) *Helsińska Fundacja Praw Człowieka*

287. Helsińska Fundacja Praw Człowieka stwierdziła, że niniejsza sprawa dotyczy bardzo istotnego problemu związanego z sytuacją sądownictwa w Polsce i statusem sędziów Sądu Najwyższego powołanych na podstawie uchwał zreorganizowanej KRS. Zdaniem interwenienta w procesie

powoływania nowych sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego doszło do szeregu naruszeń prawa. Po pierwsze naruszenia były związane z reorganizacją KRS, w wyniku której została ona *de facto* podporządkowana władzy wykonawczej. Inne naruszenia prawa dotyczyły braku kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów na obwieszczeniu o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym oraz powoływania sędziów przez Prezydenta pomimo decyzji Naczelnego Sądu Administracyjnego o wstrzymaniu wykonania uchwały KRS.

288. W odniesieniu do pierwszej kwestii podniesionej powyżej interwenient powtórzył, że KRS jest organem konstytucyjnym powołanym do ochrony niezawisłości sędziów i niezależności sądów w Polsce. Jego rola w procesie powoływania była bardzo istotna, gdyż rekomendowała kandydatów na stanowiska sędziowskie, a Prezydent nie mógł powołać na stanowisko osoby, która nie otrzymała rekomendacji KRS. Od momentu utworzenia KRS w 1989 r. jej piętnastu członków-sędziów było wybieranych przez samych sędziów, co jest modelem zgodnym z jej podstawową funkcją ochrony niezależności sądów oraz jej rolą forum wymiany opinii pomiędzy trzema gałęziami władzy. Nowelizacja, która weszła w życie w 2018 r., zmieniła ten model, przyznając Sejmowi prawo wyboru piętnastu członków KRS będących sędziami. Interwenient zauważył, że deklarowanym celem tej nowelizacji było wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. (K 5/17). Orzeczenie to należało jednak uznać za kontrowersyjne nie tylko ze względu na wysoce wątpliwą interpretację Konstytucji, ale także dlatego, że zostało wydane przez skład orzekający, w którym znalazły się dwie osoby wybrane niezgodnie z prawem. Kolejne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, z 25 marca 2019 r., które potwierdziło zgodność z Konstytucją nowego modelu wyboru będących sędziami członków KRS, również zostało wydane w składzie niezgodnym z prawem. Jedna osoba została wybrana w 2017 r. na mandat zwolniony w związku ze śmiercią osoby wybranej niezgodnie z prawem w 2015 r. (ustalenia dokonane przez Trybunał w wyroku *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (cyt. powyżej), stosowane odpowiednio). Helsińska Fundacja Praw Człowieka zauważyła, że jej wnioski dotyczące KRS zostały potwierdzone przez TSUE, w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. W konsekwencji naruszenie prawa w niniejszej sprawie miało miejsce, ponieważ sędziowie Sądu Najwyższego, którzy rozpatrywali sprawę skarżącej spółki, zostali powołani na podstawie uchwały przedłożonej przez zreorganizowaną KRS, która w obecnym składzie nie była już niezależnym organem.

289. W odniesieniu do drugiej okoliczności, która miała wpływ na legalność powołania sędziów do Sądu Najwyższego, interwenient odniósł się do postanowienia Prezydenta z 24 maja 2018 r. o obwieszczeniu o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym. Akt ten nie został przedłożony do kontrasygnaty Prezesowi Rady Ministrów, co zgodnie z opiniami wielu

uczonych oraz interwenienta stanowiło naruszenie art. 144 ust. 2 Konstytucji. Uchybienie to spowodowało, że cały proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego stał się nieważny.

290. Po trzecie interwenient uznał, że Prezydent nie zastosował się do prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wstrzymał wykonanie uchwały KRS proponującej kandydatów do powołania na sędziów Sądu Najwyższego. Mogłoby to zostać uznane za niezgodne z art. 179 Konstytucji. Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwróciła uwagę, że Trybunał Konstytucyjny uznał następnie za niezgodne z Konstytucją przepisy umożliwiające Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kontrolę legalności uchwał KRS (K 12/18). Orzeczenie to zostało wcielone do prawa krajowego ustawą z 26 kwietnia 2019 r., która jednoznacznie wyłączyła dostęp do sądu w sprawach dotyczących uchwał KRS rekomendujących kandydatów do Sądu Najwyższego. Kwestia ta była przedmiotem wyroku TSUE z 2 marca 2021 r., po którym Naczelny Sąd Administracyjny zbadał legalność uchwał KRS.

291. Powyższe naruszenia prawa zostały jednoznacznie potwierdzone przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie orzeczeń TSUE. W szczególności Sąd Najwyższy wydał uchwałę z dnia 23 stycznia 2020 r., w której orzekł, że skład Sądu Najwyższego z udziałem osoby powołanej na skutek rekomendacji zreorganizowanej KRS, jest „sprzeczny z przepisami prawa” w rozumieniu art. 379 § 4 k.p.c. lub „nienależycie obsadzony” w rozumieniu art. 439 § 1 k.p.k., niezależnie od wpływu takiej nieprawidłowości na wynik sprawy. Interwenient odniósł się do uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego, który w sposób wyczerpujący zbadał wszystkie nieprawidłowości w procedurze powoływania sędziów i ich skutki. Z punktu widzenia oceny w świetle zasad „sądu ustanowionego ustawą” kluczowe było to, że Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdził, iż nowi sędziowie Sądu Najwyższego zostali powołani z naruszeniem prawa.

292. Nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów Sądu Najwyższego potwierdził również Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 6 maja 2021 r. Sąd uchylił uchwałę KRS, na podstawie której Prezydent powołał siedmiu sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Przypomniął, że KRS nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej w procedurze nominacji sędziów. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził również inne naruszenia prawa, a mianowicie brak kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów oraz działania podjęte w celu uniemożliwienia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kontroli zgodności z prawem uchwał KRS. Chociaż Naczelny Sąd Administracyjny nie unieważnił aktów powołania sędziów przez Prezydenta, uznał, że proces powoływania sędziów był zasadniczo wadliwy.

293. Wreszcie Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazała na różne działania Rządu mające na celu legitymizację nowych sędziów. Po pierwsze Parlament przyjął ustawę, która wyłączyła kompetencje sądów w zakresie

kontroli legalności uchwał KRS rekomendujących kandydatów do Sądu Najwyższego. Po drugie w grudniu 2019 r. Parlament przyjął tzw. ustawę kagańcową, która wyraźnie przewidywała, że fakt kwestionowania skuteczności nominacji sędziowskich lub mandatu organu konstytucyjnego stanowił przewinienie dyscyplinarne (art. 107 ustawy o ustroju sądów powszechnych, zmieniona ustawą zmieniającą z 2019 r., zob. paragrafy 105–109 powyżej). Ustawa uniemożliwiała sędziom stosowanie standardów wypracowanych w orzecznictwie TSUE i Sądu Najwyższego oraz podnoszenie kwestii z art. 6 Konwencji. Po trzecie władza wykonawcza i ustawodawcza wykorzystywała Trybunał Konstytucyjny do podważania zakresu kontroli legalności powoływanych sędziów. Interwenient odniósł się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia i 21 kwietnia 2020 r. (Kpt 1/20), które dotyczyły prawa Sądu Najwyższego do wydawania uchwał oraz na orzeczenie z 20 kwietnia 2020 r., w którym uznano, że uchwała Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. naruszyła Konstytucję. Niedawno Prezes Rady Ministrów skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski, w którym zakwestionował konstytucyjność prawa Unii. Trybunał Konstytucyjny wydał również dwa wyroki w dniach 4 marca i 2 czerwca 2020 r. (sprawy nr P 22/19 i P 13/19), w których uznał, że przepisy kodeksów postępowania cywilnego i karnego naruszają Konstytucję w zakresie, w jakim dopuszczają kontrolę wniosku o odwołanie sędziego ze względu na nieprawidłowości w jego powołaniu.

2. Ocena Trybunału

(a) Zasady ogólne

294. W swoim wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cyt. powyżej, § 218) Wielka Izba Trybunału wyjaśniła zakres i znaczenie, jakie należy nadać pojęciu „sądu ustanowionego ustawą”. Trybunał przypomniał, że celem wymogu, aby „sąd” był „ustanowiony ustawą” było zapewnienie, „aby ustrój sądownictwa w demokratycznym społeczeństwie nie był zależny od uznania władzy wykonawczej, lecz regulowany prawem pochodzącym od Parlamentu” (tamże, § 214 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał przeanalizował poszczególne elementy tego pojęcia i rozważył, w jaki sposób należy je interpretować, aby jak najlepiej odzwierciedlały jego cel, a ostatecznie zapewniły rzeczywistą skuteczność oferowanej przez nie ochrony.

295. W odniesieniu do pojęcia „sądu”, oprócz wymogów wynikających z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, nieodłącznym elementem samego pojęcia „sądu” było również to, aby składał się on z sędziów wybranych na podstawie zasług – to znaczy sędziów, którzy spełniali wymogi kompetencji technicznych i integralności moralnej. Trybunał zauważył, że im wyżej w hierarchii sądowej znajduje się dany sąd, tym bardziej wymagające powinny być stosowane kryteria wyboru (tamże, §§ 220–222).

296. W odniesieniu do terminu „ustanowiony” Trybunał odniósł się do celu tego wymogu, którym jest ochrona sądownictwa przed bezprawnymi wpływami zewnętrznymi, w szczególności ze strony władzy wykonawczej, ale także ustawodawczej lub wewnątrz samego sądownictwa. W związku z tym stwierdził, że proces powoływania sędziów z konieczności stanowi nieodłączny element pojęcia „ustanowiony ustawą” i że wymaga on ścisłej kontroli. Naruszenie przepisów regulujących proces powoływania sędziów może spowodować, że udział danego sędziego w rozpatrywaniu sprawy będzie „nieprawidłowy” (tamże, §§ 226–227).

297. W odniesieniu do wyrażenia „ustawą” Trybunał wyjaśnił, że trzeci składnik oznacza również „sąd ustanowiony zgodnie z prawem”. Trybunał zauważył, że odpowiednie prawo krajowe dotyczące nominacji sędziowskich powinno być sformułowane w sposób jednoznaczny, w miarę możliwości, aby nie dopuścić do arbitralnej ingerencji w proces nominacji (tamże, §§ 229–230).

298. Następnie Trybunał zbadał związek między wymogiem istnienia „sądu ustanowionego ustawą” a warunkami niezawisłości i bezstronności. Zauważył, że chociaż prawo do „sądu ustanowionego ustawą” jest samodzielnym prawem na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, w orzecznictwie Trybunału sformułowano bardzo ściśle powiązania między tym konkretnym prawem a gwarancjami „niezawisłości” i „bezstronności”. Wymogi instytucjonalne zawarte w art. 6 ust. 1 służą zwykłemu celowi, jakim jest utrzymanie podstawowych zasad praworządności i podziału władzy. Trybunał stwierdził, że badanie w ramach wymogu „sądu ustanowionego ustawą” należy systematycznie badać, czy domniemana nieprawidłowość w danej sprawie jest na tyle poważna, aby podważyć wyżej wymienione podstawowe zasady i zagrozić niezależności danego sądu (tamże, §§ 231–234).

299. W celu dokonania oceny, czy nieprawidłowości w danej procedurze powoływania sędziów były na tyle poważne, by pociągnąć za sobą naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą oraz czy władze państwowe zachowały równowagę między konkurującymi zasadami, Trybunał opracował test trzystopniowy składający się z trzech kryteriów, rozpatrywanych łącznie (tamże, § 243).

300. Po pierwsze, co do zasady musi istnieć oczywiste naruszenie prawa krajowego, w tym znaczeniu, że naruszenie to musi być obiektywnie i rzeczywiście możliwe do zidentyfikowania. Jednakże brak takiego naruszenia nie wyklucza możliwości naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą, ponieważ procedura, która wydaje się być zgodna z przepisami krajowymi, może jednak przynieść rezultaty niezgodne z przedmiotem i celem tego prawa. W takim przypadku Trybunał musi przeprowadzić dalsze badanie w ramach drugiej i trzeciej części testu przedstawionego poniżej, stosownie do okoliczności, w celu ustalenia, czy wyniki stosowania odpowiednich przepisów krajowych były zgodne ze

szczególными wymogami prawa do „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu Konwencji (tamże, §§ 244–245).

301. Po drugie, przedmiotowe naruszenie należy oceniać w świetle przedmiotu i celu wymogu „sądu ustanowionego ustawą”, a mianowicie w celu zapewnienia zdolności władzy sądowniczej do wykonywania jej obowiązków bez zbędnej ingerencji, a tym samym w celu zachowania praworządności i podziału władzy. W związku z tym należy uznać, że naruszenia o charakterze czysto technicznym, które nie mają wpływu na legalność procesu mianowania, nie przekraczają odpowiedniego progu w danej części testu. Natomiast naruszenia, które całkowicie pomijają najbardziej podstawowe zasady powołania lub naruszenia, które w inny sposób mogą podważyć cel i skutek wymogu „sądu ustanowionego ustawą”, należy uznać za naruszenie tego wymogu (tamże, § 246).

302. Po trzecie kontrola przeprowadzona przez sądy krajowe, jeśli została przeprowadzona w odniesieniu do praw jednostki wynikających z Konwencji i dotycząca konsekwencji naruszenia krajowego przepisu dotyczącego powoływania sędziów odgrywa znaczącą rolę w określeniu, czy takie naruszenie stanowiło naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, a zatem stanowi część samego testu. Ocena skutków prawnych takiego naruszenia przez sądy krajowe musi być dokonywana na podstawie odpowiedniego orzecznictwa dotyczącego Konwencji oraz zasad z niego wynikających (tamże §§ 248 i 250).

(b) Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

(i) Uwagi wstępne

303. Powyższe zasady zostały niedawno zastosowane przez Trybunał w szeregu spraw dotyczących Polski (zob. w szczególności *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*, cyt. powyżej, §§ 243–291, *Reczkowicz*, cyt. powyżej, §§ 216–282 oraz *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, cyt. powyżej, §§ 272–355).

304. W niniejszej sprawie domniemane naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą” dotyczy utworzenia Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, złożonej z sędziów, którzy zostali powołani na swoje stanowiska w procedurze z udziałem KRS, ustanowionej ustawą zmieniającą z 2017 r. W szczególności skarżąca spółka twierdziła, że sędziowie tej Izby zostali powołani przez Prezydenta RP na podstawie rekomendacji KRS z oczywistym naruszeniem prawa krajowego oraz zasad praworządności, podziału władzy i niezależności sądownictwa.

305. W związku z tym Trybunał zbada, czy okoliczność, że sprawa skarżącej spółki była rozpatrywana przez Izbę Cywilną Sądu Najwyższego – w składzie sędziów, którzy wszyscy zostali powołani w zaskarżonym postępowaniu – doprowadziła do naruszenia prawa skarżącej spółki do „sądu ustanowionego ustawą”. Trybunał dokona tego w świetle trzystopniowego testu sformułowanego przez Trybunał w sprawie *Guðmundur Andri*

Ástráðsson (cyt. powyżej, § 243) i zastosowanego w ostatecznych wyrokach w sprawach *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* i *Reczkowicz* (obie cyt. powyżej).

(ii) *W przedmiocie oczywistego naruszenia prawa krajowego*

1) Kwestie rozpatrywane przez Trybunał i zakres jego kontroli

306. W ramach pierwszego elementu testu Trybunał musi ustalić, czy właściwe prawo krajowe zostało naruszone w procedurze powoływania sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.

Strony nie zgodziły się w tej kwestii. Na poparcie swoich argumentów powołały się na sprzeczne poglądy wyrażone z jednej strony przez Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i TSUE, a z drugiej przez Trybunał Konstytucyjny, w swoich orzeczeniach wydanych w latach 2017–2021.

307. Skarżąca spółka powołała się na orzecznictwo TSUE i powołała się w szczególności na wnioski Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz w uchwale interpretacyjnej z dnia 23 stycznia 2020 r., podkreślając, że Sąd Najwyższy oraz wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., (sprawy nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18) jasno wykazały zasadnicze naruszenie prawa krajowego i międzynarodowego oraz zasad praworządności, podziału władzy i niezależności sądownictwa w procesie powoływania sędziów na podstawie rekomendacji „nowej” KRS. Powołał się również na stanowisko TSUE w wyroku z dnia 2 marca 2021 r. (sprawa nr C-824/18) stwierdzające, że kolejne zmiany znoszące możliwość odwołania się od uchwał KRS przez kandydatów nierekomendowanych, rozpatrywane w związku z innymi, kontekstowymi czynnikami, mogły sugerować, że władze polskie działały ze szczególnym zamiarem uniemożliwienia jakiegokolwiek możliwości kontroli sądowej nominacji dokonanych na podstawie takich uchwał (zob. również paragraf 209 powyżej).

W szczególności skarżąca spółka utrzymywała, że prawo krajowe zostało naruszone, po pierwsze, w wyniku zmiany strukturalnej w sposobie wybierania będących sędziami członków KRS na podstawie ustawy zmieniającej z 2017 r., w następstwie której nie była ona już niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W rezultacie zaangażowanie KRS w selekcję i rekomendację kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego oraz rekomendacje wybranych osób przedstawiane Prezydentowi stanowiły zagrożenie dla procedury powoływania sędziów. Po drugie, powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. (zob. paragrafy 163–165 powyżej) oraz wyroki TSUE z dnia 19 listopada i 2 marca 2021 r., skarżąca spółka podniosła, że brak kontroli sądowej uchwał KRS rekomendujących kandydatów na stanowiska w Sądzie Najwyższym, wynikający z szeregu zmian legislacyjnych, stanowi kolejne rażące naruszenie prawa krajowego (zob. paragrafy 100–101 i 253 powyżej). Argument ten został następnie uzupełniony przez interwenientów –

Rzecznika Praw Obywatelskich, Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” oraz Helsińską Fundację Praw Człowieka. Podkreślili oni, że Prezydent RP uniemożliwił przeprowadzenie sądowej kontroli nominacji do Izby Cywilnej (zob. paragrafy 279, 284 i 290 powyżej) ponieważ pomimo tego, że odwołania innych kandydatów od uchwały KRS nr 330/2018, rekomendującej sędziów do Izby Cywilnej, były rozpatrywane przez Naczelny Sąd Administracyjny i że wykonanie tej uchwały zostało wstrzymane, powołał on sędziów rekomendowanych przez KRS, podważając w ten sposób toczące się postępowanie odwoławcze.

Po trzecie skarżąca spółka utrzymywała, że Prezydent RP również naruszył prawo krajowe poprzez ogłoszenie wolnych stanowisk w Sądzie Najwyższym bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Unieważniło to *ab initio* nominację przez niego kandydatów rekomendowanych wcześniej przez KRS.

308. Rząd ze swej strony zapewnił, że reforma KRS i Sądu Najwyższego została przeprowadzona zgodnie z Konstytucją i ustawodawstwem krajowym. Podkreślili, że modyfikacja przepisów prawnych regulujących organizację KRS, przyznająca Sejmowi uprawnienie do wyboru sędziów KRS, została wprowadzona ustawą zmieniającą z 2017 r. w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r., (K 5/17; zob. paragrafy 151–154 powyżej), stwierdzającego niekonstytucyjność zarówno indywidualnego charakteru kadencji członków sędziów KRS, jak i sposobu ich wyboru na podstawie ustawy o KRS z 2011 r. (zob. paragrafy 259 i 262 powyżej).

Ponadto w opinii Rządu ogłoszenie przez Prezydenta wolnych stanowisk w Sądzie Najwyższym nie wymagało do celów ważności kontrasygnaty Premiera (zob. paragraf 267 powyżej).

W odniesieniu do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. Rząd uznał, że nie ma ona zastosowania do nowo mianowanych sędziów Izby Cywilnej. Przede wszystkim została ona wydana po wydaniu wyroku w sprawie spółki skarżącej, podczas gdy zgodnie z uchwałą, wykładnia art. 379 § 4 k.p.c., zgodnie z którą skład orzekający złożony z sędziów powołanych z rekomendacji KRS jest „niezgodny z przepisami prawa” nie powinien mieć zastosowania do orzeczeń wydanych przed datą tej uchwały. Ponadto, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, skutki wyroku z dnia 6 maja 2021 r. nie dotyczyły systemowej ważności powoływania sędziów przez Prezydenta RP (zob. paragrafy 127, 164–166 i 263–264 powyżej).

Po drugie ustalenia i wnioski z uchwały Sądu Najwyższego nie mogły być brane pod uwagę w ocenie Trybunału, ponieważ, zdaniem Rządu, zostały „usunięte” wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 roku (U 2/20; zob. paragrafy 158–160 i 264 powyżej), stwierdzającym niezgodność uchwały z kilkoma przepisami konstytucyjnymi.

309. Mając do czynienia z dwoma zasadniczo przeciwstawnymi poglądami najwyższych sądów polskich co do tego, czy doszło do

oczywistego naruszenia prawa krajowego, Trybunał podkreśla, jak czynił to już przy wielu wcześniejszych okazjach, że zazwyczaj przychyła się do wykładni sądów krajowych w kwestii tego, czy doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, obiektywnie i rzeczywiście identyfikowalne jako takiego, chyba że ustalenia sądu krajowego mogą być uznane za arbitralne lub w sposób oczywisty nieuzasadnione (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cyt. powyżej, § 244, i przytoczone tam orzecznictwo Trybunału; oraz *Reczkowicz*, cyt. powyżej, § 230).

Jednakże po stwierdzeniu naruszenia odpowiednich przepisów krajowych sądy krajowe muszą dokonać oceny skutków prawnych takiego naruszenia na podstawie odpowiedniego orzecznictwa odnoszącego się do Konwencji i wynikających z niego zasad. W przypadku gdy sądy krajowe należycie oceniły okoliczności faktyczne i zarzuty w świetle norm Konwencji, odpowiednio wyważyły w sporne interesy i wyciągnęły niezbędne wnioski, Trybunał potrzebowałby istotnych powodów, aby zastąpić stanowisko sądów krajowych własną oceną. W związku z tym, choć sądy krajowe dysponują swobodą, są one jednak zobowiązane do przestrzegania obowiązków wynikających z Konwencji (zob. wyrok w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cyt. powyżej, § 251, z dalszymi odesłaniami do orzecznictwa Trybunału).

310. Zadaniem Trybunału w niniejszej sprawie nie jest zatem rozstrzyganie istniejącego konfliktu opinii co do stosowania i wykładni prawa krajowego ani zastępowanie sądów krajowych w ocenie obowiązujących przepisów, lecz zbadanie, w świetle powyższych zasad, czy sądy polskie w swoich orzeczeniach zachowały wymaganą równowagę pomiędzy różnymi wchodzącymi w grę interesami oraz czy, wykonując to zadanie i wyciągając wnioski, należycie uwzględniły i respektowały przewidziane w Konwencji normy dotyczące „sądu ustanowionego ustawą” (patrz *Reczkowicz*, cyt. powyżej, § 231).

2) Mające zastosowanie krajowe ramy prawne

311. W odniesieniu do krajowych przepisów prawa mających zastosowanie do procedury powoływania sędziów nie ulega wątpliwości, że są one określone w Konstytucji, ustawie z 2011 r. o KRS zmienionej ustawą zmieniającą z 2017 r. i kolejnymi ustawami zmieniającymi oraz w ustawie o Sądzie Najwyższym z 2017 r. Zgodnie z tymi przepisami sędziowie są powoływani do wszystkich szczebli i rodzajów sądów, w tym Sądu Najwyższego, przez Prezydenta RP na wniosek KRS – rekomendację wydaną przez KRS po przeprowadzeniu konkursowej procedury naboru, w której ocenia kandydatów. Wniosek KRS do Prezydenta RP jest warunkiem *sine qua non* powołania sędziego. Prezydent nie może mianować sędziego, który nie otrzymał rekomendacji KRS (zob. art. 179 Konstytucji w pkt. 95 powyżej). Prezydent nie może powołać sędziego, który nie uzyskał takiej

rekomendacji, ale jednocześnie, jak przedstawił Rząd, ma prawo nie powołać sędziego rekomendowanego.

312. Sama KRS jest organem konstytucyjnym, którego głównym zadaniem, zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, jest stanie na straży niezawisłości sądów i sędziów. Skład KRS określa art. 187 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że KRS składa się z: 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz osoby powołanej przez Prezydenta RP; 2) piętnastu sędziów wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych; oraz 3) czterech posłów wybranych przez Sejm oraz dwóch senatorów wybranych przez Senat. Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji struktura organizacyjna, zakres działalności i procedury pracy KRS, a także sposób wyboru jej członków określa ustawa (zob. paragraf 95 powyżej; zob. też wyrok w sprawie *Reczkowicz*, §§ 232–233).

- 3) W przedmiocie pierwszego domniemanego naruszenia prawa krajowego – braku niezależności KRS od władzy wykonawczej i ustawodawczej

313. Jak zauważono powyżej, pierwszy argument skarżącej spółki jest taki, że pierwotne oczywiste naruszenie prawa krajowego wynikało z ustawy z 2017 r., która zmieniła sposób wyboru piętnastu członków wymiaru sprawiedliwości KRS, którzy odtąd byli wybierani przez Sejm, a nie, jak poprzednio, przez sędziów, co doprowadziło do utraty niezależności tego organu od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

314. Zaskarżona ustawa stanowi nieodłączną część przepisów dotyczących reorganizacji polskiego sądownictwa zapoczątkowanej przez rząd w 2017 r. i jako taka, musi być postrzegana nie w oderwaniu, lecz w kontekście skoordynowanych zmian w prawie polskim dokonanych w tym celu oraz z uwzględnieniem faktu, że zmiany te i ich wpływ na polski system sądownictwa zwróciły uwagę i wywołały zaniepokojenie licznych organizacji i organów międzynarodowych oraz były przedmiotem szeregu postępowań przed TSUE (zob. także paragrafy 226–228 powyżej oraz *Reczkowicz*, cyt. powyżej, § 235).

315. Zdaniem Rządu ustawa zmieniająca z 2017 r. została wprowadzona w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., w którym stwierdzono, że przepisy regulujące procedurę wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych i sądów administracyjnych były niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 Konstytucji, który ustanawia zasadę praworządności (zob. paragrafy 152 i 259 powyżej).

Zgodnie z poprzednią regulacją sędziowie KRS byli wybierani przez sędziów, co stanowiło zasadę, która – do czasu wydania wspomnianego wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. – była mocno zakorzeniona w polskim porządku prawnym i potwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku

z dnia 18 lipca 2007 r. (zob. paragraf 150 powyżej). Rząd, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z czerwca 2017 r., twierdził, że poprzedni model został zastąpiony „bardziej demokratycznym” i że zmiana ta wynikała z konieczności usunięcia – zdaniem Rządu nieuzasadnionego – odmiennego traktowania sędziów na różnych szczeblach sądów, co dyskryminowało sędziów orzekających w sądach niższej instancji, ponieważ nie zapewniało im równych szans kandydowania w wyborach. (zob. paragraf 262 powyżej; zob. również argumenty Rządu w sprawie *Reczkowicz*, cytowanej powyżej, §§ 197–200 oraz 236).

316. W sprawie *Reczkowicz*, która dotyczyła równoległej procedury powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, Trybunał dogłębnie przeanalizował nowy model wyboru członków KRS w świetle podobnych argumentów stron i interweniujących osób trzecich, a także różnych orzeczeń Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. W swojej ocenie wziął również pod uwagę wyroki TSUE oraz opinie Rzecznika Generalnego, które zostały wydane w kontekście reorganizacji polskiego sądownictwa, a także liczne raporty i oświadczenia innych instytucji międzynarodowych, w tym Rady Europy, Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej (zob. *Reczkowicz*, cyt. powyżej, §§ 126–176, 178 i 240–264).

Zważywszy, że siedmiu nowych sędziów Izby Cywilnej zostało powołanych w drodze identycznej procedury, wszystkie rozważania i ustalenia Trybunału dotyczące cech KRS oraz istnienia naruszenia prawa krajowego spowodowanego udziałem KRS w procedurze powołania są równie istotne w niniejszej sprawie.

317. Dotyczy to w szczególności wagi, jaką Trybunał przywiązuje do ustaleń Sądu Najwyższego zawartych w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. i uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r., uznających procedurę powoływania sędziów z udziałem KRS, ustanowioną na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., za sprzeczną z prawem (tamże, §§ 251–264). Połączone Izby składające się z 59 sędziów stwierdziły w uchwale, że po zmianie procedury wyborczej na podstawie ustawy zmieniającej z 2017 r. i w okolicznościach, w których została utworzona KRS, organ ten nie posiadał niezbędnej niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz że skład sędziowski obejmujący osobę powołaną – czy to do Sądu Najwyższego, czy do sądów wojskowych lub powszechnych – na jej rekomendację był sprzeczny z prawem i stanowił naruszenie art. 47 Karty, art. 6 ust. 1 Konwencji oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. paragrafy 127–142 powyżej).

Należy jeszcze raz podkreślić, że wnioski te wyciągnięto po gruntownej i starannej ocenie odnośnego prawa polskiego z perspektywy podstawowych standardów Konwencji oraz prawa UE, a także przy zastosowaniu wytycznych i orzecznictwa TSUE (tamże, §§ 258–263).

318. Rząd podniósł, że wnioski zawarte w uchwale Sądu Najwyższego nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.

Po pierwsze uchwała ta została wydana już po wydaniu prawomocnego wyroku krajowego w niniejszej sprawie, a w konsekwencji nie mogła mieć wpływu na ocenę zgodności z prawem składu orzekającego w sprawie spółki skarżącej w rozumieniu art. 379 § 4 kodeksu postępowania cywilnego.

Trybunał nie zgadza się z tym twierdzeniem. W tym względzie podkreśla, że stwierdzenie „oczywistego naruszenia prawa krajowego” w rozumieniu Konwencji, na podstawie uchwały Sądu Najwyższego, nie jest związane z jakimikolwiek skutkami, jakie ta uchwała może lub nie może mieć na szczeblu krajowym w odniesieniu do ważności prawomocnych wyroków wydanych z udziałem sędziów powołanych w zaskarżonej procedurze oraz do kwestii stosowania przez sądy krajowe przepisów prawnych regulujących nieważność postępowania.

Po drugie Rząd – jak już stwierdzono w sprawie *Reczkowicz* – argumentował, że uchwała została „usunięta” wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., stwierdzającym, że decyzje Prezydenta RP w sprawie powołania sędziów nie mogą podlegać żadnej kontroli, w tym Sądu Najwyższego, oraz uznając, że uchwała jest niezgodna z szeregiem przepisów konstytucyjnych, w tym m.in. z zasadą praworządności (art. 2 Konstytucji RP), obowiązkiem poszanowania prawa międzynarodowego obowiązującego w Polsce (art. 9 Konstytucji RP), zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), prawem do rzetelnego procesu sądowego przed bezstronnym i niezawisłym sądem (art. 45 ust.1 Konstytucji RP) oraz przepisem konstytuującym prerogatywę Prezesa do powoływania sędziów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP), a także zostało wydane z naruszeniem art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 6 ust. 1 Konwencji.

Z wielu powodów przedstawionych już w sprawie *Reczkowicz* (cyt. powyżej, §§ 258–263) Trybunał nie podziela poglądu, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego, na który powołuje się Rząd, pozbawił uchwałę Sądu Najwyższego jej znaczenia lub skutków do celów orzekania przez tenże Trybunał w kontekście ustalenia, czy doszło do „oczywistego naruszenia prawa krajowego” w rozumieniu artykułu 6 ust. 1.

Nie powtarzając wszystkich rozważań, które skłoniły Trybunał do odrzucenia argumentów Trybunału Konstytucyjnego w sprawie *Reczkowicz*, Trybunał przypomina jednak, że wyrok ten wydaje się skupiać głównie na ochronie konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta do powoływania sędziów oraz status quo obecnej KRS, pomijając kwestie kluczowe w ocenie Sądu Najwyższego, takie jak immanentny brak niezależności KRS, który zdaniem tego sądu nieodwracalnie podważył cały proces powoływania sędziów, w tym do Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny, opierając się formalnie na konstytucyjnych zasadach podziału władzy i niezależności sądownictwa, powstrzymał się jednak od jakiegokolwiek rzeczowej analizy uchwały Sądu Najwyższego w świetle tych zasad (tamże, § 261).

Ponadto Trybunał nie dostrzega w swoim orzecznictwie żadnych możliwych podstaw dla dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny wykładni

standardów niezawisłości i bezstronności sądu z art. 6 ust. 1 Konwencji w ten sposób, zgodnie z którą wykluczałyby one uprawnienie „innych sędziów” do kwestionowania co do zasady „prawa sędziego do orzekania” lub do weryfikacji „prawidłowości postępowania poprzedzającego powołanie sędziego przez Prezydenta”, co przywiodło go do wniosku, że uchwała interpretacyjna Sądu Najwyższego była niezgodna z tym przepisem. W konsekwencji, podobnie jak w sprawie *Reczkowicz*, Trybunał stwierdza, że ocenę Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za arbitralną i jako taka nie może mieć ona żadnego znaczenia dla wniosku Trybunału, czy doszło do oczywistego naruszenia, obiektywnie i rzeczywiście możliwego do zidentyfikowania jako takie, prawa krajowego związanego z procedurą powoływania nowych sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (tamże).

319. W tym miejscu Trybunał powraca do argumentu Rządu dotyczącego niewyczerpania krajowych środków odwoławczych ze względu na niezłożenie przez skarżącą spółkę skargi konstytucyjnej kwestionującej przepisy regulujące procedurę powoływania do Sądu Najwyższego. Mając na uwadze wszystkie powyższe względy, które skłoniły Trybunał do odrzucenia stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w sprawie oczywistego naruszenia prawa krajowego oraz jego interpretacji art. 6 Konwencji, w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy Trybunał nie widzi wystarczająco realnych perspektyw powodzenia skargi konstytucyjnej opartej na podstawach sugerowanych przez Rząd.

Uważa również, że skuteczność tego środka odwoławczego należy rozpatrywać w powiązaniu z ogólnym kontekstem, w jakim Trybunał Konstytucyjny działa od końca 2015 r. i jego różnymi działaniami mającymi na celu podważenie ustalenia uchwały Sądu Najwyższego co do oczywistego naruszenia prawa krajowego i międzynarodowego w związku z wadliwą procedurą nominacji sędziowskiej z udziałem KRS. Działania te zostały opisane bardziej szczegółowo w sprawie *Reczkowicz* (cyt. powyżej) i scharakteryzowane jako, między innymi, „ingerencj[a] w działanie organu sądowego, mając[a] na celu pozbawienie go możliwości wykonywania funkcji orzeczniczej w zakresie stosowania i interpretacji Konwencji oraz innych traktatów międzynarodowych” oraz jako „obraza praworządności i niezależności sądownictwa” (tamże, § 263).

W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut wstępny podniesiony przez Rząd.

320. Wreszcie, w związku z działaniami Trybunału Konstytucyjnego dotyczącymi stosowania i interpretacji Konwencji, Trybunał nie może pominąć niedawnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2021 r. (zob. paragrafy 69–70 powyżej), które stanowi wyraźną próbę uniemożliwienia wykonania wyroku Trybunału w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* na podstawie art. 46 Konwencji oraz ograniczenia jurysdykcji Trybunału na podstawie art. 19 i 32 Konwencji w odniesieniu do Polski. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 6 ust. 1 Konwencji i zawarte w nim

prawo do rzetelnego procesu sądowego za niezgodne z art. 8 ust. 1 (Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej), art. 10 ust. 2 (zasada podziału władzy), art. 173 (zasada niezależności sądownictwa), art. 175 ust. 1 (wymiar sprawiedliwości należy do Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych) oraz art. 194 ust. 1 (wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego przysługujący Sejmowi) Konstytucji „w zakresie, w jakim pojęcie »sąd« użyt[e] w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny” oraz „w zakresie, w jakim obejmuje dokonywanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oceny legalności procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego”.

321. W świetle wszystkich powyższych rozważań, na potrzeby pierwszego etapu testu *Ástráðsson* Trybunał uznał, że doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego ze względu na to, że procedura powoływania sędziów z udziałem KRS, ustanowiona na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., była sprzeczna z prawem i normami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału.

- 4) Drugie domniemane naruszenie prawa krajowego – brak skutecznej kontroli sądowej uchwały KRS nr 330/2018 oraz mianowanie przez Prezydenta RP sędziów do Izby Cywilnej pomimo wstrzymania wykonania tej uchwały.

322. Drugie domniemane naruszenie prawa krajowego dotyczy braku skutecznej kontroli sądowej uchwały KRS nr 330/2018 z dnia 28 sierpnia 2018 r. rekomendującej kandydatów na siedem stanowisk sędziowskich w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego.

323. W dniu 27 września 2018 r., po wniesieniu przez część nierekomendowanych kandydatów skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego kwestionującej legalność uchwały, sąd ten wydał postanowienie tymczasowe o wstrzymaniu wykonania uchwały do czasu rozpoznania odwołań. W dniu 10 października 2018 r., kiedy postanowienie tymczasowe już obowiązywało, a odwołania przed NSA były w toku, Prezydent RP wręczył siedmiu kandydatom akty powołania i odebrał od nich ślubowanie. W tym czasie wykonanie uchwały nr 330/2018 było wciąż wstrzymane, a odwołania były w toku. Prawomocny wyrok stwierdzający nieważność tej uchwały w zakresie, w jakim rekomendowała ona siedmiu kandydatów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w tym trzy osoby, które zostały sędziami Sądu Najwyższego i którzy zasiadali w sprawie skarżącej spółki, został wydany w dniu 6 maja 2021 r. (zob. paragrafy 49 i 165–168 powyżej).

324. We wniosku z dnia 21 listopada 2018 r., uzupełnionym w dniu 26 czerwca 2019 r., Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach osób, które na mocy uchwały KRS nr 330/2018 nie zostały rekomendowane do powołania do izb cywilnych i karnych Sądu Najwyższego, w tym skarżącego A.B. (zob. paragrafy 46, 48 i 207 powyżej).

Pytania Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczyły zgodności z prawem UE nowelizacji ustawy z 2011 r. o KRS wprowadzonych w latach 2018 i 2019. Pierwsza zmiana dotyczyła art. 44 ust. 1b i 4 w brzmieniu wprowadzonym do ustawy z 2011 r. o KRS nowelizacją z dnia 20 lipca 2018 r., na mocy której uchwała KRS rekomendująca kandydatów na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym stała się ostateczna w części dotyczącej rekomendowanych kandydatów, chyba że wszyscy uczestnicy procedury mianowania odwołali się, w tym tych, którzy zostali zarekomendowani przez KRS i w związku z tym nie mieli interesu w zakwestionowaniu tej uchwały (zob. paragrafy 100 i 207 powyżej). Kolejne zmiany zostały wprowadzone ustawą z 26 kwietnia 2019 r., gdy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczyła się sądowa kontrola uchwały KRS nr 330/2018. Zgodnie z nowym art. 44 ust. 1 ustawy z 2011 r. o KRS, dotychczasowe prawo do zaskarżania uchwał KRS dotyczących powołania do Sądu Najwyższego w sprawach indywidualnych wygasło. Jednocześnie art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. stanowił, że wszelkie toczące się postępowania odwoławcze od takich uchwał KRS powinny zostać umorzone z mocy prawa (zob. paragraf 101 powyżej).

325. Rzecznik Generalny Tanchev w opinii wydanej w dniu 17 grudnia 2020 r. zauważył, że Prezydent RP przystąpił do mianowania sędziów do Izby Cywilnej, mimo że sąd odsyłający wstrzymał wykonanie uchwały KRS nr 330/2018 (zob. paragraf 208 powyżej). Ponadto zauważył, że ze względu na szczególne okoliczności w Polsce kontrola sądowa procedur powoływania przez sąd, którego niezawisłość nie budziła wątpliwości, na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest niezbędna, aby zachować niezawisłość sędziów powołanych w tych postępowaniach. Wynikało to przede wszystkim z szybkich zmian w polskich przepisach prawnych regulujących kontrolę sądową procedur naboru i decyzji KRS, w szczególności zmian wprowadzonych ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. Zmiany te wzbudziły uzasadnione wątpliwości co do tego, czy proces mianowania sędziów do Sądu Najwyższego był obecnie ukierunkowany na selekcję niezależnych wewnętrznie kandydatów, czy raczej na wybór kandydatów wygodnych dla władzy politycznej. Podkreślił, że w szczególnym kontekście polskim kontrola sądowa uchwał KRS stanowi istotną gwarancję obiektywności i bezstronności procedur mianowania oraz konstytucyjnego prawa równego dostępu do służby publicznej. Środek dostępny uczestnikom postępowania, którzy nie zostali przedstawieni w celu powołania przez prezydenta, był jednak całkowicie nieskuteczny, co jest sprzeczne z wymogami zasady skutecznej ochrony sądowej na mocy TUE. W opinii Rzecznika Generalnego zlikwidowanie prawa do odwołania się od uchwał KRS – w szczególności w sytuacji, gdy odrzuceni kandydaci wnieśli już takie odwołania – umocniło brak niezawisłości i bezstronności ze strony rzeczywiście powołanych sędziów i sądów w ten sposób utworzonych z naruszeniem art. 19 ust. 1 ust. 2 TUE (zob. paragraf 208 powyżej).

326. W wyroku z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie *A.B. i Inni* TSUE orzekł, że art. 19 ust. 10 TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie zmianom legislacyjnym, które, tak jak w niniejszej sprawie, po pierwsze pozbawiły sąd krajowy właściwości do orzekania w pierwszej i ostatniej instancji w przedmiocie odwołań wniesionych przez odrzuconych kandydatów na stanowiska w sądzie takim jak polski Sąd Najwyższy od decyzji organu takiego jak KRS, a po drugie, stwierdził, że postępowania w przedmiocie tych odwołań zostały umorzone, wobec tego zmiany te mogły budzić uzasadnione wątpliwości, w oczach podmiotów prawa, co do niezależności sędziów powołanych w ten sposób od czynników zewnętrznych, w szczególności bezpośredniego lub pośredniego wpływu ustawodawcy i władzy wykonawczej, a także ich neutralności w odniesieniu do ścierających się interesów, w wyniku czego sędziowie ci nie mogą być postrzegani jako niezawisli lub bezstronni (zob. paragraf 209 powyżej).

327. W tym kontekście Trybunał uznaje również za istotne wskazówki dotyczące niezgodności z prawem krajowym przedstawione przez Izbę Cywilną Sądu Najwyższego we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym skierowanym do TSUE z dnia 26 czerwca 2019 r. (zob. paragrafy 148–149 powyżej). Chociaż wniosek dotyczył równoległej procedury mianowania do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (uchwała KRS nr 331/2018), a w szczególności do sędziego A.S. (zob. paragrafy 26–27, 30–31, 34–35, 37–40 i 44–45 powyżej), sytuacja prawna i faktyczna dotycząca kontroli sądowej uchwały KRS nr 331/2018 przez Naczelny Sąd Administracyjny była we wszystkich przypadkach taka sama, jak w przypadku uchwały nr 330/2018 wydanej w niniejszej sprawie. W szczególności w obu procedurach nominacyjnych Prezydent RP przystąpił do powołania sędziów do poszczególnych izb pomimo toczących się postępowań przed Nacelnym Sądem Administracyjnym w przedmiocie odwołań od rekomendujących uchwał KRS i pomimo wstrzymania wykonania tych uchwał do czasu definitywnej kontroli sądowej.

W związku z tym dokonana przez Sąd Najwyższy ocena skutków prawnych tych skarg w odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a także późniejsze wnioski TSUE i opinie Rzecznika Generalnego mają zastosowanie przez analogię do powołania siedmiu sędziów do Izby Cywilnej.

328. Sąd Najwyższy dokonał kompleksowej oceny procedury powołania do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w świetle obowiązującego prawa krajowego i stwierdził szereg naruszeń popełnionych w tym procesie.

Na wstępie zauważył, że przedłożony Prezydentowi RP wniosek KRS o powołanie nie ma mocy prawnej, ponieważ zgodność z prawem uchwały rekomendującej m.in. sędziego A.S. została zakwestionowana i podlega kontroli sądowej. Po drugie powołania w rzeczywistości dokonano przy założeniu, że uchwała KRS nie zostanie uchylona. Po trzecie powołanie

Prezydenta naruszyło konstytucyjne przepisy o podziale i równowadze władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz o legalności (art. 7), zgodnie z którymi każda władza musi pozostawać w granicach swoich kompetencji i nie może wkraczać w zakres kompetencji innego organu. Skorzystanie przez Prezydenta z prerogatywy powoływania sędziów przed zakończeniem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym stanowiło ingerencję władzy wykonawczej w toczące się postępowanie sądowe i w kompetencje władzy sądowniczej. Po czwarte powołanie nastąpiło wbrew postanowieniu tymczasowemu tego sądu o zawieszeniu wykonania zaskarżonej uchwały. Postanowienie tymczasowe było ostateczne i wiążące nie tylko dla stron postępowania, ale także dla innych organów państwowych, w tym dla Prezydenta. Był to kolejny powód, dla którego uchwała ta nie mogła stanowić ważnego wniosku o powołanie sędziego w rozumieniu art. 176 Konstytucji. Ponadto powyższe naruszenia prawa krajowego były rażące nie tylko dlatego, że naruszały podstawowe zasady konstytucyjne, lecz także dlatego, że zostały popełnione celowo, aby pozbawić znaczenia kontrolę sądową przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Uwzględniając wszystkie te elementy, w ocenie Sądu Najwyższego udział tak powołanej osoby w składzie sędziowskim uzasadniał ustalenie, że taki organ nie był „sądem ustanowionym ustawą” (zob. paragraf 149 powyżej).

329. W związku z wnioskiem Sądu Najwyższego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Rzecznik Generalny Tanchev przedstawił swoją opinię dla TSUE 15 kwietnia 2021 r. Rzecznik Generalny zauważył, że Sąd Najwyższy ustalił już, że w zaskarżonej procedurze mianowania doszło do rażących naruszeń prawa krajowego. Jego zdaniem akt powołania, który został przyjęty przez Prezydenta przed wydaniem przez Naczelną Sąd Administracyjny prawomocnego orzeczenia w przedmiocie skarg na uchwałę KRS, stanowił rażące naruszenie przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów Sądu Najwyższego, w przypadku gdy przepisy te interpretowane są zgodnie z prawem Unii Europejskiej. Ponadto nieprawidłowość popełniona w procesie powoływania wynikała *a fortiori* z faktu, że Prezydent przystąpił do niego pomimo postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego o wstrzymaniu wykonania tej uchwały. Rzecznik Generalny zgodził się z Sądem Najwyższym, że takie rozmyślne i celowe naruszenie decyzji sądowej przez władzę wykonawczą – popełnione w sposób jawny w celu zapewnienia rządowi możliwości wywierania wpływu na nominacje sędziowskie – stanowiło „brak poszanowania dla zasady praworządności”. Ponadto, w kontekście spornej reformy sądownictwa w Polsce, waga naruszenia była poważna, a sam fakt, że Prezydent nie uwzględnił ostatecznego postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały nr 331/2018 do czasu złożenia odwołań, świadczył o wadze popełnionego naruszenia.

330. TSUE w wyroku z dnia 6 października 2021 r. w sprawie *W.Ż.* zauważył, że w chwili, gdy doszło do zaskarżonego powołania, nie mogło

być wątpliwości przede wszystkim co do tego, że skutki uchwały nr 331/2018 proponującej kandydatury zostały zawieszone prawomocnym postanowieniem wydanym przez Naczelny Sąd Administracyjny. Było również jasne, że wspomniane zawieszenie będzie obowiązywać do czasu wydania przez TSUE orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie *A.B. i Inni*, która, jak wyjaśniono powyżej, została zainicjowana wnioskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w związku z kontrolą sądową uchwały KRS nr 330/2018 rekomendującej siedmiu sędziów do Izby Cywilnej (zob. paragraf 347 powyżej). Wreszcie było również jasne, że odpowiedź oczekiwana od TSUE w tej sprawie mogła wymagać od sądu odsyłającego, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa UE, uchYLENIA odpowiedniego przepisu prawnego i w razie potrzeby stwierdzenia nieważności uchwały nr 331/2018 (zob. paragraf 216 powyżej).

TSUE podkreślił ponadto, że w świetle jego orzecznictwa prawo Unii wymaga, aby sąd krajowy rozpatrujący spór podlegający temu prawu był w stanie udzielić środków tymczasowych w celu zapewnienia pełnej skuteczności orzeczenia, które ma zostać wydane. Tym samym powołanie sędziego z naruszeniem uprawnień wynikających z prawomocnego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego i bez oczekiwania na wyrok TSUE w sprawie *A.B. i Inni* naruszyło system ustanowiony w art. 267 TFUE. Z zastrzeżeniem ostatecznej oceny dokonywanej przez sąd krajowy, okoliczności sprawy rozpatrywane jako całość prowadziły do wniosku, że powołanie nastąpiło z oczywistym naruszeniem podstawowych zasad proceduralnych dotyczących powoływania sędziów Sądu Najwyższego (tamże).

331. W pełni podzielając poglądy wyrażone przez Sąd Najwyższy, TSUE i jego Rzecznika Generalnego, Trybunał jeszcze raz powtarza, że art. 6 ust. 1 Konwencji należy interpretować w świetle Preambuły do Konwencji, która deklaruje, między innymi, że rządy prawa stanowią część wspólnego dziedzictwa Układających się Stron. Jednym z podstawowych aspektów praworządności jest zasada pewności prawa, która wymaga, między innymi, aby w przypadku, gdy sądy ostatecznie rozstrzygnęły jakąś kwestię, ich orzeczenie nie było kwestionowane (zob. m.in., *Brumărescu przeciwko Rumunii* [WI], nr 28342/95, § 61, ETPC 1999-VII, *Sovtransavto Holding przeciwko Ukrainie*, nr 48553/99, § 72, ETPC 2002-VII oraz *Agrokompleks przeciwko Ukrainie*, nr 23465/03, § 144, 6 października 2011 r.). Dotyczy to z definicji wykonania decyzji sądowych w sprawie środków tymczasowych, które pozostają w mocy do czasu wydania ostatecznej decyzji rozstrzygającej sprawę przed sądem (zob. *Sharxhi i inni przeciwko Albanii*, nr 10613/16, §§ 92–96, 11 stycznia 2018 r.). Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby wydanie wiążącego, choć przejściowego, orzeczenia sądowego pozbawionego celu i znaczenia.

332. Ponadto Trybunał w najostrzejszych słowach potępił wszelkie próby ingerencji władzy ustawodawczej lub wykonawczej w postępowanie sądowe, uznając takie próby za *ipso facto* niezgodne z pojęciem „niezawisłego i bezstronnego sądu” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. *Agrokompleks*, cyt. powyżej, § 133, i przytoczone w nim orzecznictwo Trybunału). Trybunał konsekwentnie podkreślał również, że zasada praworządności i pojęcie rzetelnego procesu zapisane w art. 6 wykluczają jakąkolwiek ingerencję ustawodawcy w wymiar sprawiedliwości mającą na celu wpłynięcie na sądowe rozstrzygnięcie sporu (zob. np. *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis przeciwko Grecji*, 9 grudnia 1994 r., § 49, Seria A nr 301-B).

Fakt, czy takie interwencje rzeczywiście miały wpływ na przebieg postępowania, nie ma znaczenia, ponieważ, jako pochodzące od władzy wykonawczej i ustawodawczej państwa, ujawniają one brak poszanowania dla samego urzędu sędziowskiego i jako takie mogą uzasadniać obawy co do niezależności i bezstronności danych sądów (zob. *Agrokompleks*, cyt. powyżej, § 134).

Obowiązek państwa do zapewnienia procesu przez „niezawisły i bezstronny sąd” na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji nie ogranicza się do sądownictwa. Oznacza również spoczywający na władzy wykonawczej, ustawodawczej i każdej innej władzy państwowej, niezależnie od jej szczebla, obowiązek poszanowania i przestrzegania wyroków i decyzji sądów, nawet jeśli się z nimi nie zgadzają. Tak więc poszanowanie przez państwo autorytetu sądów jest niezbędnym warunkiem wstępnym zaufania publicznego do sądownictwa, a szerzej – do praworządności. Aby tak się stało, nie wystarczą konstytucyjne gwarancje niezależności i bezstronności sądownictwa. Muszą one być skutecznie włączone w codzienne postawy i praktyki administracyjne (tamże, § 136).

333. Natomiast w niniejszej sprawie władza wykonawcza, kontynuując powoływanie do Izby Cywilnej pomimo trwającej kontroli sądowej uchwały nr 330/2018, oraz władza ustawodawcza, ingerując w toczące się postępowania sądowe w celu zniweczenia wszelkich skutków prawnych lub praktycznych kontroli sądowej, wykazały postawę, którą można określić jedynie jako postawę całkowitego lekceważenia autorytetu, niezależności i roli sądownictwa.

Działania te zostały podjęte z wyraźnym zamiarem nie tylko wpłynięcia na wynik toczącego się postępowania sądowego, ale również uniemożliwienia prawidłowego zbadania zgodności z prawem uchwały, która rekomendowała kandydatów na stanowiska sędziowskie, a w konsekwencji uczynienia jakiegokolwiek kontroli sądowej tej uchwały pozbawioną znaczenia i skuteczności. Działania te miały na celu zapewnienie, że nominacje sędziowskie zaproponowane przez KRS – organ, nad którym władza wykonawcza i ustawodawcza mają nieograniczoną władzę – zostaną wprowadzone w życie nawet za cenę podważenia autorytetu

Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednego z najwyższych sądów w kraju, i pomimo ryzyka ustanowienia sądu niezgodnego z prawem. Jako takie, działania te stanowiły rażące naruszenie wymogów rzetelnego procesu sądowego w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji i były niezgodne z zasadą praworządności.

334. Rozpatrując całościowo wszystkie powyższe okoliczności, Trybunał doszedł do wniosku, że zarówno ingerencja ustawodawcy w toczącą się sądową kontrolę legalności uchwały KRS nr 330/2018, jak i powołanie przez Prezydenta RP siedmiu sędziów do Izby Cywilnej na podstawie zaskarżonej uchwały, pomimo że jej wykonanie zostało zawieszone do czasu złożenia odwołań kwestionujących jej legalność, stanowiły oczywiste naruszenie prawa krajowego. Zachowanie najwyższego organu wykonawczego państwa, który poprzez umyślne działania lekceważące wiążące orzeczenie sądowe i poprzez *faits accomplis* ingeruje w działanie wymiaru sprawiedliwości, aby zniweczyć i pozbawić znaczenia toczącą się kontrolę sądową powoływania sędziów, można określić jedynie jako rażące naruszenie zasady praworządności.

Wymogi pierwszego etapu testu *Ástráðsson* zostały zatem spełnione również w odniesieniu do drugiego domniemanego naruszenia prawa krajowego.

- 5) Trzecie domniemane naruszenie prawa krajowego – brak kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów na akcie Prezydenta RP o ogłoszeniu naboru na wolne stanowiska w Sądzie Najwyższym

335. Wreszcie, skarżąca spółka zarzuciła naruszenie prawa krajowego w zakresie, w jakim obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym nie zostało opatrzone kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów (zob. paragraf 244 powyżej).

Trybunał zauważa, że w tym zakresie stanowisko Rządu w tej sprawie różni się od opinii wyrażonych przez Sąd Najwyższy oraz, ostatnio, przez Naczelnego Sąd Administracyjny (zob. paragrafy 135 i 165–168 powyżej). Jednakże uwzględniając, że – jak ustalono powyżej – proces powoływania sędziów do Izby Cywilnej był z natury wadliwy ze względu na udział KRS, jako organu pozbawionego niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz fakt, że późniejsze powołanie sędziów do tej Izby przez Prezydenta RP stanowiło naruszenie zasad praworządności, Trybunał nie uważa za konieczne sprawdzenia, czy dodatkowo miało miejsce odrębne naruszenie prawa krajowego wynikające z faktu, że obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym zostało dokonane bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

(iii) *Czy powyższe naruszenia prawa krajowego dotyczyły podstawowej zasady procedury powoływania sędziów*

336. Przy ustalaniu, czy konkretna wada w procesie powoływania sędziów była na tyle poważna, że stanowiła naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, należy mieć na uwadze, między innymi, cel naruszonego prawa, tj. czy miało ono na celu zapobieżenie wszelkiej nadmiernej ingerencji władzy wykonawczej lub ustawodawczej w sądownictwo oraz czy przedmiotowe naruszenie podważało samą istotę prawa do „sądu ustanowionego ustawą” (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cyt. powyżej, §§ 226 i 255).

337. Proces powoływania sędziów może być narażony na taką nadmierną ingerencję i dlatego wymaga ścisłej kontroli; ponadto, oczywiste jest, że naruszenie prawa regulującego proces powoływania sędziów może spowodować, że udział danego sędziego w rozpatrywaniu sprawy będzie „nieprawidłowy”, zważywszy na korelację między procedurą powoływania sędziego a „zgodnością z prawem” ławy, w której sędzia ten następnie zasiada (tamże, § 226).

338. W tym kontekście Trybunał odniósłby się również do następującego stwierdzenia zawartego w wyroku wstępnym TSUE z dnia 19 listopada 2019 r.:

„139 Stopień niezależności [KRS] od władzy ustawodawczej i wykonawczej w wykonywaniu obowiązków przypisanych jej na mocy ustawodawstwa krajowego, jako organu uprawnionego, na mocy art. 186 Konstytucji, do zapewnienia niezawisłości sędziów i niezależności sądownictwa, może stać się istotny przy ustalaniu, czy sędziowie, których wybiera, będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 Karty”.

339. W odniesieniu do stopnia niezależności KRS oraz kwestii, czy doszło do nadmiernej ingerencji władzy ustawodawczej i wykonawczej w proces powoływania sędziów, Trybunał odsyła w pierwszej kolejności do różnych – i w zasadzie jednomyślnych – opinii organizacji i organów międzynarodowych, które zostały już przytoczone powyżej (zob. paragrafy 170–225 powyżej), zgodnie z którymi zmiany w procedurze wyboru sędziowskich członków KRS wprowadzone na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r. skutkowały tym, że KRS nie była już niezależna ani zdolna do wypełniania swojego konstytucyjnego obowiązku ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

340. W tym kontekście Trybunał uznał również, że należy wziąć pod uwagę okoliczności, w jakich ukonstytuowała się nowa KRS.

341. Po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2017 r. w dniu 17 stycznia 2018 r., Sejm przystąpił do rozpatrywania zgłoszeń kandydatów do nowej KRS i w dniu 6 marca 2018 r. wybrał jej piętnastu członków sędziów (zob. paragraf 14 powyżej). Jak podała skarżąca spółka, Rzecznik Praw Człowieka oraz Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, wybory zostały najwyraźniej zbojkotowane przez środowisko prawnicze, ponieważ tylko

osiemnastu kandydatów ubiegało się o piętnaście stanowisk w nowej KRS (zob. paragrafy 247, 275 i 283 powyżej). Jak wskazała „Iustitia”, dziewięciu z piętnastu sędziów wybranych do KRS przez Parlament było w poprzednim okresie powołanych na stanowiska prezesów lub wiceprezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości, a czterech było zatrudnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości (zob. paragraf 283 powyżej). Obawy zostały podniesione przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy (zob. pkt 29 raportu z dnia 28 czerwca 2019 r. w paragrafie 177 powyżej) oraz ENCJ (zob. paragraf 223 powyżej), że większość członków obecnej KRS była członkami partii rządzącej, osobami piastującymi stanowiska rządowe lub wybranymi przez parlament z rekomendacji partii rządzącej.

342. Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., stwierdził, że to władza wykonawcza, poprzez osoby bezpośrednio lub pośrednio jej podległe, zgłosiła większość kandydatów do wyboru na sędziowskich członków KRS (zob. paragrafy 116–118 powyżej).

W swojej uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. ustalił również, że Minister Sprawiedliwości, będący jednocześnie Prokuratorem Generalnym, wywierał znaczący wpływ na skład KRS. Sąd Najwyższy zauważył ponadto, że zostało to potwierdzone w oficjalnym oświadczeniu samego Ministra w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej (zob. paragraf 138 powyżej).

343. Wydaje się również, że pewne kontrowersje wzbudził początkowy brak ujawnienia list poparcia przez władze wykonawcze, co uniemożliwiło sprawdzenie, czy kandydaci uzyskali wymaganą liczbę podpisów sędziów popierających ich kandydatury w wyborach do KRS (zob. paragrafy 16–22 powyżej). W ocenie Trybunału sytuacja, w której opinia publiczna nie otrzymuje oficjalnego wyjaśnienia, czy spełniony został formalny wymóg uzyskania wystarczającego poparcia dla kandydatów do KRS, może budzić wątpliwości co do legalności procesu wyboru jej członków. Ponadto brak kontroli nad tym, kto popierał kandydatów do KRS, może budzić podejrzenia co do kwalifikacji jej członków oraz ich bezpośrednich lub pośrednich powiązań z władzą wykonawczą. Zgodnie z informacjami dostępnymi obecnie w domenie publicznej, członkowie KRS zostali wybrani przy poparciu wąskiej grupy sędziów silnie powiązanych z władzą wykonawczą (sędziowie oddelegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz prezesi i wiceprezesi sądów niedawno awansowani na te stanowiska przez Ministra Sprawiedliwości; zob. także paragraf 223 powyżej). Jak wskazał Sąd Najwyższy, istniały również wątpliwości co do tego, czy wszyscy wybrani członkowie KRS spełnili wymóg prawny uzyskania poparcia dwudziestu pięciu czynnych sędziów (zob. paragrafy 117 i 134 powyżej oraz oświadczenie interwenienta w paragrafie 276 powyżej).

344. W świetle powyższego Trybunał stwierdza, że na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., która pozbawiła sądownictwo prawa do wyboru sędziów do KRS – prawa przyznanego mu na mocy poprzednich przepisów i uznanego przez standardy międzynarodowe – władza ustawodawcza i

wykonawcza osiągnęły decydujący wpływ na skład KRS (zob. paragrafy 170–190 i 198–225 powyżej). Ustawa ta praktycznie zlikwidowała nie tylko dotychczasowy system przedstawicielski, ale także gwarancje niezależności sądownictwa w tym zakresie. W rezultacie umożliwiło to władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę mianowania sędziów, z której to możliwości władze te skorzystały – jak pokazały na przykład okoliczności towarzyszące zatwierdzaniu kandydatów na sędziów w KRS (zob. paragrafy 341–342 powyżej). Sytuację tę dodatkowo pogorszyło kolejne powołanie sędziów do Izby Cywilnej przez Prezydenta RP, dokonane z rażącym lekceważeniem faktu, że wykonanie uchwały KRS nr 330/2018, rekomendującej ich kandydatury, zostało wstrzymane.

345. Uwzględniając wszystkie powyższe okoliczności, Trybunał doszedł do wniosku, że naruszenia prawa krajowego, które stwierdził powyżej, wynikające z nieprzestrzegania zasady praworządności, zasady podziału władzy i niezawisłości sądów, w sposób oczywisty naruszyły sporną procedurę mianowania. W konsekwencji pierwszego naruszenia rekomendację siedmiu nowych kandydatów na sędziów do Izby Cywilnej – warunek *sine qua non* powołania przez Prezydenta RP – powierzono KRS, organowi, który nie posiadał wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Naruszenie to zostało spotęgowane i w efekcie utrwalone przez działania ustawodawcy i Prezydenta RP, podjęte z rażącym naruszeniem zasad praworządności w celu pozbawienia znaczenia sądowej kontroli uchwały KRS rekomendującej kandydatów.

Procedura powoływania sędziów, która – jak w niniejszej sprawie – ujawnia niewłaściwy wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na powoływanie sędziów, jest *per se* niezgodna z art. 6 ust. 1 Konwencji i jako taka stanowi fundamentalną nieprawidłowość wpływającą negatywnie na całą procedurę i zagrażającą legitymacji sądu złożonego z tak powołanych sędziów.

346. Podsumowując, naruszenia w procedurze powołania siedmiu sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w tym trzech sędziów, którzy rozpatrywali sprawę skarżącą spółki, były tak poważne, że naruszały samą istotę prawa skarżącej spółki do „sądu ustanowionego ustawą”.

(iv) Czy zarzuty dotyczące prawa do „sądu ustanowionego ustawą” zostały skutecznie zbadane i usunięte przez sądy krajowe

347. Rząd, poza zarzutem niewyczerpania krajowych środków odwoławczych, nie twierdził, że w prawie polskim istniała jakakolwiek inna procedura, w ramach której skarżąca spółka mogłaby zakwestionować prawidłowość procedury powoływania sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Skarżąca spółka stwierdziła, że taka procedura nie była dostępna.

W tym kontekście należy przypomnieć, że uchwała KRS nr 330/2018 rekomendująca siedmiu nowych sędziów do powołania do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego została poddana kontroli sądowej przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w dniu 6 maja 2021 r. wydał wyrok uchylający tę uchwałę (zob. paragrafy 49–52, 165–169 i 323 powyżej). Jednakże, jak ustalono powyżej, działania władz polskich, podjęte z oczywistym naruszeniem prawa krajowego, uczyniły tę kontrolę sądową bezsensowną i pozbawioną jakiegokolwiek celu (zob. paragrafy 333–334 powyżej).

348. W związku z tym oraz uwzględniając swoją powyższą decyzję o odrzuceniu sprzeciwu Rządu (zob. paragraf 319 powyżej), Trybunał stwierdza, że skarżącej spółce nie zapewniono żadnych środków odwoławczych (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cyt. powyżej, § 248).

(v) *Wniosek ogólny*

349. Trybunał stwierdził, że w dwóch kwestiach doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, które miało negatywny wpływ na podstawowe zasady procedury mianowania sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Po pierwsze, powołanie nastąpiło na podstawie rekomendacji KRS ustanowionej na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., czyli organu, który nie dawał już wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej ani wykonawczej. Po drugie polski ustawodawca ingerował w proces nominacji poprzez wygaszenie skutków toczącej się kontroli sądowej uchwały KRS nr 330/2018, a Prezydent RP, pomimo faktu, że wykonanie tej uchwały – na mocy której siedmiu sędziów Izby Cywilnej zostało zarekomendowanych do powołania, w tym ci, którzy rozpoznawali sprawę skarżącej spółki – zostało wstrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny i że ważność tej uchwały nie została jeszcze oceniona przez ten sąd, powołał ich na stanowiska sędziowskie z oczywistym lekceważeniem praworządności.

Te nieprawidłowości w procesie nominacji podważyły legalność składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, który rozpatrywał sprawę skarżącej spółki, w takim zakresie, że w następstwie z natury wadliwej procedury nominacji sędziów, nie posiadała ona atrybutów „sądu”, który jest „zgodny z prawem” w rozumieniu art. 6 ust 1. Istota przedmiotowego prawa została zatem naruszona.

350. W świetle powyższego i uwzględniając ogólną ocenę dokonaną zgodnie z trzystopniowym testem przedstawionym powyżej, Trybunał doszedł do wniosku, że skład Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, który rozpatrywał sprawę skarżącej spółki, nie był „sądem ustanowionym ustawą”.

351. W związku z powyższym doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w tym zakresie.

IV. DOMNIEMANE NARUSZENIE ART. 6 UST. 1 KONWENCJI W ZAKRESIE PRAWA DO NIEZAWISŁEGO I BEZSTRONNEGO SĄDU

352. Skarżąca spółka zarzuciła, że fakty w sprawie ujawniły również naruszenie prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu przewidzianego w art. 6 ust. 1 Konwencji. Rząd zakwestionował ten pogląd i twierdził, że nie doszło do takiego naruszenia.

353. Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie skargi dotyczące wymogów „sądu ustanowionego ustawą” oraz „niezawisłości i bezstronności” wynikają z tego samego podstawowego problemu, jakim jest z natury wadliwa procedura powoływania nowych sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Jak Trybunał stwierdził powyżej, przedmiotowe nieprawidłowości były tak poważne, że podważały samą istotę prawa skarżącej spółki do rozpoznania jej sprawy przez sąd ustanowiony ustawą (zob. paragrafy 349–350 powyżej).

Po dokonaniu tego ustalenia Trybunał stwierdza, że na pozostałe pytanie, czy te same nieprawidłowości naruszyły również niezależność i bezstronność tego samego sądu, udzielono już odpowiedzi twierdzącej (zob. paragrafy 303–351 powyżej) i nie wymaga ono dalszego badania.

V. ZASTOSOWANIE ART. 41 I 46 KONWENCJI

A. Artykuł 41 Konwencji

354. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

„Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwała tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi taka potrzeba, o przyznaniu słusznego zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie”.

1. Szkoda

355. Skarżąca spółka zażądała kwoty 2 500 000 euro (EUR) tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową. Ponadto zażądała ona równowartości 13 000 000 EUR z tytułu szkody majątkowej, obejmującej tylko straty poniesione w związku z wycofaniem z rynku jej suplementu diety, wraz z odsetkami. Ponadto prezes zarządu zażądał 200 000 EUR z tytułu strat spowodowanych faktem, że nie otrzymał wynagrodzenia.

356. Rząd zakwestionował te żądania.

357. Trybunał nie dostrzega żadnego związku przyczynowego między stwierdzonym naruszeniem a zarzucaną szkodą majątkową, w związku z czym oddała roszczenie. Z drugiej strony przyznaje zatem skarżącej spółce

15 000 EUR zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową powiększonego o podatek należny od tej kwoty.

2. Koszty i wydatki

358. Skarżąca spółka, reprezentowana przez adwokatów z wyboru i korzystającą z pomocy prawnej, zażądała kwoty stanowiącej równowartość 7 300 EUR z tytułu kosztów prawnych poniesionych przed sądami krajowymi oraz 7 000 EUR z tytułu opłat sądowych. Z tytułu kosztów postępowania przed Sądem skarżąca spółka zażądała łącznie około 3 850 EUR. Dołączyła kopie odpowiednich faktur.

359. Rząd uznał, że roszczenia te były nadmierne.

360. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału skarżącemu przysługuje prawo do zwrotu poniesionych kosztów i wydatków wówczas, gdy wykazał, że były one rzeczywiście i konieczne poniesione oraz że są uzasadnione co do wysokości. W niniejszej sprawie, uwzględniając dokumenty znajdujące się w jego posiadaniu oraz powyższe kryteria, Trybunał uznaje, że uzasadnione będzie przyznanie kwoty w wysokości 3 850 EUR, pomniejszonej o 850 EUR już otrzymane w ramach systemu pomocy prawnej Trybunału, za postępowanie przed Trybunałem i oddalił roszczenia w pozostałym zakresie.

3. Odsetki za zwłokę

361. Trybunał za słuszne uznaje wyznaczenie wysokości odsetek za zwłokę na podstawie marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

B. Artykuł 46 Konwencji

362. Artykuł 46 Konwencji w stosownym zakresie stanowi:

„1. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami.

2. Ostateczny wyrok Trybunału przekazuje się Komitetowi Ministrów, który czuwa nad jego wykonaniem.

[...]”.

363. Trybunał przypomina, że na mocy art. 46 Wysokie Układające się Strony zobowiązały się do przestrzegania ostatecznych wyroków Trybunału w każdej sprawie, w której są stronami, przy czym wykonanie tych wyroków nadzorowane jest przez Komitet Ministrów. Wynika z tego między innymi, że wyrok, w którym Trybunał stwierdza naruszenie, nakłada na pozwane państwo prawny obowiązek nie tylko wypłacenia zainteresowanemu kwot zasądzonych tytułem słusznego zadośćuczynienia na podstawie art. 41, ale także wyboru, pod nadzorem Komitetu Ministrów, ogólnych lub, w razie potrzeby, indywidualnych środków, które należy przyjąć w ich krajowym

porządku prawnym, aby położyć kres naruszeniu stwierdzonemu przez Trybunał i naprawić, tak dalece jak to możliwe, jego skutki. Z zastrzeżeniem kontroli ze strony Komitetu Ministrów, pozwane Państwo zachowuje swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się ze swojego prawnego obowiązku wynikającego z art. 46 Konwencji, pod warunkiem że środki te są zgodne z wnioskami zawartymi w wyroku Trybunału (zob. m.in., *Scozzari i Giunta przeciwko Włochom* [WI], nr 39221/98 i 41963/98, § 249, ETPC 2000-VIII, *Broniowski przeciwko Polsce* [WI], nr 31443/96, § 192, ETPC 2004-V oraz *Stanev przeciwko Bułgarii* [WI], nr 36760/06, § 254, ETPC 2012, wszystkie z przytoczonym w nich orzecznictwem Trybunału).

Jednakże, mając na względzie pomoc pozwanemu Państwu w wypełnieniu jego zobowiązań wynikających z art. 46, Trybunał może starać się wskazać rodzaj indywidualnych lub ogólnych środków możliwych do podjęcia w celu zakończenia stwierdzonej przez Trybunał sytuacji niezgodnej z Konwencją (zob. *Broniowski*, cyt. powyżej, § 194, *Scoppola przeciwko Włochom (nr 2)* [WI], nr 10249/03, § 148, 17 września 2009 r. oraz *Stanev*, cyt. powyżej, § 255).

364. W niniejszej sprawie Trybunał powstrzyma się od udzielania takich szczegółowych wskazówek i ograniczy swoje rozważania do ogólnych wytycznych.

Jak już zauważono powyżej, wnioski Trybunału dotyczące niezgodności procedury powoływania sędziów z udziałem KRS z wymogami „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji będą miały konsekwencje dla jego oceny podobnych skarg w innych toczących się lub przyszłych sprawach (zob. paragraf 227 powyżej). Uchybienia tej procedury stwierdzone w niniejszej sprawie w odniesieniu do nowo powołanych sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w sprawie *Reczkowicz* (cyt. powyżej) w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej tego sądu, oraz w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek* (cyt. powyżej) w odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, już negatywnie wpłynęły na istniejące nominacje i mogą systematycznie wpływać na przyszłe nominacje sędziów, nie tylko do innych izb Sądu Najwyższego, ale także do sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych (zob. także paragraf 127 i 142 powyżej). Nieodłącznym elementem ustaleń Trybunału jest to, że naruszenie praw skarżącego miało swoje źródło w zmianach polskiego ustawodawstwa, które pozbawiły polskie sądownictwo prawa wyboru członków KRS i umożliwiły władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów, tym samym systematycznie podważając legalność sądu złożonego z tak powołanych sędziów. W tej sytuacji, w interesie praworządności oraz zasad podziału władzy i niezależności sądownictwa, wymagane jest szybkie działanie zaradcze ze strony państwa polskiego.

365. W tym kontekście pozwane Państwo ma do wyboru różne warianty; nieuchronnym wnioskiem jest jednak, że dalsze funkcjonowanie KRS w

kształcie nadanym jej ustawą zmieniającą z 2017 r. i jej zaangażowanie w procedurę powoływania sędziów utrwała dysfunkcję systemową stwierdzoną powyżej przez Trybunał i może w przyszłości skutkować potencjalnie wielokrotnym naruszeniem prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”, prowadząc tym samym do dalszego pogłębienia kryzysu praworządności w Polsce.

W odniesieniu do prawnych i praktycznych konsekwencji dla prawomocnych wyroków już wydanych przez składy sędziowskie powołane zgodnie z rekomendacją KRS oraz skutków takich wyroków w polskim porządku prawnym, Trybunał na tym etapie pragnie zauważyć, że jedną z możliwości, którą pozwane Państwo powinno rozważyć, jest włączenie do niezbędnych środków ogólnych ustaleń Sądu Najwyższego dotyczących stosowania jego uchwały interpretacyjnej z dnia 23 stycznia 2020 r. w odniesieniu do Sądu Najwyższego i innych sądów oraz wyroków wydanych przez odpowiednie składy sędziowskie (zob. paragraf 127 powyżej).

366. W związku z tym, zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z art. 46 Konwencji, na pozwanym Państwie spoczywa obowiązek wyciągnięcia niezbędnych wniosków z niniejszego wyroku i podjęcia wszelkich indywidualnych lub ogólnych środków, jakie będą właściwe w celu rozwiązania problemów leżących u podstaw naruszenia stwierdzonego przez Trybunał oraz zapobieżenia podobnym naruszeniom w przyszłości.

Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *Dołącza* do przedmiotu skargi zastrzeżenie wstępne Rządu dotyczące niewyczerpania krajowych środków odwoławczych i *oddala* je;
2. *Uznaje* skargę za dopuszczalną;
3. *Orzeka*, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do prawa skarżącej spółki do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą;
4. *Orzeka*,
 - (a) że pozwane państwo winno, w terminie trzech miesięcy od daty, w której niniejszy wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, uiścić na rzecz skarżącej spółki następujące kwoty, przeliczone na walutę pozwanego państwa według kursu obowiązującego w dniu płatności:
 - (i) 15 000 EUR (piętnaście tysięcy euro), plus wszelkie należne podatki, tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową;

- (ii) 3 000 EUR (trzy tysiące euro), plus wszelkie należne podatki, tytułem poniesionych kosztów i wydatków;
 - (b) że od upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu uregulowania należności, należne będą odsetki zwykłe od określonych powyżej kwot, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;
5. *Oddala* pozostałą część roszczenia skarżącej spółki dotyczącego słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie w dniu 3 lutego 2022 r., zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Renata Degener
Kancierz

Ksenija Turković
Przewodniczący

Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konwencji i Regulą 74 § 2 Regulaminu Trybunału do wyroku załączono opinię odrębną sędziego Wojtyczka.

K.T.U.
R.D.

ZGODNA OPINIA SĄDZIEGO WOJTYCZKA

W niniejszej sprawie mam pewne zastrzeżenia co do uzasadnienia Trybunału.

1. Zgodnie z Konstytucją RP, kluczowym elementem procedury powoływania sędziów jest wniosek o powołanie określonych osób na stanowiska sędziowskie, przedstawiany Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie może powołać nikogo na stanowisko sędziowskie bez ważnego wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Jeżeli wniosek ten jest nieważny, wówczas procedura powołania jest niezgodna z prawem krajowym.

Zauważam w tym kontekście, że w niniejszej sprawie, podobnie jak w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* ([WI], nr 26374/18, § 254, 1 grudnia 2020 r.), sądy krajowe stwierdziły pewną liczbę naruszeń prawa krajowego. Ściślej, jak słusznie stwierdził Trybunał w paragrafie 347 niniejszego wyroku:

„W tym kontekście należy przypomnieć, że uchwała KRS nr 330/2018 rekomendująca siedmiu nowych sędziów do powołania do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego została poddana kontroli sądowej przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w dniu 6 maja 2021 r. wydał wyrok uchylający tę uchwałę (zob. paragrafy 49–52, 165–169 i 323 powyżej)”.

Co więcej, w stosownym wyroku (6 maja 2021 r., II GOK 2/18) Naczelny Sąd Administracyjny zaaprobował stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18 (zob. paragrafy 52 i 110), w którym stwierdzono dalsze naruszenia prawa krajowego.

Nawet jeśli – w przeciwieństwie do sytuacji w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cytowanej powyżej – zgodność tych dwóch wyroków z prawem krajowym jest kwestionowana, moim zdaniem na podstawie Konwencji nie ma wystarczających powodów, aby kwestionować interpretację prawa krajowego, ustaloną przez Naczelny Sąd Administracyjny w związku z konkretną kwestią ważności wniosku KRS. Powyższy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, że procedura powoływania stanowiła naruszenie krajowe normy prawnej oraz że naruszone normy mają podstawowe znaczenie dla tejże procedury (zgodnie z uzasadnieniem sądów krajowych).

2. Uzasadnienie zawiera rozważania dotyczące kwestii zgodności z prawem krajowym w paragrafach 306–351. Jak podsumowano w paragrafie 349, Trybunał stwierdził dwie kwestie obarczone naruszeniami krajowych przepisów prawnych:

„Trybunał stwierdził, że w dwóch kwestiach doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, które miało negatywny wpływ na podstawowe zasady procedury mianowania sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Po pierwsze, powołanie

WYROK W SPRAWIE ADVANCE PHARMA SP. Z O.O. przeciwko POLSCE –
OPINIA ODRĘBNA

nastąpiło na podstawie rekomendacji KRS ustanowionej na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., czyli organu, który nie dawał już wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej ani wykonawczej. Po drugie polski ustawodawca ingerował w proces nominacji poprzez wygaszenie skutków toczącej się kontroli sądowej uchwały KRS nr 330/2018, a Prezydent RP, pomimo faktu, że wykonanie tej uchwały – na mocy której siedmiu sędziów Izby Cywilnej zostało zarekomendowanych do powołania, w tym ci, którzy rozpoznawali sprawę skarżącej spółki – zostało wstrzymane przez Naczelną Sąd Administracyjny i że ważność tej uchwały nie została jeszcze oceniona przez ten sąd, powołał ich na stanowiska sędziowskie z oczywistym lekceważeniem praworządności”.

Przyjęte podejście wymaga kilku uwag. Po pierwsze, podobnie jak w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce* (nr 43447/19, 22 lipca 2021 r.), nadal nie jest jasne, które konkretne zasady prawne dotyczące składu KRS zostały naruszone (por. moją opinię zbieżną w sprawie *Reczkowicz*, tamże). W tym kontekście zauważam, że w odniesieniu do drugiej kwestii Trybunał – w ślad za polskim Sądem Najwyższym – z dużo większą precyzją wskazuje konkretne krajowe normy prawne, które zostały naruszone (zob. paragrafy 327–328). Po drugie, jeżeli naruszone przepisy nie są precyzyjnie określone, nie można po prostu odpowiedzieć na pytanie, czy naruszenia prawa krajowego dotyczyły podstawowej zasady procedury powoływania sędziów. W istocie, w paragrafach 336–348 Trybunał nie zastanawia się nad charakterem i znaczeniem naruszonych przepisów prawnych, ale raczej ponownie wskazuje na braki w ustanowionej już procedurze powoływania. Po trzecie Trybunał zdaje się kłaść nacisk na znaczenie środków tymczasowych orzeczonych przez sąd administracyjny i na obowiązek ich wykonania, podczas gdy Sąd Najwyższy dostrzegł na tym etapie ważniejsze problemy związane z kwestiami merytorycznymi i tym, że *był prawny uchwały KRS nr 331/2018, obejmującej wnioski o jego [tj. kandydata] powołanie, nie był trwały* (postanowienie SN z 21 maja 2019 r., III CZP 25/19, streszczone w paragrafie 149 uzasadnienia). Po czwarte, jak wyjaśniono powyżej, najistotniejszym zagadnieniem prawnym jest nieważność uchwały nr 330/2018. Kwestia ta, pomimo jej fundamentalnego znaczenia wyjaśnionego powyżej, została wspomniana jedynie – niejako *en passant* – w paragrafie 323 *in fine* oraz w paragrafie 348. Po piąte, i w bardziej ogólnym ujęciu, naruszenie prawa krajowego, które wymaga 45 ustępów własnego uzasadnienia Trybunału i licznych odniesień do orzecznictwa Unii Europejskiej, wydaje się mniej rażące (por. moją opinię zbieżną w sprawie *Reczkowicz*, cyt. powyżej).

3. W paragrafie 310 uzasadnienia stwierdza się, co następuje:

„Zadaniem Trybunału w niniejszej sprawie nie jest zatem rozstrzygnięcie istniejącego konfliktu opinii co do stosowania i wykładni prawa krajowego ani zastępowanie sądów krajowych w ocenie obowiązujących przepisów, lecz zbadanie, w świetle powyższych zasad, czy sądy polskie w swoich orzeczeniach zachowały wymaganą równowagę pomiędzy różnymi wchodzącymi w grę interesami oraz czy, wykonując to zadanie i wyciągając wnioski, należycie uwzględniły i respektowały przewidziane w Konwencji

WYROK W SPRAWIE ADVANCE PHARMA SP. Z O.O. przeciwko POLSCE –
OPINIA ODRĘBNA

normy dotyczące „sądu ustanowionego ustawą” (zob. *Reczkowicz*, cyt. powyżej, § 231)”.

W mojej opinii Trybunał nie ma innej możliwości niż wyrażenie stanowiska, przy uwzględnieniu standardów Konwencji, w istniejącym konflikcie opinii co do stosowania i wykładni prawa krajowego, przy czym Trybunał nie powinien ukrywać, że faktycznie to czyni.

4. W paragrafach 332–334 Trybunał, nie przedstawiając argumentów, stwierdza, że art. 6 ma zastosowanie do postępowań sądowych, w których odrzuceni kandydaci na stanowiska sędziowskie próbowali unieważnić wnioski o powołanie. Kwestia ta zasługiwałaby na dokładniejsze rozważenie w świetle bogatego orzecznictwa Trybunału (zob. w szczególności *Revel i Mora przeciwko Francji* (dec.), nr 171/03, 15 listopada 2005 r., *Tancheva-Rafailova przeciwko Bułgarii* (dec.), nr 13885/04, 5 stycznia 2010 r., *Fiume przeciwko Włochom*, nr 20774/05, § 35, 30 czerwca 2009 r., *Majski przeciwko Chorwacji* (nr 2), nr 16924/08, § 50, 19 lipca 2011 r., *Juričić przeciwko Chorwacji*, nr 58222/09, 26 lipca 2011 r., *Tsanova-Gecheva przeciwko Bułgarii*, nr 43800/12, § 84, 15 września 2015 r., *F.G. przeciwko Grecji* (dec.), nr 58740/11, 25 kwietnia 2017 r. oraz *Frezadou przeciwko Grecji*, nr 2683/12, 8 listopada 2018 r.).

5. Wyrok stanowi próbę udzielenia wskazówek stronom krajowego postępowania sądowego oraz władzom krajowym w odniesieniu do innych spraw związanych z reformą sądownictwa w Polsce (por. moja opinia zbieżna w sprawie *Reczkowicz*, cyt. powyżej). Z jednej strony Trybunał stwierdza w paragrafie 364:

„Jak już zauważono powyżej, wnioski Trybunału dotyczące niezgodności procedury powoływania sędziów z udziałem KRS z wymogami »niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą« na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji będą miały konsekwencje dla jego oceny podobnych skarg w innych toczących się lub przyszłych sprawach (zob. paragraf 227 powyżej). Uchybienia tej procedury stwierdzone w niniejszej sprawie w odniesieniu do nowo powołanych sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w sprawie *Reczkowicz* (cyt. powyżej) w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej tego sądu, oraz w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek* (cyt. powyżej) w odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, już negatywnie wpłynęły na istniejące nominacje i mogą systematycznie wpływać na przyszłe nominacje sędziów, nie tylko do innych izb Sądu Najwyższego, ale także do sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych (zob. także paragrafy 127 i 142 powyżej)”.

Sugeruje to, że wszystkie wyroki krajowe wydane z udziałem sędziów powołanych na wniosek KRS utworzonej w 2018 r. mogą być uznane za naruszające art. 6.

Z drugiej strony Trybunał stwierdza dalej w paragrafie 365, co następuje:

„W odniesieniu do prawnych i praktycznych konsekwencji dla prawomocnych wyroków już wydanych przez składy sędziowskie powołane zgodnie z rekomendacją KRS oraz skutków takich wyroków w polskim porządku prawnym, Trybunał na tym etapie pragnie zauważyć, że jedną z możliwości, którą pozwane Państwo powinno rozważyć, jest włączenie do niezbędnych środków ogólnych ustaleń Sądu Najwyższego

WYROK W SPRAWIE ADVANCE PHARMA SP. Z O.O. przeciwko POLSCE –
OPINIA ODRĘBNA

dotyczących stosowania jego uchwały interpretacyjnej z dnia 23 stycznia 2020 r. w odniesieniu do Sądu Najwyższego i innych sądów oraz wyroków wydanych przez odpowiednie składy sędziowskie (zob. paragraf 127 powyżej)”.
Sugeruje to indywidualne podejście do orzeczeń wydawanych przez sędziów powołanych do sądów powszechnych lub administracyjnych na wniosek KRS utworzonej w 2018 r. Jeśli dobrze rozumiem te ogólne wytyczne, ważność wyroków sądów powszechnych i administracyjnych – wydanych z udziałem takich sędziów – musi być oceniana w poszczególnych przypadkach, a ich udział niekoniecznie będzie oznaczał naruszenie art. 6.

Podejście to potwierdzałby ponadto wyrok w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cyt. powyżej, § 222, podkreślenia dodane):

„Jest rzeczą oczywistą, że **im wyżej w hierarchii sądowej znajduje się dany sąd, tym bardziej wymagające** powinny być kryteria wyboru mające zastosowanie”.

W każdym razie byłoby lepiej, gdyby stanowisko Trybunału w tych kwestiach zostało wyjaśnione w sposób bardziej przejrzysty.

6. Na koniec zwracam uwagę, że Trybunał może połączyć kwestię skuteczności ewentualnych środków zaradczych z przedmiotem sprawy. Takie podejście jest uzasadnione, gdy kwestia skuteczności środków zaradczych jest nieodłącznie związana z kwestiami materialnoprawnymi należącymi do przedmiotu skargi.

W niniejszej sprawie Trybunał postanowił połączyć z przedmiotem skargi kwestię skuteczności skargi konstytucyjnej jako ewentualnego środka odwoławczego podlegającego wyczerpaniu. Kwestia skuteczności skargi konstytucyjnej nie zależy jednak od przedmiotu sprawy i jest w istocie rozpatrywana w rozważaniach niezależnych od innych kwestii (paragrafy 319–320). W związku z tym lepiej byłoby zastosować zwykłą strukturę wyroków i zająć się kwestią wyczerpania środków odwoławczych oddzielnie, jako pytaniem wstępnym.