

Wystąpienie RPO na rozprawę przed TK w sprawie K 3/21 22 września 2021 r.

Pełnomocnicy RPO na rozprawie:

- dr hab. Maciej Taborowski, zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich,
- Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich oraz
- dr Paweł Filipek, główny specjalista w Zespole Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

Stanowisko RPO

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania orzeczenia. RPO uważa, że niniejsza sprawa w ogóle nie powinna być rozpatrywana. Wnioskodawca nie powinien jej inicjować, a Trybunał Konstytucyjny (TK) rozpoznawać. Niezależnie od tego, gdyby postępowanie niniejsze jednak nie zostało umorzone – RPO pragnie podkreślić, że normy prawa Unii powołane przez wnioskodawcę jako przedmiot kontroli są zgodne z przepisami Konstytucji wskazanymi w pytaniu jako wzorce kontroli. Ukształtowane na podstawie przepisów Traktatu wymogi dotyczące sędziów odpowiadają w pełni wymogom naszej ustawy zasadniczej i są tożsame.

W przypadku wątpliwości dotyczących zakresu i znaczenia Traktatu o UE – RPO wnosi o nawiązanie dialogu prejudycjalnego z Trybunałem Sprawiedliwości. RPO podkreśla, że taki obowiązek ciąży w sposób szczególny na TK, jako na organie sądowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego - art. 267 ak. 3 TFUE przewiduje w takich okolicznościach obowiązek takiego organu wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Na taką właśnie procedurę rozstrzygnięcia wątpliwości zgodziła się RP przystępując do Unii, a konstytucyjność tego rozwiązania potwierdził w swoim orzecznictwie sam TK.

Zbędność wydania orzeczenia przez TK

W ocenie RPO, wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie jest zbędne, ponieważ:

Po pierwsze, relacja między traktatami unijnymi a Konstytucją RP była już przedmiotem szczegółowego, wnikliwego badania Trybunału Konstytucyjnego. Traktat akcesyjny (sygn. akt K 18/04) oraz Traktat lizboński (sygn. akt K 32/09) pomyślnie przeszły test konstytucyjności. Wzorcem kontroli w tych wyrokach była też zasada nadrzędności Konstytucji RP (art. 8 ust. 1). Do tej pory, w każdym przypadku, Trybunał Konstytucyjny potwierdzał brak kolizji konstytucyjnej między prawem europejskim a polskim.

Po drugie, orzekanie w niniejszej sprawie jest także zbędne z powodu jego bezcelowości. Nie przyczyni się ono do osiągnięcia stanu hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Prawo polskie, w tym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nie mogłoby bowiem jednostronnie zmienić traktatów unijnych.

Gdyby nawet Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności Traktatu o Unii Europejskiej z Konstytucją RP, to w świetle zasad prawa międzynarodowego (w tym art. 9 Konstytucji RP i konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.) oraz samego prawa Unii – nie zwolni to Polski z obowiązku przestrzegania zobowiązań państwa członkowskiego UE (zob. art. 4 ust. 3 TUE). Za to narazi nasz kraj na poważne konsekwencje wynikające z niewypełniania

obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej – skutkując obniżeniem ochrony praw polskich obywateli.

Orzeczenie takie byłoby bezskuteczne i niestosowalne w świetle prawa Unii. Wszelkie organy krajowe byłyby nadal zobowiązane zapewnić pełną skuteczność prawu Unii, zaś sądy krajowe byłyby zobowiązane odstąpić od stosowania orzeczenia TK niezgodnego z prawem unijnym.

Po trzecie, niniejsze postępowanie kontynuuje praktykę pozornej kontroli konstytucyjności prawa. Inicjuje się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym po to, aby wykreować legitymację dla działań władz krajowych sprzecznych z Konstytucją i prawem Unii. Wniosek premiera nie zmierza do rzeczywistej kontroli konstytucyjności traktatów, lecz zmierza do instrumentalnego wykorzystania TK jako narzędzia do odmowy zastosowania ostatecznych i prawomocnych orzeczeń TS względem których nie służą środki proceduralne.

W ocenie RPO wniosek PRM jest niczym innym jak zawołaną próbą dokonania kontroli orzecznictwa TSUE przy wykorzystaniu do tego TK. Wnioskodawca twierdzi co prawda, że poddaje kontroli TK normy prawne wykreowane w porządku prawnym UE przez TS, podkreślić jednak trzeba, że zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP TK orzeka w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją, a nie norm prawnych wykreowanych w orzecznictwie sądów międzynarodowych utworzonych na podstawie takich umów z Konstytucją.

Gdyby nawet ten argument uznać za zbyt formalistyczny, to zauważyć trzeba, że ustawodawca konstytucyjny nieprzypadkowo ujął przedmiot kontroli dokonywanej przez TK w trybie kontroli konkretnej – tj. skargi konstytucyjnej i pytania prawnego – jako kontrolę aktu normatywnego (zob. odpowiednio art. 79 oraz art. 193 Konstytucji RP). W trybie kontroli konkretnej ustrojodawca uznał, że przedmiot kontroli należy ująć szeroko – jako kontrolę każdego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach jednostki określonych w Konstytucji – albo co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne sądu zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem.

Tymczasem wniosek PRM – uruchamiający kontrolę abstrakcyjną – pragnie wykorzystać kompetencję TK do orzekania o niezgodności konkretnych norm prawnych umowy międzynarodowej z polską Konstytucją, nie do tego, by rozwiązać ewentualny istniejący rzeczywiście konflikt w hierarchii norm prawnych w konkretnej sprawie, lecz do tego by uzyskać generalny glejt od sądu konstytucyjnego na niestosowanie całości wskazanego przez siebie orzecznictwa TS – dotyczącego warunków jakie spełniać musi w każdym demokratycznym państwie prawa niezawisły sąd. Już tylko ten powód – traktowania postępowania TK jako nie mającej podstaw prawnych, nieprzewidzianej żadną procedurą, formy ukrytej kontroli orzecznictwa TSUE powinien wystarczyć TK do umorzenia postępowania w sprawie K 3/21.

Oczywistym kontekstem niniejszej sprawy jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca br. (C-824/18 *A.B. i inni*), w którym krytycznie oceniono działania władz krajowych przy procedurze powoływania sędziów do Sądu Najwyższego w 2018 r. Wykonując ten

wyrok Naczelny Sąd Administracyjny uchylił już (6 maja br.) uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa w części obejmującej rekomendację do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.

Tymczasem nie można zapominać, że TK jest sądem europejskim. Został włączony, z dniem akcesji, w system mający gwarantować jednolitość wykładni prawa UE i jego efektywność, co w praktyce wyraża się np. w obowiązku stosowania mechanizmu prejudycjalnego (tak: Garlicki, Brodecki, Wiącek). Wskutek akcesji TK został bowiem ograniczony w swobodzie wykładni prawa – w zakresie w jakim stosuje normy prawa unijnego. Stwierdza to doktryna, jak i sam TK (K 18/04).

Relacje między prawem Unii a Konstytucją RP w kontekście niniejszej sprawy

System prawny obowiązujący na terytorium Polski ma charakter wieloskładnikowy, multcentryczny. Obok prawa polskiego obowiązują normy prawa międzynarodowego, a także prawa unijnego.

Na gruncie polskiej ustawy zasadniczej, zgodnie z jej art. 8 ust. 1, Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Tak jest na terytorium RP, zatem w wymiarze wewnątrz krajowym. Regulacji tej towarzyszy jednak nakaz respektowania i przychylności obowiązujących Rzeczpospolitą Polską unormowań prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP), w tym prawa Unii Europejskiej.¹

Obowiązek ten wynika z zasady dobrej wiary i zasady *pacta sunt servanda*, a także ustalonego w płaszczyźnie prawa międzynarodowego pierwszeństwa prawa międzynarodowego wobec prawa krajowego.² Zasadą prawa międzynarodowego jest bowiem, że państwo nie może powoływać argumentów odwołujących się do prawa wewnętrznego celem uzasadnienia bądź usprawiedliwienia niewywiązania się ze zobowiązania międzynarodowego. Tak byłoby zatem również z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, gdyby naruszało prawo Unii.

Z kolei zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE – zasada pierwszeństwa jest podstawową zasadą prawa Unii. Oznacza ona, że w przypadku konfliktu normy unijnej i krajowej, organ stosujący prawo ma obowiązek pominąć normę prawa krajowego, a zastosować normę prawa Unii. Rzecznik pragnie podkreślić, że jest to rozwiązanie nie tylko zapewniające spójność i jednolitość prawa Unii, ale również służące skutecznej ochronie praw jednostek, w tym polskich obywateli. Zasada obowiązuje nie tylko w Polsce, obowiązuje ona w każdym państwie członkowskim Unii.

W świetle unormowań polskiej Konstytucji zasada pierwszeństwa prawa Unii obejmuje normy rangi ustawowej i niższe (art. 91 ust. 2 i 3). Natomiast zgodnie z orzecznictwem TSUE, rozciąga się także na krajowe normy konstytucyjne.³

¹ Zob. też wyrok TK z 16.11.2011 r. w sprawie rozporządzenia Bruksela I (sygn. akt Sk 45/09), pkt III.2.6.

² Zob. m.in. W. Czapliński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3 Warszawa 2014, s. 650–651.

³ Wyrok TS z 17.12.1070 r. C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, pkt 3; wyrok TS z 18.05.2021 r. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19 *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”* (wyrok w sprawie sędziów rumuńskich), pkt 245 (Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu w szczególności nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne dotyczące określenia właściwości sądów,

W tym kontekście RPO pragnie wskazać:

Po pierwsze, istnienie i zakres zasady pierwszeństwa ukształtowane orzecznictwem TSUE znane było władzom polskim przed i w trakcie akcesji do Unii. Przystępując do Unii Europejskiej Rzeczypospolita Polska zgodziła się na zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Zgoda wynika z przyjęcia traktatu akcesyjnego i akceptacji prawa Unii w kształcie istniejącym w dniu akcesji oraz późniejszego udziału Polski w formowaniu prawa traktatowego Unii Europejskiej.

Po drugie, zgodnie z Traktatem akcesyjnym (i Aktem dotyczącym warunków przystąpienia) Polska od dnia przystąpienia zawiązała się postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot (...) przed dniem przystąpienia”. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości wyjaśniające naturę i sposób działania zasady pierwszeństwa – są aktami przyjętymi przez instytucję Wspólnot/Unii. Zatem wiążą państwo polskie, które się samodzielnie i dobrowolnie na to zgodziło.

Po trzecie, Polska zawiązała się prawem Unii w drodze procedury akcesyjnej (art. 90 Konstytucji RP) ustanawiającej wyższe progi akceptacji w porównaniu do trybu przyjmowania innych umów międzynarodowych (art. 89 ust. 1). Uczyniono to w sposób zamierzony, szczególną procedurę wprowadzono intencjonalnie, z myślą o przystąpieniu do Unii Europejskiej – po to by przyznać przystąpieniu do Unii Europejskiej skutki dalej idące, aniżeli związaniu się jakimikolwiek innymi umowami międzynarodowymi.

Co więcej, progi te są nawet wyższe od wymaganych dla zmiany samej Konstytucji RP (art. 235; sc. w odniesieniu do większości wymaganej w Senacie RP). Mając przecież świadomość, że częścią prawa Unii jest także zasada jego pierwszeństwa przed prawem państwa członkowskiego, ustrojodawca w ten sposób przyjął prawo Unii w pełni, łącznie z zasadą pierwszeństwa.⁴ Z kolei forma jego przyjęcia – ogólnonarodowe referendum akcesyjne, a wcześniej ogólnonarodowe referendum konstytucyjne – nadało temu rozwiązaniu szczególnie silną legitymację demokratyczną.

Po czwarte, zasada pierwszeństwa znalazła swój wyraz także przy zawieraniu Traktatu lizbońskiego, przyjętego w 2007 r., przez Prezydenta RP i Rząd reprezentujących to samo środowisko polityczne, które sprawuje władzę i dzisiaj. W deklaracji nr 17 dołączonej do Traktatu, państwa członkowskie – w tym Polska – potwierdziły, że prawo Unii ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

RPO pragnie podkreślić, że mechanizm pierwszeństwa prawa Unii, zgodnie z tym jak wyjaśnia go TSUE, nie wprowadza relacji nadrzędności, która mogłaby podważać art. 8 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej, stanowiący, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Nadrzędność wiąże się bowiem z hierarchiczną wyższością jednych norm prawnych nad drugimi i derogacją tych ostatnich, jeśli są niezgodne z normami prawnymi wyższego rzędu (*lex superior*). Zastosowanie zaś zasady pierwszeństwa prawa Unii

w tym również przepisy rangi konstytucyjnej [zob. podobnie wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 59; a także z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołania), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 148)

⁴ Zob. też W. Czapliński, A. Wyrozumska, op. cit., s. 708.

nie unieważnia, ani nie uchyla, niezgodnego z nim prawa krajowego. Przesądza natomiast o jego nieskuteczności w sferze prawa unijnego.

Zgodność przepisów Traktatu o Unii Europejskiej z Konstytucją RP

Przede wszystkim jednak, RPO uważa, iż w niniejszej sprawie nie zachodzi kolizja prawa unijnego z polską Konstytucją. Unijne wymogi niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego zgodnie z prawem, wynikające z zasady skutecznej ochrony sądowej – są w pełni zgodne, tożsame, i równoważne analogicznym standardom polskiej ustawy zasadniczej.

Po pierwsze, bezzasadnie przeciwstawia się unijną zasadę skutecznej ochrony sądowej zasadom Konstytucji RP, gdy tymczasem Unię Europejską i państwa członkowskie UE łączy wspólnota zasad i wartości. W szczególności TK (SK 45/09) podkreślał, że w obszarze ochrony praw człowieka Konstytucja i KPP (stanowiącą część prawa pierwotnego UE) posiada wspólny trzon aksjologiczny – dotyczy to oczywiście również prawa do niezależnego sądu gwarantowanego art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE rozumianego w świetle art. 47 KPP, który stanowi o prawie do niezależnego sądu.

Krajowe systemy prawne i porządek prawny Unii należą do tego samego dziedzictwa prawnego państw europejskich, oparte są na tej wspólnej aksjologii i wartościach określających zasady wolności, demokracji, rządów prawa i ochrony praw podstawowych (art. 2 TUE).⁵ W dziedzinie praw jednostek łączy je Europejska Konwencja Praw Człowieka i tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich (art. 6 ust. 3 TUE).⁶ Dlatego, o ile możliwości kolizji między szczegółowymi regulacjami prawa Unii i krajowych konstytucji nie można całkowicie wykluczyć, to mogą się one pojawiać jedynie wyjątkowo.⁷

Pomija się przy tym to, że tożsamą zasadzie skutecznej ochrony sądowej zasadę proklamuje Konstytucja RP (art. 2), a gwarancje niezależnego, bezstronnego sądu, ustanowionego na mocy ustawy, rekonstruuje się zarówno na gruncie polskiej Konstytucji (art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2), jak Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 6 ust. 1 i art. 13). W istocie rzeczy, założenia i aksjologia polskiego i unijnego systemu prawnego w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony praw jednostek jest zbieżna, tożsama i nie da się racjonalnie jednej przeciwstawiać drugiej. Przy zbieżności celu i tekstu regulacji nieracjonalne jest założenie, że gwarancje polskie i europejskie oznaczają co innego.

Po drugie, nieprawdziwy jest również argument, jakoby Unia Europejska i Trybunał Sprawiedliwości działali *ultra vires*, nie posiadając żadnych kompetencji w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości.

Podział kompetencji w tej dziedzinie oznacza, że Unia nie może przyjmować aktów legislacyjnych regulujących organizację sądownictwa. Tymczasem ani Unia ani TSUE tego nie robią. Wskazują natomiast elementy niezbędne dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej – do czego państwa powierzyły im kompetencję w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE – i domagają się ich przestrzegania, zgodnie ze zobowiązaniami, które Polska na siebie przyjęła.

⁵ Por. opinia TS z 18.12.2014 r. nr 2/13 o przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, pkt 168; zob. też wyrok TK z 11.05.2014, K 18/04, pkt III.8.3; wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, pkt III.2.1 i 2.

⁶ Wyrok TK, K 18/04, pkt III.8.2–3.

⁷ Wyrok TK, K 18/04, pkt III. 6.3.

Z tego powodu, państwa członkowskie organizując sądownictwo krajowe, nie mogą go ukształtować w sposób naruszający zasady Unii, skoro ich sądy mają także rozstrzygać spory z elementem unijnymi – ze skutkiem w prawie Unii.

Dlatego sądy i sędziowie nie mogą wzbudzać wątpliwości co do swej niezależności i bezstronności od pozostałych władz. Tacy sędziowie i sądy nie mogą skutecznie orzekać w sprawach unijnych.

Gwarancje te stanowią nieodłączny element sądowej ochrony wszelkich praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii (co wynika z art. 47 KPP w szczególności). Należą one także do istoty zasady rządów prawa, stanowiącej fundament europejskiej przestrzeni prawnej, opartej na wzajemnym zaufaniu i wzajemnym uznawaniu orzeczeń sądowych.

Mówiąc obrazowo, jeśli dla przykładu, wszystkie modele organizacji sądownictwa łącznie z procedurą mianowania sędziów, moglibyśmy opisać liczbą sto, a okazałoby się że 10% z nich nie spełnia wymogów niezawisłości, to oznaczałoby to, że – zgodnie z prawem Unii – państwo nie może wybrać tych 10 modeli, które nie spełniają wymogów unijnych,

Czy to ogranicza swobodę działania państwa? Tak. Ogranicza swobodę wybrania modelu sądownictwa nie gwarantującego realizacji prawa do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem. I z tego powodu nie zapewniającego jednostkom skutecznej ochrony ich praw.

Niemniej, nadal, to nie Unia mówi, który z pozostałych 90 modeli państwo miałoby wybrać. O tym nadal decyduje to właśnie państwo. Unia nie narzuca konkretnego modelu organizacji systemu sądownictwa. Wskazuje jedynie jego granice brzegowe tak, aby wprowadzone rozwiązania nie niweczyły istoty skutecznej kontroli sądowej. Czyniąc to nie przenosi kompetencji krajowej na rzecz Unii.

Tymczasem władze krajowe upierają się, że to musi być akurat model z grupy nierealizującej wymogów niezawisłości. Używa się do tego argumentacji odwołującej się do ochrony tożsamości konstytucyjnej bądź przekroczenia granic kompetencji UE – ultra vires. Tymczasem sądy nie dające gwarancji niezawisłości nie są przecież częścią polskiej tożsamości konstytucyjnej.

Tożsamość konstytucyjna w zakresie prawa do sądu wynika z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – także z preambuły (pomni gorzkich doświadczeń pragniemy zapewnić ochronę praw, sprawiedliwość, zapewnienie rzetelności instytucjom publicznym), a istota prawa do sądu (jako sądu niezależnego, bezstronnego i niezawisłego) odpowiada unijnej zasadzie skutecznej ochrony sądowej.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące niezależności sądów polskich w pełni szanuje kompetencje państwa członkowskiego w ukazanym wyżej sprzężeniu z wymogami unijnymi.

Wskazuje natomiast na brak poszanowania kompetencji Unii przez stronę polską. Przesądził już o tym Trybunał Sprawiedliwości w trzech do dotychczas rozstrzygniętych skargach Komisji przeciwko Polsce: dotyczących

- niezależności Sądu Najwyższego (C-619/18),⁸
- niezależności sądów powszechnych (C-192/18),⁹
- Izby Dyscyplinarnej i reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej polskich sędziów (C-791/19).

Przy czym z uwagi na tożsamość prawa Unii i Konstytucji RP w zakresie gwarancji prawa do niezależnego sądu należy zwrócić uwagę na to, że TSUE chroni w istocie gwarancje konstytucyjne prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezależny sąd – chroniąc prawa unijne chroni jednocześnie skuteczność polskiej Konstytucji w tym zakresie.

Z kolei w wyrokach *A.K. i inni* z 19 listopada 2019 r.¹⁰ oraz *A.B. i inni* z 2 marca br.,¹¹ Trybunał zwrócił uwagę na okoliczności, wzbudzające obawę o zachowanie wymogów niezależności i bezstronności osób powołanych w ostatnich latach na stanowiska sędziowskie, w szczególności do Sądu Najwyższego.

Dlaczego powołanie sędziego w procedurze spełniającej wymogi unijne jest tak istotne? Ponieważ ten sędzia będzie mógł orzekać o sprawach, w których zastosowanie ma prawo Unii. Aby zatem jego orzeczenia mogłyby być skuteczne w unijnym porządku prawnym, musi spełniać wymogi, które ten porządek prawny wskazuje.

Jeśli sędzia krajowy tych wymogów unijnych nie spełniał, to nie jest „sędzią europejskim”, a jego orzeczenia stają się niestosowne w sferze prawa Unii i należy je pominąć. Co więcej, nie spełniałby równocześnie wymogów EKPC, co rodziłoby odpowiedzialność państwa polskiego względem jednostek z tytułu naruszenia praw konwencyjnych.

Istota problemu prawnego w niniejszej sprawie

Rzeczywistym celem wniosku w niniejszej sprawie jest uzyskanie od TK swoistego glejtu immunizującego od przestrzegania prawa Unii - zwolnienia z unijnych wymogów niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy. Skoro jednak sądy polskie, mogąc orzekać o sprawach objętych prawem Unii, należą do systemu środków odwoławczych i procedur, o których stanowi art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, to muszą spełniać wymogi zasady skutecznej ochrony prawnej w nim przewidzianej.

Istota problemu leży gdzie indziej. Problemy konstytucyjne usytuowane są wewnątrz systemu krajowego. Szereg zmian wprowadzonych w polskim systemie sądowym, a w szczególności obejmujących ponowne obsadzenie w 2018 r. Krajowej Rady Sądownictwa i ukształtowanie procedury mianowania sędziów, nie jest zgodny z Konstytucją, a jednocześnie z prawem Unii, a także wymogami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Znalazło to już swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie polskiego Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyroki z 6.05.2021 r.), Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyrok z 22.07.2021 r. *Reczkowicz*), a także Trybunału Sprawiedliwości UE (wyrok z 15.07.2021 r. C-791/19 *Komisja przec. Polsce*).

⁸ Wyrok TSUE z 24.06.2019 r., C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce (niezależność Sądu Najwyższego)*.

⁹ Wyrok TSUE z 5.11.2019 r., C-192/18 *Komisja przeciwko Polsce (niezależność sądów powszechnych)*.

¹⁰ Wyrok TSUE z 19.11.2019 r., C-585/18, C-524/18 i C-525/18 *A.K. i inni*.

¹¹ Wyrok TSUE z 2.03.2021 r., C-824/18 *A.B. i inni*.

Wkrótce zapadną kolejne wyroki w obu trybunałach europejskich dotyczące m.in. powołań sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN (.6.10. W. Ż.), pozostałych izb Sądu Najwyższego, a także powołań sędziów sądów powszechnych, w których najpewniej potwierdzona zostanie przyjęta już linia orzecznicza.

W rzeczywistości problem nie polega na tym, że przepisy prawa unijnego miałyby być sprzeczne z Konstytucją RP. Ustawa zasadnicza, nie była i nie jest zagrożona zgodnymi z nią wymogami unijnymi. Problemem jest natomiast roszczenie władz krajowych o wyłączenie polskiego sądownictwa spod wymogów niezawisłości, de facto – tak europejskich, jak krajowych.

Rzeczywistym powodem wniosku rozpatrywanego w niniejszym postępowaniu jest uzyskanie konstytucyjnej tarczy ochronnej dla decyzji politycznych i będących ich następstwem – wyborów personalnych – oraz osób, które podejmowały bądź uczestniczyły w podejmowaniu tych personalnych decyzji. Skoro prawo Unii wskazuje, że są one z nim niezgodne, to dlatego standardy te usiłuje się je przedstawić jako niezgodne z Konstytucją RP.

Skoro zaś są one rozwijane przez Trybunał Sprawiedliwości, stojący na straży przestrzegania prawa Unii, to jego orzecznictwo znalazło się na celowniku władz polskich. Odmowa uznania kompetencji Trybunału Sprawiedliwości, wdrożenia udzielonych przez niego wskazówek, a nawet zaprzeczenia mocy wiążącej jego orzeczeń przez organy krajowe, jest przy tym bez precedensu w historii integracji europejskiej.

Niniejsza sprawa dotyczy centralnego zagadnienia prawa Unii. Uwzględnienie żądania władz krajowych w istocie godzi w konstytucyjny trzon prawa Unii, zagraża jednolitości i spójności prawa UE, niweczy mechanizm samonaprawialności systemu prawa Unii.

Po pierwsze, proponowana interpretacja Konstytucji RP sprowadza się do wyłączenia polskiego wymiaru sprawiedliwości spod unijnych wymogów ustanowienia, niezawisłości i bezstronności sądów i sędziów. Jej przyjęcie doprowadzi do trwałego naruszenia standardów skutecznej ochrony sądowej, osłabienia ochrony jednostek i zwiększenia niepewności prawnej co do stabilności orzeczeń sądowych.

Gdyby rzeczywiście uznać, że konstytucyjne cechy krajowego sądu europejskiego są wyłączną domeną regulacji krajowej, i nie podlegają standardom unijnym, to już dziś – znaczna część, a w bliskiej przyszłości – całość sądownictwa polskiego, nie będzie spełniać wymogów prawa Unii.

Po drugie, stanowisko organów krajowych, aby Trybunał Sprawiedliwości nie wypowiadał się w sprawie statusu i przymiotów sądów krajowych, pozbawia TS istoty kompetencji do zapewnienia przestrzegania/poszanowania prawa Unii (art. 19 ust. 1 ak. 1 TUE), odmawiając mu możliwości wypełniania jego misji – co byłoby niezgodne nie tylko z prawem Unii, ale i traktatem konstytucyjnym – wolą Polski i narodu Rzeczypospolitej.¹²

Po trzecie, uznanie roszczenia organów krajowych o wyłączenie unijnej ochrony niezawisłości sędziowskiej w konsekwencji prowadzi do usunięcia z unijnego porządku prawnego jego istotnego elementu – zdolności zabezpieczania go. Skoro prawo Unii kreuje

¹² Opinia TSUE 2/13, pkt 163.

uprawnienia dla podmiotów prywatnych, są one równocześnie uprawnione do ich ochrony (*ubi ius, ibi remedium*), zgodnie ze standardami porządku prawnego, który te uprawnienia kreuje.

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

Mechanizmy rozwiązywania ewentualnej kolizji konstytucyjnej

Poszanowanie traktatów unijnych, zgodnie z art. 9 Konstytucji RP i zasadą lojalności (art. 4 ust. 3 TUE) wymaga, aby Trybunał Konstytucyjny, gdyby pojawiły się wątpliwości co do zgodności unijnych norm traktatowych i krajowych norm konstytucyjnych, zastosował mechanizmy pozwalające na uniknięcie potencjalnego konfliktu pomiędzy oboma porządkami prawnym – o skorzystanie z nich RPO wnosi.

(a) zasada przyjaznej (prounijnej) interpretacji

Pierwszy z nich to mechanizm przychyłnej interpretacji – zapobiegania konfliktowi na etapie wykładni – znajdujący oparcie również w konstytucyjnej zasadzie przestrzegania prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) oraz klauzuli integracyjnej i otwartości na prawo Unii (art. 90 i 91 Konstytucji). W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. akt K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że regulacje prawa polskiego i unijnego powinny koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania.

Wszelkie sprzeczności winny być eliminowane przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego, opartej na założeniu wzajemnej lojalności. Założenie to generuje – po stronie Trybunału Sprawiedliwości – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność dochowania najwyższego standardu respektowania norm unijnych.¹³

Należy podkreślić, że zgodnie z kolei z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 32/09 Traktat lizboński, który wprowadził zasadę skutecznej ochrony sądowej do Traktatu o Unii Europejskiej – korzysta ze szczególnego domniemania zgodności z Konstytucją (pkt III.1.1 wyroku).

Po pierwsze, uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację tego traktatu nastąpiło po spełnieniu wymagań przewyższających nawet te, które dotyczą zmiany Konstytucji.

Po drugie, uchwalając tą ustawę – Sejm i Senat działały w przekonaniu o zgodności traktatu lizbońskiego z Konstytucją.

¹³ Zob. wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 45/07, pkt III.2.6.

Co więcej, po trzecie, Prezydent RP – zobowiązany do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji – ratyfikował Traktat nie korzystając z prerogatywy zainicjowania uprzedniej kontroli jego konstytucyjności przed ratyfikacją. Zgodnie zaś z wcześniejszym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – Prezydent RP jest zobowiązany do uruchomienia procedury kontroli prewencyjnej wobec ustawy, którą uważa za sprzeczną z Konstytucją. Zatem dokonując ratyfikacji traktatu lizbońskiego, Prezydent RP, a był nim wtedy Prof. Lech Kaczyński – dał wyraz przekonaniu o jego zgodności z polską Konstytucją.

W oparciu o te przesłanki, TK w wyroku w sprawie K 32/09 konkludował, że domniemanie konstytucyjności traktatu lizbońskiego może być obalone jedynie po ustaleniu, że nie istnieje taka interpretacja traktatu i taka interpretacja Konstytucji, które pozwalają stwierdzić zgodność postanowień traktatowych z ustawą zasadniczą.

W ocenie RPO – zastosowanie w niniejszej sprawie interpretacji przychylniej prawu unijnemu, doprowadzi do potwierdzenia zgodności przepisów traktatowych z Konstytucją RP. W istocie, „zwykła” interpretacja też doprowadzi do tego samego skutku – wystarczy nie dokonywać interpretacji arbitralnej.

(b) dialog prejudycjalny

Drugi z mechanizmów, w którym sąd konstytucyjny powinien rozważać ewentualne wątpliwości co kolizji obowiązków państwa członkowskiego z krajowymi normami konstytucyjnymi to droga współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości UE – mechanizm współorzekania – na mocy art. 267 TFUE.

Wnioskodawca w istocie domaga się wydania orzeczenia, w którym Trybunał Konstytucyjny miałby, najpierw – orzec o zakresie powołanych przepisów, a potem – odnieść je do polskich norm konstytucyjnych.

Tymczasem kompetencję do dokonywania wiążącej wykładni prawa unijnego państwa członkowskie powierzyły wyłącznie Trybunałowi Sprawiedliwości na mocy art. 19 ust. 1 i ust. 3 lit. b TUE w zw. z art. 267 TFUE.

Skoro pytania zawisłe przed TK odnoszą się do przepisów traktatowych, a one muszą być jednolicie interpretowane we wszystkich państwach członkowskich UE, to tym bardziej, o tym jaką treść normatywną niosą, powinien wypowiedzieć się Trybunał Sprawiedliwości. Nie może zatem zostać pominięty w procesie ustalania zakresu znaczenia postanowień traktatów unijnych i ich stosowania w państwie członkowskim.

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

Co więcej, skoro orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie podlegają zaskarżeniu, to w świetle art. 267 ak. 3 TFUE jest zobowiązany wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości, gdy podniesiona została przed nim kwestia dotycząca interpretacji traktatu unijnego tak, by uniknąć ryzyka błędnej wykładni prawa Unii.

Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Konstytucyjny nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące. Jeżeli oba organy dzielą ten sam cel – zapewnienie

przestrzegania prawa, to po przeprowadzeniu dialogu prejudycjalnego, w wyniku odpowiedzi udzielonej przed TSUE może okazać się, że w istocie nie występuje kolizja norm unijnych i krajowych (konstytucyjnych).

Uważamy wręcz, że wystąpienie z zapytaniem prejudycjalnym jest testem „czystych intencji”. Po uzyskaniu odpowiedzi prejudycjalnej, to nadal Trybunał Konstytucyjny posiada „ostatnie słowo”, bo to on orzeka – poznawszy stanowisko Trybunału Sprawiedliwości wobec zgłoszonych przez siebie wątpliwości konstytucyjnych.

Kwestia „odstąpienia do stosowania Konstytucji RP lub stosowanie przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją” – pkt 1 wniosku PRM

Wnioskodawca zarzuca, że prawo Unii w treści ukształtowanej orzecznictwem TSUE uprawnia lub zobowiązuje sądy krajowe do odstąpienia od Konstytucji RP lub stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP, co miałyby naruszać zasady pewności prawa i ochrony zaufania obywateli do państwa.

Zarzut ten jest nieuprawniony. W świetle zgodności standardów unijnych z Konstytucją RP, wcale nie idzie o odstąpienie od stosowania Konstytucji RP, ale przeciwnie – zapewnienie jej pełnego przestrzegania.

Pominięcie ma natomiast dotyczyć decyzji władz krajowych, niezgodnych z wymogami prawa Unii, a jednocześnie niezgodnych z Konstytucją RP. Mechanizm taki staje się koniecznością w sytuacji, gdy krajowy system prawny traci możliwość samodzielnego naprawienia sytuacji.

Zaraniem obecnej sprawy było najpierw ograniczenie, a następnie wykluczenie możliwości kontroli procedury mianowania sędziów do Sądu Najwyższego w 2018 r., mimo że zgodnie ze standardem konstytucyjnym uchwała KRS o przedstawieniu kandydatury na stanowisko sędziowskie powinna być skutecznie zaskarżalna do sądu (wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06).¹⁴

Jednak ustawodawca, nowelizacją z 26 kwietnia 2019 r. całkowicie wyłączył taką kontrolę sądową w odniesieniu do konkursów na stanowiska w SN.¹⁵ Pretekstem był wyrok TK z dnia 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18), uznający możliwość odwołania w takich sprawach do Naczelnego Sądu Administracyjnego za niezgodną z Konstytucją. Ukształtowana w ten sposób sytuacja budziła zasadnicze wątpliwości.

Była już mowa na poprzedniej rozprawie o wadach samego orzeczenia TK, zatem nie ma potrzeby tego powtarzać. Natomiast chcielibyśmy wskazać dwie okoliczności, które także powinny być wzięte pod uwagę.

Po pierwsze, wyrok TK z 25 marca 2019 r. dotyczył jedynie zaskarżalności przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Tymczasem ustawodawca powołując się na potrzebę

¹⁴ W wyroku z dnia 27 maja 2008 r. w sprawie o sygn. akt SK 57/06 Trybunał Konstytucyjny – odnosząc się do obowiązującego wówczas art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa – uznał za „niekonstytucyjne ograniczenia w prawie do odwołania od uchwał Rady dotyczących nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata na stanowisko sędziego”

¹⁵ Ustawa z 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2019 r., poz. 914.

implementacji tego wyroku całkowicie wykluczył drogę odwoławczą. Przekroczył zatem zakres wyroku TK. Mógł bowiem i powinien był wskazać inny – niż NSA – sąd właściwy do rozpoznania zaskarżonych uchwał KRS. Zrobił najgorsze co mógł dla obywateli, zamknął drogę sądową, co jest konstytucyjnie zakazane (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Po drugie, ustawodawca wprowadził przepis przewidujący umorzenie trwających przed NSA postępowań odwoławczych. Tymczasem należało przyjąć perspektywny skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to, że derogacja niekonstytucyjnego przepisu miałaby skutek jedynie na przyszłość i pozostawałaby bez wpływu na postępowania już zawisłe przed NSA. Z tego powodu wprowadzone rozwiązanie ustawowe rażąco naruszyło zaufanie do pewności prawa i zasadę ochrony interesów w toku, wywodzonych przez TK z art. 2 Konstytucji RP.

W ten sposób ustawodawca, nadinterpretując zakres i skutki wyroku TK, naruszył obowiązujący standard konstytucyjny (wtórna niekonstytucyjność), a jednocześnie wymogi unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej. I ta ostatnia konkluzja wynika właśnie z wyroku TSUE z 2 marca br. w sprawie A.B. i inni.

Obecnie władze krajowe próbują „uciec” od skutków tego wyroku TSUE, poprzez zainicjowanie niniejszego postępowania i próbę uwierzytelnienia podjętych przez nie działań niezgodnych tak z prawem krajowym, jak unijnym.

W tym kontekście należy zatem wskazać, że:

Po pierwsze, nie zachodzi tu w ogóle kolizja między Traktatem o Unii Europejskiej a Konstytucją RP, a jedynie – co najwyżej – kolizja między Traktatem a nowelizacją ustawową z 26 kwietnia 2019 r. Ta zaś – w świetle art. 91 ust. 2 Konstytucji RP – może zostać rozwiązana jedynie przez uznanie pierwszeństwa Traktatu przed ustawą.

Po drugie, gdyby nawet przyjąć, że takie skutki prawne miałyby wynikać z samego orzeczenia TK – a jak Rzecznik wykazał: nie wynikają – to nadal nie można twierdzić, że zachodzi kolizja między Traktatem a Konstytucją RP. Ów wyrok TK nie ma bowiem rangi równej Konstytucji, i nie rozciąga się nań ochrona z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.

Kwestia stosowania przepisu, który utracił moc obowiązującą na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 19 ust. 1 akapit 2 w zw. z art. 4 ust. 3 TUE) – pkt 2 wniosku PRM

Wnioskodawca zarzuca, że wykładnia Trybunału Sprawiedliwości uprawnia lub zobowiązuje organy krajowe do stosowania przepisu, który na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą, a przez to ma naruszać szereg przepisów konstytucyjnych, w tym zasadę nadrzędności Konstytucji RP, zasadę legalizmu oraz standard dotyczący przekazania kompetencji.

Jednak opis i kwalifikacja problemu konstytucyjnego przez organ inicjujący jest nietrafna.

Faktycznie, Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniach dotyczących niezawisłości polskich sądów i sędziów, wskazał, że formalnie nieobowiązujące już przepisy krajowe mogą mimo wszystko znaleźć zastosowanie w postępowaniu przed sądem krajowym. Jest to sytuacja wyjątkowa, uzasadniona okolicznościami, w których władze krajowe intencjonalnie naruszyły

wymogi prawa Unii, a jednocześnie własnej Konstytucji, po to, by chronić decyzje podjęte niezgodnie z prawem.

Dlatego w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-824/18 A.B. i inni, w kontekście całkowitego wyłączenia kontroli sądowej uchwał Krajowej Rady Sądownictwa – Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że dalsze uznawanie swojej właściwości przez organ sądowy, który uprzednio ją posiadał (NSA), jest jedynym skutecznym sposobem zaradzenia przez ten sąd naruszeniom prawa, skoro ustawodawca krajowy nie wyznaczył innego sądu, spełniającego wymogi prawa Unii (zob. pkt 149). Tego wymaga zasada skutecznej ochrony sądowej.

Jak już RPO wyżej wskazał, generalne prawo do kontroli sądowej uchwał KRS ma źródło również w krajowym standardzie konstytucyjnym. Wyłączenie tej kontroli przy powoływaniu sędziów Sądu Najwyższego w 2018 r. nastąpiło na mocy nowelizacji ustawowej po wyroku TK. Skoro jednak kontrola taka jest wymagana przez polski standard konstytucyjny, to przyjęty przez TSUE mechanizm przywrócenia obowiązywania przepisu pozwala jednocześnie naprawić naruszenie Konstytucji RP oraz Traktatu.

Zatem to zamknięcie drogi sądowej, a nie jej przywrócenie, było niezgodne z polskim standardem konstytucyjnym, a jednocześnie odpowiadającym mu standardem unijnym.

Przyjęte przez TSUE, i potwierdzone już wyrokami NSA z 6 maja br. rozwiązanie – służy ochronie konstytucyjnego prawa do sądu, wzmocnieniu ochrony praw jednostek, zabezpieczeniu gwarancji niezawisłości sędziowskiej i ochronie zaufania obywateli do państwa. To nie orzecznictwo TSUE, ale obecny wniosek organu inicjującego, gdyby został uwzględniony przez Trybunał Konstytucyjny, prowadziłby do zniweczenia ochrony konstytucyjnej, osłabienia ochrony praw podmiotów prywatnych i zwiększenia niepewności prawnej co do ostatecznego charakteru rozstrzygnięć sądowych

Badanie prawidłowości powołania oraz niezawisłości sędziów (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w zw. z art. 2 TUE) – pkt 3 wniosku PRM

Wnioskodawca zarzuca, że unijna zasada skutecznej ochrony sądowej, w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, uprawnia sądy krajowe do badania prawidłowości powołania oraz niezawisłości sędziów orzekających w sądach państw członkowskich, co ma naruszać polską Konstytucję, a w szczególności prerogatywy Prezydenta RP i kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa.

Tymczasem nieprawdziwa jest teza, że Trybunał Sprawiedliwości narzuca Polsce jakieś szczególne standardy w tym względzie, i to niezgodne z ustawą zasadniczą.

Europejski standard sądu wskazuje bowiem, że sąd który nie jest ustanowiony zgodnie z prawem, będzie pozbawiony legitymacji wymaganej w społeczeństwie demokratycznym do rozstrzygania sporów prawnych.¹⁶ Wymóg ten ma na celu zapewnienie, aby system

¹⁶ Zob. Wyrok ETPC z 28.11.2002 r., Lavents precz. Łotwie, pkt 114; Wyrok ETPC z 1.12.2020 r. Guðmundur Andri Ástráðsson precz. Islandii, pkt 211.

sądowniczy nie był zależny od dyskrejonalnego uznania władzy wykonawczej.¹⁷ Stanowi to podstawę zaufania publicznego/społecznego do sądownictwa.¹⁸

Proces mianowania ma gwarantować niezawisłość i bezstronność osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego. Te same gwarancje można wywieść z polskiej ustawy zasadniczej, i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Jak już wyżej wskazał Rzecznik, przeprowadzenie kontroli sądowej procesu nominacji sędziów jest wymogiem polskiego prawa konstytucyjnego. Zaś zarzuty naruszenia kompetencji KRS i konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP są chybione.

(a) Co się tyczy Krajowej Rady Sądownictwa,

po pierwsze, w świetle konkluzji orzeczniczych ETPC, TSUE, SN i NSA – obecna KRS nie odpowiada charakterystyce tego organu opisanej w Konstytucji RP. Wskutek zmian uchwalonych w 2017 r. i wdrożonych w 2018 r., KRS – słowami niedawnego wyroku ETPC: „jest organem pozbawionym niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej” (Reczkowicz, pkt 265).

Po drugie, w świetle tego samego orzecznictwa – powierzenie takiemu organowi rekomendowania na stanowiska sędziowskie: „ujawnia nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na mianowanie sędziów i jest samo w sobie niezgodne z art. 6 ust. 1 Konwencji i jako takie stanowi zasadniczą nieprawidłowość mającą negatywny wpływ na cały proces [mianowania sędziów] i zagrażającą legitymacji sądu złożonego z tak mianowanych sędziów.” (Reczkowicz, 276). Należy przy tym pamiętać, że standard strasburski jest jednocześnie minimalnym standardem unijnym na gruncie zasady skutecznej ochrony sądowej a wyrażonym w art. 47 Karty praw podstawowych (w zw. z jej art. 52 ust. 3).

Innymi słowy, skoro KRS utraciła atrybut niezależności od pozostałych władz, to formułowanie przez taki organ wniosków rekomendacyjnych nie odpowiada wymogom Konstytucji. A każda nominacja przez nią udzielona jest prawnie wadliwa.

W ocenie RPO zachodzi zatem konieczność reformy zasad powoływania członków KRS – tak, by przywrócić jej skład zgodny z wymogami Konstytucji, a także, potrzeba weryfikacji powołań sędziowskich dokonanych na podstawie jej rekomendacji – tak, by usunąć wątpliwości dotyczące tych powołań i zapewnić, by organy sądowe z udziałem tak powołanych osób – odpowiadały konstytucyjnym i europejskim wymogom niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego zgodnie z prawem. Najważniejszym celem jest bowiem zagwarantowanie stabilności systemu prawnego i ochrona praw jednostek

(b) Co zaś się tyczy Prezydenta RP, to również nie ma konfliktu między wymogami prawa Unii, a konstytucyjnym uprawnieniem głowy państwa.

Po pierwsze, prawo Unii, ani orzeczenia TSUE nie podważają jako takiej prerogatywy Prezydenta RP do powołania sędziów. Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie wyraźnie potwierdził, że samo powoływanie sędziów przez Prezydenta RP nie budzi

¹⁷ Ástráðsson, pkt 214, 226.

¹⁸ Ástráðsson, pkt. 222.

wątpliwości w świetle prawa Unii, jeśli osoby te po powołaniu nie podlegają presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania obowiązków.¹⁹

Po drugie, sama przez się Konstytucja RP nie zakazuje badania aktów Prezydenta RP o powołaniu na urząd sędziowski. Zawiera jedynie samą prerogatywę powoływania sędziów. To w szczególności dopiero ustawa z 20 grudnia 2019 r. (medialnie określana mianem „kagańcowej”) zabrania weryfikowania ustanowienia sędziego.

Po trzecie, nie można zgodzić się z argumentem, że wyłączenie aktów Prezydenta spod kontroli sądowej związane jest z uosabianiem przezeń autorytetu (majestatu) państwa. Skuteczna kontrola sądowa jest również elementem ustroju państwa. Sprawują ją organy państwowe – sądy – również, podobnie jak Prezydent, działające w imieniu państwa. Dlatego fakt, że akt Prezydenta podlegałby kontroli sądowej nie może szkodzić państwu. Wręcz przeciwnie, wzmacnia zarówno państwo, jak i ochronę praw jednostek, dla których to państwo zostało powołane.²⁰

(c) Zatem konkludując:

Po pierwsze, teza o niemożności jakiegokolwiek sądowej weryfikacji procedury powoływania sędziów jest nie do pogodzenia z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Niedopuszczalne jest bowiem funkcjonowanie w demokratycznym państwie prawa organu władzy, którego legalności działania nie sposób zweryfikować.²¹

Ustawowy zakaz zabraniający badania powołania sędziego, nie ma oparcia w Konstytucji RP. Przeciwnie, stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjne prawo do sądu i wynikające z niego prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej. Prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności.²² Zaś art. 45 ust. 1 Konstytucji RP kreuje dla jednostek prawo podmiotowe o autonomicznym charakterze – ma ono być samoistny i podlega ochronie niezależnie od ewentualnego naruszenia innych praw podmiotowych.²³

Po drugie, również w świetle prawa unijnego, wyłączenie możliwości zbadania okoliczności powołania sędziego narusza prawo jednostki do sądu. Z prawa do skutecznego środka prawnego wynika bowiem, że każda jednostka powinna mieć możliwość powołania się na naruszenie tego prawa. To zaś oznacza, że sąd powinien mieć możliwość oceny postawionych zarzutów i sprawdzenia, czy nieprawidłowość dotycząca rozpatrywanej procedury mianowania mogła skutkować naruszeniem prawa do sądu.²⁴

¹⁹ A.K. i inni, pkt 133.

²⁰ Por. m.in. Stanisław Trociuk, Powołanie (odmowa powołania) sędziego przez Prezydenta RP a Konstytucja, [w:] A. Bodnar, A. Płoszka, Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego, Warszawa 2020, s. 312–313.

²¹ A. Rakowska-Trela, Niezależność sądu i niezawisłość sędziego powołanego z udziałem KRS w kształcie ustalonym nowelizacją z 8 grudnia 2017 r. – przegląd orzecznictwa, Acta Universitatis Lodzianis Folia Iuridica 93, 2020, s. 84–85.

²² Wyrok TK z 23.05.2018 r., sygn. akt SK 15/15.

²³ Zob. wyrok TK z 15.05.2012 r., sygn. akt P 11/10.

²⁴ Zob. wyrok TS z 26.03.2020 r., C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II Simpson i HG, pkt 55.

Po trzecie, kontrola prawidłowości składu sądu, także z urzędu, stanowi na gruncie prawa Unii istotny wymóg formalny prawa do rzetelnego procesu sądowego, i powinna być przeprowadzona zawsze, gdy pojawi się poważna wątpliwość w tym względzie²⁵.

Sądowa kontrola powołania sędziego nie narusza ani prerogatywy głowy państwa ani kompetencji KRS. Służy natomiast ograniczeniu ryzyka nadmiernej ingerencji władz politycznych w proces mianowania sędziów i dyskrecjonalnego obsadzania stanowisk sędziowskich. Gwarantuje niezawisłość i bezstronność powoływanych osób, wzmacnia legitymację sądów do orzekania w imieniu państwa, buduje zaufanie społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości i przede wszystkim – wzmacnia ochronę praw jednostek.

Podsumowanie

W świetle powyższych okoliczności, uwag i argumentów, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak we wstępie.

²⁵ Por. Simpson i HG, pkt 57.