



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

11/03/2019

VII.510.82.2018.AG

**Naczelny Sąd Administracyjny**

ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5

00-011 Warszawa

**Skarżący: Jacek Roman Sadowski**

*(adres w aktach sprawy)*

**Pozostali Jacek Piotr Grela**

**uczestnicy: Beata Maria Janiszewska**

**Marcin Krzysztof Krajewski**

**Małgorzata Manowska**

**Joanna Teresa Misztal-Konecka**

**Tomasz Szancilo**

**Kamil Michał Zaradkiewicz**

*(adresy w aktach sprawy)*

**sygn. akt II GOK 2/18**

### **Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

Działając na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179, dalej jako: ustawa o RPO) pismem z dnia 2 stycznia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w toczącym się postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie - Izba Gospodarcza w sprawie o sygn. akt II GOK 2/18, wywołanej odwołaniem wniesionym od uchwały Krajowej Rady

Sądownictwa z dnia 28 sierpnia 2018 r. nr 330/2018 w przedmiocie przedstawienia/nieprzedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, w związku z którym to postępowaniem wydane zostało postanowienie o zwróceniu się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS) na podstawie art. 267 TFUE z pytaniami prejudycjalnymi.

W związku z powyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o uwzględnienie odwołania Skarżącego i przedstawia następujące stanowisko:

- 1) zaskarżona uchwała KRS narusza przepisy postępowania mające istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, poprzez naruszenie art. 20 ust. 1 oraz 21 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, co skutkuje naruszeniem art. 19 ust. 1 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako: TUE) oraz art. 2 TUE w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (dalej jako: KPP UE) przez błędne przyjęcie, że doszło do skutecznego podjęcia uchwały przez KRS w sytuacji, gdy KRS została obsadzona w sposób nieprawidłowy, naruszający przepisy Konstytucji RP;
- 2) zaskarżona uchwała KRS narusza przepisy postępowania mające istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia poprzez naruszenie art. 44 ust. 1b i 4 ustawy o KRS w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, a w konsekwencji art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE oraz art. 2 TUE w zw. z art. 47 KPP UE, poprzez pozbawienie Skarżącego efektywnej kontroli sądowej uchwały KRS w zakresie ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej w konkretnym postępowaniu będącym przedmiotem odwołania Skarżącego,
- 3) zaskarżona uchwała KRS narusza przepisy prawa materialnego – tj. art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 173 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, a tym samym art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE oraz art. 2 TUE w zw. z art. 47 KPP UE, poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, tj. wydanie zaskarżonej uchwały przez KRS, która była nienależycie obsadzona, wobec nieskutecznego powołania części sędziowskiej Rady, tj. powołania w sposób sprzeczny z Konstytucją RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich, w związku z treścią art. 97 § 2 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. (Dz. Urz. L 265 z 29.9.2012 ze sprost. i zmianami) wnosi również do Naczelnego Sądu Administracyjnego o poinformowanie Trybunału Sprawiedliwości o dopuszczeniu RPO do postępowania głównego jako nowej strony postępowania w zakresie udziału w toczącym się postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie

- Izba Gospodarcza w sprawie o sygn. akt II GOK 2/18, wywołanej odwołaniem wniesionym od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 28 sierpnia 2018 r. nr 330/2018 w przedmiocie przedstawienia/nieprzedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

## UZASADNIENIE

### I.

#### 1. Stan faktyczny

Pismem z dnia 2 stycznia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, wszczętym skargą Jacka Romana Sadowskiego – odwołaniem od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr 330/2018 z 28 sierpnia 2018 r. w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej.

W dniu 24 maja 2018 r. Prezydent RP dokonał obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, które zostało opublikowane w Monitorze Polskim w dniu 29 czerwca 2018 r. wraz z informacją o liczbie wolnych stanowisk sędziego SN przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego (M.P. z 2018 r., poz. 622). Jak wynika ze skargi, Pan Jacek Roman Sadowski zgłosił swoją kandydaturę, przedkładając kartę zgłoszenia wraz z załącznikami. W dniu 28 sierpnia 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa podjęła uchwałę Nr 330/2018 w przedmiocie przedstawienia/nieprzedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej (dalej jako: „uchwała” lub „zaskarżona uchwała”).

Skarżący Jacek Roman Sadowski pismem z dnia 1 października 2018 r. wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) nr 330/2018, składając jednocześnie wnioski o wstrzymanie skuteczności (wykonania) zaskarżonej Uchwały oraz o udzielenie zabezpieczenia.

Skarżący, na zasadzie art. 44 ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, dalej jako: ustawa o KRS) w zw. z art. 398<sup>4</sup> §1 pkt 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360

ze zm., dalej jako „kpc”) zaskarżył uchwałę w przedmiocie przedstawienia/nieprzedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej w części, tj. w odniesieniu do punktów I i II ppkt 1, w zakresie, w jakim KRS:

- 1) postanowiła przedstawić Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN w Izbie Cywilnej kandydatury pozostałych uczestników postępowania,
- 2) postanowiła nie przedstawiać wniosku o powołanie do pełnienia tego urzędu pozostałych kandydatur, w tym kandydatury Skarżącego.

Zaskarżonej uchwale Skarżący zarzucił:

- 1) naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia (art. 398<sup>3</sup>§1 pkt 2 w zw. z art. 398<sup>4</sup> §1 pkt 2 kpc w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS), w postaci:
  - a) art. 41 ustawy o KRS w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 31 § 1-3 i art. 112a ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.),
  - b) art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, art. 31 ust. 1 ustawy o KRS oraz art. 34 ust. 1-3 ustawy o KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3-6 oraz § 18 ust. 1-8 załącznika do uchwały nr 265/2017 Krajowej Rady Sądownictwa z 12 września 2017 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa (dalej jako: „Regulamin”),
  - c) art. 33 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 35 ust. 1-3 ustawy o KRS w zw. z § 18 ust. 1-11 Regulaminu,
  - d) art. 42 ust. 1 ustawy o KRS,
  - e) art. 44 ust. 1b i 4 ustawy o KRS w zw. z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 60, art. 77 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP;
- 2) naruszenie przepisów prawa materialnego (art. 398<sup>3</sup>§1 pkt 1 w zw. z art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 2 kpc w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS), w postaci:
  - a) art. 144 ust. 1-3 Konstytucji RP w zw. z art. 31 § 1-3 i art. 112a ustawy o Sądzie Najwyższym w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS,
  - b) art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 173, art. 10 i art. 186 Konstytucji RP w zw. z art. 9a ust. 1-3, z art. 11d ust. 1-5, z art. 21 ust. 1 i 2, z art. 33 ust. 1, z art. 34 ust. 1 i z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z §12 ust. 1 i 3-6 oraz §18 ust. 1-8 Regulaminu,
  - c) art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP.

Zarządzeniem z dnia 21 listopada 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny zarządził połączenie do łącznego rozpoznania i odrębnego rozpoznania sprawy o sygn. II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18 i II GOK 7/18.

Postanowieniem z dnia 21 listopada 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej odwołań Piotra Dominika Gąciarka i Rafała Skrzecza od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 24 sierpnia 2018 r. nr 318/2018 oraz odwołań Jacka Romana Sadomskiego, Przemysława Mijala oraz Andrzeja Antoniego Sieradzkiego od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 28 sierpnia 2018 r. nr 330/2018 w przedmiocie przedstawienia/nieprzedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, na podstawie art. 267 TFUE zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dwoma pytaniami prawnymi, dotyczącymi wykładni określonych w postanowieniu przepisów prawnych Unii Europejskiej, w tym art. 2 w zw. z art. 4 ust. 3 zd. 3, art. 6 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 TUE w zw. z art. 47 KPP UE, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 52 ust. 1 KPP UE, powiązanych z wymienionymi w postanowieniu przepisami dyrektywy 2000/78/WE.

## **2. Uzasadnienie przystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania**

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności Rzecznik podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących jednostkom. Stosownie zaś do treści art. 8 § 1 p.p.s.a. Rzecznik Praw Obywatelskich może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praw człowieka i obywatela.

Rzecznik Praw Obywatelskich z przedstawionych wyżej możliwości korzysta wyjątkowo, przede wszystkim jednak wówczas, gdy istnieje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności, albo gdy sprawa ma charakter precedensowy, a jej rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sprawa zainicjowana skargą Pana Jacka Romana Sadomskiego jest taką właśnie sprawą precedensową, dotyczącą interpretacji przepisów ustaw uchwalonych w ostatnim okresie, mających kluczowe znaczenie z punktu widzenia ukształtowania sytuacji prawnej obywateli. Odwołanie wniesione przez Skarżącego daje bowiem możliwość dokonania sądowej wykładni przepisów ustawy o Krajowej Radzie



Sądownictwa, a także ustawy o Sądzie Najwyższym w związku z przepisami Konstytucji RP, a także przepisami prawa Unii Europejskiej, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana na mocy Traktatu akcesyjnego z 2003 r. oraz na mocy art. 9 i 90 Konstytucji RP. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa była w 2017 r. przedmiotem nowelizacji (ustawa z 8 grudnia 2017 r., Dz. U. z 2018 r. poz. 3), zaś ustawa o Sądzie Najwyższym została uchwalona w całości od nowa (ustawa z 8 grudnia 2017 r., Dz. U. z 2018 r. poz. 5) – obie ustawy były przedmiotem krytyki, przedstawianej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na etapie prac legislacyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje regularnie proces legislacyjny pod kątem możliwości naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. W przypadku wskazanych wyżej ustaw Rzecznik kierował opinie zarówno do Marszałka Sejmu RP (zob. np. pismo z 31 października 2017 r. nr VII.510.2.2017.ST/AJK), do Marszałka Senatu RP (m.in. pismo z 11 grudnia 2017 r. nr VII.510.2.2017.AJK) oraz do Prezydenta RP (m.in. pismo z 19 grudnia 2017 r. nr VII.510.2.2017.AJK). Rzecznik brał również udział w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich, a także posiedzeniach plenarnych Senatu RP. Aktywny udział RPO związany był z ogromnymi obawami co do stanu praworządności, związanego z procesem uchwalania wymienionych wyżej ustaw, a także ich szczegółowymi regulacjami. Rzecznik, poprzez aktywny udział w pracach legislacyjnych, ale także przystępując do niniejszego postępowania, zwraca uwagę na problemy, które wiążą się z zapewnieniem każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Obie ustawy budzą bowiem poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności i praw obywatelskich – niektóre z tych zastrzeżeń będą przedstawione w uzasadnieniu do niniejszego stanowiska RPO.

Nowelizacja ustawy o KRS z 8 grudnia 2017 r., ale także uchwalenie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz jej późniejsze nowelizacje doprowadziły do stanu, który powoduje bezpośrednie zagrożenie dla niezależności sądownictwa, dla trójpodziału władz, a w konsekwencji - dla prawa do sądu. Jest to więc kwestia fundamentalna dla całego społeczeństwa, dotycząca przyszłości ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej. Sposób powoływania sędziów, zapewnienie praworządnej procedury ich nominacji, zgodnej z Konstytucją RP oraz wymogami wynikającymi z prawa Unii Europejskiej i innych standardów międzynarodowych, ma ogromne znaczenie dla każdego obywatela i człowieka pozostającego pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Rolą niezależnych sądów i niezawisłych sędziów, a przede wszystkim rolą Sądu Najwyższego, sprawującego nadzór judykacyjny nad orzecznictwem sądów powszechnych, a także niezawisłych sędziów Sądu Najwyższego, jest wymierzanie sprawiedliwości, rozstrzyganie sporów. To sędzia jest ostatecznym arbitrem w sporach między państwem a obywatelem i jego rolą jest wyrównanie siły między obywatelem a aparatem państwa, często rozstrzygając w sprawach dotyczących

praw podstawowych, wyznaczając granice między prawami i wolnościami, czy proponując ich hierarchię. Obywatel musi mieć zatem pewność, że sędzia powołany do rozstrzygnięcia jego spraw został powołany w procedurze praworządnej, z zachowaniem wszelkich gwarancji, w tym gwarancji procesowych związanych z procedurą opiniowania i przedstawiania kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy jest także organem współdziałającym, zgodnie z Konstytucją RP, z Rzecznikiem Praw Obywatelskich w sprawach związanych z ochroną praw i wolności. Rzecznik ma prawo kierowania do Sądu Najwyższego kasacji, skarg kasacyjnych, wniosków o ujednoczenie orzecznictwa. W związku z powyższym, bardzo ważne dla ochrony praw człowieka jest to, w jaki sposób Sąd Najwyższy funkcjonuje oraz to, w jakim stopniu spełnia standardy niezależności.

Powyższe przesłanki uzasadniają przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi Jacka Romana Sadowskiego.

## II.

Odnosząc się do zarzutów Skarżącego i przedstawionej argumentacji, Rzecznik Praw Obywatelskich – nie negując znaczenia wszystkich podniesionych zarzutów – pragnie zwrócić uwagę Naczelnego Sądu Administracyjnego w szczególności na dwa zagadnienia, to jest na:

- 1) zarzut naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia – naruszenie art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, art. 31 ust. 1 ustawy o KRS oraz 34 ust. 1-3 ustawy o KRS poprzez błędne przyjęcie, że doszło do skutecznego przyjęcia stanowisk zespołów oraz podjęcia uchwały w sytuacji, w której sama KRS (a w konsekwencji również zespoły) nie były należycie obsadzone, wobec nieskutecznego powołania części sędziowskiej KRS; a także na związany z tym zarzut naruszenia prawa materialnego, czyli art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 173, art. 10 i art. 186 Konstytucji RP w zw. z art. 9a ust. 1-3, z art. 11d ust. 1-5, z art. 21 ust. 1 i 2, z art. 33 ust. 1, z art. 34 ust. 1 i z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS, poprzez błędną wykładnię tych przepisów i ich niewłaściwe zastosowanie, czyli wydanie zaskarżonej uchwały przez KRS, która była nienależycie obsadzona, wobec nieskutecznego powołania części sędziowskiej Rady, tj. powołania w sposób sprzeczny z Konstytucją RP oraz wskazanymi wyżej przepisami ustawy o KRS, w konsekwencji czego sędziowska część Rady nie była uprawniona do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie;

- 2) zarzut naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, w postaci art. 44 ust. 1b i 4 ustawy o KRS w zw. z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 60, art. 77 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP przez pozbawienie Skarżącego efektywnej (skutecznej) kontroli sądowej uchwały w zakresie ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej w obecnej procedurze konkursowej, prowadzonej na podstawie obwieszczenia konkretnie w tym postępowaniu.

Rzecznik Praw Obywatelskich poprzez swoje przystąpienie pragnie ustosunkować się do wątpliwości odnośnie do zgodności z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej przepisów regulujących zasady obsadzania sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa oraz prawa dostępu do sądu, poprzez konieczność zapewnienia efektywnej kontroli sądowej uchwały w zakresie ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

### **1. Nienależyte obsadzenie Krajowej Rady Sądownictwa**

W trakcie prac nad nowelizacją ustawy o KRS, ostatecznie uchwaloną w grudniu 2017 r., Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawiał swoją opinię, wskazując, że zawarta w ustawie o KRS regulacja polegająca na odebraniu władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów pełniących funkcję członków KRS i przekazania go władzy wykonawczej i ustawodawczej prowadzi do niedopuszczalnej ingerencji w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji do naruszenia art. 10 Konstytucji RP w związku z art. 173 Konstytucji RP oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przypomnieć, że rolą Krajowej Rady Sądownictwa, zgodnie z art. 186 Konstytucji RP, jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Udział Sejmu RP w kreowaniu składu osobowego KRS został natomiast określony w art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP i ogranicza się do wyboru czterech członków KRS spośród posłów. Natomiast w świetle art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP to sami sędziowie powinni wybierać piętnastu członków KRS spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. W ten sposób realizuje się konstytucyjna zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1, art. 173 Konstytucji RP). Art. 187 ust. 4 Konstytucji RP przewiduje, że sposób wyboru członków KRS określa ustawa, nie oznacza to jednak, że ustawodawca ma całkowitą swobodę regulacyjną w tym zakresie. Propozycje legislacyjne w tym względzie muszą bowiem uwzględniać konstytucyjne zasady odnoszące się do gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów, które zostały wyrażone w art. 10, art. 173, art. 174, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Konstytucja RP, określając skład KRS, wskazuje w art. 187



ust. 1 pkt 2, że KRS składa się z piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Z kolei w art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP mowa jest o tym, iż parlament jest w składzie Rady reprezentowany przez czterech członków wybranych przez Sejm RP spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat RP spośród senatorów. Z porównania treści tych dwóch jednostek redakcyjnych Konstytucji RP wyraźnie wynika, że ustawa zasadnicza przewiduje tryb wyboru przez ciało prawodawcze jedynie członków, o których mowa w jej art. 187 ust. 1 pkt 3. Brak jest natomiast takiego postanowienia w treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, który odnosi się do przedstawicieli sądów w Radzie. W konsekwencji, mając na uwadze art. 187 Konstytucji RP oraz zasady konstytucyjne wyrażone w art. 10 ust. 1, art. 173, art. 174, art. 178 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP należy przyjąć, że decyzja o wyborze tej kategorii członków Rady (przedstawicieli władzy sądowniczej) pozostawiona została przez ustrojodawcę do wyłącznej kompetencji władzy sądowniczej. Nie jest zatem możliwa do akceptacji, z konstytucyjnego punktu widzenia, sytuacja, w której na organ władzy ustawodawczej przeniesiono kompetencję wyboru członków KRS spośród sędziów.

W art. 9a ust. 2 ustawy o KRS po zmianach dokonanych w grudniu 2017 r. przewidziano, że dokonując wyboru piętnastu członków Rady spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych Sejm RP - w miarę możliwości - uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. W trakcie prac legislacyjnych Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę (m.in. w piśmie skierowanym do Marszałka Senatu RP VII.510.2.2017.AJK z 11 grudnia 2017 r.), że w uzasadnieniu projektu ustawy o KRS złożonego przez Prezydenta RP do Sejmu RP w dniu 26 września 2017 r. znalazło się stwierdzenie, że: „reprezentatywność Krajowej Rady Sądownictwa i jej społeczna akceptacja to właściwości zapewniające realizację jednego z najważniejszych praw człowieka gwarantowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest prawo do sądu, realizowane przez bezstronny, niezawisły, niezależny i sprawiedliwy sąd. Proponuje się więc wprowadzenie w projekcie regulacji umożliwiającej reprezentację w Radzie, w miarę możliwości, sędziów należących do poszczególnych rodzajów i szczebli sądów”. Słusznie zwrócono w nim uwagę, że: „istotną wadą obecnie obowiązującej ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa jest nadreprezentacja w Krajowej Radzie Sądownictwa przedstawicieli sądów wyższych szczebli instancyjnych. Liczba sędziów sądów rejonowych, stanowiących w rzeczywistości większość środowiska sędziowskiego, jest nieproporcjonalnie mała w stosunku do liczby sędziów pozostałych szczebli”. Ostatecznie jednak art. 9a ust. 2 ustawy o KRS nie zawiera jednak jakichkolwiek gwarancji, że sędziowie każdego rodzaju i szczebla sądów zostaną wybrani do KRS, a więc prowadzi do tego, iż realizacja wskazanego postulatu i słusznego dla dobra wymiaru sprawiedliwości założenia pozostawione zostają wyłącznie woli polityków, którzy podejmują faktycznie decyzję

o wyborze odpowiednich, ich zdaniem, kandydatów do KRS spośród sędziów. Nie są oni przy tym zobligowani normatywnie do uwzględnienia w swoich dyskrecyjnych decyzjach proporcjonalnego udziału w KRS przedstawicieli sądów poszczególnych szczebli oraz ich rodzajów.

Nie ma wątpliwości, że podstawową przesłanką ważności uchwał KRS jest należyte obsadzenie Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z przepisami ustawy o KRS, Rada obraduje na posiedzeniach plenarnych (art. 20 ust. 1 ustawy o KRS), podejmując uchwały bezwzględną większością głosów, w głosowaniu jawnym (art. 21 ust. 2 ustawy o KRS). Dla stwierdzenia, że Krajowa Rada Sądownictwa realizuje swoje konstytucyjne zadania, jej skład powinien być ukształtowany w zgodzie z art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 173 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.

Jeszcze na etapie wyboru członków KRS Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał na możliwą interpretację przepisów, która zapewniałaby zgodność z Konstytucją RP przy wyborze nowego składu KRS. W związku wejściem w życie w dniu 2 stycznia 2018 r. nowelizacji ustawy o KRS z 8 grudnia 2017 r. oraz rozpoczętą następnie procedurą wyboru części członków KRS, a także w związku z napływającymi do Rzecznika Praw Obywatelskich skargami obywateli, pismem z 23 lutego 2018 r. skierowanym do Marszałka Sejmu RP (pismo VII.510.2.2017.AG) Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał, że konieczne jest dokonywanie takiej wykładni przepisów ustawy o KRS (w szczególności art. 9a ust. 1 ustawy o KRS), zgodnie z którą Sejm RP miałby dokonywać wyboru spośród grupy kandydatów reprezentujących wszystkie wskazane szczeble sądowe. Dopiero w trakcie dokonywania tego wyboru, zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy o KRS, Sejm „w miarę możliwości” uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. Inna wykładnia, która ostatecznie znalazła zastosowanie, jest w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nieakceptowalna, ze względu na brzmienie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, co w efekcie może budzić wątpliwości co do ważności przeprowadzanej procedury wyboru członków KRS.

## **2. Brak efektywnej kontroli sądowej uchwały**

Skarżący w odwołaniu od uchwały zarzucił naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, a mianowicie art. 44 ust. 1b i 4 ustawy o KRS w zw. z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 60, art. 77 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP poprzez pozbawienie Skarżącego efektywnej (skutecznej) kontroli sądowej uchwały w zakresie ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej w trwającej wówczas procedurze konkursowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich już w piśmie skierowanym do Marszałka Sejmu RP (pismo z 18 lipca 2018 r. VII.510.2.2017.AJK/AG/MW), dotyczącym projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 2731 zajmował stanowisko, że zmiany w art. 43 i 44 ustawy o KRS, a w szczególności dodawany w art. 44 ust. 1b ustawy o KRS będą skutkować pozbawieniem kandydatów do urzędu sędziego Sądu Najwyższego prawa do odwołania się do Naczelnego Sądu Administracyjnego, co stanowić będzie naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W piśmie skierowanym wówczas do Marszałka Sejmu RP Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślał, że ustawa zakłada, że jeżeli uchwały KRS nie zaskarżą wszyscy uczestnicy postępowania, wówczas staje się ona prawomocna m.in. w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN. Tym samym, w istocie odwołanie staje się instytucją iluzoryczną, bowiem nawet w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia NSA dla osoby odwołującej się, niepowołanej przez KRS do pełnienia urzędu sędziego, urząd ten będzie już mógł być obsadzony przez inną osobę wskazaną przez KRS.

Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje stanowisko o tym, że art. 44 ust. 1b ustawy o KRS nie gwarantuje kandydatom do urzędu sędziego Sądu Najwyższego prawa do sądu, a tym samym narusza art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że prawo to obejmuje w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie,
- 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (por. np. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32 i 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

Prawo do sądu jest rozumiane zarówno formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, jak i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Ochronę taką gwarantuje m.in. takie ukształtowanie warunków realizacji prawa do sądu, które nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów formułowanych przez skarżącego (por. wyroki TK z: 31 stycznia 2005 r., sygn. SK



27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8 i 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 44 ust. 1b ustawy o KRS wprowadza nowe rozwiązanie: częściową prawomocność uchwały w przedmiocie powołania na to stanowisko w stosunku do osoby, w przypadku której ocena kandydatury zakończyła się pozytywnym rozstrzygnięciem. Uchwała w sprawie przedstawienia wniosku o powołanie jednego z kilku kandydatów na to samo stanowisko (w konsekwencji niepowołania innych kandydatów) jest niepodzielna i nie może stać się prawomocna w części. W przeciwnym przypadku prawo do sądowej kontroli uchwały KRS staje się iluzoryczne – gdyby sąd zdecydował się uchylić zaskarżoną ustawę nie będzie to prowadziło do ponownego rozpatrzenia sprawy przez Radę i stworzenia możliwości usunięcia uchybienia. Takie rozwiązanie narusza zatem w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Odwołanie do NSA jako środek, który miałby służyć realizacji prawa do sądu, o czym mowa w art. 44 ust. 4 ustawy o KRS jest narzędziem nieefektywnym i nie pozwala na osiągnięcie celu, dla którego został ustanowiony, skoro skutki w ogóle nie odnoszą się bowiem o postępowania w sprawie, w której rozstrzygnięcie to zostało wydane.

### **3. Konieczność dokonania wykładni przepisów prawa UE przez Trybunał Sprawiedliwości**

Problem niezależności sądów krajowych, które są elementem europejskiego systemu wymiaru sprawiedliwości w związku z brzmieniem art. 19 ust. 2 zd. 1 Traktatu o Unii Europejskiej powinien być również przedmiotem analizy z punktu widzenia zgodności wskazanych wyżej przepisów ustawy o KRS z prawem Unii Europejskiej. Aby było to możliwe, konieczne jest dokonanie wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej, do czego zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej upoważniony jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W postanowieniu z 21 listopada 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny postanowił o zwróceniu się do TS z pytaniem dotyczącym interpretacji art. 2 w zw. z art. 4 ust. 3 zd 3 i art. 6 ust. 1 TUE w zw. z art. 15 ust. 1 i art. 20 w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 52 ust. 1 KPP w zw. z art. 21 ust. 1, ust. 2 lit. a i art. 3 ust. 1 lit. a dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 ak. 3 TFUE, a sprawa została zarejestrowana w Trybunale Sprawiedliwości UE pod sygnaturą C-824/18. Jednym z podniesionych aspektów przedstawionego Trybunałowi Sprawiedliwości problemu jest właśnie kwestia składu organu państwa członkowskiego UE mającego stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, przed którym toczy się postępowanie w przedmiocie dotyczącym pełnienia urzędu sędziego SN. NSA podniósł również problem prawa odwołania się do właściwego sądu



w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas* (ECLI:EU:C:2018:117), bezsprzecznie wynika, że art. 19 ust. 1 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii również sądom krajowym (czyli zarówno sądom powszechnym, jak i Sądowi Najwyższemu). Sądy te pełnią więc we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Państwa członkowskie UE są zobowiązane ustanowić środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Tak więc zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie systemu środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach. Każde państwo członkowskie musi zatem zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, a zatem były organami niezależnymi od władzy wykonawczej czy ustawodawczej.

Ostateczna ocena co do dopuszczalności zwrócenia się z pytaniem do TS przez NSA w omawianej sprawie została oczywiście dokonana przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Na tym etapie jednak Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przedstawić i podzielić stanowisko, że przepisy prawa Unii, o których wykładnię się zwrócono, a zatem i samo pytanie prejudycjalne dotyczące prawa Unii Europejskiej, zadane przez sąd krajowy, mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przed sądem odsyłającym (zob. w szczególności wyrok TS w sprawach połączonych YS i in. C-141/12 i C/372/12, EU:C:2014:2018, pkt 63). W orzecnictwie TS uznano również, że postępowanie przewidziane w art. 267 TFUE może służyć również temu, by dostarczone zostały takie elementy wykładni prawa UE, które będą niezbędne do decyzji co do zagadnienia wstępnego występującego w sprawie (zob. wyrok w sprawie C-323/95 Hayes, EU:C:1997:169). W niniejszej sprawie kluczowym zagadnieniem jest ocena naruszenia przepisów postępowania i przepisów prawa materialnego, które dotyczą kreowania składu KRS – organu odpowiedzialnego w procesie powoływania sędziów Sądu Najwyższego za wyłonienie kandydatów, którzy następnie zostaną przedstawieni Prezydentowi RP, a także powiązanego z tym problemem odwołania przysługującego kandydatowi do stanowiska.

W związku m.in. z zasadą lojalnej współpracy, ujętą w art. 4 ust. 3 ak. 1 TUE, państwa członkowskie UE są zobowiązane zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii. Obowiązek ten wiąże się z koniecznością ustanowienia środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii, w tym

zapewnienia, aby w dziedzinach objętych prawem Unii organy sądowe odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej (ww. wyrok w sprawie C-64/16, pkt 34 i 37). Dla zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej rzeczą kluczową jest zachowanie niezależności sądów, co potwierdza art. 47 ust. 2 KPP UE, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do niezależnego sądu.

W szeregu orzeczeń, w tym w szczególności w sprawie *Simmenthal II* (wyrok w sprawie 106/77, ECLI:EU:1978:49), Trybunał Sprawiedliwości przypominał, że przepisy traktatów i aktów przyjętych na ich podstawie mają pierwszeństwo przed prawem krajowym. Stanowią integralną część krajowego porządku prawnego i mają pierwszeństwo przed normami prawa krajowego. Każdy sąd krajowy w zakresie przyznanej mu jurysdykcji zobowiązany jest zatem do stosowania prawa UE i ochrony zagwarantowanych praw podmiotowych, w tym również do niestosowania przepisów krajowych niezgodny z prawem UE. By ocenić, czy przepisy ustawy o KRS mogą być uznane za niezgodne z prawem UE, niezbędne jest uzyskanie odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane do Trybunału Sprawiedliwości przez NSA.

Warunkiem *sine qua non* weryfikacji prawidłowości postępowania nominacyjnego sędziów Sądu Najwyższego, będącego sądem europejskim mającym przyczyniać się do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE w rozumieniu art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE, jest dokonanie oceny zgodności nie tylko z Konstytucją RP, ale również z prawem UE, aktualnego statusu Krajowej Rady Sądownictwa, w zakresie dotyczącym przede wszystkim sposobu kreowania jej składu.

Z przywoływanego już wyżej wyroku TS w sprawie C-64/16 wynika również wniosek, dotyczący niezgodności ustawy o KRS w omawianym aspekcie nie tylko z art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE, ale też z art. 47 KPP UE, skoro zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi bowiem zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Europejskiej konwencji ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 marca 2007 r., *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 37; z dnia 22 grudnia 2010 r., *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 29–33).

Na temat problemu składu i sposobu powoływania KRS wypowiedziała się Komisja Europejska w uzasadnionym wniosku przyjętym zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE dotyczącym praworządności w Polsce (Bruksela, 20.12.2017, COM(2017) 835 final). Dokument ten i wnioski z niego wypływające muszą być uwzględnione, w szczególności biorąc pod uwagę wyrok TS w sprawie LM (C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586), z którego jasno wynika, że

organy sądowe stosujące przepisy prawa UE, mając wątpliwości co do istnienia systemowych nieprawidłowości w państwie członkowskim UE, muszą w pierwszej kolejności kierować się obiektywnymi, wiarygodnymi, dokładnymi należycie zaktualizowanymi informacjami o funkcjonowaniu systemu sądowego w danym państwie członkowskim UE. Źródłem takich dokładnych informacji mogą być w szczególności informacje zawarte w uzasadnionym wniosku Komisji Europejskiej, skierowanym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie uznał zatem źródło informacji i oceny, jakim jest uzasadniony wniosek Komisji (zob. szerzej: A. Grzelak, *Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU Celmer)*, „Państwo i Prawo” 10/2018, s. 50-66.

Oceny przepisów ustawy o KRS Komisja Europejska dokonała w punktach 139 i n. uzasadnionego wniosku i wskazała wyraźnie, że ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa pogłębia obawy dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów, *przewiduje bowiem wcześniejsze zakończenie mandatu wszystkich sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz wprowadza kompletnie nowy system ich wyboru, który to system umożliwia wywieranie znacznych nacisków politycznych*. Zdaniem Komisji, aktualna sytuacja budzi zatem na tyle poważne zastrzeżenia z punktu widzenia niezależności sądownictwa, że stała się przedmiotem wniosku. Komisja Europejska powołuje również stanowisko Komisji Weneckiej (Opinia CDL(2017)035, pkt 130 i n.), gdzie wyraźnie stwierdzono, 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 zalecała, aby sędziowie-członkowie Rady byli wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Komisja wskazała również, że nowa ustawa osłabia niezależność Rady względem większości parlamentarnej oraz że przyczynia się do osłabienia niezależności całego systemu sądownictwa.

Warto dodatkowo przypomnieć, że w opinii końcowej OBWE dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (opinia z 5 maja 2017 r., <http://www.osce.org/pl/odihr/315961?download=true>, data ostatniego dostępu: 11.12.2017 r.) zalecono utrzymanie zasady, zgodnie z którą sędziowie pełniący funkcję członków KRS są wybierani przez władzę sądowniczą (pkt 47). Zwraca się bowiem uwagę, że „rady sądownictwa i inne podobne organy, są niezbędne w celu wspierania i gwarantowania niezależności władzy sądowniczej w danym kraju, więc powinny same być niezależne i bezstronne, tj. wolne od ingerencji ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej. W istocie ingerencja w niezależność organów będących gwarantami niezależności sądów mogłaby mieć skutki dla niezależności sądownictwa jako całości, potencjalnie jej zagrażając. W Polsce zakres odpowiedzialności takich rad obejmuje na ogół kluczowe kwestie odnoszące się do niezależności sędziów, w szczególności powołania sędziów i ich awansów, jak też



reprezentują one interesy władzy sądowniczej jako całości, w szczególności w jej relacjach z władzą wykonawczą i ustawodawczą”.

Ostatecznym potwierdzeniem poważnych zastrzeżeń co do rzetelności sposobu powoływania KRS była decyzja Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) z dnia 17 września 2018 r., zawieszająca polską KRS w członkostwie w Sieci w oparciu o dokument przygotowany przez zarząd ENCJ z 16 sierpnia 2018 r. To również jest źródło informacji o systemowych problemach dotyczących przestrzegania zasady skutecznej ochrony sądowej i niezależności sądów w kontekście praworządności w Polsce, które w świetle wyroku TS we wspomnianej sprawie LM powinno być wzięte pod uwagę.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie też podkreślić, że prawo do skutecznej kontroli sądowej jest immanentną cechą państwa prawa, o której mowa w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Pytania, które skierowane zostały do TS przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 21 listopada 2018 r. dotyczą również tego aspektu przedstawionego problemu. Rzecznik Praw Obywatelskich, podobnie jak Naczelny Sąd Administracyjny, uważa, że w tym kontekście wykładni wymagają przepisy art. 19 ust. 1 TUE w zw. z art. 2 TUE, ale także w zw. z art. 47 KPP UE w kontekście prawa do skutecznego środka prawnego i skutecznej ochrony sądowej (zob. szerzej: M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Kwartalnik. Krajowa Rada Sądownictwa”, 2015/2, s. 17-23).

Również art. 47 KPP UE, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej, wymaga w akapicie pierwszym, aby każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, miał prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule. Należy przypomnieć, że samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozdzielnie związane z istnieniem państwa prawa (zob. wyroki: z dnia 18 grudnia 2014 r., *Abdida*, C 562/13, EU:C:2014:2453, pkt 45; z dnia 6 października 2015 r., *Schrems*, C 362/14, EU:C:2015:650, pkt 95). Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., a aktualnie potwierdzoną w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (zob. wyroki w sprawach C – 64/16, pkt 35; C – 432/05, pkt 37; C – 279/09, pkt 29 – 33). Art. 47 Karty wymaga zatem, aby każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, miał prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w jego postanowieniach. Oznacza to, jak należałoby przyjąć, że również ocena właściwości danego środka odwoławczego przewidzianego w prawie krajowym powinna być także podyktowana



treścią art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (zob. wyroki w sprawach: C – 562/13, pkt. 45; C – 432/05, pkt 37).

Wreszcie należy podkreślić, że zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów stanowi współcześnie niekwestionowany standard międzynarodowy i konstytucyjny, gdzie podstawowe wymogi w tym zakresie wynikają z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. oraz z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Art. 6 Konwencji statuuje prawo do rzetelnego procesu sądowego. Rzetelność ta na gruncie systemowy wiąże się z rozpoznawaniem spraw indywidualnych przez niezawisłe i bezstronne sądy, ustanowione ustawą. Niezawisłość i bezstronność implikuje z kolei konieczność odpowiedniego odseparowania władzy sądowniczej od legislatywy i egzekutywy, zarówno w wymiarze strukturalno – organizacyjnym, jak i funkcjonalnym (zob. wyrok z 29 kwietnia 1988 r. Belilos przeciwko Szwajcarii, wyrok z 2 sierpnia 2000 r. w sprawie McGonnell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu albo wyrok z 28 czerwca 1984 r. Campbell i Feli przeciwko Zjednoczonemu Królestwu i in.).

Z tego względu, przypominając to, o czym była wyżej mowa czyli, że w razie kolizji z ustawami prawo UE korzysta z pierwszeństwa, należy uznać, że istnieje konieczność dokonania wykładni wskazanych w postanowieniu z dnia 21 listopada 2018 r. przepisów prawa UE przez Trybunał Sprawiedliwości UE.

#### **4. Wniosek RPO**

W związku z faktem, że Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a. i art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, zgłosił swój udział w postępowaniu w dniu 2 stycznia 2019 r., a zatem już po podjęciu postanowienia przez Naczelny Sąd Administracyjny o zwróceniu się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prawnymi i stał się stroną postępowania już po tym fakcie, w oparciu o art. 97 § 2 Regulaminu Trybunału Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi do Naczelnego Sądu Administracyjnego o poinformowanie Trybunału Sprawiedliwości o dopuszczeniu do postępowania głównego nowej strony, w czasie gdy postępowanie przed Trybunałem jest już w toku.

