

Sygn. akt I NOZP 3/19

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 8 stycznia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Adam Redzik

SSN Mirosław Sadowski

SSN Aleksander Stępkowski (współsprawozdawca)

SSN Krzysztof Wiak

Protokolant Iwona Kotowska

w sprawach z odwołań A.Ś. i M.J.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...) z dnia 4 grudnia 2018 r.

w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), ogłoszone w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 443,

z udziałem D.J. i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 8 stycznia 2020 r. zagadnień prawnych przedstawionych przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt I NO 75/19:

1. „Czy Sąd Najwyższy rozpoznając odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata na urząd sędziego - w świetle 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 - ma obowiązek zbadać z urzędu, niezależnie od granic podstaw odwołania, czy Krajowa Rada Sądownictwa jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej?”;

2. „Czy ustalenie przez Sąd Najwyższy, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, stanowi samoistną podstawę uchylenia zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata na urząd sędziego, a jeżeli tak, to czy taka uchwała podlega uchyleniu w całości, niezależnie od granic zaskarżenia?”

podjął uchwałę:

"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 wykaze, 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 wykaze 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."

i nadał jej moc zasady prawnej.

UZASADNIENIE

I.

1. Sąd Najwyższy w składzie zwykłym, postanowieniem z 3 grudnia 2019 r., I NO 75/19, na podstawie art. 398¹⁷ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.) w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2018, poz. 389 ze zm., dalej: u.KRS) oraz art. 82 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 825 ze zm.) przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następujące zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy Sąd Najwyższy rozpoznając odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata na urząd sędziego – w świetle 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 – ma obowiązek zbadać z urzędu, niezależnie od granic podstaw odwołania, czy Krajowa Rada Sądownictwa jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej?” oraz „Czy ustalenie przez Sąd Najwyższy, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, stanowi samoistną podstawę uchylenia zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata na urząd sędziego, a jeżeli tak, to czy taka uchwała podlega uchyleniu w całości, niezależnie od granic zaskarżenia?”.

2. Zagadnienia te wyłoniły się przy rozpoznawaniu odwołań A.Ś. i M.J. (dalej: skarżący lub odwołujący się) od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...) z 4 grudnia 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), ogłoszonym w M.P. 2018, poz. 443. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także jako: KRS lub Rada) w pkt. 1 uchwały przedstawiła Prezydentowi RP D.J. do powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), a w pkt. 2 odmówiła przedstawienia Prezydentowi RP A.C., M.J. oraz A.Ś. do powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...).

3. Obaj odwołujący się zaskarżyli uchwałę KRS w pkt 1. w całości oraz w pkt. 2. w części ich dotyczącej, tj. w zakresie rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu

Prezydentowi RP wniosku o powołanie ich do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...). Wnieśli o uchylenie uchwały w zaskarżonym zakresie i przekazanie sprawy KRS do ponownego rozpoznania. Zarzucili zaskarżonej uchwale m.in. podjęcie jej z naruszeniem art. 2 w zw. z art. 4 ust. 3 zd. 3 i art. 6 ust. 1 oraz art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 ze zm., dalej: TUE) w zw. z art. 15 ust. 1 i art. 20, art. 21 ust. 1, art. 47 i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej także jako: Karta), tj. naruszenie zasady państwa prawa, zasady równego traktowania oraz zasady dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach w następstwie wykreowania składu organu Państwa Członkowskiego mającego stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, który podjął zaskarżoną uchwałę, w ten sposób, że przedstawiciele władzy sądowniczej w tym organie wybierani są przez władzę ustawodawczą, co zakłóca zasadę równowagi instytucjonalnej i doprowadzi do wydania przez ten organ uchwały z naruszeniem wyżej wskazanych norm prawa europejskiego przez dyskryminację skarżących i naruszenie zasady dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

4. Sąd Najwyższy w składzie zwykłym stwierdził, że rozpoznając odwołanie od uchwały KRS w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na urząd sędziego, staje przed dylematem, czy w takim postępowaniu dopuszczalne jest badanie niezależności KRS i czy okoliczność ta w ogóle może rzutować na prawidłowość (zgodność z prawem) zaskarżonej uchwały, uwzględniając krajowy porządek prawny, w tym w szczególności przepisy u.KRS i znajdujące odpowiednie zastosowanie w tym przypadku przepisy k.p.c. (art. 44 ust. 3 u.KRS). Według Sądu Najwyższego w składzie zwykłym, na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE lub Trybunał Sprawiedliwości) z 19 listopada 2019 r. możliwe są dwa rozstrzygnięcia. Z jednej strony można uznać, że norma kompetencyjna wykreowana przez TSUE w ww. wyroku dotyczy wyłącznie badania niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, a brak niezależności KRS jest jedynie jedną z przesłanek, których ustalenie jest niezbędnym dla rozstrzygnięcia kwestii niezależności tej Izby. Pozostałe przesłanki jej zastosowania są na tyle specyficzne, że nie ma możliwości ich odniesienia do sytuacji innego sądu (pkt 147–151 wyroku TSUE). Z drugiej strony, możliwe jest jednak przyjęcie, że badanie niezależności KRS jest konieczne zawsze, ilekroć jest to niezbędne dla

rozstrzygnięcia sprawy, w tym w szczególności w przypadku badania prawidłowości uchwały podjętej przez KRS. Przemawia za tym zasada lojalnej współpracy organów państw unijnych (art. 4 ust. 3 TUE) oraz konieczność minimalizowania zakresu wadliwych czynności KRS, fundamentalnych dla prawidłowego funkcjonowania całego wymiaru sprawiedliwości. W ocenie Sądu Najwyższego w składzie zwykłym konieczne jest rozważenie, czy ustalenie, że KRS nie jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej może stanowić samoistną podstawę stwierdzenia, że uchwała KRS o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydata na urząd sędziego jest sprzeczna z prawem.

5. Prokurator Generalny wniósł o podjęcie uchwały o treści: „Sąd Najwyższy, rozpoznając odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata na urząd sędziego – w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-626/18, A.K. i in. przeciwko Sąd Najwyższy – nie ma obowiązku badania z urzędu czy Krajowa Rada Sądownictwa jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej” oraz o odmowę podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

6. Odwołujący się wnieśli o odmowę podjęcia uchwały, ewentualnie o stwierdzenie, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

II.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

7. Unia Europejska (dalej także jako UE lub Unia) powstała jako wyraz zgodnej woli Państw Członkowskich ją tworzących. Państwa Członkowskie są najpełniej legitymowanymi formami urzeczywistniania demokratycznej woli Narodów Europy. Traktaty stanowiące prawo pierwotne Unii Europejskiej są wyrazem tej woli. U ich podstaw legł porządek wartości, których urzeczywistnieniu Unia ma służyć, i którym dano wyraz w art. 2 TUE. Są to wartości poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego i praw człowieka. Podstawą funkcjonowania Unii jest wzajemne zaufanie państw członkowskich, obejmujące dążenie do realizacji tych wartości, w szczególności przez przestrzeganie prawa UE. Z tego względu, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – Państwa Członkowskie zapewniają na swym terytorium

stosowanie i poszanowanie prawa Unii oraz podejmują w tym celu środki służące zapewnieniu wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii (zob. opinia pełnego składu TSUE 2/13 z 18 grudnia 2014 r., przystąpienie do EKPCz, pkt 168, 173 i przytoczone tam orzecznictwo).

8. Realizacji celów Unii służyć ma system sądowniczy, na który składa się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądy Państw Członkowskich. Zapewnienie jednolitego stosowania prawa Unii na całym jej obszarze wymaga ścisłej współpracy TSUE oraz sądów Państw Członkowskich. Jej ramy wyznacza procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany Dz.Urz.UE 2016 C 202, s. 1, dalej: TFUE), która, ustanawiając dialog między sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami Państw Członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, skuteczności i autonomii (por. opinia pełnego składu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej 1/17 z 30 kwietnia 2019 r., CETA; wyrok Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 marca 2018 r., Achmea, C-284/16).

III.

9. Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu odwołań od uchwał KRS ma obowiązek stosować wykładnię prawa UE przyjętą w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i in. przeciwko Sądowi Najwyższemu. W wyroku tym TSUE stwierdził, że: „Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 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 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 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”.

10. Przyjęta przez TSUE wykładnia art. 47 Karty ułatwiła Sądowi Najwyższemu rozstrzygnięcie sporów A.K. i in. przeciwko Sądowi Najwyższemu „w przedmiocie wcześniejszego przejścia przez tych sędziów w stan spoczynku w następstwie wejścia w życie nowych przepisów krajowych” (pkt 2 wyroku TSUE).

11. Trybunał Sprawiedliwości sformułował obowiązek uwzględniania przy stosowaniu art. 47 Karty wielu okoliczności prawnych i faktycznych. Na plan pierwszy wysunął obowiązek oceny stopnia niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej jako organu, któremu na mocy art. 186 Konstytucji RP powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (pkt 139).

12. Z kolei w pkt. 143 i 144 przywoływanego wyroku TSUE wskazał, że do celów całościowej oceny niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej istotne mogą okazać się takie okoliczności, jak skrócenie kadencji członków wcześniej wchodzących w skład KRS oraz zwiększenie wpływu władzy ustawodawczej na KRS przez wybór 23 z 25 jej członków przez Sejm RP. Trybunał Sprawiedliwości zaznaczył przy tym, że należy wziąć pod uwagę okoliczności faktyczne związane z działaniem nowej KRS oraz te związane z jej nietransparentnym powołaniem.

13. Dalej TSUE stwierdził: „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” (pkt 145). Wynika z tego, że ocena niezależności KRS – w świetle niedopuszczalności kontroli sądowej aktów ustrojowych Prezydenta RP – ma znacznie dla zapewnienia skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS przez Sąd Najwyższy.

14. Trybunał Sprawiedliwości odrębnie wskazał, że samodzielną okolicznością mającą znaczenie dla prawidłowego stosowania art. 47 Karty jest rzeczywista niezawisłość sędziego. Sędzia musi być wolny od wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na podejmowanych przez niego decyzjach orzeczniczych (pkt 125). W związku z powyższym ocena niezawisłości sędziego i niezależności sądu – w świetle wskazanej przez TSUE niedopuszczalności kontroli sądowej aktów ustrojowych Prezydenta RP – powoduje, że na organie upoważnionym do kontrolowania uchwał KRS spoczywa szczególna odpowiedzialność za pełne urzeczywistnienie tych wartości.

15. Trybunał Sprawiedliwości wykazał jednak przede wszystkim związek prawidłowego stosowania art. 47 Karty z organizacją Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – okolicznościami wskazanymi w wyroku TSUE, pkt. 147–151 – i dał temu wyraz w sentencji wyroku. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że okoliczności określone łącznie w pkt 147–151 wyroku mogą prowadzić do wniosku, że sąd powołany w tych okolicznościach nie będzie niezawisły i bezstronny w rozumieniu art. 47 Karty. W związku z powyższym ocena tego sądu – w świetle wskazanej przez TSUE niedopuszczalności kontroli sądowej aktów ustrojowych Prezydenta RP – powoduje, że na Sądzie Najwyższym spoczywa szczególny obowiązek zapewnienia skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS zawierających wnioski o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

IV.

16. Sąd Najwyższy stwierdza, że z obowiązku realizacji wskazanych w pkt. 7–8 wartości oraz wyroku TSUE nie zwalnia go wyrok Trybunału Konstytucyjnego

(dalej także jako TK) z 25 marca 2019 r., K 12/18. Trybunał Konstytucyjny w granicach zaskarżenia i zarzutów stwierdził jedynie, że „art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2019 poz. 84) jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, a „art. 44 ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 1 sentencji jest niezgodny z art. 184 Konstytucji RP”. Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni tylko niektórych przepisów Konstytucji RP oraz ocenił w ich świetle niektóre przepisy u.KRS. Sąd Najwyższy w powiększonym składzie podziela w tym zakresie pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18.

17. Sąd Najwyższy nie dostrzegł także podstaw prawnych do zwrócenia się w niniejszej sprawie do TK w trybie art. 193 Konstytucji RP. Sam Trybunał Konstytucyjny przyjmuje bowiem, że niedopuszczalne jest wydanie wyroku w sprawie zgodności przepisu ustawy z prawem UE, gdyż o tym, czy ustawa koliduje z prawem UE, rozstrzygać powinien sam Sąd Najwyższy na podstawie art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, a o tym, co znaczą normy prawa wspólnotowego, rozstrzygać powinien Trybunał Sprawiedliwości (postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2006 r., P 37/05; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 maja 1990 r., Factortame, C-213/88; wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec z 31 maja 1990 r., 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 oraz wyrok włoskiego Sądu Konstytucyjnego z 5 czerwca 1984 r., Granital, 170/84).

V.

18. Zasada pierwszeństwa prawa UE znajduje wyraz w orzecznictwie TSUE (wyroki z: 9 marca 1978 r., Simmenthal, 106/77; 22 października 1998 r., IN.CO.GE.'90, C-10/97 do C-22/97; 3 maja 2005 r., Berlusconi, C-387/02, C-391/02 i C-403/02; 21 września 2005 r.; Yusuf i Kadi, T-306/01 i T-315/01; 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17; 19 grudnia 2019 r., Umwelthilfe, C-752/18) oraz w Konstytucji RP. Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Artykuł 91 ust. 3 Konstytucji RP wyjaśnia, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w wypadku kolizji z ustawami.

Natomiast w myśl art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej, Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Uzasadnia ona obowiązywanie i wyznacza granice zastosowania norm prawnych na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (zob. wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r., P 1/05; wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., K 18/04; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2007 r., SK 54/05; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 2010 r., SK 26/08; wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r., K 32/09; wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2011 r., SK 45/09; wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r., K 33/12; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 13 maja 2008 r., I FSK 600/07; 25 czerwca 2008 r., I FSK 743/07; 24 września 2008 r., I FSK 922/08; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 sierpnia 2017 r., III CZP 11/17, wyroki Sądu Najwyższego z: 16 maja 2019 r., I UK 64/18; 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16; 17 marca 2016 r., V CSK 377/15; 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08). Zasada nadrzędności Konstytucji RP nie sprzeciwia się przyjaznej wykładni przepisów prawa polskiego w zgodzie z prawem Unii (art. 9 i 91 Konstytucji RP).

19. Zapewniając pierwszeństwo prawa Unii, Sąd Najwyższy – niezależnie od tego, w której izbie lub w jakim składzie orzeka – w myśl art. 267 TFUE jest sądem ostatecznej instancji, gdyż jego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu. Na Sądzie Najwyższym spoczywa zatem szczególna odpowiedzialność i obowiązek zapewnienia spójności i skuteczności prawa Unii. Wykładnia w zgodzie z prawem unijnym ma jednak swoje granice. Granice te wyznaczają normy prawa pierwotnego UE. Artykuł 5 ust. 1 i 2 TUE wyraża zasadę przyznania, na mocy której Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, a wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich. Artykuł 4 ust. 2 TUE gwarantuje z kolei równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, poszanowanie tożsamości Państw Członkowskich nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi oraz ich podstawowymi funkcjami (zob. K. Lenaerts, *EU values and constitutional pluralism: the EU system of fundamental rights protection*, Polish Yearbook of International Law 2014, s. 137–138).

20. Granice pierwszeństwa prawa Unii wyznaczają również konstytucje Państw Członkowskich. Określają one podstawy oraz rozstrzygają o zakresie przekazywania Unii kompetencji Państw Członkowskich (zob. wyroki Federalnego Sądu Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec z: 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728, 2729,2730, 2731/13, 2 BvE 13/13; 15 grudnia 2015 r., 2 BvR 2661/06; 6 lipca 2010 r., 2 BvR 2661/06; 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09; 12 października 1993 r., 2 BvR 2134, 2159/92; decyzje Rady Konstytucyjnej Republiki Francuskiej z: 31 lipca 2017 r., 2017-749 DC; 20 grudnia 2007 r., 2007-560 DC; 27 lipca 2006 r., 2006-540 DC; 30 listopada 2006 r., 2006-543 DC; a także A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, CML Rev. 48/2011, s. 1424-1425; P. Kirchhof, *Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof (red.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. 10, 2012, s. 302; M. Quesnel, *La protection de l'identité constitutionnelle de la France*, Paris 2015, s. 3 i n.; F. Schorkopf, *Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität: Die Perspektive des Grundgesetzes*, [w:] C. Calliess (red.), *Europäische Solidarität und nationale Identität: Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum*, 2013, s. 99-107).

21. Zastosowanie prawa Unii „nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję RP” (wyroki pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z: 27 kwietnia 2005 r., P 1/05; 11 maja 2005 r., K 18/04; 16 listopada 2011 r., SK 45/09; wyrok z 26 czerwca 2013 r., K 33/12; C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 92; M. Dobrowolski, *Zasada suwerenności Narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, Lublin 2014, s. 3; M. Szpunar, *Komentarz do art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 118–140; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 265–303; K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw*

członkowskich Unii Europejskiej, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 15–21; M. Zirk-Sadowski, *Tożsamość konstytucyjna a prawo europejskie*, „Analizy Natolińskie” nr 1(53)2012, s. 19–20). Powzięcie przez sąd powszechny poważnych wątpliwości co do wykładni prawa w tej zasadniczej kwestii, uzasadnia ich przedstawienie Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 k.p.c. lub TSUE w trybie art. 267 TFUE.

VI.

22. Do kompetencji Unii należy ochrona nieusuwalności sędziego, ściśle związana z niezależnością i bezstronnością sądów. Jest ona objęta konsensusem legislacyjnym Państw Członkowskich. Na jej mocy sędzia jest chroniony przed przeniesieniem w stan spoczynku po ukończeniu przez niego nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku (por. art. 157 TFUE; art. 1, 2 i 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, (Dz.U. L 303, 02/12/2000, s. 0016–0022); art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54/WE z 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204, 26.7.2006, s. 23–36, a także wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z: 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska, C-192/18; 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, pkt 50 oraz 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i in. przeciwko Sąd Najwyższy i przytoczone tam orzecznictwo).

23. Do kompetencji Unii nie należy powoływanie sędziów. Powoływanie sędziów w Unii należy do Państw Członkowskich. W przypadku sędziów TSUE powoływani są oni przez rządy Państw Członkowskich. Sędziowie krajowi powoływani są natomiast w sposób określony w konstytucjach Państw Członkowskich. W niektórych Państwach Członkowskich powołanie sędziego objęte jest prerogatywą parlamentu na wniosek prezydenta (Litwa w zakresie sędziów Sądu Najwyższego – art. 112 konstytucji; Łotwa – art. 84 konstytucji) albo parlamentu na wniosek rady sądownictwa (Słowenia – art. 130 konstytucji). W większości Państw Członkowskich sędziego powołuje prezydent (Czechy – art. 93 konstytucji, Cypr – art. 153 konstytucji, Irlandia – art. 35 konstytucji, Litwa w zakresie sędziów okręgowych po opinii rady sądownictwa – art. 112 konstytucji; Węgry – art. 9 konstytucji) albo prezydent na wniosek właściwego ministra federalnego oraz komisji parlamentarno–ministerialnej

do spraw wyboru sędziów (Republika Federalna Niemiec – art. 95 ustawy zasadniczej; wybór komisji nie podlega kontroli sądowej; por. wyrok II Senatu Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 20 września 2016, 2 BvR 2453/15), albo prezydent na wniosek rządu spośród trzech kandydatów wysuniętych przez właściwy sąd (Austria – art. 86 konstytucji), prezydent na wniosek premiera, który nie jest związany rekomendacjami komisji nominacyjnej sędziów (Malta – art. 96 i 100 konstytucji), prezydent na wniosek ministra sprawiedliwości na podstawie akceptującej opinii rady sądownictwa (Francja – art. 13 w zw. z art. 64 konstytucji; Grecja – art. 90 konstytucji; Rumunia – art. 125 konstytucji; Słowacja – art. 145 konstytucji), prezydent na wniosek Sądu Najwyższego (Estonia – § 78 i 150 konstytucji), prezydent za zgodą Sejmu (Litwa w zakresie sędziów sądów apelacyjnych – art. 112 konstytucji), król w przypadku sędziów Sądu Najwyższego na wniosek wyższej izby parlamentu (Holandia – art. 117–118 konstytucji), wielki książę (Luksemburg – art. 90 konstytucji, z tym że sędziów Trybunału Administracyjnego – wielki książę powołuje na wniosek Trybunału Administracyjnego – art. 95 bis konstytucji), albo rząd (Szwecja – art. 6 konstytucji). Tylko w nielicznych Państwach Członkowskich sędzia jest powoływany przez radę sądownictwa (Bułgaria – art. 129 konstytucji, Chorwacja – art. 124 konstytucji, Portugalia – art. 217 konstytucji).

24. Wynika z powyższego, że powołanie sędziego należy do materii konstytucyjnej Państw Członkowskich, ponieważ dotyczy kluczowego dla każdego Państwa zagadnienia kreacji i obsady jego konstytucyjnych organów. W Państwach Członkowskich nie istnieje konsensus konstytucyjny ani konsensus legislacyjny w przedmiocie powołania sędziego. Oczywiste jest, że uregulowania konstytucyjne Państw Członkowskich różnią się w zasadniczym stopniu i w zasadniczych kwestiach, tak co do demokratycznej legitymizacji procesu powołania, rodzajów sądów i sędziów, podmiotów upoważnionych do powoływania sędziów, jak i co do istnienia albo zakresu kontroli sądowej procesu nominacyjnego (por. opracowanie Prezesa Trybunału Federalnego G. Hirscha, *Appointing of Supreme Court Judges Examination of Situation in Individual Countries*, http://network-presidents.eu/sites/default/files/Report_Hirsch_eng%5B1%5D.pdf (dostęp: 14.01.2020)). Artykuł 19 TUE nie określa kryteriów powołania, podmiotu powołującego, ani nie zwalnia Państwa Członkowskiego z konstytucyjnego

obowiązku zagwarantowania demokratycznej legitymizacji powołania sędziego. Także żaden inny przepis prawa unijnego nie reguluje tej materii.

25. W myśl Konstytucji RP sędziego powołuje dysponujący demokratyczną legitymacją, wybierany w wyborach powszechnych, Prezydent RP (art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 w zw. z art. 126 ust. 1 i 2 w zw. z art. 127 ust. 1 oraz w zw. z zasadami demokracji, pewności prawa i zaufania do państwa wywodzonymi art. 2 Konstytucji RP). Powołanie sędziego przez Prezydenta RP jest aktem prawa ustrojowego, polegającym na kształtowaniu substratu osobowego władzy sądowniczej, który – w myśl utrwalonego, jednolitego orzecznictwa – nie podlega kontroli sądowej (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2008 r., Kpt 1/08; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17; 20 marca 2013 r., I OSK 3129/12; 17 października 2012 r., I OSK 1876/12; I OSK 1877/12; I OSK 1889/12; postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2012 r.: I OSK 1870/12; I OSK 1871/12; I OSK 1878/12; I OSK 1879/12; I OSK 1880/12; I OSK 1881/12; I OSK 1885/12; I OSK 1886/12; I OSK 1887/12; I OSK 1888/12; postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 października 2012 r.: I OSK 1872/12; I OSK 1873/12; I OSK 1874/12; I OSK 1875/12; I OSK 1882/12; I OSK 1883/12; I OSK 1890/12; I OSK 1891/12; wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 59/18; 27 marca 2019 r., I NO 8/19; 1 lipca 2019 r., I NO 70/19; 24 lipca 2019 r., I NO 86/19; 6 września 2019 r., I NO 99/19; postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 października 2019 r., I NOZP 2/19). Powołanie na urząd sędziego stanowi wyraz suwerennej kompetencji głowy państwa (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08, OSNP 2011, nr 7-8, poz. 114).

26. Prerogatywa Prezydenta RP pozostaje w harmonii z zasadą podziału władzy, gwarantuje równowagę władz w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10 Konstytucji RP). Stanowi istotny element mechanizmu równowagi i hamowania władz (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12). Odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami, gdyż wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r., K 45/07). Mechanizmy te mają zapobiegać koncentracji i

nadużyciom władzy państwowej, a tym samym gwarantować poszanowanie kompetencji każdej z nich i stworzenie podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa. Mają więc zapewniać sprawowanie władzy zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 14 kwietnia 1999 r., K 8/99; 15 stycznia 2009 r., K 45/07 oraz 27 marca 2013 r., K 27/12). Istotnym elementem mechanizmu równoważenia i hamowania władzy sądowniczej jest kompetencja Prezydenta RP do powoływania sędziów (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12). Kompetencja ta ma charakter władczy i stanowi przejaw wzajemnego oddziaływania władz, a ściślej równoważenia kompetencji władzy sądowniczej przez władzę wykonawczą, do której należy Prezydent RP (K. Weitz, *Komentarz do art. 179 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Komentarz*, t. II, s. 1045–1046, J. Sułkowski, *Uprawnienia prezydenta do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 54). Separacja i odrębność władzy sądowniczej odnosi się więc przede wszystkim do realizacji jej podstawowej, jurysdykcyjnej funkcji. W zakresie wymierzania sprawiedliwości obowiązuje bowiem całkowity zakaz ingerencji organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w działania sądów i trybunałów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2016 r., P 126/15). Natomiast kreowanie składu osobowego trzeciej władzy jest włączone w mechanizm równoważenia kompetencji w ramach zasady podziału władzy. Istotnym elementem tego procesu są kompetencje Prezydenta RP (art. 179 Konstytucji). Jego rola ustrojowa w tym zakresie ma podstawowe znaczenie dla oceny charakteru prawnego i rangi czynności powołania na urząd sędziego, stanowi również ważną gwarancję konstytucyjnego standardu prawa do sądu (postanowienie NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12).

27. Prezydent RP powołując sędziego zapewnia mu niezbędną demokratyczną legitymizację oraz legitymizację całej władzy sądowniczej. Urzeczywistnia tym samym podstawową zasadę ustroju – wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, zawartego w jej pierwszym rozdziale „Rzeczpospolita” – zasadę demokratyzmu. Prezydent RP powołując sędziów zapewnia także ciągłość władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP).

28. W literaturze prawa konstytucyjnego – jeszcze przed wyjaśnieniem w orzecznictwie znaczenia prerogatywy Prezydenta RP do powołania sędziego –

stosunek łączący sędziego z Rzeczpospolitą za sprawą aktu Prezydenta określano mianem «stosunku kreacyjnego», mającego swe źródło w prawie konstytucyjnym (P. Czarny, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa. Uprawnienia kreacyjne Prezydenta wobec sądów*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006). Powołanie sędziego przez Prezydenta RP opiera się bowiem na normach konstytucyjnoprawnych (por. A. Kijowski, *Odrębności statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 6). Pogląd ten pozostaje nadal aktualny (J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 59-60; M. Masternak-Kubiak, uwaga nr 6 do art. 179, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX).

29. Przyjęta konstrukcja ustrojowa kontynuuje tradycje konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej (zob. art. 76 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z 17 marca 1921 r., Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267 oraz art. 13 ust. 1 i 65 ust. 1 Konstytucji RP z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227, a także W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 507, A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziów w nowym ustroju sądowym*, Gazeta Sądowa Warszawska z 1928, nr 10, s. 145 i n.; S. Starzyński, *Kilka słów o niezawisłości sądowej wedle art. 77–78 Konstytucji polskiej*, „Czasopismo Sędziowskie” 1931, nr 7-8, s. 153–157).

30. Uregulowania Konstytucji RP dotyczące powołania sędziego stanowią jedną z podstawowych struktur konstytucyjnych ze względu na ich ścisłe powiązanie z podstawowymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej. Władza sądenia w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej wymaga demokratycznej legitymizacji, trwałego uzasadnienia w woli społeczeństwa (art. 2 i 4 Konstytucji RP). Uregulowania konstytucyjne urzeczywistniają tym samym podstawowe funkcje i wartości Rzeczypospolitej Polskiej. Z mocy Konstytucji RP nie podlegają one przekazaniu Unii ani innym organizacjom międzynarodowym na podstawie art. 90 Konstytucji RP.

VII.

31. Jak wskazano w najnowszej literaturze „Władza sędziowska wykonywana przez sędziego ma realny charakter, choć nie należy przeceniać jej znaczenia w triadzie poszczególnych rodzajów władzy. Urząd sędziego (*officium iudicis*) to ściśle określony zakres tej władzy powierzony konkretnemu sędziemu. Powierzenie władzy

sądowniczej, nadanie prawa do sądenia, to prerogatywa władcy, głowy państwa, osoby sprawującej w państwie najwyższą godność. Powołanie na urząd sędziego, inaczej nadanie prawa jurysdykcji, nadanie tytułu do wykonywania władzy sądowniczej ucieleśnia prawo wskazanej osoby do wykonywania władzy sądowniczej. Powołuje na urząd sędziego prezydent, zgodnie z art. 144 ust 3 pkt 17 Konstytucji, powołanie nie wymaga kontrasygnaty premiera” (za: M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019, s. 39; także: J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 11-12, s. 19).

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 (np. KRS – zob. *a contrario* art. 45 u.KRS). Nie jest w szczególności dopuszczalne ustalenie istnienia albo nieistnienia tego stosunku na drodze sądowej (np. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09). Ponieważ władza sądenia w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej wynikająca ze stosunku ustrojowego nie może mieć wymiaru abstrakcyjnego i pustego treściowo, lecz dotyczy zawsze określonego jej zakresu, urzeczywistniającego się wyłącznie w określonym sądzie, nie jest z konstytucyjnych powodów dopuszczalne jej odseparowanie od tego sądu. Dlatego sąd, w skład którego wchodzi taki sędzia, z powodu niepodważalności aktu powołania oraz niepodważalności wynikającego z niego stosunku ustrojowego, nie może być uznany za nieprawidłowo obsadzony w rozumieniu art. 379 pkt 4 i art. 401 pkt 1 k.p.c., art. 439 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.) oraz art. 183 § 1 pkt 4 i art. 271 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.). Ponieważ sąd nie ma wymiaru abstrakcyjnego, lecz musi być zawsze obsadzony przez sędziego (zob. M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019, s. 48), dlatego – skoro nie jest dopuszczalne badanie ważności lub skuteczności aktu powołania i wynikającego z niego stosunku ustrojowego – to nie może być również z powodu uchybień w procedurze nominacyjnej (przedpowołaniowej), dopuszczalne stwierdzenie nieważności postępowania przed tym sądem na podstawie art. 379 pkt

4 i art. 401 pkt 1 k.p.c., art. 439 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k. oraz art. 183 § 1 pkt 4 i art. 271 pkt 1 p.p.s.a. Do podobnych wniosków doszedł – przy daleko słabszych postawach normatywnych – Sąd Najwyższy w uchwale z 20 lutego 2008 r., III SZP 1/08 (pkt 2 sentencji i pkt. 15 uzasadnienia). Tym bardziej więc ewentualne wadliwości postępowania nominacyjnego nie mogą uzasadniać twierdzenia jakoby czynności procesowe tak obsadzonego sądu były nieistniejące. Odmienna wykładnia ww. przepisów nie znajduje uzasadnienia w normach prawa międzynarodowego i nie może być uzasadniana zasadami wykładni przyjaznej prawu międzynarodowemu, lojalnej współpracy, lub wzajemnego zaufania. Wzajemne zaufanie Państw Członkowskich oraz lojalną współpracę sądową w Unii mogą zapewnić tylko sędziowie wewnątrznie niezawisli i niepodlegający wpływom zewnętrznym, a więc ci, którym Rzeczpospolita Polska gwarantuje nieusuwalność.

33. Nieważność postępowania może natomiast wynikać z okoliczności następczych względem aktu powołania sędziego lub zewnętrznych względem stosunku ustrojowego łączącego sędziego z Rzeczpospolitą przez Prezydenta RP. Uchybienia sędziego mogą bowiem przybrać taki rozmiar, że postępowanie obciążone będzie wadą nieważności. Mogą one stanowić również w skrajnych przypadkach odrębną podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego. Artykuł 180 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019, s. 39).

34. W postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2019 r., I OZ 550/19, wydanym po ogłoszeniu analizowanego wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. dodatkowo wyjaśniono, że brak podstaw do wznowienia postępowania z powodu nieważności zakończonego wydaniem orzeczenia przez sąd, w skład którego wchodził sędzia wskazany przez KRS wyłonioną uchwałą Sejmu RP z 6 marca 2018 r., wynika także z tego, że spełnienie przez kandydata wymagań określonych w przepisach prawa nie daje mu uprawnienia do powołania przez Prezydenta RP na urząd sędziego, a Prezydent RP ma prawo odmowy uwzględnienia wysuniętych przez KRS wniosków, jeżeli sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja RP (podobnie także postanowienie Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., IV KO 138/19).

35. Nawet skuteczne wykazanie przed TK wadliwości procedury nominacyjnej nie uzasadnia stwierdzenia nieważności aktu powołania lub stosunku ustrojowego z niego wynikającego, ani wznowienia konkretnych postępowań przed sądem, w którym zasiadał sędzia wyłoniony tej procedurze. Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny, „wznowienie postępowania zakończonego powołaniem sędziego przez Prezydenta RP prowadziłoby do powstania skutków niezgodnych z Konstytucją RP”, a osoby, których kandydatury zostały odrzucone przy zastosowaniu zakwestionowanego przepisu ustawowego lub zostały pozbawione prawa do zaskarżenia uchwały KRS niezgodnie z Konstytucją RP, „mają możliwość ponownego ubiegania się o wolne stanowiska sędziowskie na zasadach określonych w przepisach, które powinny zostać ustanowione po wejściu w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego” (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 29 listopada 2007 r., SK 43/06; 27 maja 2008 r., SK 57/06).

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.

37. Dopuszczenie kwestionowania aktów ustrojowych Prezydenta RP lub wynikających z nich stosunków ustrojowych mogłoby prowadzić do sparaliżowania na wiele lat każdego postępowania sądowego przez pozywanie kolejnych sędziów zasiadających w składach orzekających we wszystkich instancjach w trybie art. 189 k.p.c. o ustalenie nieistnienia prawa – wynikającego ze stosunku ustrojowego – upoważniającego ich do wydawania wyroków w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczyć to może każdej, nawet rzekomej wadliwości, jak np. powołania przez Radę Państwa PRL lub przez Marszałka Sejmu pełniącego obowiązki Prezydenta RP. Jest oczywiste, że przyjęcie tej koncepcji godziłoby w samą istotę prawa do sądu bezwzględnie chronioną przez art. 45 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 2 zd. 2, jak i art. 47 w zw. z art. 51 ust. 1 zd. 1 Karty Praw

Podstawowych i art. 19 TUE oraz przez art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przyjęcie takiego poglądu czyniłoby iluzorycznym prawo strony do efektywnego rozstrzygnięcia, a następnie jego wykonania. Naruszałoby również zasadę pewności prawa i zaufania do państwa oraz gwarancję nieusuwalności sędziego, o której mowa w art. 180 Konstytucji RP. Prowadziłoby w końcu do niedopuszczalnego utożsamienia aktów kreacyjnych głowy państwa oraz wynikających z nich stosunków ustrojowych ze stosunkami cywilnymi lub pracowniczymi.

VIII.

38. W pkt 144 wyroku z 19 listopada 2019 r. TSUE wykazał, że KRS działająca na podstawie u.KRS w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 3 ze zm.), w skład której powołani zostali sędziowie uchwałą Sejmu RP z 6 marca 2018 r., została utworzona wskutek skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu, że 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, a 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 wybranych przez Sejm do 23 z 25 członków, których liczy ten organ, że proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie mógł być obarczony nieprawidłowościami. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił dodatkowo, że brać również można pod uwagę sposób, w jaki KRS 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 (pkt 144). Stosując te kryteria Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, stwierdził, że KRS nie jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej (pkt 40-60).

39. Niezależność w polskim prawie konstytucyjnym jest pojmowana przede wszystkim jako wolność od ingerencji w wykonywanie funkcji i kompetencji oraz wyodrębnienie organizacyjne (orzeczenie pełnego składu Trybunału

Konstytucyjnego z 9 listopada 1993 r., K 11/93; wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., K 34/15), a także jako zakaz wykonywania tych kompetencji przez inne podmioty. Ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie mogą zatem sprawować wymiaru sprawiedliwości, ani wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 3 grudnia 2015 r., K 34/15; z 19 lipca 2005 r., K 28/04; z 29 listopada 2005 r., P 16/04) i które Trybunał Konstytucyjny określa mianem „jądra kompetencyjnego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r., K 31/12). Zasada niezależności nie może być jednak interpretowana w sposób niweczący konieczne związki z innymi elementami państwa, a w konsekwencji, w sposób godzący w zasadę współdziałania władz w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zob. preambuła Konstytucji). Nawet niezależność i odrębność sądów nie może być interpretowana w ten sposób, by prowadziła do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymać, hamować działania pozostałych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., K 12/03, a także wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r., K 45/07).

40. Sąd Najwyższy w powiększonym składzie zwraca uwagę, że KRS, podobnie do innych konstytucyjnych organów o gwarantowanej niezależności – zarówno z punktu widzenia polskiego prawa konstytucyjnego, jak i prawa Unii – tj. Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Polityki Pieniężnej, jest organem kolegialnym, łączącym z mocy samej Konstytucji RP różne władze. Osoby powołane do KRS przez te władze powinny współdziałać w Radzie w realizacji jej celów. Jak stwierdza L. Garlicki, Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem władzy sądowniczej, lecz organem uplasowanym pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, którego zadaniem jest m.in. pośredniczenie w podejmowaniu przez egzekutywę i legislatywę najważniejszych decyzji dotyczących sądownictwa (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 330).

41. Krajowa Rada Sądownictwa jest z mocy Konstytucji RP powiązana strukturalnie z władzą ustawodawczą, wykonawczą, a także sądowniczą, skoro jest emanacją tych władz. Związek ten ma charakter formalny. W tym aspekcie – kierując

się kryteriami formalnymi sformułowanymi w wyroku TSUE – można stwierdzić brak niezależności Rady od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Uwzględniając natomiast okoliczności faktyczne, wskazane w wyroku TSUE, stwierdzić trzeba, że mogą być one wykazane *ad casum*, przy ocenie działań Rady, przede wszystkim przy ocenie legalności uchwał Rady. Odwołujący się może, wykazując tę okoliczność, bazować m.in. na domniemaniach faktycznych. Badanie to powinno uwzględniać stopień zależności Rady od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nie można też abstrahować od faktu, iż zagrożeniem dla niezależności Rady, a pośrednio dla niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów, mogą być różne wpływy: bezpośrednie, w postaci zaleceń lub bardziej pośrednie, na podejmowane decyzje. Wszyscy jej członkowie, a zwłaszcza niezawisli sędziowie zasiadający w Radzie zobowiązani są prawnie i etycznie do szczególnego szanowania niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów.

42. Konstytucja gwarantuje KRS udział w postępowaniu nominacyjnym sędziów (art. 179 Konstytucji RP). Ma również zapewniony udział w powoływaniu nominacyjnym asesorów. Jak podkreśla się w orzecznictwie i doktrynie, wzajemne stosunki Prezydenta RP oraz KRS nie są symetryczne, ponieważ to Prezydent RP powołuje sędziów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienie TK z 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08; L. Garlicki, *Komentarz do art. 179* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 5). Niemniej, z określonego w art. 179 Konstytucji RP normatywnego modelu współdziałania Prezydenta RP z Krajową Radą Sądownictwa wynikają istotne wnioski dla praktyki nominacyjnej. W pierwszej kolejności wyprowadzić z niego należy wniosek o obowiązku przedstawiania przez Radę i powoływania przez Prezydenta RP wyłącznie kandydatów spełniających warunki ustawowe do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, tak etyczne, jak i merytoryczne, dających rękojmię należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W dalszej kolejności wyprowadzić z niego należy wniosek o zakazie powoływania sędziego w razie uchylecia uchwały KRS przez Sąd Najwyższy oraz nakazie niepowoływania sędziego do momentu uprawomocnienia się uchwały KRS z innych powodów niż jej uchylenie przez Sąd Najwyższy, a także o zakazie przedstawiania Prezydentowi RP wniosków do momentu uprawomocnienia się uchwały.

IX.

43. Sąd Najwyższy nie bada naruszeń przepisów prawa Unii, jeżeli strona nie wskazała ich jako podstawy skargi kasacyjnej, chyba że występuje potrzeba zwrócenia się z zagadnieniem wstępnym do Trybunału Sprawiedliwości (wyrok Sądu Najwyższego z 18 grudnia 2006 r., II PK 17/06, a także T. Ereciński, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, *System Prawa Procesowego Cywilnego, t. III cz. 2, Środki zaskarżenia*, red. J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 949). Sąd Najwyższy w składzie powiększonym podziela ten pogląd. Związanie Sądu Najwyższego granicami podstaw przy rozpoznawaniu odwołań od uchwał KRS także wynika wprost z przepisów prawa (art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS). Jeżeli więc skarżący nie powoła jako podstawy określonego naruszenia prawa, to Sąd Najwyższy nie może uchylić uchwały z uwagi na to niewskazane naruszenie, nawet jeżeli je dostrzegł. Sąd Najwyższy czyni jednak w tym miejscu istotne zastrzeżenie. Zdaniem Sądu Najwyższego w powiększonym składzie przepisy prawa Unii należy uwzględnić również wówczas, gdy jest oczywiste, że regulują ten sam przedmiot, co prawo krajowe, którego naruszenie zostało wskazane jako podstawa odwołania, i gdy występuje możliwość bezpośredniego zastosowania prawa unijnego lub konieczność dokonania wykładni przepisów prawa krajowego zgodnie z przepisami unijnymi. Taka przyjazna wykładnia jest dopuszczalna także dlatego, że w postępowaniu odwoławczym od uchwał KRS Sąd Najwyższy stosuje przepisy o skardze kasacyjnej odpowiednio.

44. Uchwała KRS w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydata do powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego podlega uchyleniu, w granicach zaskarżenia. Może się tak stać wówczas, gdy uchwała została zaskarżona i nie stała się prawomocna w całości (art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 w zw. z art. 43 ust. 2 u.KRS). Jeżeli uchwała nie zostanie zaskarżona w terminie, to z mocy prawa staje się prawomocna i może, choć nie musi, być podstawą wykonania przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 179 Konstytucji RP. Sąd Najwyższy nie ma i nie powinien mieć kompetencji do działania z urzędu, wbrew zasadzie skargowości i dyspozycyjności.

45. Fundamentalne założenia przyjętego modelu kontroli uchwał KRS przez Sąd Najwyższy wymagają więc niezbędnej aktywności uczestników postępowania nominacyjnego. Jest tak dlatego, że przyjęty model kontroli uchwał przez Sąd

Najwyższy bazuje na modelu kasacyjnym i odpowiada w pełni ustrojowej charakterystyce i ramom działania KRS oraz Sądu Najwyższego określonym w Konstytucji RP i ustawach. Model kasacyjny ma uniwersalny charakter, służy adekwatnie do wykonywania konstytucyjnych i ustawowych zadań i kompetencji Sądu Najwyższego w sprawach należących do jego właściwości, w tym, w sprawach z zakresu prawa UE (por. T. Ereciński, J. Gudowski, *System Prawa Procesowego Cywilnego, t. III cz. 2, Środki zaskarżenia*, red. J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 884–1086). Przyjęty model kontroli uchwał KRS realizuje zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich, której nie uchyla zasada skuteczności prawa UE.

46. Wadliwości uchwały wynikającej z braku niezależności KRS nie można utożsamiać z nieistnieniem uchwały ani jej nieważnością z mocy samego prawa, ani z nieważnością postępowania przed KRS. Wadliwość wynikająca z braku niezależności KRS nie może być utożsamiana z nieważnością w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego (art. 156 k.p.a.), skoro w postępowaniu przed Radą zgodnie z art. 2 u.KRS nie stosuje się przepisów k.p.a. Brak też podstaw do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego (np. art. 58 k.c.), skoro ten akt prawny „reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi.” (art. 1). Z całą pewnością, podejmowanie przez KRS uchwał w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na urząd sędziego nie mieści się w sferze „stosunków cywilnoprawnych”, ponieważ jest to akt o charakterze ustrojowym.

47. Sąd Najwyższy w powiększonym składzie podkreśla, że także przepis art. 379 k.p.c. nie może być podstawą przyjęcia, że uchwała KRS lub postępowanie przed Radą są w pewnych przypadkach nieważne. Po pierwsze, zgodnie z art. 44 ust. 3 u.KRS do postępowania przed Sądem Najwyższym w przedmiocie odwołania od uchwały KRS stosuje się przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej. Przepisy k.p.c. mają więc zastosowanie do postępowania przed Sądem Najwyższym, ale nie wprowadzają dodatkowych podstaw wadliwości uchwał ani postępowania przed KRS. Regulacja art. 44 ust. 1 u.KRS, określająca podstawy wadliwości uchwały, jest autonomiczna i wyczerpująca. Brak więc podstaw nawet do odpowiedniego stosowania art. 379 k.p.c., jako określającego dodatkowe podstawy uchylenia (wadliwości) uchwały KRS. W tym zakresie, w postępowaniu przed Sądem Najwyższym nie ma zastosowania art. 398¹³ § 1 k.p.c. *in fine*. Po drugie, nieważność postępowania nie oznacza nieważności orzeczenia (aktu kończącego postępowanie), a jedynie jego

wzruszalność z uwagi na uchybienia przepisom procesowym. Innymi słowy, nawet zastosowanie art. 379 k.p.c. do postępowania przed KRS nie prowadziłyby do wniosku o „nieważności” uchwały, a jedynie do skutku w postaci nieważności postępowania przed Radą. Teza o stosowaniu art. 379 k.p.c. do uchwał Rady prowadziłyby do nieakceptowalnego wniosku, że skoro uchwała KRS może być uznana za nieważną na podstawie art. 379 k.p.c., to Rada – chcąc uchronić się przed nieważnością postępowania – powinna postępować w ten sposób, aby nie naruszać tego przepisu. Oznaczałoby to, że art. 379 k.p.c. wyznacza nienaruszalne standardy postępowania przed KRS. Prowadziłoby to do całkowicie bezpodstawnego wniosku, jakoby art. 379 k.p.c. miał na mocy art. 44 ust. 3 u.KRS w zw. z art. 389¹³ § 1 k.p.c. zastosowanie w postępowaniu przed Radą.

48. Wniosku o nieważności uchwały KRS lub postępowania z mocy samego prawa nie można też wyprowadzić z brzmienia art. 21 ust. 1 u.KRS, zgodnie z którym „do ważności uchwał Rady potrzebna jest obecność co najmniej połowy jej składu”. Pojęcie „ważności” zostało użyte w tym przepisie w swoistym znaczeniu, odnoszącym się do dopuszczalności podjęcia uchwały ze względu na liczbę obecnych członków KRS (kworum). Nie oznacza to, że uchwała podjęta przy braku kworum jest „nieważna”, ale jedynie to, iż jest zaskarżalna i podlega uchyleniu na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS jako sprzeczna z prawem (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 5 listopada 2019 r., I NO 117/19). Jest też oczywiste, że przepis dotyczący kworum – art. 21 ust. 1 u.KRS – nie może być interpretowany rozszerzająco i uzasadniać twierdzenia, że sędziowska część KRS w ogóle nie istnieje (nie jest obecna) ze względu na sposób jej wyboru.

49. Sąd Najwyższy nie dostrzega też możliwości uznania uchwały KRS lub postępowania przez Radą za nieważne z uwagi na ogólne zasady prawa publicznego. Pomijając brak normatywnych podstaw do przyjęcia takiej konstrukcji, sprzeciwia się temu przede wszystkim zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i pewności prawa. Nie do przyjęcia jest bowiem sytuacja, w której strony postępowań przed sądem pozostawałyby w niepewności co do niewadliwości powołania sędziego (jego statusu), a sąd odwoławczy w celu zweryfikowania prawidłowości powołania sędziego byłby zobowiązany z urzędu w każdej sprawie badać wszystkie okoliczności potencjalnie mogące wskazywać na ustrojowe wady organu lub praktyki jego działania.

50. W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że stwierdzenie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka naruszenia prawa do sądu, nie uzasadnia wznowienia postępowania cywilnego (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 30 listopada 2010 r., III CZP 16/10; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2015 r., SK 21/14). Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. w ogóle nie stwierdza naruszenia prawa do sądu a jedynie wskazuje katalog okoliczności, które mogą być pomocne przy wykładni art. 47 Karty. Jak wynika z wyjaśnień dotyczących art. 47 Karty, które na mocy art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i art. 52 ust. 7 tej Karty podlegają uwzględnieniu przy dokonywaniu jej wykładni, akapity pierwszy i drugi art. 47 Karty odpowiadają art. 6 ust. 1 i art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătorească Horățiu-Vasile Cruduleci, C-205/15 i przytoczone tam orzecznictwo). Z art. 52 ust. 1 Karty wynika, iż prawo do skutecznej ochrony sądowej nie jest prawem o charakterze bezwzględnym i może podlegać ograniczeniom, w szczególności w celu ochrony praw i wolności innych osób (wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 grudnia 2019 r., Umwelthilfe, C-752/18). Oczywiście jest zatem, że wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. nie może być podstawą wznowienia postępowania cywilnego.

51. Wznowienie postępowania musi wynikać tylko z jednoznacznie określonych i ściśle interpretowanych podstaw ustawowych. Orzeczenie ETPCz stwierdzające naruszenie art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka nie stanowi żadnej z nich (postanowienie Sądu Najwyższego z 23 października 2008 r., V CO 28/08). Z prawa międzynarodowego nie wynika, że wszystkie standardy prawa do sądu i różne postaci wadliwości procesowych z nimi związane muszą być utożsamiane z ustawowymi podstawami wznowienia postępowania (zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 8 lipca 2003 r., 15227/03, Lyons przeciwko Zjednoczonemu Królestwu; P. Grzegorzczak, *Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 6, s. 24–29; T. Zembrzuski, *Wpływ wyroku ETPC na dopuszczalność wznowienia postępowania cywilnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 2, s. 12).

52. Artykuł 45 ust. 1 u.KRS tworzy samodzielną podstawę do ponownego rozpoznania sprawy zakończonej uchwałą Rady przez samą Radę. Jak wyjaśnił Sąd

Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 22 listopada 2013 r., III KRS 224/13, unormowana przepisem art. 45 ust. 1 u.KRS instytucja ponownego rozpoznania sprawy zbliżona jest do instytucji wznowienia postępowania, jednak, wobec wyraźnego ustawowego wyłączenia stosowania przepisów k.p.a. oraz braku odesłania do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, w postępowaniu przed KRS, regulację art. 45 należy traktować jako odrębną od unormowań tychże aktów i zarazem kompleksową.

53. Sąd Najwyższy w powiększonym składzie stwierdza, że art. 45 ust. 2 u.KRS wyklucza wznowienie postępowania po powołaniu sędziego przez Prezydenta RP. To stanowisko ustawodawcy bazuje na jednolitym orzecznictwie TK, zgodnie z którym nawet poważne wady procedury nominacyjnej nie uzasadniają wznowienia postępowania po powołaniu przez Prezydenta RP kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, gdyż wznowienie postępowania byłoby niezgodne z Konstytucją RP (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 29 listopada 2007 r., SK 43/06; 27 maja 2008 r., SK 57/06).

54. Podobnie ustrojowe wady normatywnego modelu asesury nie pozostają w jakimkolwiek związku z podstawami wznowienia postępowania cywilnego lub postępowania przed KRS. „Błędem byłoby dopatrywanie się jakiegokolwiek analogii z sytuacją, gdy rozstrzygnięcie zostało wydane przez organ niewłaściwy, źle legitymizowany lub niewłaściwie obsadzony” (wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., SK 7/06). Jak podkreślił pełny skład TK wadliwość ukształtowania organu ze względu na brak wymaganych konstytucyjnie cech niezależności i niezawisłości nie musi przesądzać o niekonstytucyjności treści rozstrzygnięcia lub zastosowanej procedury jego wydania. Wartości związane z cechą prawomocności przemawiają za ochroną takich uchwał KRS. Gdy niekonstytucyjność dotyczy przepisów ustrojowych, nie ma podstaw do wznowienia postępowań, których niekonstytucyjna norma ustrojowa była *conditio sine qua non*. Z tej samej przyczyny Trybunał zdecydował, że nie przyzna przywileju korzyści nawet podmiotom, które skutecznie wniosły skargę konstytucyjną (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., SK 7/06).

55. Wykazanie przez odwołującego się, że brak niezależności KRS wywarł wpływ na treść zaskarżonej uchwały, przesądza o obowiązku jej uchylecia. W myśl wyroku TSUE brak niezależności KRS jest na tyle istotny, że musi być on uznany za

samoistną podstawę uchylenia uchwały KRS. Sąd Najwyższy nie wyklucza na tej płaszczyźnie również wykorzystania domniemań faktycznych. Okażą się one przydatne zwłaszcza wtedy, gdy wpływ braku niezależności KRS na treść uchwały wynikać może, w szczególności, z całkowitego pominięcia opinii właściwych zgromadzeń, kolegiów oraz wizytatorów, o których mowa w art. 35 ust. 2 u.KRS. Ponadto, posiłkowanie się przez odwołującego się domniemaniami faktycznymi może być uzasadnione, gdy odwołujący się wykaże brak transparentności w procedurze wyłaniania członków Rady. Natomiast, jeżeli odwołujący się nie wykaże jakiegokolwiek realnego wpływu zależności Rady od władzy wykonawczej lub ustawodawczej na treść uchwały, lub gdy konkurs na urząd sędziego wygrała osoba o obiektywnie wysokich kwalifikacjach etycznych i merytorycznych, dająca rękojmię należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, to wówczas nie będzie podstaw do stwierdzenia niezgodności z prawem uchwały Rady i jej uchylenia. Nie każda bowiem decyzja Krajowej Rady Sądownictwa ma wpływ na niezależność sądu lub niezawisłość sędziego albo asesora (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18).

X.

56. Jeżeli postępowaniem, w ramach którego dopuszczalne jest badanie legalności procesu nominacyjnego, jest postępowanie przed Sądem Najwyższym z odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (art. 44 ust. 1 i 3 u.KRS), to sądowa kontrola uchwał KRS przez Sąd Najwyższy musi być tak ukształtowana, aby zapewnić pełną skuteczność prawu Unii. Droga do jej zapewnienia wiedzie przez eliminację z obrotu prawnego uchwał KRS w sytuacjach określonych w pkt. 147-151 w związku z pkt. 145 wyroku TSUE (zob. wyżej pkt. 4 i 15). Obowiązek uchylenia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w warunkach określonych w pkt 147-151 wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. przesądza o jej zaskarżalności wbrew art. 44 ust. 1 zd. 2 u.KRS. Z art. 47 Karty wynika, że skuteczna kontrola sądowa uchwał KRS powinna dotyczyć uchwał zawierających wnioski o powołanie sędziów Sądu Najwyższego. W ocenie Sądu Najwyższego niezgodność art. 44 ust. 1 zd. 2 u.KRS z art. 47 Karty należy wyeliminować działając na podstawie art. 91 ust. 2 Konstytucji RP. Nie można bowiem przyjąć, że zaskarżenie uchwały KRS w ogóle nie jest dopuszczalne. Za przyjętą wykładnią przemawia okoliczność, iż w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepis art. 44 ust. 1 zd. 2 u.KRS

jest wtórnie niekonstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił już bowiem, że brak zaskarżalności uchwały KRS w sprawie indywidualnej, zawierającej wniosek o powołanie kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2008 r., SK 57/06; a także wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 29 listopada 2007 r., SK 43/06). Do tego samego wniosku prowadzi analiza wyroku TSUE (pkt 145).

Ponadto, przyjęcie, że uchwały zawierające wniosek o przedstawienie kandydata do powołania do Sądu Najwyższego mogą być zaskarżone, rodzi wątpliwość, czy są one zaskarżalne jako uchwały prawomocne, czy nieprawomocne. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, w wyroku z 19 lutego 2003 r., P 11/02, uznał art. 393⁴ § 2 k.p.c. za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jak podkreślił, kwestia o tak fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia ochrony interesów jednostki jak moment uprawomocnienia się orzeczenia musi zostać uregulowana w sposób, który nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych. Uwagi te odnieść należy do uchwał KRS.

57. Sąd Najwyższy stwierdza, że granice zaskarżenia uchwały KRS wyznacza interes publiczny. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13, której Sąd Najwyższy nadał moc zasady prawnej, zaznaczono, iż przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia w postępowaniu cywilnym jest interes prawny i pokrzywdzenie orzeczeniem (*gravamen*), i to także wtedy, gdy przepisy prawa wyraźnie tego warunku nie określają. Jednocześnie Sąd Najwyższy zaznaczył, że interes publiczny uzasadniać może wyjątki od tej zasady. Sąd Najwyższy nie wyjaśnił przy tym, w jaki sposób i w jakim zakresie interes publiczny wpływa na zaskarżalność uchwały KRS. Sąd Najwyższy w powiększonym składzie stoi na stanowisku, że uregulowania art. 47 Karty, art. 19 TUE oraz zasada efektywnej ochrony sądowej wpływają na wyznaczenie granic odwołania od uchwały KRS. Konstytucyjny charakter spraw z odwołania od uchwał KRS uzasadnia przyjęcie, że granice odwołania wyznacza nie tylko własny, aktualny i rzeczywisty interes skarżącego, lecz także interes publiczny. Wzgląd na obiektywne dobro wymiaru sprawiedliwości związane z brakiem powołań sędziowskich osób niedających rękojmi należytego wymiaru sprawiedliwości, niezawisłości i bezstronności przemawia za tym, aby – ilekroć odwołujący się wykaże okoliczność braku niezależności KRS lub okoliczności wskazane w pkt 125 wyroku TSUE lub łącznie okoliczności wskazane

w pkt 147-151 wyroku TSUE – Sąd Najwyższy uchylał uchwałę KRS nie tylko w części krzywdzącej odwołującego się, tj. w części pkt II dotyczącego odwołującego się, lecz także w części przedstawiającej wniosek o powołanie kontrkandydatów, tj. w pkt I. Sąd Najwyższy nie uchylałby jedynie uchwały w odniesieniu do osób nieobjętych wnioskiem o powołanie, które nie wniosły odwołania, gdyż w myśl art. 43 ust. 2 u.KRS uchwała w tej części, z chwilą upływu terminu zaskarżenia, staje się prawomocna.

Jednakże w sprawach, w których konkurs dotyczy większej lub równej liczby stanowisk sędziowskich niż liczba kandydatów, a interes publiczny, w szczególności zdefiniowany w wyroku TSUE, nie stoi temu na przeszkodzie, należy zgodnie z ogólnymi założeniami postępowania cywilnego uzależnić dopuszczalność odwołania od pokrzywdzenia odwołującego się uchwałą KRS i uznać, że kandydat, którego nie objęto wnioskiem o powołanie nie może domagać się uchylenia uchwały KRS w części obejmującej kandydata objętego tym wnioskiem (wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 59/18; 29 lipca 2019 r., I NO 89/19).

XI.

58. Sąd Najwyższy stwierdza, że samodzielną podstawą uchylenia uchwały KRS przez Sąd Najwyższy jest okoliczność wskazana przez TSUE w pkt 125 wyroku. Należy ją uznać za dyskwalifikującą kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Chodzi zarówno o brak kwalifikacji etycznych i charakterologicznych – podatność na wpływy lub aktywność osłabiającą niezawisłość – jak i pozostawanie w relacjach służbowych lub nieformalnych uzasadniających wątpliwość co do poszanowania wartości wskazanych w art. 47 Karty. Zdaniem Sądu Najwyższego niezależność wewnętrzna, rozumiana jako osobista postawa sędziego, stanowi jądro gwarancji niezawisłości sędziowskiej (por. P. Wiliński, P. Karlik, komentarz do art. 178, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 1013). Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, istota niezależności wewnętrznej polega na psychologicznej i intelektualnej samodzielności sędziego – „samodzielnie myśleć i działać” to znaczy kierować się własną wiedzą, własnym doświadczeniem życiowym i zawodowym, własnym sumieniem, własnym poczuciem sprawiedliwości. Niezawisłość jest świadomym wyborem zdania się na własny trud, intelektualny wysiłek ustalenia stanu faktycznego, znalezienia adekwatnego przepisu prawa, który powinien być zastosowany, dokonania wykładni tego przepisu z uwzględnieniem wszystkich możliwych wariantów interpretacyjnych,

odkodowania normy prawnej z uwzględnieniem nie tylko dosłownej treści przepisu, ale także założonej aksjologii – wszystkich tych czynności sędzia dokonuje albo sam, gdy orzeka w składzie jednoosobowym, albo wraz z innymi sędziami, którzy zasiadają razem z nim w składzie, ale wówczas tylko z ich udziałem, bez ingerencji zewnętrznej. Bezstronność sędziego jest więc rodzajem postawy intelektualnej także w tym znaczeniu, że polega na świadomym uwolnieniu się od wszelkich uprzedzeń, sympatii czy antypatii w stosunku do stron, na kierowaniu się w sposób rygorystyczny przy rozpoznawaniu sprawy i rozstrzyganiu sporu wyłącznie względami merytorycznymi. W świadomym wyborze wartości, których niezawisły sędzia się trzyma przy orzekaniu, pomaga jego charakter, postawa, a także walory etyczno-moralne, w tym odwaga, uczciwość, wewnętrzna integralność. Dlatego też można powiedzieć, że niezawisłość zależy od samych sędziów. Sędzia z charakterem jest niezawisły, sędzia, który go nie ma – niezawisły nie jest (K. Gonera, *Niezależność i niezawisłość sędziowska jako podstawa państwa prawa. Wewnętrzna (intelektualna) niezależność sędziego*, [w:] T. Wardyński, M. Niziołek (red.), *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych*, Warszawa 2009, s. 90–91 i 93).

XII.

59. Z wyroku TSUE wynika, że bezpośrednim adresatem obowiązków w nim skonkretyzowanych jest Sąd Najwyższy. Sąd Najwyższy, rozpoznając odwołania od uchwał KRS, powinien czuwać nad skuteczną realizacją wymogów konstytucyjnych oraz prawa UE. Nie ulega jednak wątpliwości, że także inne organy są zobowiązane do realizacji prawa Unii, w tym KRS. Także Prezydent RP może – wychodząc ponad wymagane przez prawo Unii minimum – zagwarantować prawidłowość procesu nominacyjnego. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18 zauważył, że KRS rekomendowała Prezydentowi RP do powołania „osobę nie spełniającą wymogów formalnych (brak wymaganego stażu) i osobę, wobec której został wydany prawomocny wyrok sądu dyscyplinarnego” (pkt. 70). Sąd Najwyższy nie zwrócił tam jednak uwagi na fakt, że Prezydent RP odmówił powołania tych osób. Sąd Najwyższy w powiększonym składzie stwierdza więc, że tak określony konstytucyjnie model powoływania sędziów skutecznie zapewnia realizację wymogów prawa Unii.

60. Sąd Najwyższy podkreśla, że celem podjętej uchwały jest rozstrzygnięcie wątpliwości co do wpływu wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. na model kontroli sprawowanej przez Sąd Najwyższy orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w granicach określonych w art. 26 u.SN. Specyfika sądu ostatecznej instancji wymaga także rozstrzygania w tych granicach zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości. Żaden inny organ nie może zwolnić Sądu Najwyższego z tego obowiązku.

61. Sąd Najwyższy, podejmując uchwałę, miał także na względzie okoliczność, że wyrok TSUE ma charakter precedensowy. Kształtuje on nową wykładnię prawa UE, która głęboko wkracza w materię konstytucyjną państw członkowskich. W związku z tym, wykonując powinności z niego wynikające w polskim porządku konstytucyjnym, Sąd Najwyższy wziął pod uwagę orzecznictwo TSUE, zgodnie z którym Państwa Członkowskie nie mają obowiązku zaprzestać stosowania krajowych regulacji prawa procesowego w celu zbadania i uchylecia prawomocnego orzeczenia sądowego, jeżeli okaże się, że narusza ono prawo unijne. Stabilność prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowy wymiar sprawiedliwości wymagają, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących od nich środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla nich terminów, były niepodważalne (wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 16 marca 2006 r., C-234/04, *Rosmarie Kampferer przeciwko Schank & Schick GmbH*; por. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 29 listopada 2007 r., SK 43/06; 27 maja 2008 r., SK 57/06).

Mając na uwadze powyższe okoliczności, Sąd Najwyższy uchwalił, jak na wstępie.