

**Wystąpienie RPO na rozprawę 22 września 2020 r.****C-508/19 *Prokurator Generalny***

Pełnomocnicy Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie:

dr hab. Maciej Taborowski, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

dr Paweł Filipek, Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego

**PLAN**

Wysoki Trybunał, Rzecznik Praw Obywatelskich odniesie się do **sześciu** zagadnień:

I. Artykuł 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych znajdują zastosowanie do niniejszej sprawy.

II. Sąd krajowy ostatniej instancji może badać umocowanie oraz gwarancje niezawisłości i bezstronności osoby powołanej na stanowisko sędziowskie z naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 1)

III. Nie jest sędzią w rozumieniu prawa Unii osoba powołana na stanowisko sędziego SN w wyniku procesu nominacyjnego przeprowadzonego z naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 3).

IV. Zasada pewności prawa oraz gwarancja nieusuwalności sędziów nie mogą wynagradzać intencjonalnego, systemowego naruszania prawa przez władze krajowe.

V. Czynności i akty dokonane przez osobę nie spełniającą wymogów „sędziego” w rozumieniu prawa Unii, nie wywołują zamierzonych skutków prawnych (pytanie nr 1)

VI. Właściwość sądową do rozpoznania pozwu w postępowaniu głównym może posiadać jedynie organ odpowiadający wymogom skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 5)

VII. Podsumowanie

VIII. (Uwaga końcowa)

## WYSTAPIENIE

**I. Artykuł 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych znajdują zastosowanie do niniejszej sprawy.**

1. **Po pierwsze**, sprawa dotyczy statusu osoby powołanej z rażącym naruszeniem prawa na stanowisko sędziego w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Osoba ta mogąc rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, **musi spełniać integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej** (*ASJP*, pkt 40).
2. **Po drugie**, spełnienie tych wymogów, również objęte jest zasadą skutecznej ochrony sądowej – musi istnieć **możliwość weryfikacji** statusu i przymiotów sędziego oraz organu sądowego orzekającego w dziedzinach objętych prawem Unii.
3. **Po trzecie**, skoro status tego sędziego objęty jest wymogami skutecznej ochrony sądowej, to ustalenie sądu właściwego do rozpoznania krajowego sporu o ów status, także musi te wymogi spełniać.

**II. Sąd krajowy ostatniej instancji może badać umocowanie oraz gwarancje niezawisłości i bezstronności osoby powołanej na stanowisko sędziowskie z naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 1)**

4. Rozpatrzenie sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, ustanowiony na mocy ustawy, jest **indywidualnym prawem jednostki** (art. 47 KPP) oraz **niezbędnym elementem skutecznej ochrony prawnej** (art. 19 TUE). Każda jednostka powinna mieć **możliwość powołania się** na naruszenie tego prawa, a sąd Unii **możliwość oceny** postawionych zarzutów (*Simpson i HG*, pkt 55). Prawo krajowe winno zatem zapewnić ochronę spełnienia tych wymogów, w tym – wskazać organy sądowe i zasady postępowania w sprawach, gdy rodzą się wątpliwości co do sądowego statusu organu (zob. *A.K. i in.*, pkt 115).
5. Co więcej, każdy sąd **z urzędu** powinien badać prawidłowość utworzenia składu orzekającego w świetle wymogów prawa Unii, jeśli pojawi się w tym względzie poważna wątpliwość (*Simpson i HG*, pkt 57–58).

**III. Nie jest sędzią w rozumieniu prawa Unii osoba powołana na stanowisko sędziego SN w wyniku procesu nominacyjnego przeprowadzonego z naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 3).**

6. W świetle orzecznictwa strasburskiego oraz wyroku *Simpson i HG*, wymogi mianowania sędziów **mają za cel ograniczenie uznaniowości władz** pozasądowych, a zwłaszcza władzy wykonawczej w powoływaniu sędziów. Proces ten ma opierać się o **obiektywne kryteria i rzetelne procedury**. Jest kamieniem węgielnym niezawisłości sędziowskiej.
7. *Czy proces powołania sędziów do Sądu Najwyższego w 2018 r. odpowiadał tej charakterystyce?*
8. **Po pierwsze**, w sposób zasadniczy zmieniono procedurę wyboru sędziów. Upřednio wymieniono członków Krajowej Rady Sądownictwa – rekomendującej osoby do powołania. Przerwano przy tym konstytucyjnie gwarantowaną kadencję dotychczasowych członków KRS wybieranych przez sędziów. W ich miejsce organ władzy ustawodawczej wybrał osoby w większości **powiązane** z Ministrem Sprawiedliwości.
9. **Po drugie**, Proces wyboru był **pospieszny i powierzchowny**. Nie przeprowadzono realnej weryfikacji kandydatur. Opierano się na ograniczonym materiale, w większości przedłożonym przez samych zainteresowanych. Oceniano ich na podstawie kilkunastominutowych rozmów.
10. **Po trzecie**, promowano kandydatury **powiązane z organami władzy politycznej**, osób które podążały ścieżką przypodobania się władzy. Przykładowo, Pozwany został powołany przez Marszałka Sejmu na koordynatora zespołu określanego jako „**Komisja Antywenecka**”, złożonego z osób popierających większość rządzącą, a mającego odeprzeć krytyczną opinię Komisji Weneckiej o zmianach w polskim Trybunale Konstytucyjnym.
11. Z kolei w trakcie postępowania konkursowego przed KRS, Pozwany przedstawiał **apologetyczne** podejście do zmian wprowadzanych w sądownictwie. Oceniał, że „*Dzieje się rzecz nadzwyczajna, reformy stanowią okazję na sanację w obrębie władzy sądowniczej i zawodów zaufania publicznego*”. Mówił o: „*Podniesieni[uj] rangi zawodów prawniczych przez wzrost efektywności post[ępowañ] dyscyplinarnych*”; Przewidywał, że „*w sposób funkcjonalny Izba Dyscyplinarna w SN będzie/może bardzo efektywnie wpływać na ujednolicanie orzecznictwa*” (wszystkie cytaty z protokołu posiedzenia zespołu KRS oceniającego kandydatury do Izby Dyscyplinarnej SN).

12. **Po czwarte, manipulowano możliwością sądowej kontroli procesu nominacji.** W trakcie konkursu zmieniono przepisy, ograniczając jej skuteczność, później całkowicie wyłączono drogę sądową i nakazano umorzyć trwające postępowania (C-824/18 *AB i inni*). Nie czekano na uprawomocnienie się wniosków rekomendacyjnych KRS, lekceważono wiążące orzeczenia sądu wstrzymujące ich wykonalność.
13. Wysoki Trybunał, w istocie rzeczy, **organy władzy ustawodawczej i wykonawczej tak ukształtowały procedurę wyboru sędziów Sądu Najwyższego, aby najpierw – doprowadzić do obsady SN osobami przez siebie popieranymi, a następnie – wybór ten wszelkimi sposobami zalegalizować.**
14. Wybór sędziów przeprowadzony w taki sposób, **nie realizuje celu procesu mianowania.** Organy władzy publicznej ukształtowały go tak, nie po to – by zapewnić osobom powołanym niezawisłość i bezstronność. Przeciwnie, po to – aby odpowiadały one na ich oczekiwania, aby sobie zapewnić wpływ na treść decyzji sądowych.
15. **Całokształt powołania sędziów SN stanowił rażące naruszenie prawa. Proces nominacyjny był jedynie formą nadania proceduralnego pozoru, dyskrecjonalnej decyzji o powołaniu określonych osób do Sądu Najwyższego. Decyzji podjętej, w istocie, poza ustawą.**

**IV. Zasada pewności prawa oraz gwarancja nieusuwalności sędziów nie mogą wynagradzać intencjonalnego, systemowego naruszania prawa przez władze krajowe.**

16. **Intencjonalność, systemowy wymiar oraz stopień naruszenia** prawa przez organy krajowe w procesie powoływania sędziów SN, powinny prowadzić do odmowy rozciągnięcia na te osoby ochrony wynikającej z gwarancji **nieusuwalności sędziego.**
17. Kryterium **intencjonalności** naruszenia prawa, wprowadzone zostało w orzecznictwie strasburskim (*Ástráðsson*, pkt 102), a również Wysoki Trybunał w wyroku w sprawie **C-619/18 Komisja przeciwko Polsce**, dotyczącej niezależności Sądu Najwyższego, wskazał, że badanie zmian wprowadzanych przez władze krajowe powinno obejmować także weryfikację **rzeczywistych celów**, które im przyświecają (pkt 82 i n).
18. Formuła *Simpson i HG*, pozwala uwzględnić aspekt intencjonalności naruszenia, bo choć Trybunał w pkt 75 wyroku, kryterium intencjonalności wprost nie wymienia, niemniej Trybunał, stosując w niej zwrot „w szczególności” – **pozostawił formułę otwartą, nie tylko na**

naruszenia kwalifikowane ze względu na charakter i wagę, lecz także kwalifikowane ze względu na premedytację, intencjonalność.

19. Negatywną ocenę intencjonalności działania władz krajowych, potęguje systemowy wymiar zmian wprowadzanych w polskim wymiarze sprawiedliwości. W sposób systematyczny, wprowadza się faktyczną zmianę ustroju państwa, w drodze **ustaw naruszających Konstytucję RP**. Trybunał Konstytucyjny **nie spełnia dziś roli sądu prawa**, wykorzystywany jest natomiast do **legitymizowania** działań niezgodnych z Konstytucją.
20. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że rażące, a tym bardziej intencjonalne naruszenia prawa, dezawuuują argumentację odwołującą się do **zasad pewności prawa oraz zasady nieusuwalności sędziów**. Organy władzy publicznej, nie mogą być wynagradzane poprzez akceptację sytuacji w ten sposób ukształtowanej.
21. Rzecznik niemniej proponuje, aby odróżniać (a) konsekwencje takiej sytuacji dla osób powołanych, od (b) konsekwencji, które mogą dotyczyć stron postępowań sądowych, w których osoby takie orzekały.
22. W szczególności, bezwzględne konsekwencje prawne powinny następować w odniesieniu do organów umocowanych sprzecnie z prawem. Władze publiczne nie mogą czerpać korzyści z **własnego bezprawia** (*ex iniuria ius non oritur*). A same osoby powoływane były świadome wad procesu – mimo to w nim uczestniczyły i przyjęły akt nominacji.
23. Zniweczenie skutku procesu mianowania, powoduje, że sytuacja osób powołanych w okolicznościach takich, jak Pozwany, **nie jest objęta zasadą bezpieczeństwa prawnego**. Osoby te nie zostały skutecznie ustanowione sędziami SN, nie posiadają statusu, który można byłoby chronić. Dlatego nie są objęte gwarancją nieusuwalności.
24. Natomiast RPO pragnie podkreślić, że **chronione powinny być strony postępowań sądowych**. Odmowa uznania statusu wadliwie powołanych sędziów Sądu Najwyższego i z tego powodu uznanie bezskuteczności działań i orzeczeń podjętych przez osoby nie będące sędziami – może i powinna być mitygowana ze względu na **ochronę praw i interesów jednostek**.
25. Wtedy jednak względna ochrona stabilności orzeczeń sądowych jest następstwem **ochrony bezpieczeństwa prawnego podmiotów prywatnych, a nie ochrony statusu osób i organów wadliwie umocowanych i pozbawionych przymiotów sędziiego i sądu**.

**V. Czynności i akty dokonane przez osobę nie spełniającą wymogów „sędziego” w rozumieniu prawa Unii, nie wywołują zamierzonych skutków prawnych (pytanie nr 1)**

26. Skoro Pozwany nie został ustanowiony jako sędzia na mocy ustawy, to działania i akty przez niego podjęte pozostają bezskuteczne w sferze prawa Unii. Zasady pewności prawa i stabilności orzeczeń sądowych nie stoją na przeszkodzie uznaniu ich – za **nieistniejące (*sententia non existens*)**, **względnie za nieważne z mocy prawa**. W świetle prawa Unii adekwatnym mechanizmem jest **pomijalność, niestosowalność** takich aktów.
27. Generalnie, sądy krajowe mogą w takich sprawach procedować w zasadzie dwojako. **Po pierwsze**, sąd może zastosować **krajowe normy procesowe** i stwierdzić sprzeczność składu takiego organu z przepisami prawa (w świetle przepisów kodeksu postępowania cywilnego). Otwiera to drogę do **wzruszenia czynności lub aktu** nieprawidłowo obsadzonego organu. Metodę tą wskazał Sąd Najwyższy w uchwale połączonych izb z 23 stycznia 2020 r..
28. Droga ta wymaga **pominięcia** Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, której ustawodawca powierzył właściwość w zakresie orzekania w takich sprawach (art. 26 § 4 ustawy of SN), ponieważ jest to jednostka organizacyjna w całości obsadzona osobami, których dotyczą te same wady umocowania, co Pozwanego.
29. **Po drugie**, sąd może wprost odwołać się do prawa Unii, i w oparciu o **zasadę pierwszeństwa**, odmówić skuteczności czynności lub aktu wydanego przez organ nie spełniający wymogów prawa Unii. Oznaczać to będzie ich **pominięcie**. W świetle orzecznictwa TS, mechanizm bezskuteczności może znajdować zastosowanie także do aktów o charakterze indywidualnym i konkretnym. *O tych kwestiach mówił już przedstawiciel Rzecznika na poprzedniej rozprawie w dniu dzisiejszym.*
30. W gruncie rzeczy, **obie drogi będą wymagały odwołania się do zasady pierwszeństwa prawa Unii**. W obliczu działań podejmowanych przez władze krajowe w celu zniweczenia skuteczności wyroku TS w sprawie *A.K. i in.*, sąd krajowy – w świetle **zasady pełnej skuteczności (*effet utile*)** prawa Unii – będzie zobowiązany zarówno **(a)** pominąć przepisy ustawowe (zwłaszcza tzw. ustawy kagańcowej) stojące na drodze odmowie uznania Pozwanego za sędziego (*A.K. i in.*, **pkt 160**); jak pominąć **(b)** orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 i 21 kwietnia 2020 r. (sprawy U 2/20 i Kpt 1/20) uznające niekonstytucyjność uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. (C-416/10 *Križan*, **pkt 69–70**); lecz także pominąć **(c)** wszelkie inne orzeczenia organów krajowych

uniemożliwiająca pełne wykonanie prawa Unii, w tym wyroków TS – w świetle wyroku z 2.04.2020 r., C-370/17 i C 37/18 *CRPNPAC*, (pkt 96–97).

## VI. Właściwość sądową do rozpoznania pozwu w postępowaniu głównym może posiadać jedynie organ odpowiadający wymogom skutecznej ochrony sądowej (pytanie nr 5)

31. Izba Dyscyplinarna SN nie może orzekać w sprawie wniesionej przez powódkę. **Po pierwsze**, w skład Izby Dyscyplinarnej wchodzi wyłącznie osoby, których dotyczą takie same wady umocowania jak Pozwanego, należące do tej Izby. Podobnie, gdyby do rozpoznania sprawy głównej przyjąć właściwość **Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych** (na podstawie art. 26 § 2 zd. 1 ustawy o SN) – należy uznać, że jej skład objęty jest tymi samymi wadami, co skład Izby Dyscyplinarnej.
32. **Po drugie**, ustalenia, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem dokonał już parokrotnie Sąd Najwyższy, przeprowadzając wobec niej test określony w wyroku *A.K. i inni*. (wyrok SN z 5.12.2019 r., sygn. III PO 7/19, **pkt 79**; uchwała połączonych izb SN z 23.01.2020 r., sygn. BSA I-4110-1/20, **pkt 45 i 55**).
33. W takiej sytuacji, właściwość należy określić w oparciu o zasadę **pierwszeństwa** prawa Unii oraz **skutek bezpośredni** art. 47 Karty i art. 19 (1) (2) TUE, na rzecz organu sądowego, który byłby właściwy do rozpatrzenia sporu zgodnie z **przepisami obowiązującymi przed przyznaniem właściwości organowi nie będącemu sądem** (*A.K. i in.*, **pkt 166**). A to by wskazywało na właściwość organu odsyłającego – Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN.

## VII. Podsumowanie

34. Konkludując, w odpowiedzi na pytania prejudycjalne, powinno się wskazać, że nie jest sędzią w rozumieniu prawa Unii, osoba powołana w sposób, który nie realizuje celu procesu mianowania. Rażące, intencjonalne naruszenia prawa niweczą **prawidłowość skutku mianowania**, powodując że rozstrzygnięcia nominacyjne są **nieakceptowalne *ab initio*** i **nie nadają legitymacji** powołanym osobom do rozstrzygania sporów.
35. Czynności i akty dokonane przez te osoby, **nie są czynnościami i aktami sądu**, i co do zasady, **nie wywołują zamierzonych skutków prawnych**. Powinny zostać usunięte z obrotu prawnego,

względnie pominięte – w drodze, czy to zastosowania krajowym norm procesowych, czy to w oparciu o **zasadę pierwszeństwa prawa Unii i skutku bezpośredniego**.

### VIII. (Uwaga końcowa)

36. Kończąc, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę Wysokiego Trybunału na jeszcze jedną okoliczność. Przedmiotem uwagi TS w rozpatrywanych sprawach są okoliczności faktyczne i prawne, które **już zaistniały**. Wykładnia Trybunału jest niemniej nastawiona **na przyszłość** – ma pomóc sądowi odsyłającemu i każdemu innemu organowi, który elementy wykładni podanej przez Trybunał, będzie stosował w sprawie przed nim zawisłej.
37. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że krajowe organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, a także niektóre organy wymiaru sprawiedliwości dążą do maksymalnego **ograniczenia skuteczności orzeczeń TS**. Dotyczy szczególnie wyroku Trybunału w sprawie *A.K. i inni*, który na gruncie krajowym **pozbawiony został realnego znaczenia w wyniku skumulowanych działań** ustawodawczych, administracyjnych, dyscyplinarnych, orzeczniczych, a także czysto faktycznych. Wskazywana wielokrotnie przez Rzecznika **intencja** władz krajowych **wyłaczenia wszelkiej rzeczywistej kontroli** własnych działań – rozciąga się także na orzeczenia TS.
38. W świetle **zapowiedzi dalszych zmian w sądownictwie**, mających polegać na ponownym ukształtowaniu Sądu Najwyższego oraz systemu sądownictwa powszechnego, **niemożliwa może okazać się realizacja wyroków TS w oparciu o krajowe normy procesowe**, a sędziemu krajowemu pozostanie co najwyżej odwołanie się do zasady pierwszeństwa i skutku bezpośredniego prawa Unii.
39. Rzecznik zwraca się do TS o wzięcie pod uwagę **dynamicznej** sytuacji na poziomie krajowym, mającej wpływ na *effet utile* prawa Unii i jego orzeczeń – i **takie ujęcie wyroku, aby był przydatny dla sądów krajowych orzekających również w niedalekiej przyszłości, w sytuacji postępującego demontażu gwarancji ich niezawisłości**. Stawką jest zachowanie jednolitości, spójności, i pełnej skuteczności prawa Unii służące zapewnienie praw i wolności jednostek objętych prawem Unii, a także utrzymanie zaufania do polskich sądów i wydawanych przez nie orzeczeń.