

Warszawa, 4 lipca 2019 r.



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Nr WO 070-1/18

**TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI
UNII EUROPEJSKIEJ**

Sekretariat

Sprawy prejudycjalne: C-585/18, C-624/18, C-625/18

Działając na podstawie art. 83 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z 25 września 2012 r. Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania w sprawach: C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

UZASADNIENIE

Mając na uwadze, że zarówno statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, nie dają stronom możliwości przedstawiania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego (wyrok z 23 stycznia 2018 r., *F. Hoffmann-La Roche i in.*, C-179/16, EU:C:2018:25, pkt 39 wraz z przytoczonym tam orzecnictwem), uwzględniając doniosłą rolę, jaką w procesie odgrywa rozprawa, będąca wyrazem zasady równości broni oraz zapewnienia dążenia do wykrycia prawdy, Krajowa Rada Sądownictwa, przedstawia, co następuje.

I

1. W związku z wydaniem w dniu 27 czerwca 2019 r. przez Rzecznika Generalnego Evgeniego Tancheva opinii w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, Krajowa Rada Sądownictwa zwraca się o otwarcie ustnego etapu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (art. 83 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości).
2. W ocenie Rady treść przedstawionej opinii ujawnia, że okoliczności zawisłej przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, co uzasadnia potrzebę złożenia dodatkowych wyjaśnień, bądź przeprowadzenia dowodów. Rzecznik Generalny oparł swoją opinię na faktach i argumentach, które nie były przedmiotem dyskusji między stronami, pominął kwestie podnoszone przez Krajową Radę Sądownictwa, wskazał jako źródła prawa zalecenia i postulaty środowisk organizacji „europejskich i międzynarodowych” (w szczególności pkt 125-126 opinii) – bez podania treści i bez wskazania adresu bibliograficznego – które nie są źródłami prawa, a którymi chce wypełniać blankiety zawarte w klauzulach generalnych niezależności sądów i niezawisłości sędziów (pkt 125 opinii), co w ujęciu prawnomaterialnym narusza w pierwszej kolejności zasadę rządów prawa w rozumieniu ścisłym, a z punktu widzenia procesowego jest nie do pogodzenia z podstawową zasadą wyrażającą się w zakazie rozstrzygania sprawy na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami lub podmiotami określonymi w art. 23 statutu. Tym samym ujawniona została potrzeba przedstawienia pogłębionych argumentów wyprowadzanych przez Krajową Radę Sądownictwa.

II

3. Rzecznik w przedłożonej do sprawy opinii nie odniósł się w wystarczający sposób do wywodzonej przez strony podstawowej kwestii związanej z podnoszoną w toku postępowania niedopuszczalnością pytań prejudycjalnych, z jakimi wystąpił sąd krajowy. W punkcie 91 opinii Rzecznik zaznaczył jedynie, że *warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest rzeczywista zawisłość przed sądem odsyłającym sporu,*

w którym sąd ten jest zobowiązany wydać orzeczenie uzależnione od orzeczenia Trybunału oraz że Trybunałowi należy umożliwić dokonanie wszelkiej oceny związanej z wykonywaniem przez niego własnych zadań, w szczególności w celu ustalenia swojej własnej właściwości. W punktach 97-100 opinii Rzecznik ogranicza się natomiast do przytoczenia stanowiska sądu krajowego, że ustawa z 21 listopada 2018 r. nie uchyliła *ex tunc* spornych przepisów prawa krajowego i ich skutków prawnych, co stoi w ewidentnej sprzeczności ze stanem faktycznym, z następujących przyczyn.

- W sprawach o sygn. akt C-585/18 oraz C-624/18 i C-625/19 podważane jest przejście w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w trybie art. 111 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. Tymczasem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie powoływana wyżej ustawa z 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, w świetle której sędziowie, którzy w powyższym trybie przeszli w stan spoczynku, zostali przywrócenii do pełnienia urzędu na poprzednich warunkach, a ich służbę uważa się za nieprzerwaną. Powyższa zmiana regulacji prawnych, przy uwzględnieniu przepisów przejściowych oznacza, że doszło do przywrócenia do czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, którzy przeszli w stan spoczynku na podstawie kwestionowanych przepisów. Powoduje to, że postępowania toczące się przed sądem pytającym stały się bezprzedmiotowe. Konieczność umorzenia sprawy objętej przez Trybunał (C-585/18), zainicjowanej odwołaniem sędziego od opinii Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze pełnienie służby przez sędziego, który osiągnął wiek przejścia w stan spoczynku, wynika wprost z art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej. Z kolei zaś w sprawach C-624/18 i C-625/18 o ustalenie istnienia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego w stanie czynnym dotyczących sędziów, którzy zostali przywrócenii do służby czynnej, przepis art. 4 ust. 2 ustawy zmieniającej, zobowiązuje sąd krajowy do umorzenia postępowań.
- Ponadto, w sprawach C-624/18 i C-625/18 podstawą przedstawionego zagadnienia był rzeczywisty brak możliwości rozpoznawania spraw pozostających we właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z uwagi na niepowołanie do niej sędziów. Zauważyć należy, że jeszcze przed

skierowaniem pytań prejudycjalnych do Trybunału przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, Prezydent RP powołał sędziów do Izby Dyscyplinarnej tego Sądu. Izba ta może zatem rozpoznać sprawy wniesione przez sędziów, co czyni bezprzedmiotowymi przedstawione pytania prejudycjalne.

Sprawy zawisłe przed sądem pytającym nie mogą zatem zakończyć się prawomocnym orzeczeniem, co czyni pytanie niedopuszczalnym. Dlatego uznać należy, że nie zachodzą warunki określone w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, gdyż odpowiedź na pytanie nie jest niezbędna do wydania wyroku.

III

4. Podstawą tez opinii Rzecznika Generalnego są błędne ustalenia faktyczne i prawne, które nie odpowiadają okolicznościom zaistniałym w sprawie. Celem przyczynienia się do lepszego zrozumienia sprawy i jej reperkusji, Krajowa Rada Sądownictwa wyraża zatem przekonanie, że zachodzi potrzeba pełniejszego przedstawienia niektórych elementów sprawy, co może mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sporu w następującym zakresie.
5. Weryfikacji w sposób dokładny i konkretny wymaga ustalenie okoliczności polegającej na tym, że brak spełnienia warunku niezależności sądu jakim jest Izba Dyscyplinarna, wynika z wadliwości modelu ukształtowania i sposobu działania Krajowej Rady Sądownictwa, która – jak przyjmuje Rzecznik Generalny – nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej.
6. Rzecznik Generalny wyprowadza powyższą tezę posługując się wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* oraz *Denisov przeciwko Ukrainie*, chociaż wyroki te, jak sam zresztą zaznacza (pkt 123), różnią się od okoliczności spraw objętych przedstawionym w niniejszej sprawie pytaniem prejudycjalnym. Istotne różnice okoliczności, w jakich orzeczenia te zapadły względem rozpoznawanej sprawy sprawiają, że nieuprawnionym jest posłużenie się ich tezami, które wyrwane z kontekstu Rzecznik Generalny powołuje w zniekształconej formie.

7. Lektura tych orzeczeń nie wskazuje przy tym, by Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że gwarancją niezawisłości sędziego jest niezależny organ powołujący, jak przedstawia to Rzecznik Generalny w swojej opinii. W sprawie *Denisov v. Ukraina* odrzucono skargę odwołanego ze stanowiska prezesa sądu. Rada nie widzi żadnego związku z postępowaniem toczącym się w sprawie przedmiotowej przed Trybunałem Sprawiedliwości. W sprawie *przeciwko Islandii* (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, w szczególności §§ 103, 121–123) Europejski Trybunał Praw Człowieka ocenił krajową procedurę nominacyjną na stanowisko sędziego i doszedł do wniosku, iż złamanie tej procedury w procesie wyboru stanowi naruszenie *art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*. Rzecznik Generalny naruszenie w systemie polskim procedury powołań sędziowskich oparł, jak już powyżej odnotowano, na nieustalonych materiałach, chociaż zgodnie z *art. 288 akapit 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* nawet zalecenia i opinie instytucji Unii nie mają mocy wiążącej dla adresatów. Chociażby w świetle tego uregulowania traktatowego czymś niedopuszczalnym jest, aby zalecenia i opinie pozaunijnych organizacji eksperckich – o charakterze ogólnikowym i sformułowane *ex cathedra*, na zasadzie wniosków *de lege ferenda* – miały moc wiążącą – to po pierwsze. Po drugie, Rzecznik Generalny pominął całkowicie zdania odrębne zgłoszone do tego orzeczenia, które było podnoszone przez przedstawiciela Krajowej Rady Sądownictwa na rozprawie 14 maja 2019 r. Nadto, ani Rzecznik Generalny, ani żadna ze stron nie zarzuca procedurze wyboru sędziów do Izby Dyscyplinarnej naruszenia prawa krajowego. Powoływanie zatem tych orzeczeń nie jest w ogóle uprawnione. Subiektywne wrażenie Rzecznika nie ma więc oparcia w faktach.
8. Brak adekwatności przywołanych w opinii orzeczeń na potrzeby tej sprawy czyni koniecznym dokonanie rzeczywistego, dogłębnego zbadania, czy obowiązujące przepisy krajowe dotyczące powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej gwarantują jej niezależność, a sędziom – niezawisłość rozumianą jako niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wypada przy tym zaznaczyć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w innym miejscu (postanowienie *Filipini przeciwko San Marino* z 26 sierpnia 2003 r., skarga nr 10526/02 i wskazane tam orzecznictwo) wywodzi, że wybór

sędziów przez parlament nie będzie automatycznie oznaczał, że wybrany w ten sposób skład nie będzie niezawisły. Jeśli tylko taki sąd nie będzie działał zgodnie z instrukcjami parlamentu i nie będzie możliwości odwołania sędziów przez organ, który dokonał ich wyboru w przypadku braku realizowania przez nich poleceń dotyczących rozstrzygnięcia spraw, to taki organ sądowy może być uznany za „sąd” w rozumieniu Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Jak czytamy w tym postanowieniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: *„La Cour rappelle d'abord que pour établir si un tribunal peut passer pour « indépendant » il faut prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance. A cet égard, leur seule élection par le Parlement ne saurait entacher l'indépendance des juges s'il ressort clairement de leur statut que, une fois désignés, ils ne reçoivent ni pressions ni instructions de la part du Parlement et exercent leurs fonctions en toute indépendance (voir, mutatis mutandis, Crociani et autres c. Italie, décision de la Commission du 15 décembre 1980, requêtes nos 8603/79, 8722/79, 8723/79 et 8729/79, D.R. 22, pp. 147 - 191). Or il résulte en l'espèce de la loi du 28 octobre 1992 précitée, et notamment de son article 1er, que tel est bien le cas”*.

9. Krajowa Rada Sądownictwa argumentuje, że powiązanie aktu wyboru sędziego z jego niezawisłością, a w szczególności zaliczenie organu powołującego do sfery niezawisłości sędziowskiej jest w świetle przytoczonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niedopuszczalne. Ponadto w doktrynie niemieckiej, wspierającej się tamtejszym orzecznictwem konstytucyjnym, wskazuje się na istotny deficyt, jeśli chodzi o legitymację demokratyczną władzy sądowniczej i jako remedium proponuje się m.in. wzmocnienie legitymacji organizacyjno-personalnej poprzez zapewnienie decydującego wpływu na nominację sędziowską podmiotów posiadających wystarczającą legitymację demokratyczną. Przy czym sporne jest, jaką rolę powinien odgrywać w komisji ds. wyboru sędziów w rozumieniu art. 98 ust. 4 niemieckiej Ustawy zasadniczej, organ władzy wykonawczej. Zagadnienie sposobu wyboru sędziów należy do najbardziej spornych kwestii, jeśli chodzi o dyskusję nad

niezawisłością sędziowską w RFN (B. Grzeszick, Art. 20 GG w: Th. Maunz, G. Dürig (red.), Grundgesetz. Kommentar, Monachium 2018, wyd. 82, nb. 238-243; F. Wittreck, Die Verwaltung der dritten Gewalt, Tübingen 2006, s. 127 i. n.). Zdaniem wskazanego piśmiennictwa, legitymacja demokratyczna członków komisji ds. wyboru sędziów byłaby wystarczająca, gdyby jej członkowie reprezentujący środowisko sędziów lub adwokatów byli wybrani przez parlament, nie związanymi listami przedstawionymi przez te środowiska zawodowe. W postanowieniu z 23 lipca 1998 r. (1 BvR 2470/94) niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Ustawą Zasadniczą zasady wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego Bawarii przez parlament tego kraju związkowego zwykłą (a nie kwalifikowaną) większością głosów. Trybunał podkreślił, że zasadnicze znaczenie dla niezawisłości ma nie sposób wyboru sędziów, lecz przestrzeganie przez nich zasad godności i etyki zawodu sędziego.

IV

10. Brak osadzenia tezy opinii Rzecznika Generalnego w okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy czyni potrzebę poczynienia stosownych w tym zakresie ustaleń. Pogłębionej analizy wymaga w szczególności aspekt historyczny zaistniałej potrzeby dokonania zmian w poprzednio obowiązujących uregulowaniach krajowych, związanych z postępowaniami dyscyplinarnymi osób wykonujących zawód zaufania publicznego.
11. Istotnym w tym zakresie argumentem jest, że podstawą utworzenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego była potrzeba zapewnienia sprawnej i przejrzystej kontroli sądowej przestrzegania norm etycznych przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Wyodrębnienie zaś Izby Sądu Najwyższego dla rozpatrywania spraw dyscyplinarnych podyktowane było koniecznością zwiększenia przejrzystości oraz dostępności tego postępowania dla społeczeństwa. Poddanie tych spraw kontroli Sądu Najwyższego zapewniało wyższy standard od wcześniej obowiązującego, w którym rolę tę spełniały dyscyplinarne sądy korporacyjne, a które przez sposób ukształtowania i działania powodowały w społeczeństwie polskim wrażenie, że nie są obiektywne i że działają na korzyść podsądnych sędziów. Powyższe wraz z powołaniem Izby Dyscyplinarnej uległo zmianie.

12. Istotne ze względu na przedmiot postępowania zakreślony pytaniem prejudycjalnym jest również dokonanie przejrzystego rozróżnienia definicji niezależności sądu i niezawisłości sędziów, które choć powiązane, stanowią odrębne wartości wyznaczające europejskie standardy realizacji prawa strony do rzetelnego procesu sądowego. Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Kleyn i inni v. Holandia* (wyrok z 6 maja 2003 r., skargi nr 3934/98, 39654/98, 43147/98, 46664/99, RJD 2003-VI, § 193) podkreślił, że ani w art. 6, ani w żadnym innym przepisie Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie został zawarty wymóg zastosowania w państwach-stronach jakiegokolwiek koncepcji dotyczącej dopuszczalności granic interakcji pomiędzy władzami. Zasadniczym pytaniem pozostaje zawsze to, czy w danej sprawie zostały spełnione wymogi tej Konwencji. W postanowieniu w sprawie *Clarke v. Wielka Brytania* z 25 sierpnia 2005 r. (skarga nr 23695/02 <http://echr.ketse.com>) Trybunał wywiódł, że sama okoliczność polegająca na tym, iż władza wykonawcza mianuje i usuwa sędziów nie stanowi naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, o ile nominaci pozostają niezależni od wpływów czy nacisków przy sprawowaniu swojej funkcji. Jak czytamy w tym orzeczeniu: „[...] *the Court is of the view that an objective observer would have no cause for concern about the removability of a judge in the circumstances of the present case, and that the district and circuit judges who dealt with the case complied with the requirements of Article 6 as to independence and impartiality*”. Podobnie Trybunał orzekł w sprawie *Majorana v. Włochy* (postanowienie z 26 maja 2005 r., skarga nr 75117/01, <http://echr.ketse.com>) stwierdzając, że sam fakt, iż sędziowie sądów administracyjnych mianowani są przez lokalne władze administracyjne, nie może poddawać w wątpliwość ich niezawisłości, pod warunkiem, że pełnią swoje funkcje w sposób niezależny. Według tego orzeczenia: „*A cet égard, leur seule nomination par la région ne saurait compromettre l'indépendance des juges s'il ressort clairement de leur statut que, une fois désignés, ils ne subissent ni pressions ni reçoivent d'instructions de la région et exercent leurs fonctions en toute indépendance (voir, mutatis mutandis, Crociani et autres c.*

Italie, décision de la Commission du 15 décembre 1980, requêtes n^{os} 8603/79, 8722/79, 8723/79 et 8729/79, D.R. 22, pp. 147 191”.

13. W tym zakresie w odniesieniu do gwarantowanej bezstronności sędziego, rozumianej jako brak uprzedzeń i tendencyjności, na uwagę zasługuje silnie ukształtowana w polskim porządku prawnym procedura wyłączenia sędziego z postępowania, mająca na celu wyeliminowanie jakichkolwiek uzasadnionych obaw co do bezstronności będącej elementem składowym niezawisłości sędziowskiej.

VI

14. Ponownego i pogłębionego badania wymagają zatem okoliczności, jakie pozwoliły Rzecznikowi Generalnemu na wyprowadzenie tezy, że obecny kształt Krajowej Rady Sądownictwa nie zapewnia w wystarczający sposób niezależności i autonomii sądownictwa w Polsce, jak też samej Rady. Wydaje się, że niewystarczającym w tym zakresie jest przywołanie zaleceń Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, czy sprawozdań dotyczących rad sądownictwa, które to dokumenty nie posiadają mocy prawnie wiążącej. Powyższe, w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, sprawia, że w ramach przedstawionego zagadnienia zakreślonego pytaniem prejudycjalnym, istnieje konieczność poczynienia ustaleń celem rozważenia, czy obowiązujący system prawny zapewnia wystarczające gwarancje zabezpieczające niezawisłość sędziego i niezależność sądów.
15. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (orzeczenie *Coëme i inni przeciwko Belgii* z 22 czerwca 2000 r., skargi nr 32429/96, 32547/96, 32548/96, 32209/96 i 32210/96 ETPC 2000-VII) jasno wynika, że dla zapewnienia niezależności sędziów w ramach organów sądowych uznawanych za „sąd”, istotne jest, by kadencja tych osób była wystarczająco długa. W konsekwencji za sądy w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie będą uznawane organy tworzone *ad hoc*.
16. Rzecznik Generalny zauważa potrzebę zapewnienia ciągłości sprawowania funkcji poprzez takie ustalenie kadencji członków rad sądownictwa, by nie upływały w tym samym momencie lub by nie była ona odnawiana

po wyborach parlamentarnych, a ich członkowie nie powinni być odwoływani przed jej wygaśnięciem (pkt 127). Wbrew jednak twierdzeniom Rzecznika, opartym na błędnych ustaleniach, powyższym warunkom odpowiada krajowa regulacja dotycząca kolegiального organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa.

17. W tym zakresie wypada zauważyć, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest w całości organem jednolicie kadencyjnym, mandaty wszystkich członków Krajowej Rady Sądownictwa nie wygasają w tym samym momencie. W ramach struktury Krajowej Rady Sądownictwa są różne kategorie jej członków, których kadencje upływają w różnych momentach. Jedną grupę stanowi 15 sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa, inną – grupa 6 parlamentarzystów. Kadencje nie dotyczą członków niewybranych takich jak: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Minister Sprawiedliwości oraz członek wskazany przez Prezydenta RP. Wbrew twierdzeniom Rzecznika Generalnego, Krajowa Rada Sądownictwa zakwestionowała twierdzenie o „przerwaniu kadencji sędziów - członków Rady”. Wygaszenie mandatów niektórych sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa w 2018 r. było następstwem wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 5/17. Z opinii Rzecznika Generalnego wynika niezrozumienie tej kwestii, która powinna być wyjaśniona, o ile Trybunał uzna ją za istotną z punktu widzenia rozstrzygnięcia. Ustawa z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa – wbrew uprzedniej regulacji – wprowadziła indywidualne kadencje wybranych członków-sędziów. Indywidualne kadencje nie dotyczyły posłów i senatorów – także członków Krajowej Rady Sądownictwa. Ustawa z 2011 r. sankcjonowała praktykę, która została zapoczątkowana w 2002 r. przez samą Krajową Radę Sądownictwa. Trybunał w sprawie K 5/17 orzekł, że ustawa z 2011 r. jest w tym zakresie niekonstytucyjna. Stwierdził, że Konstytucja przewidywała kadencje grupowe (4-letnie) – odmienne dla grupy posłów i senatorów, odmienne dla wybranych sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa. Kadencja sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa liczona w zgodzie z Konstytucją RP upływała w marcu 2018 r. Teza opinii Rzecznika Generalnego „o odwołaniu członków Krajowej Rady Sądownictwa przed upływem kadencji” (pkt 127) powieliła nieprawidłowe stanowisko

prezentowane przez niektóre strony postępowania. Jak stwierdza Rzecznik Generalny, „*kadencja członków rad sądownictwa nie powinna być odnawiana po wyborach parlamentarnych* (pkt 127). Stanowisko to jest niezrozumiałe, gdyż wybory parlamentarne w Polsce odbyły się w październiku 2015 r., a nowi członkowie Krajowej Rady Sądownictwa zostali wybrani w marcu 2018 r. Trudno uznać to za czas „po wyborach parlamentarnych”. Idąc dalej śladem rozumowania z opinii Rzecznika Generalnego, każda data „byłaby po wyborach parlamentarnych”. Należy postawić pytanie, czy Rzecznik Generalny uważa, że członkowie Krajowej Rady Sądownictwa powinni być wybierani dożywotnio?

18. Rzecznik Generalny zakłada przy tym *a priori*, że sposób powoływania sędziów - członków Krajowej Rady Sądownictwa osłabia niezależność Rady względem organów ustawodawczych i wykonawczych. Przyjęcie jednak takiej konkluzji, z uwagi na powagę zastrzeżeń, wymaga zbadania i sprecyzowania hipotetycznego zjawiska, które – z czym należy się zgodzić – jest wysoce niepożądane. Nie należy jednak już w żaden sposób tej kwestii wiązać z niezawisłością powołanych przez ten organ sędziów, gdyż obydwie pojęcia mają różne znaczenie. Kwestia ta wymaga zbadania, o ile Trybunał uzna ją za istotną.
19. Za niewystarczające należy uznać posłużenie się sformułowaniami „wywołane wrażenie”, „wrażenie braku obiektywnej niezależności”, jako pojęciami nieostrymi, abstrakcyjnymi. Zakwestionowanie statusu wybranych zgodnie z procedurą krajową kandydatów na urząd sędziego Sądu Najwyższego i powołanych na ten urząd przez Prezydenta RP wybranego w powszechnych wyborach, powinno być co najmniej wysoce uprawdopodobnione, a nie oparte jedynie na osobistych wrażeniach, czy subiektywnym przekonaniu Rzecznika Generalnego. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że takie nieuprawnione podważanie statusu sędziego narusza gwarancje jego niezawisłości (nieusuwalność), pewność obrotu prawnego i godzi w zasady praworządności, które Rzecznik Generalny, jak się wydaje chce chronić.
20. Podkreślenia wymaga, że wybór sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm RP nie jest wyjątkiem w istniejących krajowych procedurach obsadzania wysokich stanowisk w konstytucyjnych organach publicznych. Przykładem jest Rzecznik Praw Obywatelskich, który powoływany jest przez

Sejm RP za zgodą Senatu RP (art. 209 ust. 1 Konstytucji RP). Przyjęcie takiego rozwiązania nie oznacza jednak reprezentowania władzy ustawodawczej przez ten organ.

21. W motywie 126 opinii Rzecznik Generalny przyznaje zresztą, że nie istnieje jeden model, jaki powinien obowiązywać przy utworzeniu Rady, a nawet istnienie rady nie jest obligatoryjne. Krajowe unormowania w państwach członkowskich przyjmują różne rozwiązania w tym zakresie. Winno to prowadzić do oczywistej konkluzji, że procedura powoływania sędziów pozostawiona została autonomicznej regulacji krajowej i nie jest przedmiotem prawa unijnego, gdyż nie wiąże się z minimalnymi gwarancjami niezawisłości sędziowskiej, które ustawodawstwo krajowe powinno wprowadzać.
22. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, brak jednolitych rozwiązań ustrojowych w krajach członkowskich przy nieustalonych standardach europejskich nie może negatywnie oddziaływać na ocenę konkretnego rozwiązania ustawodawstwa krajowego. Okoliczność, że Krajowa Rada Sądownictwa uczestniczy wspólnie z Prezydentem RP w powoływaniu sędziów wymaga, aby sędziowie wchodzący w skład Rady posiadali odpowiednią legitymację demokratyczną, a nie tylko korporacyjną, oraz takie kwalifikacje i walory osobiste, by mogli tej funkcji odpowiednio podołać.
23. W tym ujęciu przyjęte rozwiązania krajowe wymagają dogłębnej analizy w zakresie wzajemnych zależności powoływania sędziów na członków Krajowej Rady Sądownictwa w drodze głosowania przez Sejm (co może być postrzegane jako źródło ich dodatkowej legitymacji demokratycznej), na możliwość ich upolitycznienia i uzależnienia od władzy.

VII

24. Należy przy tym zauważyć, że tam, gdzie istnieje zauważalna potrzeba ujednoczenia procedury powoływania organów krajowych, unijny prawodawca czyni zadość wymogom określoności prawa i precyzyjnie określa obowiązki, jakie spoczywają na krajowym ustawodawcy.
25. Przykładem może być art. 53 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie

swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 45/46 WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych; Dz. U. L 119 z 4.5.2016), określający ogólne warunki dotyczące członków organu nadzorczego. Przepis ten wyznacza katalog organów, które mogą dokonywać wyboru członków organu nadzorczego, spośród których wybór rozwiązania należy do państwa członkowskiego. W następnych zaś artykułach tego rozporządzenia określono inne istotne z punktu widzenia jednolitych zasad elementy, jakie powinny być uwzględnione przez każde państwo członkowskie, w tym zasady i procedury powoływania członków, czy okres ich kadencji.

26. W przypadku członków rad sądownictwa brak jest unormowania wyznaczającego unijne standardy wyboru. Nie sposób zatem dla oceny przyjętego przez krajowego ustawodawcę rozwiązania posługiwać się niejednoznacznymi kryteriami, które nie są wyznaczone żadnymi normami prawa powszechnie obowiązującego. Jak już sygnalizowano, zaliczanie do źródeł prawa aktów organów nieposiadających legitymacji demokratycznej stanowi naruszenie art. 288 akapit 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

VIII

Istotne braki i sprzeczności wewnętrzne opinii Rzecznika Generalnego

27. O braku rzetelności przedstawionej przez Rzecznika opinii świadczy brak uwzględnienia w niej wystąpienia Krajowej Rady Sądownictwa przedstawianego w toku rozprawy przed Trybunałem w dniu 14 maja 2019 r. Na rozprawie przedstawiciele Krajowej Rady Sądownictwa szczegółowo przedstawili swoje stanowisko, którego tezy nie zostały zawarte nawet w części sprawozdawczej opinii Rzecznika, w odróżnieniu od wyłożonych stanowisk skarżących, Urzędu Nadzoru Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, czy Komisji Europejskiej. W tym zakresie uzasadnionym jest wniosek o przyjęcie przez Trybunał pisemnego stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa z 4 kwietnia 2019 r., który Rada przesyła w załączeniu.
28. W punkcie 111 opinii Rzecznik Generalny formułuje tezę głoszącą, że organ zadający pytanie i uznawany za sąd, zgodnie z kryteriami wypracowanymi

przez orzecznictwo Trybunału, nie musi korzystać z atrybutu niezawisłości a nawet stawia tezę, że atrybut „niezawisłości” ma różne znaczenie w zależności od tego, w jakiej sprawie dokonujemy interpretacji. Ta część opinii musi budzić niepokój demokratycznego, praworządnego społeczeństwa.

29. W punkcie 116 opinii Rzecznik Generalny cytuje orzecznictwo Trybunału odnoszące się do sądu oraz gwarancji niezawisłości i bezstronności. Z przytoczonego orzecznictwa nie wynika w żaden sposób, aby organ uczestniczący w powoływaniu na urząd sędziego miał być niezawisły albo niezależny od władzy wykonawczej. Opinia w tej części jest „nadinterpretacją”. Nadto Rzecznik Generalny w żaden sposób nie uzasadnia głoszonej tezy, iż „tylko wybór przez sędziów wybranych spośród sędziów” gwarantuje niezawisłość. Nieuzasadniona przy tym pozostaje teza, że wpływy wewnątrzśrodowiskowe mają okazać się niegroźne dla niezawisłości. W istocie wnioski opinii usiłują narzucić wybór sędziego poprzez kooptację, jako jedyny model gwarantujący późniejszą niezawisłość tak wybranego sędziego.

30. Krajowa Rada Sądownictwa nie zgadza się również z tezą wywiedzioną przez Rzecznika w punkcie 132 opinii, która oparta została na niewłaściwym rozumieniu istoty reprezentacji. Uznając jego tezę za słuszną należałoby przyjąć, że również np. Rzecznik Praw Obywatelskich albo wszyscy sędziowie Trybunału Konstytucyjnego od początku jego istnienia, jako wybierani przez Sejm są reprezentantami władzy ustawodawczej. Zauważyć należy, że Rzecznik Generalny nie badał poprzednio obowiązujących uregulowań krajowych dotyczących sposobu powoływania Rady. Wypada w tym względzie wyjaśnić, że wybór sędziów – członków Rady przez organy samorządu sędziowskiego nie zapewniał szerokiej reprezentacji sędziów wszystkich szczebli, w szczególności sędziów sądów rejonowych, którzy mieli niewielką reprezentację w zgromadzeniach ogólnych sędziów sądów okręgowych, których przedstawiciele dokonywali wyboru członków Rady spośród swego grona.

Konkludując, Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że opinia Rzecznika Generalnego z 27 czerwca 2019 r. oparta została na błędnych założeniach, nie wyjaśnia wszystkich kwestii (co Rada wykazuje w szczególności w tezach ujętych

w punktach III–V i VII), pomija stanowisko Rady, co Rada wskazuje w tezie VI, i jest wewnętrznie sprzeczna (teza VIII).

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że jałowość argumentów prawnych prowadzi do smutnego wniosku, iż spór poddany pod rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie rozgrywa się na płaszczyźnie prawa, nie dotyczy gwarancji niezawisłości sędziowskiej, a w istocie sprowadza się do oceny kwalifikacji konkretnych sędziów powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa przez Prezydenta RP, przy czym ocena ta wykracza poza kompetencje Trybunału. Powołanie na urząd sędziego stanowi w świetle Konstytucji RP prerogatywę Prezydenta RP.

W związku z przedstawionymi argumentami Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o otwarcie zamkniętej rozprawy na nowo, celem rozwiania wszelkich wątpliwości, jakie legły u podstaw opinii Rzecznika Generalnego w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Szczegółowa argumentacja Rady, która nie została wzięta pod uwagę przez Rzecznika, stanowi załącznik do niniejszego wniosku.

Jednocześnie Rada zwraca się o ponowne rozważenie dopuszczenia do udziału w postępowaniu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, albo sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, gdyż wnioski opinii Rzecznika Generalnego podważają bezpośrednio status tych sędziów i tym samym naruszają prawo poprzez atakowanie dóbr osobistych tych sędziów z naruszeniem zasady *audiatur et altera pars*. Postępowanie dotyczy zatem praw konkretnych osób fizycznych, które nie są uczestnikami postępowania.

Powyższe wnioski staną się bezprzedmiotowe w sytuacji, gdy Trybunał podzieli stanowisko Rady o niedopuszczalności udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne (punkt II).

Załącznik:
Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z 4 kwietnia 2019 r.