

STANOWISKO
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 7 maja 2019 r.

dotyczące sprawy prejudycjalnej: C-824/18

W związku z toczącym się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej postępowaniem w sprawie C-824/18, Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia następujące stanowisko.

I. Na wstępie Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny w pytaniu oznaczonym nr 1, rozwiniętym w uzasadnieniu postanowienia, swoją argumentację osadza wokół m.in. treści przepisu art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84) – dalej: ustawa o KRS, który wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18 (Dz. U. z 2019 r. poz. 609) został uznany za niezgodny z art. 184 Konstytucji RP. Przepis ten utracił moc z dniem 1 kwietnia 2019 r.

1. W tym zatem zakresie skierowane w punkcie 1 pytanie prejudycjalne należy uznać za bezprzedmiotowe z uwagi na skutki, jakie niesie ze sobą treść wyroku krajowego sądu konstytucyjnego eliminującego powyższy przepis, będący źródłem wątpliwości sądu pytającego. Zgodnie bowiem z art. 267 TFUE pytanie prejudycjalne jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy odpowiedź na nie jest niezbędna do wydania prawidłowego orzeczenia przez sąd krajowy.

2. Zauważyć przy tym należy, że skutkiem zmian w stanie prawnym wynikających z przywołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest utrata przez NSA kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, mimo że regulacja taka była objęta domniemaniem konstytucyjności w dniu wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. To uzasadnia wniosek, że nie ma także potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytanie Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyż sąd ten nie będzie mógł w niniejszej sprawie wydać orzeczenia merytorycznego.

3. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa wprawdzie, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 6 października 2015 r., Târsia, C-69/14 (EU:C:2015:662, pkt 13), wyraził pogląd, że pytania dotyczące wykładni prawa unijnego, z którymi zwrócił się sąd krajowy, korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy. Przytoczone uwarunkowania prawne pozwalają jednak na obalenie tego domniemania w zakresie, w jakim argumentacja sądu pytającego dotyczy zarzutów odnoszących się do efektywności środka odwoławczego przysługującego kandydatowi na stanowisko sędziego SN. Wyeliminowanie z systemu prawa krajowego art. 44 ust. 1a ustawy o KRS oznacza, że warunki, jakim powinno odpowiadać odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, pozostają określone normą ogólną zawartą w art. 44 ust. 1 ustawy o KRS. Obowiązujące w systemie krajowym środki prawne odpowiadają zatem opisywanej przez NSA koegzystencji norm prawa krajowego i norm prawa unijnego, statuujących prawo do sądu. Pozostające w systemie norm krajowych przepisy ustawy o KRS zapewniają, wbrew wątpliwościom Naczelnego Sądu Administracyjnego, skuteczność środka prawnego, jakim jest odwołanie od uchwały KRS. Niemniej jednak kompetencja ta nie należy już do NSA.

II. Ponad bezprzedmiotowość pytania prejudycjalnego, wątpliwości podniesione w jego pkt 2 są nieuzasadnione także *in meriti* w świetle art. 2 w zw. z art. 4 ust. 3 zdanie trzecie, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych (dalej: KPP) i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE).

1. Pozostające w systemie norm krajowych przepisy ustawy o KRS zapewniają, wbrew wątpliwościom Naczelnego Sądu Administracyjnego, skuteczność środka prawnego, jakim jest odwołanie od uchwały w sprawie dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Zasada skuteczności, z którą należy wiązać brak nadmiernych utrudnień bądź niemożność korzystania z uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego, nie doznaje ograniczeń w wyniku przyjętych w ustawie o KRS rozwiązań. W orzecznictwie Trybunału zauważa się zgodnie z zasadą współpracy określoną w art. 5 Traktatu (obecnie art. 4 TFUE), że to na sądach krajowych spoczywa obowiązek zapewnienia ochrony prawnej wywodzonej przez jednostki z bezpośredniej skuteczności przepisów prawa wspólnotowego. W konsekwencji tego, do krajowego porządku prawnego każdego z państw członkowskich należy wyznaczenie właściwych sądów i określenie przesłanek proceduralnych mających na celu zapewnienie ochrony praw przysługujących jednostkom

na podstawie bezpośrednio skutecznych przepisów prawa wspólnotowego. W sytuacji braku środków harmonizujących, prawa przyznawane przez wspólnotowy porządek prawny muszą być wykonywane przed sądami krajowymi w zgodzie z zasadami określonymi w prawie krajowym (por. wyrok TSUE w sprawie Rewe, 33/76, ECLI:EU:1976:188; wyrok w sprawie Comet, 45/76, ECLI:EU:C:1976:191; wyrok w sprawie Baszir Mohamed Ali Mahdi, C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320, pkt 50).

2. Tak rozumianej autonomii proceduralnej, jako właściwości prawa krajowego do określenia zasad i środków procesowych celem zapewnienia ochrony uprawnień wywodzonych przez jednostki z prawa unijnego, odpowiada przyjęty w art. 44 ustawy o KRS tryb odwoławczy od uchwały KRS, w tym w szczególności skutek, jaki wywołuje. W art. 44 ust. 4 ustawy o KRS przewiduje się bowiem skutek w postaci uchylenia uchwały o nieprzedstawieniu kandydatury na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Uchylenie uchwały wywołuje nadto dalszy skutek w postaci przyjęcia zgłoszenia odwołującego się uczestnika jako kandydata na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym w postępowaniu niezakończonym przed Radą, bądź na stanowisko sędziowskie objęte kolejnym obwieszczeniem. Odwołanie od uchwały KRS w sprawie dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego zapewnia zatem należyłą ochronę praw przysługujących jednostkom. Uprawomocnienie zaś zaskarżonej uchwały w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania, jest podyktowane dbałością ustawodawcy krajowego o obsadzenie stanowisk sędziowskich sądu krajowego zajmującego ważną pozycję w strukturze sądów polskich.

3. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim pytaniu prejudycjalnym zwraca uwagę na leżący u podstaw zmian legislacyjnych aspekt prawotwórczy, jakim było wadliwe uwolnienie stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym wywołane obniżeniem wieku emerytalnego sędziów. Zdaniem Rady, przywołane w tym kontekście argumenty nie sposób uznać za uzasadnione. Cel wprowadzonych uregulowań wynikał bowiem z wypełnienia traktatowych zobowiązań sformułowanych w przywołanych w pytaniu prejudycjalnym przepisach art. 2, art. 4 ust. 3 zdanie trzecie, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 KPP. Powyższego stwierdzenia nie podważają wskazywane przez Naczelny Sąd Administracyjny wzorce norm wynikające z dyrektywy Rady nr 2000/78/WE w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu. Warto

przy tym zauważyć, że zważywszy na powyższe uprawnienia, ustawodawca krajowy w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym sformułował uprawnienia dotyczące osiągnięcia wieku emerytalnego i przejścia w stan spoczynku sędziów tego Sądu. Przyjęte przez krajowego ustawodawcę rozwiązania odpowiadają wytycznym wynikającym z przywołanej dyrektywy. Podkreślenia wymaga, że dyrektywy Rady zobowiązują państwa członkowskie w zakresie osiągnięcia określonego wyniku, ale pozostawiają im swobodę co do wyboru metody. Środki potrzebne do włączenia dyrektywy Rady nr 2000/78/WE do prawa krajowego odpowiadają celom w niej wyznaczonym. W motywie 25 tej dyrektywy przyjęto, że zakaz dyskryminacji ze względu na wiek stanowi istotny wymóg umożliwiający wypełnienie celów zawartych w Wytycznych w sprawie zatrudnienia; zachęca do zapewniania różnorodności pracowników. Jednakże różnice traktowania wynikające z wieku pracowników mogą być usprawiedliwione w niektórych okolicznościach. Wymaga to wydania szczególnych postanowień, które mogą być dostosowane do sytuacji poszczególnych Państw Członkowskich. Istotnym jest zatem rozróżnienie pomiędzy różnicami w traktowaniu, które są usprawiedliwione, w szczególności uzasadnionymi celami polityki zatrudnienia, rynku pracy oraz szkoleń zawodowych, a dyskryminacją, która musi być zakazana. W artykule 4 ust. 1 dyrektywy przyjęto zaś, że zróżnicowane traktowanie nie stanowi dyskryminacji wówczas, gdy ze względu na szczególny rodzaj zawodów lub warunki ich wykonywania, takie cechy stanowią istotne i determinujące wymaganie zawodowe, pod warunkiem, że cel jest uzasadniony, a wymaganie proporcjonalne. Z powyższego wynika, że w ramach indywidualnego postępowania dotyczącego wolnych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym dyrektywa Rady nr 2000/78/WE nie stoi na przeszkodzie obsadzeniu „uwolnionych” stanowisk w Sądzie Najwyższym w wyniku zastosowania zmian legislacyjnych skutkujących obniżeniem wieku emerytalnego sędziów.

4. Naczelny Sąd Administracyjny kierując swoje pytanie wymaga, by w ramach odpowiedzi ustalone zostały prawnie uzasadnione przesłanki „uwolnienia” stanowisk sędziowskich i ich obsadzenia. Podkreśla w szczególności konieczność ustalenia zasad przeprowadzania naboru do nowo utworzonych izb Sądu Najwyższego. Kwestie te nie są regulowane jednak przez dyrektywę, lecz podlegają wyłącznie prawu krajowemu. Co więcej, dyrektywa ta samodzielnie nie może stanowić źródła dla ustaleń okoliczności, w których dochodzi do zwolnienia stanowiska sędziego, nie może być więc w takim charakterze powoływana. Stąd domaganie się ze strony Naczelnego Sądu Administracyjnego *de facto* interpretacji prawa krajowego stanowi nadużycie fundamentalnych zasad regulujących tryb zadawania pytań prejudycjalnych.

III. Zgłoszone przez Naczelnego Sąd Administracyjny wątpliwości dotyczą również naruszenia prawa równego dostępu do służby publicznej. Jak zauważa sam sąd pytający, z czym Krajowa Rada Sądownictwa w pełni się zgadza, prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach nie jest rozumiane jako zapewniające przyjęcie do służby publicznej i nie tworzy po stronie każdej osoby aplikującej uprawnienia do przyjęcia do służby publicznej, ani też nie stwarza roszczenia, którego przedmiotem byłoby przyjęcie czy to do służby publicznej w ogólności, czy na konkretne określone stanowisko w ramach tej służby. Podkreślić jedynie trzeba, że prawo to nie jest równoznaczne z prawem podmiotowym do powołania na określone stanowiska w tej służbie. Ustawodawca może w tym zakresie sformułować warunki dodatkowe, równe dla wszystkich, od spełnienia których uzależnione jest uzyskanie określonych stanowisk. Skuteczność procedury sądowej w sprawach dostępu do służby publicznej, a w tym: w sprawach dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, zapewniona została wcześniej omówioną regulacją zawartą w art. 44 ust. 1 ustawy o KRS. Wynikiem uchylenia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego zgodnie ze wskazanym unormowaniem jest przyjęcie zgłoszenia odwołującego się kandydata na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym. Na marginesie zauważyć trzeba, że Naczelnego Sąd Administracyjny zwracając się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym, podkreślił wymóg skuteczności przewidzianych prawem środków zaskarżenia. Jednak faktycznie wszczynając bezzasadnie procedurę pytania prejudycjalnego naraził odwołującego się na zwłokę w wykorzystaniu tak zapewnionego skutku ewentualnego uwzględnienia odwołania, jaki został przewidziany w krajowym porządku prawnym.

IV. Kolejna wątpliwość Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażona w zadanym pytaniu dotyczy wyboru przedstawicieli władzy sądowniczej w Krajowej Radzie Sądownictwa. NSA zakłada bezzasadnie *a priori*, że KRS nie posiada przymiotu niezależności. Jednakże ustrojowe ukształtowanie Rady nie może być przedmiotem badania ze strony Trybunału Sprawiedliwości UE w niniejszym postępowaniu z przyczyn zaprezentowanych poniżej:

1. Należy przede wszystkim podkreślić, że stopień autonomii i apolityczności organów dokonujących wyboru kandydatów na sędziów w krajach Unii Europejskiej jest zróżnicowany. Jednocześnie analiza przepisów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości nie pozwala na ustalenie

jakiegokolwiek jednolitego standardu prawnego dotyczącego sposobu ukształtowania składów rad sądownictwa. Nie istnieje również wymóg funkcjonowania takich rad.

2. W Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowa Rada Sądownictwa ma skład mieszany, w którym 17 na 25 członków to sędziowie. 15 sędziów jest wybieranych w skład Rady przez niższą izbę parlamentu. Sędziowie stanowią zatem blisko 70% ogólnego składu Rady. Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z grudnia 2011 r. nie zaburzyła tej proporcji.

3. W Hiszpanii wszyscy członkowie takiej rady są wybierani przez parlament (przy czym przewodniczenie Radzie powierzono Prezesowi Sądu Najwyższego). W Belgii wybór sędziów w skład rady ma charakter mieszany i połowę z nich wybiera Senat. Wiele państw europejskich nie przewiduje w ogóle udziału jakiegokolwiek rady sądownictwa w procedurze powoływania sędziów. Jest tak np. w Danii i w Holandii, gdzie sędziowie są wskazywani przez organy władzy wykonawczej. W skład UE wchodzi również państwa, w których rady sądownictwa nie zostały w ogóle ustanowione, a procedurą powoływania sędziów zajmuje się władza wykonawcza (Niemcy, Finlandia, Luksemburg). Analiza prawodawstw państw członkowskich UE wskazuje jednoznacznie, że zagadnienia dotyczące istnienia rad sądownictwa oraz sposobu powoływania sędziów należą do wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego, a na gruncie Unii Europejskiej nie skonstruowano żadnego wspólnego standardu odnoszącego się do tych zagadnień.

4. Niezależnie jednak od tego, jak duży jest udział władzy wykonawczej, czy ustawodawczej w procesie wyboru członków Rady, nie ma on najmniejszego znaczenia dla oceny stopnia niezawisłości sędziego powołanego do Rady w takiej procedurze. O niezawisłości sędziego decyduje jego status po powołaniu, w szczególności wynikający z jego nieodwołalności oraz innych gwarancji niezawisłości powołanego już sędziego, uregulowanych w prawie wewnętrznym Państw Członkowskich. Każda europejska rada sądownictwa jest wyjątkowym produktem specyficznego rozwoju w kulturze prawnej danego państwa. Nie można więc mówić o istniejącym (w szczególności w systemie Unii Europejskiej) standardzie prawnym takich rad. Rozważania poświęcone tym organom utrzymywane są jedynie na poziomie ogólnikowych rozwiązań modelowych, a konkretyzacje mają formę *de lege ferenda* i to jedynie co do *soft law*. Mało tego, nie wnikając w szczegółową analizę normatywną, można stwierdzić, że regulacją unijną nie jest objęta nie tylko kreacja rady, ale także w ogóle kreacja władzy sądowniczej, o czym świadczy szereg ww. państw (np. Austria, Niemcy, Finlandia, Luksemburg, Republika Czeska, Łotwa) zaliczanych przecież do grona państw prawa, w których nie utworzono organów podobnych

do polskiej Krajowej Rady Sądownictwa, a wybór sędziów jest tam powierzany zazwyczaj ministrom sprawiedliwości, przy ewentualnych konsultacjach w środowisku sędziowskim.

5. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest sądem, a zatem nie jest objęta nakazem „odrębności” i „niezależności” od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Niemniej jednak Rada powinna być (i jest) także niezależna również od organów władzy sądowniczej, w podobnym stopniu co od organów pozostałych władz. Jest to oczywiście zadanie trudne do zrealizowania, skoro w skład Rady wchodzi aż 15 sędziów oraz 2 prezesów SN i NSA. Niemniej jednak, w takich warunkach szczególnie potrzebne jest zagwarantowanie członkom Rady także niezależności od wewnątrz korporacyjnej presji środowiska sędziowskiego. Należy zaznaczyć, że takie naciski wewnętrzne mogą stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów, a w warunkach polskich są one aktualnie bardziej realne, aniżeli zagrożenie płynące ze strony egzekutywy czy też legislatywy.

6. Powyższe oznacza, że zarówno ustrój Rady, jej ukształtowanie, jak i sposób działania nie mogą być przedmiotem jakiegokolwiek kontroli ze strony Trybunału Sprawiedliwości, co wynika już z tego, że nie we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej istnieją tego typu Rady, a żaden przepis prawa europejskiego nie przewiduje wspólnych standardów działania takich rad, które mogłyby stanowić wzorzec kontroli czy też punkt odniesienia.

7. Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla, że zgodnie z art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jedynym organem właściwym do dokonywania wiążącej kontroli zgodności ustaw z Konstytucją RP jest Trybunał Konstytucyjny. Rozwiązanie polegające na przyznaniu Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej kompetencji do wyboru 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych, sądów wojskowych było przedmiotem oceny polskiego Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18), Trybunał Konstytucyjny uznał, że omawiane rozwiązanie jest zgodne 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. Innymi słowy, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przyznanie Sejmowi kompetencji do wyboru członków Rady spośród sędziów nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady podziału i równowagi władzy państwowej, zasady odrębności sądów i trybunałów od innych władz ani też nie uchybia przepisom regulującym konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest ostateczny i ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 Konstytucji RP). Orzeczenie to zostało ogłoszone 1 kwietnia 2019 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 609) i weszło w życie w tym samym dniu.

V. Krajowa Rada Sądownictwa zwraca się do Wysokiego Trybunału o wzięcie pod uwagę w trakcie swoich rozważań przedstawionego powyżej stanowiska ze względu na wagę sprawy dla europejskiego porządku prawnego. Nowe okoliczności, fakty, które nastąpiły po sformułowaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny pytania prejudycjalnego w tej sprawie upoważniają KRS do złożenia niniejszego wniosku.