

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 29 lipca 2022 r.

w sprawie skargi rozpoznawanej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka
nr 41097/20 (Klaudyna Bojańczyk p-ko Polsce)

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt DPT.432.213.2022/2, w sprawie skargi *Klaudyna Bojańczyk p-ko Polsce*, nr 41097/20, z uwzględnieniem konieczności sporządzenia przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej odpowiedzi na pytania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia w tej sprawie stanowisko o następującej treści:

1. Skarga Klaudyny Bojańczyk p-ko Polsce, nr 41097/20 jest niedopuszczalna.
2. Skład orzekający Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, który zajmował się sprawą skarżącą Klaudyny Bojańczyk przeciwko Polsce, nr 41097/20 był „niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

UZASADNIENIE

I.

Stan faktyczny

1. Postanowieniem z dnia 31 lipca 2020 r., sygn. akt I CSK 463/19, Sąd Najwyższy w składzie jednoosobowym odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej wniesionej przez skarżącą do rozpoznania przez Izbę Cywilną Sądu Najwyższego. Podstawą odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej Klaudyny Bojańczyk do rozpoznania było przyjęcie przez sąd, że nie spełniała ona wymagań, o których mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.), zwanej dalej jako: „kpc”. Zgodnie z powyższym przepisem Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania wyłącznie w sytuacji, gdy w tej wykazano, że w sprawie, do której się ona odnosi: (pkt 1) występuje istotne zagadnienie prawne; (pkt 2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów; (pkt 4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

2. Skarżąca w uzasadnieniu skargi do ETPC powołała się na naruszenie art. 6 i 13 Konwencji przez pozbawienie jej możliwości rozpoznania jej sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Zdaniem skarżącej sąd, który wydał w dniu 31 lipca 2021 r. postanowienie o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania nie jest sądem w rozumieniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Odwołując się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. sygn. akt BSA b4110-1/20 wskazała, że sędzia stanowiący jednoosobowo skład orzekającego sądu został wybrany na swoje stanowisko w wadliwej procedurze.

II.

Niedopuszczalność skargi *Klaudyny Bojańczyk p-ko Polsce*, nr 41097/20.

1. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa skarga Klaudyny Bojańczyk przeciwko Polsce, nr 41097/20 do ETPC jest niedopuszczalna wobec niespełnienia przesłanek określonych w art. 35 Konwencji. Po pierwsze, skarżąca nie wyczerpała wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym i po drugie – nie wykazała znaczącego uszczerbku. Skarga jest również sprzeczna z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Trybunału Konstytucyjnego.
2. Mechanizm ochrony określony w Konwencji opiera się na zasadzie subsydiarności. Oznacza to, że warunkiem koniecznym dopuszczalności skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest wykorzystanie środków krajowych w granicach systemu prawnego państwa. Wyrazem subsydiarnego charakteru systemu strasburskiego wobec krajowych systemów prawnych jest art. 13 i art. 35 Konwencji. W orzecznictwie ETPC podkreśla się, że jeśli w określonym systemie prawnym przewidziana jest skarga konstytucyjna, której charakter gwarantuje ochronę praw jednostki określonych w Konwencji, to skarga konstytucyjna, do której pokrzywdzeni mają bezpośredni dostęp jest środkiem prawnym, który powinien być wykorzystany przed wniesieniem skargi do ETPC. Zgodnie z art. 79 Konstytucji RP każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Prawo do skargi konstytucyjnej przysługuje każdemu, czyje konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone (zob. TK – SK 6/99; MS, t. I, s. 1829). Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej jest tym samym

zeterminowany zakresem podmiotowym poszczególnych wolności lub praw konstytucyjnych (zob. TK – SK 70/05, Ts 156/12, SK 16/14).

3. Skarżąca Klaudyna Bojańczyk, powołując się na naruszenie art. 6 i 13 Konwencji przez pozbawienie jej możliwości rozpoznania jej sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą jako adresat indywidualnego aktu stosowania prawa tj. postanowienia dnia 31 lipca 2020 r., sygn. akt I CSK 463/19, miała realną możliwość wystąpienia na podstawie art. 79 Konstytucji ze skargą konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego. W świetle art. 45 Konstytucji RP prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez niezależny i niezawisły sąd jest konstytucyjnym prawem podmiotowym podlegającym ochronie w polskim porządku prawnym. Skarżąca nie skorzystała z powyższego środka prawnego, co przesądza o niedopuszczalności skargi do ETPC na podstawie art. 36 Konwencji.
4. Skarga kasacyjna stanowi szczególny środek ochrony o charakterze publicznoprawnym, który wykracza poza interes indywidualny skarżącego. Wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania wraz z uzasadnieniem jest odrębną konstrukcyjnie i funkcjonalnie częścią skargi kasacyjnej, który podlega ocenie na etapie jej przyjęcia lub odmowy przyjęcia do rozpoznania przez Sąd Najwyższy. Powołanie i uzasadnienie istnienia przesłanek umożliwiających realizację publicznoprawnych funkcji skargi kasacyjnej jest warunkiem koniecznym dla pozytywnego rozpoznania wniosku o jej przyjęcie. Tylko na tych przesłankach Sąd Najwyższy może oprzeć rozstrzygnięcie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Dopuszczenie i rozpoznanie skargi kasacyjnej ustrojowo i procesowo jest uzasadnione jedynie w tych sprawach, w których mogą być zrealizowane jej funkcje publicznoprawne.
5. **W ocenie Krajowej Rady Sądowictwa skarga jest niedopuszczalna także z tego powodu, że Skarżąca nie wykazała przesłanki doznania znaczącego uszczerbku, o której mowa w art. 35 Konwencji.** W uzasadnieniu skargi brak jest jakichkolwiek argumentów dla wykazania spełnienia powyższego, koniecznego elementu dopuszczalności skargi strasburskiej. Ocena dolegliwości naruszenia nie jest możliwa bez udowodnienia faktu jej poniesienia.

III.

Niezasadność skargi Klaudyny Bojańczyk p-ko Polsce, nr 41097/20.

1. Dla oceny skargi Klaudyny Bojańczyk p-ko Polsce o nr 41097/20 zasadnicze znaczenie ma orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w tym wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r. sygn. akt K 7/21 (Dz.U.2022.643) [zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2021 r. sygn. akt K 6/21 (Dz.U.2021.2161) i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 sygn. akt K 3/21] oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 7 października 2021 r. w sprawie K 3/21. Wynika z nich, że kształtowanie ustroju wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej należy do polskiej tożsamości konstytucyjnej, nigdy nie zostało ono przekazane na rzecz Unii Europejskiej i pozostaje wyłączną kompetencją polskiego prawodawcy. Podobne stanowisko TK prezentował także we wcześniejszym orzecznictwie w wyroku K 18/04, gdzie stwierdzono, że Konstytucja pozostaje zatem – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach” oraz w sprawie SK 45/09, gdzie stwierdzono, że Trybunał Sprawiedliwości stoi na straży prawa unijnego, natomiast Trybunał Konstytucyjny ma strzec Konstytucji.
2. W wyroku z dnia 10 marca 2022 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji w zakresie, w jakim: 1) pojęciem „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” obejmuje podmiotowe prawo sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa powszechnego w polskim systemie prawnym – jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 2) przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą”: a) dopuszcza pomijanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe przepisów Konstytucji, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, b) umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji – jest niezgodny z art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w związku z art. 187 ust. 1 w związku z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji, c) upoważnia Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz

ustawy określającej ustrój, zakres działania, tryb pracy i sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa – jest niezgodny z art. 188 pkt 1 i 2 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

3. Skutkiem powyższego wyroku jest utrata mocy obowiązującej powyższych przepisów z dniem 21 marca 2022 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w wywiedzionym przez ETPC zakresie normatywnym, art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji narusza zasadę nadrzędności Konstytucji wynikającą z art. 8 ust. 1. Z tego przepisu konstytucyjnego wynika, że wszystkie akty prawne, z zakresu zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa, powinny być zgodne z Konstytucją. Konsekwencją tak rozumianej nadrzędności Konstytucji jest to, że normy sprzeczne z nią powinny być usunięte z systemu prawa. Oznacza to, że jeśli dana materia jest objęta przedmiotem regulacji konstytucyjnej, nie jest możliwe swobodne kreowanie prawa przeciwnego tej regulacji.
4. Zasada nadrzędności Konstytucji, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny odnosi się również do umów międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską, w tym umów międzynarodowych, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Z tego względu wszystkie umowy międzynarodowe muszą być zgodne z Konstytucją, która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej. Powyższe znajduje potwierdzenie nie tylko wprost w przepisach konstytucyjnych (art. 8 ust. 1 i art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), ale też w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. o art. 8 Konstytucji w szczególności wyroki TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU 2005 nr 5, poz. 49 i 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK ZU 2010 nr 9, poz. 108). Nieuprawniona, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest kreacja przez ETPC norm wywodzonych z art. 6 ust. 1 Konwencji, oparta na niezrozumieniu systemu prawnego Polski i w konsekwencji stworzenie treści normatywnych, które umożliwiają mu nieuprawnioną ingerencję w ustrój państwa polskiego, w szczególności przeddefiniowywanie treści instytucji konstytucyjnych, tak w wymiarze materialnym (zasada trójpodziału władzy, zasada praworządności, kompetencje organów państwa), jak i instytucjonalnym (pojęcie sądu, pojęcie aktu prawnego, prerogatywa prezydenta), czy kreowanie nieistniejących w jej treści – lub z tą treścią sprzecznych, praw podmiotowych jednostek.

IV.

Pojęcie „sądu ustanowionego ustawą”.

1. W dotychczasowym orzecznictwie ETPC pojęcie „sądu ustanowionego ustawą”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, było wiązane z zasadą, że organizacja sądownictwa i właściwość sądu w państwie demokratycznym muszą być uregulowane prawem ustanowionym przez organy ustawodawcze i nie mogą zależeć od swobodnej decyzji władzy wykonawczej (zob. np. wyrok ETPC z 22 czerwca 2000 r. w sprawie *Coeme i inni przeciwko Belgii*, skargi nr 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 i 33210/96, § 98; wyrok z 28 kwietnia 2009 r. w sprawie *Savino i inni przeciwko Włochom*, skargi nr 17214/05, 20329/05 i 42113/04, § 94; wyrok z 9 stycznia 2013 r. w sprawie *Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 21722/11, § 150-151). Zatem pierwotna norma wynikająca z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji w zakresie dotyczącym przesłanki sądu ustanowionego ustawą dotyczyła gwarancji, że orzeczenie zostanie wydane przez skład sądu ukształtowany zgodnie z przepisami krajowymi dotyczącymi ustroju sądów. Wymóg sądu „ustanowionego ustawą” oznacza nie tylko ustawową podstawę istnienia sądu, ale też nakaz określenia w ustawie jego organizacji i funkcjonowania.
2. W sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* (wyrok z 12 marca 2019 r., skarga nr 26374/18, dalej: sprawa *Ástráðsson*) ETPC zmienił dotychczasową linię orzeczniczą, dokonał rekapitulacji swojego dotychczasowego stanowiska i sformułował test dotyczący oceny „sądu ustanowionego ustawą”. Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Ástráðsson*, pojęcie „ustanowienia ustawą” z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji obejmuje proces powoływania sędziów w ramach krajowego wymiaru sprawiedliwości, który musi być przeprowadzony zgodnie z regułami prawa krajowego obowiązującego w czasie powołania. Dla ułatwienia oceny, czy nieprawidłowości, jakimi obarczony był proces nominacji sędziów, pociągają za sobą naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą, ETPC opracował szczegółowy test składający się z trzech, rozpatrywanych łącznie kryteriów: 1) pierwszego – polegającego na tym, że naruszenie prawa krajowego musi być oczywiste, tj. obiektywne i możliwe do zidentyfikowania; 2) drugiego – odnoszącego się do tego, że naruszenie musi być na tyle istotne, by uderzało w zdolność sądownictwa do wykonywania swoich funkcji bez nadmiernej ingerencji; 3) trzeciego – polegającego na tym, że istotną rolę odgrywa kontrola konsekwencji prawnych naruszenia z punktu widzenia praw wynikających z Konwencji, przeprowadzona przez sądy krajowe. ETPC wskazał też, że

pojęcie „ustawa” w rozumieniu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji obejmuje przepisy prawne określające sposób ustanowienia i kompetencje organów sądowych oraz wszelkie inne przepisy prawa krajowego, które w wypadku ich złamania sprawią, że udział sędziów w rozstrzygnięciu sprawy będzie nieprawidłowy (zob. wyrok ETPC z 12 marca 2019 r. w sprawie *Ástráðsson* i wyrok w tej sprawie Wielkiej Izby ETPC z 1 grudnia 2020 r.).

3. W swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie zakwestionował Krajowej Rady Sądownictwa ani jej sposobu wyboru. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w całości podziela stanowisko Rady w sprawie C-585/18, a w sprawach C-624/18 i C-625/18 nie podzielił opinii Rzecznika Generalnego Evgeniego Tancheva. Trybunał nie zakwestionował umocowania Krajowej Rady Sądownictwa, a wskazał jedynie, że sąd krajowy może dokonywać oceny w jednostkowej sprawie, czy organ krajowy – właściwy zgodnie z przepisami krajowymi – jest sądem niezawisłym i bezstronnym w rozumieniu art. 47 Karty Praw Podstawowych. Udział KRS w powołaniu członków - sędziów, w ocenie TSUE, może przyczynić się do obiektywizacji tego procesu tylko wówczas, gdy sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie. Stopień niezależności KRS może mieć zatem znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie są w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 Karty Praw Podstawowych.
4. Zgodnie z przywołanym wyrokiem: „Stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe jako organowi, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może mieć bowiem znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 Karty Praw Podstawowych. Do sądu odsyłającego będzie należało ustalenie – na podstawie wszystkich okoliczności zarówno faktycznych, jak i prawnych, dotyczących zarazem okoliczności, w jakich członkowie KRS zostali wybrani, oraz sposobu, w jaki organ ten konkretnie wypełnia wyznaczoną mu rolę – czy KRS daje wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej” (p. 139 i 140 wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach C- 585/18, C-624/18 i C-625/18).
5. W wyroku TSUE z 15.07.2021 r. (C-791/19) w odniesieniu do KRS wskazano, że okoliczność, że organ taki jak krajowa rada sędziowska, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez

władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie.

- 6. Zasadnicze znaczenie dla oceny zasadności skargi ma wyrok TSUE z 29 marca 2022 r. (C-132/20), w którym TSUE odpowiedział na pytania zadane przez sąd, w którego jednoosobowym składzie był sędzia Kamil Zaradkiewicz który zasiadał również w składzie sądu, który wydał orzeczenie w sprawie będącej przedmiotem skargi *Klaudyny Bojańczyk p-ko Polsce*, nr 41097/20.** Udzielenie odpowiedzi na pytanie zadane w procedurze prejudycjalnej na podstawie art. 267 TFUE świadczy o przyjęciu przez TSUE, że sąd zadający pytanie był sądem ustanowionym ustawą zgodnie z Art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 6 Konwencji. W przeciwnym razie, uznając, że pytania nie pochodziły od sądu ustanowionego ustawą, TSUE miała instrument procesowy tj. stwierdzenie niedopuszczalności pytań. Brak jego zastosowania świadczy, w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, o stanowisku TSUE w zakresie spełnienia przez sąd przesłanek określonych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 6 Konwencji.

V.

Status sędziego.

1. Zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Jest to punkt wyjścia do analizy procesu nominacyjnego sędziów. Uprawnienie Prezydenta RP jest jego prerogatywą i nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także w orzecznictwie sądów uznawano, że nie ma mechanizmów kontroli prerogatywy Prezydenta, gdyż powoływanie sędziów nie jest aktem z zakresu prawa administracyjnego. Wykonywanie przez Prezydenta prerogatywy nie może być postrzegane jako „rażące naruszenie zasady praworządności” (pkt 349, sprawa *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*). ETPC nie jest organem uprawnionym do oceny wykonywania przez Prezydenta prerogatyw konstytucyjnych. Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla, że nie jest dopuszczalne badanie przez ETPC spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą”, o którym mowa w tym przepisie, poprzez ocenę konstytucyjnego procesu powoływania sędziów, bez uwzględnienia konstytucyjnych mechanizmów w tym zakresie lub przy ich swobodnej interpretacji. Interpretacja treści art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji pozwalająca na taką ocenę jest sprzeczna z art. 179 w związku z art. 187 ust. 1 w związku z art. 187 ust. 4 Konstytucji.

2. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że powołanie sędziego jest prerogatywą Prezydenta RP, która w obecnie obowiązującym stanie konstytucyjnym nie podlega kontroli (zob. np. wyroki TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09, OTK ZU 2012 nr 6, poz. 63; z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 8/17, OTK ZU 2019, poz. 34; z 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19, OTK ZU 2020, poz. 31; z 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19, OTK ZU 2020, poz. 45 oraz postanowienie z 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 16/08, OTK ZU 2010 nr 9, poz. 123).
3. Konstytucyjna zasada nieusuwalności sędziego stanowi gwarancję jego niezawisłości i polega na tym, że sędzia nie może zostać pozbawiony urzędu w wyniku podjęcia dyskrecjonalnej decyzji. Jest ona powiązana z art. 179 Konstytucji, z którego wynika, że sędziowie powoływani są na czas nieokreślony. Gwarancja nieusuwalności oznacza zakaz podejmowania decyzji, które ze względu na swój charakter lub podmiot decydujący stanowiłyby naruszenie niezawisłości sędziowskiej (zob. np. wyroki TK z: 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10, OTK ZU 2012 nr 5, poz. 48; 22 września 2015 r., sygn. akt P 37/14, OTK ZU 2012 nr 8, poz. 121; 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04, OTK ZU 2005 nr 10, poz. 111).
4. Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla, że w obecnym stanie prawnym nie ma procedury umożliwiającej dokonywanie oceny legalności składu osobowego Krajowej Rady Sądownictwa. Skład ten został ukształtowany na podstawie art. 187 Konstytucji, w świetle którego ustroj, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Oznacza to, że podstawy prawne kreowania składu Krajowej Rady Sądownictwa wyłącznie w odniesieniu do członków pochodzących z wyborów, mogą być poddane kontroli konstytucyjności przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie zgodności ustawy z Konstytucją. Procedura wyboru członków w kształcie obowiązującym od 2018 r. została poddana kontroli zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18 (OTK ZU 2019, poz. 17), uznał zgodność z Konstytucją przepisów dotyczących procedury wyboru sędziów – członków KRS. Potwierdził zatem domniemanie konstytucyjności tego procesu. Do czasu jego uchylecia przez ustawodawcę lub obalenia domniemania konstytucyjności stosownych przepisów przez TK – podstawy prawne tego wyboru nie mogą być kwestionowane w procesie stosowania prawa na żadnym poziomie, ani krajowym, ani międzynarodowym.
5. Art. 176 ust. 2 Konstytucji stanowi, że ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Ustrojodawca wyraźnie powierzył kształtowanie ustroju i

właściwości sądów parlamentowi. Ten standard jest także aprobowany w orzecznictwie ETPC. Zatem normy wywodzone z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, które pozwalają ETPC lub sądom krajowym – bez dokonania kontroli konstytucyjności przepisów ustaw przez polski Trybunał Konstytucyjny albo z pominięciem wyroków Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie – zbadać spełnienie warunku „sądu ustanowionego ustawą” poprzez samodzielną ocenę procesu powoływania sędziów, naruszają polski porządek konstytucyjny.

6. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje również, że uchwała Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, która została wskazana jako podstawa do uzasadnienia zasadności skargi do ETPC będąca aktem o charakterze normatywnym wyrokiem TK z 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20 (OTK ZU 2020, poz. 61), została derogowana z systemu prawnego z uwagi na jej niekonstytucyjność. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Skutkiem wyroku jest derogacja z systemu prawnego normy prawnej niezgodnej z Konstytucją, która jest wiążąca dla wszystkich organów władzy publicznej. Nieuznawanie skutku wywołanego wyrokiem TK przez powoływanie się na akt prawny, który został wyeliminowany z porządku prawnego stanowi naruszenie art. 190 ust. 1 Konstytucji. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw powinny być uwzględnione we wszystkich sprawach rozstrzyganych przed ETPC dotyczących reformy sądownictwa w Polsce zapoczątkowanej w 2017 r. Powyższa konstatacja, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, wynika z treści art. 190 ust. 1 Konstytucji, która wpływa na krajowe ustawodawstwo i krajowy system prawny oraz również z tak ustalonej, zgodnej z Konstytucją treści zobowiązania z art. 6 ust. 1 Konwencji i prawnomiędzynarodowej zasady poszanowania prawa publicznego państwa przez trybunały międzynarodowe. Każdy kolejny wyrok ETPC wydany na podstawie norm uznanych w wyroku TK o sygn. akt K 7/21 za niekonstytucyjne będzie pozbawiony atrybutu wykonalności w Polsce.
7. Odnosząc się do powołanego w komunikacji Trybunału wyroku z dnia 3 lutego 2022 roku w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce* Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że skutkiem wskazanego wcześniej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 roku, K 7/21 jest usunięcie z systemu wskazanych w nich norm. W konsekwencji wydane na ich podstawie rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka tj: wyrok z 29 czerwca 2021 roku w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*; wyrok z 22 lipca 2021 roku w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*; wyrok z 8 listopada

2021 roku w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* oraz wyrok z 3 lutego 2021 roku w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce* nie posiadają dla państwa polskiego atrybutu przewidzianego art. 46 Konwencji (obowiązku wykonalności).

VI.

Standardy niezależności sądu w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną.

1. Skarżąca zarzuca, iż ze względu na fakt, iż postanowienie Sądu Najwyższego w przedmiocie odmowy przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej zostało wydane przez sędziego Sądu Najwyższego Kamila Zaradkiewicza, zostało ono wydane w składzie sprzecznym z przepisami prawa. Uzasadniając swoje stanowisko Skarżąca przytoczyła tezy z: (1) wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwanego dalej jako: „TSUE”, w sprawie C-585/18, oraz (2) uchwały połączonych Izb Cywilnej, Karnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20.
2. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie dokonywano analizy standardów niezależności. TSUE wskazywał, że dla zagwarantowania, by sąd mógł sam zapewniać skuteczną ochronę prawną wymaganą na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, kluczowe jest zachowanie jego niezawisłości i bezstronności, co potwierdza art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do niezawisłego sądu [wyrok z dnia 29 marca 2022 r., C-132/20, wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo].
3. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, ten wymóg niezawisłości i bezstronności sądów, stanowiący integralny element sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz jako gwarancja zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego [wyrok z dnia 29 marca 2022 r., C-132/20, wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo].

4. W porządku krajowym standardy niezawisłości i niezależności gwarantuje Konstytucja oraz ustawy, a wyrażają się one przede wszystkim w gwarancji nieusuwalności sędziów z urzędu i znaczeniu aktu powołania sędziego przez Prezydenta RP. Akt powołania kształtuje status sędziego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego kompetencja w zakresie powoływania sędziów jest w świetle art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji traktowana jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta (sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności), a także rola ustrojowa Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji. [postanowienie sygn. akt Kpt 1/08; wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09, OTK ZU 2012 nr 6, poz. 63].
5. Ustawa doprecyzowując sposób procedowania w zakresie urzeczywistnienia każdego z etapów wskazanych w art. 179 Konstytucji, nie może dotyczyć bezpośrednio kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów. Art. 179 Konstytucji stanowi samodzielną i wystarczającą (kompletną) podstawę prawną wykonywania prerogatywy jako aktu urzędowego Prezydenta. (postanowienie TK z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 37/08, OTK-A 2012 Nr 6, poz. 69; zob. także postanowienia NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1874/12, oraz sygn. akt I OSK 1875/12; postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 858/17).
6. Realizacja przez Prezydenta jego kompetencji „może być dookreślona w ustawach, jednakże pod warunkiem zachowania wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasady nadrzędności Konstytucji”. Za nieprzekraczalne ramy ustawowej regulacji procedury powoływania sędziów przez Prezydenta Trybunał uznał „istotę prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów” (K 18/09).
7. W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK należy uznać, że próby podważenia prerogatywy Prezydenta o powołaniu sędziego stanowiłyby naruszenie nie tylko norm dotyczących powołania sędziego, tj. art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP, ale także konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego, o której mowa w art. 180 ust. 1 Konstytucji. Normy te współtworzą spójny i kompletny mechanizm gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Także z tego powodu prawodawstwo nie pozwala i nie przewiduje mechanizmów „weryfikacji” powołań sędziowskich.
8. Wbrew twierdzeniom Skarżącej wyrok TSUE w żadnej sprawie nie uznał, iż sędziowie powołani przez Krajową Radę Sądownictwa, w skład której wchodzi sędziowie wybrani przez Sejm większością 3/5 ustawowej liczby posłów *ad limine* są powołani niezgodnie z

prawem, przez co orzeczenia zapadłe z ich udziałem należy uznać za zapadłe z naruszeniem przepisów prawa.

9. Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym centralnym organem władzy publicznej o szczególnych kompetencjach i wyjątkowym charakterze, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Usytuowana jest jednocześnie poza strukturą sądów i trybunałów, nie będąc organem samorządu sędziowskiego, nie wykonując władzy sądowniczej i nie sprawując wymiaru sprawiedliwości. W skład KRS wchodzi przedstawiciele każdej z władz: ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej.
10. Uprawnienia KRS wynikają wprost z Konstytucji i w świetle orzecznictwa TK zawarte w niej normatywne podstawy są wystarczające do jej funkcjonowania, a kolejne ustawy jedynie konkretyzują jej kompetencje. W obecnym stanie prawnym nie ma też procedury umożliwiającej dokonywanie oceny legalności składu osobowego Krajowej Rady Sądownictwa. Skład ten jest ukształtowany w oparciu o przepisy konstytucyjne (art. 187 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji, ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. To znaczy, że wyłącznie podstawy prawne kreowania składu Krajowej Rady Sądownictwa, i to wyłącznie w odniesieniu do członków pochodzących z wyborów, mogą być jedynie poddane kontroli konstytucyjności przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdyż będzie to kontrola zgodności ustawy z Konstytucją.

W odniesieniu do obecnie obowiązujących procedur w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18 (OTK ZU 2019, poz. 17), uznał zgodność z Konstytucją przepisów dotyczących procedury wyboru sędziów – członków KRS. Potwierdził zatem domniemanie konstytucyjności tego procesu. Do czasu jego uchylecia przez ustawodawcę lub obalenia domniemania konstytucyjności stosownych przepisów przez TK – podstawy prawne tego wyboru nie mogą być kwestionowane w procesie stosowania prawa na żadnym poziomie, ani krajowym, ani międzynarodowym.

11. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że to model wyboru członków – sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa w obowiązującej do 2018 r. procedurze zakładającej wybór tychże członków wyłącznie przez sędziów został uznany za niezgodny z Konstytucją wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17 (OTK 2017 poz. 48). Obecny model wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa gwarantuje najwyższy mandat demokratycznego wyboru większością 3/5 ustawowej większości sejmowych głosów. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 269),

podmiotami uprawnionymi do zgłaszania kandydatów na członków KRS są: (1) grupa 2.000 pełnoletnich obywateli oraz (2) grupa 25 sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku.

- 12.** Rozpoznający sprawę Skarżącej skład orzekający Izby Cywilnej Sądu Najwyższego był sądem ustanowionym ustawą i spełniał standardy niezależności. Orzekający w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego sędzia Kamil Zaradkiewicz został powołany na swój urząd na mocy postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 października 2018 r. o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (M.P. poz. 1031). Jego kandydatura została uprzednio wyłoniona w trybie konkursowym przez konstytucyjny organ – Krajową Radę Sądownictwa i przedstawiona – w formie uchwały – do powołania Prezydentowi RP (zgodnie z art. 179 Konstytucji RP), a kandydat spełniał wszystkie warunki określone w ustawie o Sądzie Najwyższym.
- 13.** Akt powołania kształtuje status sędziego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego kompetencja w zakresie powoływania sędziów jest w świetle art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji traktowana jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta (sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności), a także rola ustrojowa Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji [postanowienie sygn. akt Kpt 1/08; wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09, OTK ZU 2012 nr 6, poz. 63].
- 14.** Ustawa doprecyzowując sposób procedowania w zakresie urzeczywistnienia każdego z etapów wskazanych w art. 179 Konstytucji, nie może dotyczyć bezpośrednio kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów. Art. 179 Konstytucji stanowi samodzielną i wystarczającą (kompletną) podstawę prawną wykonywania prerogatywy jako aktu urzędowego Prezydenta. (postanowienie TK z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 37/08, OTK 2012 Nr 6, poz. 69; zob. także postanowienia NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1874/12, sygn. akt I OSK 1875/12; postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 858/17).
- 15.** Realizacja przez Prezydenta jego kompetencji „może być dookreślona w ustawach, jednakże pod warunkiem zachowania wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasady nadrzędności Konstytucji. Istota prezydenckiej prerogatywy wyznacza nieprzekraczalne ramy ustawowej regulacji procedury wyboru kandydatów na urząd sędziego (K 18/09).
- 16.** W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK należy uznać, że próby podważenia prerogatywy Prezydenta RP do powołania sędziego stanowiłyby naruszenie nie tylko norm dotyczących powołania sędziego, tj. art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP, ale także

konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego, o której mowa w art. 180 ust. 1 Konstytucji. Normy te współtworzą spójny i kompletny mechanizm gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Także z tego powodu prawodawstwo nie pozwala i nie przewiduje mechanizmów „weryfikacji” powołań sędziowskich.

Wnioski:

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że skład orzekający Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, który zajmował się sprawą skarżącej Klaudyny Bojańczyk przeciwko Polsce, skarga nr 41097/20, był „niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i w konsekwencji skarga jest w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalna.