

POSTANOWIENIE

18 grudnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Kamil Zaradkiewicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 18 grudnia 2024 r. w Warszawie wniosku J. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w J. od postanowienia Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2024 r. dotyczącego zbadania spełnienia przez SSN Jacka Grelę wymogów niezawisłości i bezstronności w sprawie II CSKP 2355/22 z powództwa Banku spółki akcyjnej w W. przeciwko J. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w J. o zapłatę

na podstawie art. 267 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zgodnie z wykładnią przyjętą w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 października 1982 r., C-283/81 (Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanita, pkt 21) w zw. z art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. wstrzymuje przedstawienie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytań prejudycjalnych zawartych w postanowieniu Sądu Najwyższego z 19 października 2024 r., III CBO 2/24, oraz w pkt. 1 postanowienia Sądu Najwyższego z 10 października 2024 r., III CBO 2/24, do czasu:

- 1) rozstrzygnięcia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania prejudycjalnego Sądu Krajowego w Erfurcie (Landsgerecht Erfurt) w sprawie C-276/20, B (*Indemnisation des acheteurs de véhicules munis de dispositifs d'invalidation*),**
- 2) rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny spraw:**

a) o sygnaturze P 6/23 (pytań skierowanych przez Sąd Najwyższy postanowieniem z 4 listopada 2021 r., III CSKP 179/21),

b) o sygnaturze P 4/23 (pytań skierowanych przez Sąd Najwyższy postanowieniem z 6 kwietnia 2023 r., I ZB 11/23),

c) o sygnaturze akt P 10/24 (pytań skierowanych przez Sąd Najwyższy postanowieniem z 12 stycznia 2024 r., II CSKP 426/22).

(M.O.)

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 10 października 2024 r., III CBO 2/24, Sąd Najwyższy w pkt. I, na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującymi pytaniami prawnymi: A. Czy art. 19 ust. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej, interpretowany w świetle art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. C 303 z 14 grudnia 2007 r., s. 1; dalej: „KPP UE”), należy rozumieć w ten sposób, że: 1) sądem niezależnym w rozumieniu prawa Unii jest wyłącznie sąd krajowy, którego sędzia jako kandydat na urząd sędziego został wybrany przez organ, którego większościowy skład tworzą sędziowie wybierani przez sędziów, mimo że organ taki w konsekwencji nie dysponuje wystarczającą i konieczną w świetle prawa państwa członkowskiego Unii dla konstytucyjnych organów władzy publicznej legitymacją demokratyczną, w szczególności, jeżeli pozostaje to w sprzeczności z zasadą państwa demokratycznego, 2) nie jest sądem niezależnym (w tym w sprawie objętej prawem Unii) sąd państwa członkowskiego Unii ostatniej instancji (Sąd Najwyższy), w składzie którego zasiada osoba, która: a) została powołana w procedurze z udziałem konstytucyjnego kolegialnego organu w procedurze nominacyjnej na urząd sędziego, jeżeli organ ten nie miał koniecznej w państwie demokratycznym oraz wymaganej przepisami prawa państwa członkowskiego Unii legitymacji demokratycznej; b) jest członkiem stowarzyszenia zrzeszającego sędziów: i) którego działalność z uwagi na jego cele statutowe

(reprezentacja zawodowych i socjalnych interesów grupy zawodowej sędziów) należy ocenić jako prowadzącą do obejścia konstytucyjnego zakazu przynależności sędziego do związków zawodowych, a także jest oceniana przez organ stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów jako typowa dla działalności partii politycznej, ii) którego władze statutowe (ich członkowie) ściśle współpracują z władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz podejmują działania w ramach struktur organizacyjnych tych władz, które należy ocenić jako zmierzające do podważenia statusu sędziów oraz sądów niezależnych od tych władz, iii) co prowadzi do nałożenia na nią na mocy statutu stowarzyszenia obowiązku przestrzegania uchwał jego władz w sytuacji, gdy w szczególności oceny zawarte w tych uchwałach dotyczące statusu konstytucyjnych organów władzy państwa członkowskiego Unii, niezależności sądów oraz niezawisłości i nieusuwalności sędziów przesądzają o kierunku i kryteriach oceny w tym zakresie, mimo konieczności dokonania każdorazowo samodzielnej oceny przez sąd rozpoznający sprawę z udziałem tej osoby, a ponadto gdy oceny zawarte w uchwałach stowarzyszenia należy uznać za niezgodne z zasadą państwa demokratycznego oraz praworządności (legalizmu); c) została powołana na urząd sędziego w oczywistej nietransparentnej i pozornej procedurze nominacyjnej bez wymaganego lub z zastosowaniem pozornego trybu odwoławczego, a także z naruszeniem standardu prawa dostępu obywateli państwa członkowskiego Unii do służby publicznej na jednakowych zasadach; d) pozostaje osobiście zainteresowana potwierdzeniem (sanowaniem) procedury nominacyjnej na urząd sędziego, w której uczestniczyła, poprzez podważanie lub pomijanie przez sąd, w składzie którego zasiada, mimo nieprzyznania w tym zakresie odpowiednich kompetencji sądom krajowym, skuteczności orzeczeń sądu konstytucyjnego, który stwierdził nieprawidłowość procedury nominacyjnej lub składu organu uczestniczącego w wyborze tej osoby na urząd sędziego, a także rozstrzyganie a *contrario* o braku niezależności sądu w składzie z udziałem innego sędziego wyłącznie z tego powodu, że został on powołany w procedurze z udziałem kolegiального organu konstytucyjnego uczestniczącego w procedurze nominacyjnej na urząd sędziego, w skład którego zgodnie z prawem państwa członkowskiego Unii wchodzi członkowie wybrani w sposób zapewniający temu organowi konieczną legitymację demokratyczną zgodnie z zasadą państwa

demokratycznego; e) orzeka w sposób sprzeczny z mającym moc powszechnie obowiązującą na mocy przepisów prawa krajowego rozstrzygnięciem innego organu konstytucyjnego, a także innych sądów krajowych, o skuteczności wcześniej wydanego z jej udziałem aktu orzeczniczego, ustalającego oceny oraz kryteria braku niezależności sądu, o którym mowa w pkt I lit. A d), co należy ocenić jako naruszające w sposób oczywisty zasadę *nemo iudex in causa sua*, f) orzeka o skuteczności aktu orzeczniczego wydanego z jej udziałem, ustalającego oceny oraz kryteria braku niezależności sądu, o którym mowa w pkt I lit. A d), pomimo oczywistego naruszenia przez taki akt orzeczniczy prawa Unii, różnicując w czasie bez podstawy prawnej skuteczność prawa Unii wskutek wykładni dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej; g) orzeka o skuteczności aktu orzeczniczego wydanego z jej udziałem, ustalającego oceny oraz kryteria braku niezależności sądu, o którym mowa w pkt I lit. A d), pomimo nieskuteczności tego aktu orzeczniczego z uwagi na wydanie go z udziałem osoby, która w oczywisty sposób nie spełniała w chwili wyboru na urząd sędziego wymaganych wymogów przewidzianych w prawie państwa członkowskiego Unii, co skutkuje koniecznością uznania tego aktu orzeczniczego, zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa krajowego, za nieistniejący (niebędący tym samym wiążącym aktem orzeczniczym)?; 3) sąd może przesądzać o braku niezawisłości i bezstronności sędziego lub braku niezależności sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego Unii wyłącznie z powodu udziału w procedurze nominacyjnej na urząd sędziego mającego legitymację demokratyczną konieczną zgodnie z zasadą państwa demokratycznego organu wybierającego kandydatów na urząd sędziego, bez konieczności wykazania innych okoliczności, w tym w okresie po powołaniu na urząd sędziego, w szczególności, gdy władzę ustawodawczą lub wykonawczą sprawują ugrupowania i ich przedstawiciele, niereprezentujący organów władzy ustawodawczej lub wykonawczej w chwili powołania na urząd sędziego, co skutkuje oczywistym brakiem zależności tego sędziego oraz sądu, w którego składzie zasiada, od tych organów?; 4) czy dopuszczalna jest ocena braku niezależności sądu obejmująca okoliczność, iż kandydat na urząd sędziego został wybrany w procedurze nominacyjnej, o której mowa w pkt 3, jeżeli w wyborze brali aktywny udział zgodnie z przepisami prawa państwa członkowskiego Unii wchodzący

w skład organu członkowie władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej, jeżeli każdorazowo większością głosów w organie kolegialnym wybierającym kandydatów na urząd sędziego dysponują sędziowie wybrani w sposób zapewniający temu organowi konieczną na podstawie prawa państwa członkowskiego Unii legitymacją demokratyczną?; B. W razie pozytywnej odpowiedzi na pytania z punktu I lit. A pkt 2 – czy art. 19 ust. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej, interpretowany w świetle art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej należy rozumieć w ten sposób, że sąd ostatniej instancji państwa członkowskiego Unii (Sąd Najwyższy) ma obowiązek ukształtować skład (w niniejszej sprawie w ramach tzw. testu bezstronności i niezawisłości) bez udziału takiej osoby i rozpoznać czynność procesową strony bez udziału takiej osoby (lub osób), a zatem w innym składzie przewidzianym prawem państwa członkowskiego Unii?.

W pkt. II, na podstawie art. 45 ust. 1, 178 ust. 1, 180 ust. 1 oraz 183 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 267 akapit 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zw. z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 47 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej Sąd Najwyższy wskazał, że pomija od dnia 10 października 2024 r. wszelką praktykę legislacyjną, administracyjną lub sądową w zakresie, w jakim uwzględnienie tej praktyki mogłoby stać na przeszkodzie osiągnięciu celu polegającego na podjęciu w sprawie o sygnaturze akt III CBO 2/24 przez Sąd Najwyższy w składzie wydającym niniejsze postanowienie koniecznych czynności dla zapewnienia skuteczności prawa Unii wskutek wykładni dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także, o ile będzie to zasadne, w odpowiedzi na pytania prejudycjalne zawarte w postanowieniach Sądu Najwyższego w sprawach o sygnaturach akt III CB 65/24, I NB 4/23 oraz I ZB 66/22.

Z kolei w pkt. III, na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ (*per analogiam*) k.p.c. w zw. z art. 29 § 24 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j.: Dz.U. 2024 poz. 622), Sąd Najwyższy zawiesił z urzędu postępowanie w sprawie do czasu rozpoznania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytań prejudycjalnych Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie oraz w sprawach o sygnaturach akt III CB 65/24, I NB 4/23 oraz I ZB 66/22.

Następnie postanowieniem z 19 października 2024 r., III CBO 2/24, Sąd Najwyższy na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej uzupełnienie pytań zawartych w postanowieniu z 10 października 2024 r., III CBO 2/24, poprzez dodanie pytania prawnego: czy art. 19 ust. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej, interpretowany w świetle art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, należy rozumieć w ten sposób, że nie jest sądem niezależnym (w tym w sprawie objętej prawem Unii) sąd państwa członkowskiego Unii ostatniej instancji (Sąd Najwyższy), w składzie którego zasiada osoba, która w sprawach oceny niezależności i bezstronności innego sędziego nominowanego w procedurze z udziałem organów konstytucyjnych państwa członkowskiego Unii mających zgodnie z zasadą państwa demokratycznego konieczną legitymację demokratyczną dla zapewnienia standardu sądu niezależnego gwarantującego bezstronność takiej oceny: a) jako sędzia powołany przez organ niesuwerennego, niedemokratycznego państwa w okresie reżimu niedemokratycznego orzekała w procesach karnych wszczynanych z oskarżenia publicznego przeciwko osobom działającym na rzecz przestrzegania praw człowieka oraz ustroju demokratycznego (tzw. procesach politycznych), b) w okresie reżimu niedemokratycznego, będąc sędzią, należała do czasu jej rozwiązania do partii politycznej odwołującej się w swoim programie do totalitarnych metod i praktyk działania komunizmu („Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej”), działając w organizacji partyjnej przy sądzie rejonowym, zaś na mocy statutu tej partii organizacja partyjna była zobowiązana m.in. do „zwalczania antysocjalistycznej, reakcyjnej ideologii i propagandy oraz walki z poglądami i działaniami wrogimi socjalizmowi”, podczas gdy w państwie prawa, co potwierdzają zasady ustrojowe państwa członkowskiego Unii rangi konstytucyjnej, zakazane jest istnienie partii odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, c) nie została poddana ocenie w państwie demokratycznym w zakresie rękopisów niezależności i bezstronności z uwzględnieniem powyższych okoliczności w postępowaniu awansowym do sądu ostatniej instancji (Sądu Najwyższego), zaś okoliczności, o której mowa pod lit. a i b, tj. orzekanie w tzw. procesach politycznych oraz przynależność do partii politycznej odwołującej się w swoim

programie do totalitarnych metod i praktyk działania komunizmu, nie zostały przez tę osobę ujawnione w tym postępowaniu ani poddane analizie przez uprawnione organy uczestniczące w procedurze nominacyjnej, d) mimo okoliczności, o których mowa pod lit. a-c, jako sędzia orzekała w sądzie ostatniej instancji (Sądzie Najwyższym) o braku odpowiedzialności sędziów orzekających w okresie reżimu niedemokratycznego na podstawie bezprawnych aktów prawnych tego reżimu przeciwko osobom działającym na rzecz ustroju demokratycznego (tj. w stanie wojennym w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej), a także w wydawaniu orzeczeń o skutkach nieważności rozstrzygnięć wydanych przez sądowy aparat represji w okresie reżimu niedemokratycznego wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego oraz o zakresie odpowiedzialności państwa z tego tytułu, e) została wybrana jako kandydat na urząd sędziego każdej, w tym ostatniej instancji (lit. c), przez organ niemający koniecznej legitymacji demokratycznej, z uwzględnieniem okoliczności, o których mowa w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 29 marca 2022 r., C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235, pkt 108, tj. pierwszego powołania wskutek aktu nominacyjnego reżimu niedemokratycznego, a zatem sprzecznie z obowiązującą w państwie członkowskim Unii i stanowiącą fundament ustroju i funkcjonowania władz tego państwa zasadą państwa demokratycznego, a tym samym osoba taka nie dysponuje koniecznym w tym państwie demokratycznym mandatem wymaganym od sędziego na etapie nominacyjnym, f) została wybrana jako kandydat na urząd sędziego każdej, w tym ostatniej instancji (lit. c), w procedurze nominacyjnej w sposób rażący i oczywisty naruszającej prawo dostępu obywateli do służby publicznej, pozornej, nietransparentnej i nieprzewidującej drogi odwoławczej do sądu biorąc łącznie z uwzględnieniem okoliczności, o których mowa w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 29 marca 2022 r., C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235, pkt 108, tj. pierwszego powołania wskutek aktu nominacyjnego reżimu niedemokratycznego, – co w każdym z powyższych przypadków oraz łącznie może wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tej osoby jako sędziego we wskazanych powyżej sprawach, a w konsekwencji prowadzić do braku przejawiania przez organ, w którym osoba taka zasiada, oznak bezstronności,

a tym samym mogłoby podważyć w przypadku składu orzekającego, w którym taki sędzia zasiada, jego przymiotu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy oraz podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym?

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W związku z okolicznościami, które mogą mieć wpływ na zasadność oraz zakres pytań prejudycjalnych przedstawianych w niniejszej sprawie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Sąd Najwyższy uznał za konieczne wstrzymanie przedstawienia Trybunałowi pytań prejudycjalnych zawartych w postanowieniu Sądu Najwyższego z 19 października 2024 r., III CBO 2/24, oraz w pkt. 1 postanowienia Sądu Najwyższego z 10 października 2024 r., III CBO 2/24.

2. Po pierwsze, wnioskiem z 24 czerwca 2020 r. Sąd Krajowy w Erfurcie (*Landgericht Erfurt*) w sprawie C-276/20, B (*Indemnisation des acheteurs de véhicules munis de dispositifs d'invalidation*), zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi, w tym m.in. o to, czy sąd odsyłający, to jest niemiecki Sąd Krajowy kraju związkowego Republiki Federalnej Niemiec Turyngii, jest niezawisłym i bezstronnym sądem w rozumieniu art. 267 TFUE w związku z art. 19 ust. 1 zdanie trzecie TUE i art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

W uzasadnieniu pytania prejudycjalnego Sąd odsyłający podzielił zastrzeżenia i wątpliwości *Verwaltungsgericht Wiesbaden* (sądu administracyjnego w Wiesbaden, Niemcy) w odniesieniu do niezawisłości instytucjonalnej i uprawnienia sądów niemieckich do składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE. Wskazuje się tu na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez *Verwaltungsgericht Wiesbaden* (sąd administracyjny w Wiesbaden) w dniu 28 marca 2019 r. oraz na postępowanie toczące się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (C-272/19).

Sąd Krajowy w Erfurcie wskazał ponadto w szczególności, że TSUE wielokrotnie miał okazję dokonywać wykładni i stosować podstawowe normy zawarte w art. 19 TUE i art. 47 KPP UE dotyczące niezawisłości sędziów. Trybunał

sprecyzował również wymagania co do postępowania z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

Sąd odsyłający podzielił zastrzeżenia i wątpliwości *Verwaltungsgericht Wiesbaden* w odniesieniu do niezawisłości instytucjonalnej i uprawnienia sądów niemieckich do składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE (wyrok TSUE z 9 lipca 2020 r. w sprawie *Land Hessen*, C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535). W ocenie Sądu w Erfurcie, wiele przemawia również za tym, że standardy ustanowione przez Trybunał odnośnie „całkowitej niezależności” organów ochrony danych (wyrok Trybunału z 9 marca 2010 r., Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125) mają tym bardziej zastosowanie do sądów, które są powołane do realizacji praw podstawowych w pełnym zakresie.

3. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sąd musi być w stanie wykonywać swoje funkcje całkowicie niezależnie, bez podlegania żadnej hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek, i bez otrzymywania nakazów czy wskazówek z jakiegokolwiek źródła (zob. np. wyrok TSUE z 16 lutego 2017 r., Ramón Margarit Panicello przeciwko Pilar Hernández Martínez, C-503/15, ECLI:EU:C:2017:126, pkt 36 i nast.).

4. W tym kontekście należy przypomnieć, że wymóg niezawisłości ma dwa aspekty. Pierwszy, zewnętrzny, zakłada, że organ wykonuje swe funkcje całkowicie niezależnie, bez podlegania żadnej hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek, i nie otrzymuje nakazów czy wskazówek z jakiegokolwiek źródła (zob. wyroki TSUE: z 17 lipca 2014 r., Torresi, C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:2088, pkt 22; z 6 października 2015 r., Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, pkt 19), przez co jest chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów (zob. wyroki TSUE: z 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51; z 9 października 2014 r., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, pkt 30; z 6 października 2015 r., Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, pkt 19). Drugi aspekt – wewnętrzny – łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich

odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (zob. wyroki TSUE: z 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 52; z 9 października 2014 r., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, pkt 31; z 6 października 2015 r., Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, pkt 20).

5. Sąd Krajowy w Erfurcie dalej wskazał, że krajowe przepisy konstytucyjne w Niemczech i w Turyngii nie spełniają tych wymogów (co do braku niezawisłości prokuratury niemieckiej, zob. wyrok TSUE z 27 maja 2019 r., O.G. i P.I., C-508/18 i in., ECLI:EU:C:2019:456). Przepisy te przewidują tylko funkcjonalną niezawisłość sędziowską w podstawowym obszarze działalności sądowniczej, to jest niezawisłość osobistą. Nie jest to jednak, w ocenie Sądu odsyłającego, wystarczające do ochrony przed wszelkimi wpływami zewnętrznymi. Instytucjonalna niezawisłość sądów, która jest również niezbędna do tego celu, nie jest bowiem w żaden sposób zagwarantowana. Niezawisłość poszczególnych sędziów jest jednak gwarantowana przez niezawisłość sądownictwa jako całości. Jednocześnie, jak wskazał Sąd odsyłający, przepisy o ustroju sądownictwa w Turyngii oraz turyńska ustawa o sędziach nie spełniają standardów określonych przez europejskie prawo konstytucyjne i TSUE w zakresie niezawisłości sądów (zob. na przykład wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, C-585/18 i in., ECLI:EU:C:2019:982, pkt 121 i nast., a także wyroki: z 24 czerwca 2019 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531; z 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586).

6. Sąd w Erfurcie zaznaczył również, że w we wszystkich krajach związkowych Niemiec organizacja i administracja sądów znajduje się w rękach władzy wykonawczej, która nadzoruje sądy i kieruje nimi pod względem personalnym i materialnym. Ministerstwa sprawiedliwości decydują o stanowiskach i liczbie sędziów w danym sądzie, a także o materialnym wyposażeniu sądów. Ponadto sędziowie są mianowani i awansowani przez ministrów sprawiedliwości. Leżąca u podstaw tego procesu ocena sędziów leży w gestii ministerstw i prezesów sądów, którzy – poza ewentualną własną działalnością sądowniczą – są częścią

władzy wykonawczej. W praktyce ministrowie sprawiedliwości oraz podlegli im administracyjnie i związani ich poleceniami prezesi pełnią funkcję strażników, tzw. *gatekeeper*. Ponadto prezesi sądów pełnią nadzór służbowy nad wszystkimi sędziami. Charakterystyczne są również liczne formalne i nieformalne związki oraz osobiste współzależności pomiędzy władzą sądowniczą i wykonawczą, na przykład sędziom można powierzyć sprawy administracyjne wymiaru sprawiedliwości. Wątpliwości wzbudza w szczególności tradycyjna praktyka delegowania sędziów do ministerstw krajowych lub federalnych. Oddelegowani sędziowie są często przez lata włączeni do hierarchicznej struktury ministerstwa. Nierzadko zdarza się również, że dochodzi do wielokrotnych zmian stanowisk pomiędzy ministerstwami i sądami, a nawet pomiędzy statusem sędziego i urzędnika.

Takie osobiste powiązania władzy wykonawczej i sądowniczej, w ocenie Sądu odsyłającego, naruszają nie tylko prawo europejskie, ale także *Bangalore Principles of Judicial Conduct* (zasady postępowania sędziów z Bangalore) [zob. *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct* (komentarz do zasad postępowania sędziów z Bangalore), www.unodc.org, s. 36: „*The movement back and forth between high-level executive and legislative positions and the judiciary promotes the very kind of blurring of functions that the concept of separation of powers intends to avoid*” („Przemieszczanie się tam i z powrotem pomiędzy stanowiskami władzy wykonawczej i ustawodawczej wysokiego szczebla a stanowiskami w sądownictwie sprzyja w istocie rozmyciu funkcji, któremu koncepcja rozdziału władz stara się zapobiec”).

7. Sąd odsyłający wskazał ponadto, że podczas gdy sądy są na zewnątrz gwarantami braku arbitralności, sędziowie są – również ze względu na te nieformalne praktyki – narażeni na ryzyko arbitralności i decyzyjizm administracyjny. To otwiera przed władzą wykonawczą możliwość wywierania niedopuszczalnego wpływu na władzę sądowniczą. Obejmuje to również wpływy pośrednie, sugestie i oddziaływanie psychologiczne. Istnieje realne niebezpieczeństwo „nagradzania” lub „karania” za podejmowanie określonych decyzji (zob. postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 22 marca 2018 r., 2 BvR 780/16, BVerfGE 148, 69-147, pkt 57, 59).

Wszystkie niemieckie przepisy o ustroju sądownictwa opierają się w zakresie nadzoru służbowego na tzw. modelu prezydenckim (który w czasach nazistowskich został wypaczony, stanowiąc nadużycie prawa poprzez przeniesienie zasady „*Führerprinzip*” na sądy). Duży wpływ władzy wykonawczej na decyzje personalne podejmowane przez władzę sądowniczą nie jest częścią niemieckiej kultury prawnej. Struktura sądownictwa, która pochodzi z czasów sprzed nastania demokracji, nie stanowi wystarczającej przeszkody dla politycznej instrumentalizacji. Brak jest również *constitutional resilience* (odporności konstytucyjnej).

8. Z przepisów prawa niemieckiego, w ocenie Sądu pytającego, można zasadniczo wyprowadzić nie tylko nieformalne, ale również instytucjonalne powiązania pomiędzy władzami w Turyngii. Artykuł 89 ust. 2 Konstytucji Turyngii stanowi: „O tymczasowym mianowaniu sędziów decyduje minister sprawiedliwości, a o ich dożywotnim mianowaniu – minister sprawiedliwości za zgodą komisji wyborczej sędziów.” Zgodnie z art. 89 ust. 4 Konstytucji Turyngii szczegółowe zasady w tym zakresie określa ustawa.

9. W związku z powyższym § 3 ust. 1 turyńskiej ustawy o sędziach i prokuratorach (*Thüringer Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Richter und Staatsanwälte im Landesdienst* z 14 grudnia 2018 r. GVBl. S. 677) stanowi, że minister właściwy ds. sądownictwa powołuje i odwołuje sędziów i prokuratorów.

Zgodnie z § 3 ust. 2 ustawy, minister właściwy ds. sądownictwa jest najwyższym zwierzchnikiem służbowym w rozumieniu tej ustawy w odniesieniu do sędziów i prokuratorów; zgodnie z § 3 ust. 3 ustawy, minister właściwy ds. sądownictwa jest członkiem komisji wyborczej sędziów. Jak wynika z § 3 i § 63 ustawy, minister właściwy ds. sądownictwa jako najwyższy zwierzchnik służbowy decyduje również o przyznawaniu awansów – zarówno w toku postępowania, jak i w jego wyniku – ostatecznie i wiążąco. Zgodnie z § 63 ust. 3 zdanie trzecie ustawy, przy przyznawaniu awansu – w przypadku braku porozumienia między komisją wyborczą sędziów a ministrem sprawiedliwości – minister może ponownie zaproponować kandydata lub rozpocząć procedurę obsadzenia stanowiska od nowa („prawo weta”).

Ponadto, jak wskazał Sąd w Erfurcie, normy kraju związkowego dotyczące wykonania przepisów o ustroju sądownictwa zawierają szereg regulacji, które podkreślają przenikanie się władz i szeroki zakres władzy wykonawczej. Zgodnie z § 3 turyńskiej ustawy wykonawczej do przepisów o ustroju sądownictwa z 12 października 1993 r. (*Gesetz zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes*, GVBl. 1993, 612) ministerstwo właściwe ds. sądownictwa określa liczbę izb i senatów w sądach. Podobne merytorycznie uregulowania można znaleźć przykładowo w odniesieniu do sądownictwa administracyjnego w § 1 ust. 4 i § 2 turyńskiej ustawy wykonawczej do przepisów o ustroju sądownictwa administracyjnego z 15 grudnia 1992 r. (*Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung*, GVBl. 1992, 576). Zgodnie z § 10 ust. 1 ustawy, nadzór służbowy jest sprawowany przez: 1) ministerstwo właściwe ds. sądownictwa w stosunku do sądów powszechnych i prokuratur kraju związkowego, 2) prezesa *Oberlandesgericht* (wyższego sądu krajowego) i prezesa *Landgericht* (sądu krajowego) w stosunku do sądów swojego okręgu.

W szczególności powyższe „niedoskonałości”, w ocenie Sądu pytającego, mogą prowadzić do uzasadnionych wątpliwości opinii publicznej, czy sądy niemieckie są wystarczająco chronione przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, w szczególności ze strony władzy wykonawczej. Ponadto mogą powstać uzasadnione wątpliwości, czy sądy są uodpornione na bezpośredni lub pośredni wpływ z zewnątrz. Wreszcie istnieje również ryzyko stosowania prawa z uwzględnieniem konkretnych interesów, tj. brak neutralności w odniesieniu do sprzecznych interesów stron (zob. w sprawie tych kryteriów wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., C-585/18 i in.).

Jedynie „uwolnienie” sądownictwa od związków z władzą wykonawczą, jak to już miało miejsce w wielu innych państwach członkowskich, tj. stworzenie niezależnych, odpowiednio finansowanych i słabo zhierarchizowanych struktur sądowych, może nadal gwarantować wysoką jakość niemieckiego orzecznictwa i *good judging* (prawidłowe rozstrzygnięcie sporów), co jest warunkiem zaufania do sądownictwa.

10. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotychczas nie udzielił odpowiedzi (nie dokonał wykładni) w odniesieniu do powyższego pytania prejudycjalnego Sądu Krajowego w Erfurcie, mimo że wielokrotnie w okresie od jego złożenia rozstrzygał o kryteriach niezależności sądów i niezawisłości sędziów orzekając w przedmiocie pytań prejudycjalnych sądów polskich.

11. W uzupełnieniu pytań prejudycjalnych w piśmie z 24 kwietnia 2024 r. Sąd Krajowy w Erfurcie w uzasadnieniu wskazał na niedostateczną, w jego ocenie, pod wieloma względami niezależność sądu odsyłającego. Odnosząc się do orzeczenia TSUE z 9 lipca 2020 r. w sprawie C-272/19 (*Land Hessen*), Sąd odsyłający podkreślił przy tym, że sędzia odsyłający pełni służbę w *Freistaat* Turyngii (Wolnym Kraju Turyngia), kraju związkowym, „w którym skrajnie prawicowa partia przygotowuje się do zdobycia większości w następnych wyborach do parlamentu tego kraju związkowego we wrześniu 2024 r.”.

12. Zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, są zobowiązane wnieść sprawę do Trybunału (zob. wyroki TSUE: z 6 października 1982 r., *Cilfit i in.*, 283/81, EU:C:1982:335, pkt 6; z 15 marca 2017 r. *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209, pkt 31). Obowiązek przedłożenia Trybunałowi pytania prejudycjalnego wpisuje się w ramy współpracy – ustanowionej w celu zapewnienia prawidłowego stosowania i jednolitej wykładni prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich – między sądami krajowymi, w ramach ich odpowiedzialności za stosowanie prawa Unii, a Trybunałem (zob. wyroki TSUE: z 9 września 2015 r., *X i van Dijk*, C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:564, pkt 54; z 15 marca 2017 r. *Aquino*, C-3/16, pkt 32). Obowiązek ten ma przede wszystkim na celu zapobieżenie rozwinięciu w danym państwie członkowskim orzecznictwa krajowego niezgodnego z przepisami prawa Unii (zob. wyroki TSUE z 15 września 2005 r., *Intermodal Transports*, C-495/03, EU:C:2005:552, pkt 29; z 15 marca 2017 r. *Aquino*, C-3/16, pkt 33). Sąd orzekający w ostatniej instancji stanowi z definicji ostatni organ, przed którym jednostki mogą dochodzić praw przyznanych im w prawie Unii. Sądy orzekające w ostatniej instancji są zobowiązane zapewnić jednolitą wykładnię przepisów prawa na poziomie krajowym (zob. wyroki TSUE: z 30 września 2003 r., *Köbler*, C-224/01,

EU:C:2003:513, pkt 34; z 13 czerwca 2006 r., *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, EU:C:2006:391, pkt 31; z 15 marca 2017 r. *Aquino*, C-3/16, pkt 34).

13. W swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznaje jednak także istnienie trzech odstępstw od obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym przewidzianym w art. 267 TFUE. Odstępstwa te zostały „skodyfikowane” w wyroku w sprawie *CILFIT*: 1) podniesione pytanie nie jest istotne dla sprawy („niezbędność”), 2) przepis prawa Unii stanowił przedmiot wykładni przez Trybunał („*acte éclairé*”), lub 3) wykładnia przepisu prawa Unii jest oczywista w takim stopniu, że nie pozostawia miejsca na racjonalne wątpliwości („*acte clair*”). Sytuacja określana jako „*acte éclairé*” ma miejsce, gdy pytanie prejudycjalne jest identyczne z pytaniem, które stanowiło już przedmiot orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym w podobnym przypadku, jak również gdy Trybunał wydał orzeczenie rozstrzygające sporną kwestię prawną, niezależnie od rodzaju postępowań, które dały początek temu orzecznictwu – nawet jeśli sporne pytania nie są całkowicie identyczne (wyrok TSUE z 6 października 1982 r., *Cilfit i in.*, 283/81, EU:C:1982:335, pkt 13, 14, 21).

14. W ocenie Sądu Najwyższego udzielenie odpowiedzi przez TSUE na powyższe pytanie prejudycjalne Sądowi Krajowego w Erfurcie umożliwi w pierwszej kolejności ustalenie tego, czy udział władzy politycznej mającej pośredni mandat demokratyczny, a zatem tym bardziej udział takiej władzy dysponującej mandatem bezpośrednim (a zatem legitymację wprost od Narodu) w procedurze nominacyjnej sędziów stanowi standard dopuszczalny w świetle prawa Unii, w szczególności art. 19 TUE oraz art. 47 KPP UE. Tym samym pozwoli na ustalenie, czy w świetle prawa Unii istnieje rzekomy „standard europejski” wykluczający udział w rozpoznawaniu spraw, w tym przypadku na podstawie przepisów prawa Unii, sędziów dysponujących pośrednim silnym mandatem demokratycznym (w ramach tzw. łańcucha legitymacji demokratycznej, zob. np. postanowienia SN: z 21 czerwca 2024 r., III CB 44/24, oraz z 19 października 2024 r., III CBO 2/24; z 24 października 2024 r., II CSKP 328/22) pochodzącym od dwóch demokratycznie wybranych organów władzy konstytucyjnej, współuczestniczących w procedurze nominacyjnej sędziów zgodnie z art. 179 Konstytucji RP, czy też udział taki jest wykluczony z uwagi na rzekomy standard nominacji bezpośrednio

politycznych (jak w przypadku sędziów nominowanych w okresie reżimu komunistycznego przez niedemokratyczny organ Radę Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej), względnie w ramach tzw. modelu kastowego, funkcjonującego w polskich realiach w latach 1990-2017.

15. Ponadto, co szczególnie istotne w obecnym stanie sądownictwa polskiego i niedopuszczalnego w ocenie Sądu Najwyższego oddziaływania na jego funkcjonowanie – zarówno pośredniego, jak i bezpośredniego – ze strony politycznej władzy wykonawczej, odpowiedź TSUE na pytania prejudycjalne Sądu Krajowego w Erfurcie umożliwi odniesienie się i ustalenie tego, czy polski wymiar sprawiedliwości funkcjonalnie i systemowo jest niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. To z kolei pozwoli Sądowi Najwyższemu na ustalenie, czy w ogólności w tzw. sprawach testów niezawisłości i bezstronności dopuszczalny jest udział sędziów, którzy pozostają choćby pośrednio, poprzez członkostwo w stowarzyszeniach sędziowskich współdziałających z organami władzy ustawodawczej i wykonawczej powiązani z tymi władzami, co może w odbiorze społecznym wywoływać uzasadnione wątpliwości co do ich niezawisłości oraz niezależności sądu, w skład którego zostali wyznaczeni.

16. Powołując się na utrwalone orzecznictwo niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego Sąd Krajowy w Erfurcie powołuje w istocie także znajdujące potwierdzenie w polskich przepisach ustrojowych (konstytucyjnych) gwarancje sędziowskiej niezawisłości, tj. w szczególności zasadę niezależności materialnej oznaczającą, że sędziowie są związani wyłącznie prawem, tj. wolni od instrukcji, zaś władza wykonawcza ma zasadniczy zakaz wywierania jakiegokolwiek innej formy możliwego do uniknięcia wpływu na władzę sądowniczą. Obejmuje to wpływ pośredni, subtelny i psychologiczny. Należy zatem unikać jakiegokolwiek wywierania wpływu przez władzę wykonawczą, który nie jest konieczny do utrzymania funkcjonowania sądów. Ingerencja, która sama w sobie nie stanowi nieuzasadnionego wpływu na zachowanie decyzyjne sędziów, ale która pociąga za sobą ryzyko takiego wpływu, może również powodować „złe wrażenie” zależności i osłabiać zaufanie do obiektywizmu i rzeczowości sądów. Środki wpływające na status sędziego mogą być również postrzegane jako pośredni wpływ na decyzję sędziego. Ograniczenie takiego wpływu ma na celu przeciwdziałanie ryzyku

„nagradzania” lub „karania” określonych zachowań decyzyjnych (zob. postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 22 marca 2018 r., 2 BvR 780/16, pkt 57 i nast.). Oznacza to, że gwarancje niezależności sędziego obejmują ochronę przed zagrożeniami dla jego wyłącznego zaangażowania w przestrzeganie prawa, również w sensie ochrony przed pogorszeniem osobistej pozycji prawnej. Ta zewnętrzna, strukturalna niezależność gwarantowana konstytucyjnie jest podobszarem osobistej niezależności. Gwarancje konstytucyjne obejmują ponadto bezpieczeństwo ekonomiczne sędziów, które ma zapobiegać ryzyku ich uzależnienia ekonomicznego w wyniku zmuszenia ich do zapewnienia sobie środków do życia poza pracą sędziego. Ogólnie rzecz biorąc, organizacja statusu sędziów i obsługa prawa służbowego musi stwarzać warunki umożliwiające podejmowanie decyzji bez wpływu, a tym samym rozwój wewnętrznej niezależności (tzw. wewnętrzna wolność sędziego, niem. „*innere Freiheit des Richters*”, postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 22 marca 2018 r., 2 BvR 780/16, pkt 59). Powyższy standard wywodzony przez niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny z art. 97 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz*) z 1949 r. niewątpliwie pozostaje tożsamy ze standardem niezawisłości sędziowskiej na gruncie art. 178 ust. 1 Konstytucji RP o w istocie tożsamym brzmieniu.

17. O co najmniej istotnym zagrożeniu dla strukturalnej niezależności polskiego sądownictwa przez działania władzy ustawodawczej i wykonawczej po 13 grudnia 2023 r. świadczą w szczególności:

1. wydanie przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia nakazującego przy wyznaczaniu składów sędziowskich do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego w sytuacji, gdy wśród podstaw tego wniosku znajduje się okoliczność dotycząca powołania sędziego, pomijanie sędziów nominowanych jako kandydaci na urząd sędziowski przez mającą konieczną na mocy Konstytucji RP legitymację demokratyczną Krajową Radę Sądownictwa (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz. U. poz. 149, uznane za niekonstytucyjne wyrokiem TK z 16 maja 2024 r., U 1/24, dotychczas nieopublikowanym w urzędowym

- organie promulgacyjnym „Dziennik Ustaw” zgodnie z wymaganiami Konstytucji RP),
2. występowanie przez Prokuratora Generalnego z wnioskami o wyłączenie sędziów Sądu Najwyższego z powodu okoliczności ich nominacji jako kandydatów na urząd sędziowski przez mającą konieczną na mocy Konstytucji RP legitymację demokratyczną Krajową Radę Sądownictwa (m.in. w sprawie zakończonej uchwałą Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2024 r., III CZP 25/22), które to wnioski są niedopuszczalne w świetle jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK: z 2 czerwca 2020 r., P 13/19, OTK ZU poz. 45/A/2020; z 23 lutego 2022 r., P 10/19, OTK ZU poz. 14/A/2022),
 3. wydanie przez Prokuratora Generalnego wytycznych w sprawie czynności podejmowanych przez prokuratorów występujących przed Sądem Najwyższym dotyczących kierowania wniosków o wyłączenie sędziów powołanych do pełnienia urzędu w Sądzie Najwyższym na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz popierania wniosków w tym przedmiocie złożonych przez strony, mimo że podstawy takich wniosków zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne (wyrok TK z 4 marca 2020 r., P 22/19, OTK ZU poz. 31/A/2020, co do uchwały połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sąd Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I 4110 1/20, zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK ZU poz. 61/A/2020),
 4. wstrzymywanie przez Ministra Sprawiedliwości zamieszczania ogłoszeń o konkursach na wolne stanowiska w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” z podważającą w niedopuszczalny i rażąco sprzeczny ze standardem konstytucyjnym argumentacją o rzekomej wadliwości obecnie obowiązującej procedury konkursowej,
 5. podjęcie w ramach organu wewnętrznego Rady Ministrów (tzw. komisji kodyfikacyjnej) z udziałem sędziów należących do tzw. stowarzyszeń sędziowskich przy wsparciu Ministerstwa Sprawiedliwości prac nad

- projektami aktów prawnych zmierzających do tzw. „weryfikacji” sędziów, co ma stanowić efekt mrożący wobec sędziów polskich,
6. spotkanie w dniu 6 września 2024 r. Prezesa Rady Ministrów i kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości na niejawnej naradzie z sędziami wspierającymi zmiany w wymiarze sprawiedliwości zmierzające do podważenia modyfikacji uwzględniającej legitymację demokratyczną Krajowej Rady Sądownictwa oraz powołanych na jej wniosek sędziów,
 7. treść uchwały Rady Ministrów nr 162 z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa (M.P. poz. 1062), która uznaje, że Sąd Najwyższy orzekający w składach, w których zasiada osoba powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r., nie spełnia wymogów niezależności i bezstronności.

Powyższe działania stwarzają realne niebezpieczeństwo manipulowania składami sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego (co narusza w sposób oczywisty prawo do bezstronnego, niezależnego sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak również bezpodstawnie zmierzają do zakwestionowania skuteczności powołań sędziowskich poprzez podważanie inwestytury sędziów nominowanych zgodnie z konstytucyjnymi regułami oraz na podstawie konkretyzujących je ustaw. Standard demokratyczny wymagany zgodnie z art. 2 i 4 Konstytucji RP w zakresie kształtu osobowego konstytucyjnych organów państwa (w tym przypadku Krajowej Rady Sądownictwa) jest kwestionowany, określany propagandowo jako „upolitycznienie” oraz głośłownie jako rzekome naruszenie podstawowych reguł procedury powoływania sędziów. Tymczasem zgodność z odpowiednimi normami konstytucyjnymi obecnego modelu KRS została potwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., K 12/18 (OTK ZU poz. 17/A/2019). Tym samym działania te w zakresie kwestionowania nominacji sędziowskich względnie ich skuteczności stanowią rażące i oczywiste naruszenie zasady legalizmu, domniemania konstytucyjności oraz mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Zmierzają

ponadto do wywoływania presji ze strony organów władzy wykonawczej oraz „efektu mrożącego” (ang. *chilling effect*).

18. W konsekwencji wobec sędziów stosowane są, bezpośrednio bądź za pośrednictwem osób powołanych przez obecne władze wykonawcze na stanowiska funkcyjne w wymiarze sprawiedliwości, środki zmierzające do urzeczywistnienia celów sprzecznych z fundamentami ustrojowymi Rzeczypospolitej, tym samym stwarzając realne zagrożenie dla strukturalnej i funkcjonalnej niezależności sądownictwa poprzez jego instrumentalne podporządkowanie władzy politycznej.

19. W ocenie Sądu Najwyższego wstrzymanie się w niniejszej sprawie z wystąpieniem z pytaniami prejudycjalnymi uzasadnione jest także koniecznością uniknięcia co najmniej wrażenia, iż na poziomie prawa Unii wskutek wykładni TSUE kreowany jest nierówny standard sposobu wyboru lub powoływania sędziów i jego wpływ na ocenę niezawisłości sędziów lub bezstronności sądów krajowych w zależności od tego, o sąd jakiego państwa członkowskiego Unii Europejskiej chodzi. Co najmniej takie bowiem wrażenie może wywoływać to, na co wskazuje również Sąd Krajowy w Erfurcie, iż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie wypowiedział się dotychczas jednoznacznie o standardzie wynikającym z prawa federalnego oraz prawodawstw krajowych Republiki Federalnej Niemiec, gdy tymczasem wielokrotnie wypowiadał się w przedmiocie pytań prejudycjalnych sądów polskich, a także z wniosku Komisji Europejskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (zob. w szczególności: wyroki TSUE: z 19 listopada 2019 r., A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, C-585/18 i in., ECLI:EU:C:2019:982; z 24 czerwca 2019 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531; z 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586). Tymczasem standard wpływu organów władzy wykonawczej zarówno na proces nominacyjny sędziów niemieckich, jak i na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości przede wszystkim w świetle argumentacji przedstawionej w pytaniach prejudycjalnych sądów niemieckich, jest nieporównanie większy, niż ma to miejsce w polskim wymiarze sprawiedliwości. W przypadku niemieckich sędziów federalnych, zgodnie z art. 95 ust. 2 niemieckiej Ustawy Zasadniczej z 1949 r., sędziowie Trybunału Federalnego (odpowiednika Sądu Najwyższego), Federalnego Sądu

Administracyjnego, Federalnego Trybunału Obrachunkowego, Federalnego Sądu Pracy i Federalnego Sądu Socjalnego są powoływani przez właściwych ministrów wspólnie z komisją ds. wyboru sędziów, zaś komisja ta składa się z właściwych ministrów w rządach krajów związkowych i takiej samej liczby członków wybieranych przez izbę niższą niemieckiego parlamentu – Bundestag.

20. Sądowi Najwyższemu nie są ponadto znane ani judykaty, ani fakt podjęcia działań prawodawczych przez jakiekolwiek odpowiednie władze innych niż Polska państw członkowskich UE, które zmierzałyby do urzeczywistnienia standardu kreowanego w wyrokach TSUE wydanych w szczególności w powyżej powołanych sprawach dotyczących sądownictwa polskiego. To z kolei może co najmniej wywoływać uzasadnione wątpliwości co do tego, czy wykładnia prawa Unii nie służy w praktyce instrumentalizacji tego prawa i wykorzystywaniu go w celach niesłużących wyłącznie ujednoliceniu stosowania prawa UE we wszystkich państwach członkowskich Unii.

21. Ponadto, wystąpienie w niniejszej sprawie z pytaniami prejudycjalnymi pozostaje w ścisłym związku z rozstrzygnięciami Trybunału Konstytucyjnego w odpowiedzi na pytania prawne Sądu Najwyższego w sprawach: 1) o sygnaturze P 6/23 (pytania skierowane przez Sąd Najwyższy postanowieniem z 4 listopada 2021 r., III CSKP 179/21), 2) o sygnaturze P 4/23 (pytania skierowane przez Sąd Najwyższy postanowieniem z 6 kwietnia 2023 r., I ZB 11/23), 3) o sygnaturze akt P 10/24 (pytania skierowane przez Sąd Najwyższy postanowieniem z 12 stycznia 2024 r., II CSKP 426/22).

22. W pierwszej sprawie – P 6/23 – Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi, czy w szczególności: 1) art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, rozumiany w ten sposób, że sąd rozpoznający środek odwoławczy od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie wniosku o przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej – może uchylić tę uchwałę, po powołaniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej osoby wskazanej w tej uchwale do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego, na

podstawie przepisów, które przed wydaniem orzeczenia utraciły moc obowiązującą na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji ubezskuteczyć to powołanie, jest zgodny z: art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 175 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 179 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; 2) art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej – przyznaje Sądowi Najwyższemu kompetencje do oceny ważności postępowania lub skuteczności orzeczenia będącego przedmiotem postępowania kasacyjnego albo rozstrzygającego o przyjęciu lub odrzuceniu skargi kasacyjnej z uwagi na ocenę legalności lub skuteczności wyboru kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa lub powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jest zgodny z: art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 9, art. 90 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; 3) art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), rozumiany w ten sposób, że stanowić może dla sądu rozpoznającego środek odwoławczy podstawę przypisania, w szczególności w zakresie kryteriów oceny niezależności sądu lub niezawisłości sędziego, kompetencji do oceny skuteczności powołania do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego, w tym w zakresie wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości (inwestytury), z uwagi na ocenę okoliczności faktycznych lub prawnych, w tym składu Krajowej Rady Sądownictwa, trybu postępowania przed Radą lub powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z uwagi na to, że uchwała Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego została podjęta na podstawie przepisów, które utraciły moc obowiązującą na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z powodu niezgodności z Konstytucją przepisów kształtujących skład lub tryb postępowania przed Radą, jest zgodny z: art. 8 ust. 1 w związku z art. 9, art. 45 ust. 1, art. 179, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; 4) art. 29 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w zakresie,

w jakim za sędziego Sądu Najwyższego uznaje osobę, która została powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego tego Sądu na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w składzie uznanym przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z art. 186 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z powodu wadliwości procedury wyboru kandydata na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego przed Krajową Radą Sądownictwa z uwagi na niespełnianie wymogów, których brak został stwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny jako niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z: art. 45 ust. 1 Konstytucji, a przez to z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji europejskiej, a także z art. 47 zdanie pierwsze i drugie KPP UE w związku z art. 6 ust. 1 TUE, art. 173 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a przez to z art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji, a ponadto z art. 179 i art. 190 ust. 1 Konstytucji; 5) art. 29 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w zakresie, w jakim Sąd Najwyższy nie może dokonać ustaleń co do istnienia stosunku służbowego sędziego lub kompetencji do wykonywania inwestytury osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego tego Sądu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa zawartego w uchwale podjętej na podstawie przepisów, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z powodu niezgodności z Konstytucją przepisów kształtujących skład lub tryb postępowania przed Radą, jest zgodny z: art. 45 ust. 1 Konstytucji, a przez to z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji europejskiej, oraz art. 47 zdanie pierwsze i drugie KPP UE w związku z art. 6 ust. 1 TUE, a także z art. 173, art. 178 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a przez to z art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE i art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto z art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?

Szczegółowe uzasadnienie powyższych pytań prawnych Sądu Najwyższego zostało opublikowane na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego.

23. W drugiej sprawie – P 4/23 – Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi: 1) czy art. 29 § 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym w części obejmującej wyraz „wyłącznej”, jest zgodny

z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?,
2) czy art. 29 § 5 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym w części obejmującej wyrazy „okoliczności towarzyszących jego powołaniu i”, jest zgodny z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?,
3) czy art. 29 § 5 w związku z art. 29 § 15 oraz z art. 29 § 18 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym w zakresie, w jakim dopuszczalne jest wyłączenie sędziego z powodu jakiegokolwiek okoliczności odnoszącej się do procedury powołania tego sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa do pełnienia urzędu, jest zgodny z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?

24. W trzeciej sprawie o sygnaturze akt P 10/24 Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego m.in. z pytaniem prawnym, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE oraz art. 267 TFUE: a) w zakresie, w jakim przyznają Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kompetencje do oceny prawidłowości procedury rozpatrywania, oceniania i przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie sędziego oraz ustalenia, że skład orzekający z udziałem osoby powołanej na urząd sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, b) rozumiany w ten sposób, że sąd polski pozostaje związany wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmującą ocenę, o której mowa w pkt 2 lit. a – są zgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji RP?

25. Powyższe sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym nie zostały dotychczas rozpoznane. W ocenie Sądu Najwyższego odpowiedź na pytania prawne Sądu Najwyższego wpłynie bezpośrednio zarówno na dopuszczalność pytań prejudycjalnych do TSUE w niniejszej sprawie, jak i na możliwość samodzielnej oceny przez Sąd Najwyższy prawidłowości składu tego Sądu z uwagi na rzekome lub rzeczywiste wady w procedurze nominacyjnej sędziów SN, w szczególności tych, którzy swoje powołania wywodzą z wniosków organu, który w nieprawidłowym, niekonstytucyjnym składzie jako Krajowa Rada Sądownictwa funkcjonował co najmniej w latach 2000-2017, a także co najmniej w okresie 2007-

2010 procedował na podstawie niekonstytucyjnych przepisów (uznanych za niekonstytucyjne w szeregu wcześniejszych wyroków TK).

26. W szczególności od odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Najwyższego w drugiej sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygnaturze P 4/23 zależy to, czy dopuszczalne jest postępowanie inicjowane wnioskami o tzw. test niezawisłości i bezstronności sędziego, tj. na podstawie art. 29 § 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

27. W ocenie Sądu Najwyższego odpowiedź na pytanie prawne w sprawie o sygnaturze akt P 10/24 umożliwi ustalenie, czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może skutecznie orzekać o prawidłowości procedury rozpatrywania, oceniania i przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie sędziego oraz ustalenia, czy skład orzekający z udziałem osoby powołanej na urząd sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustaw. Ocena Trybunału Konstytucyjnego może potwierdzać, że z uwagi na nieprzekazanie odpowiednich kompetencji Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej jego rozstrzygnięcia w tym zakresie, tj. dotyczące oceny niezależności sądu lub niezawisłości sędziego z uwzględnieniem okoliczności powołania, pozostają nieskuteczne jako wydane *ultra vires*.

28. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela stanowisko, iż dotychczasowe orzecznictwo TSUE wydawane na podstawie wskazanych powyżej przepisów prawa Unii Europejskiej i ustalające jego wykładnię w sposób skutkujący kwestionowaniem statusu ustrojowego i skuteczności czynności konstytucyjnych organów Państwa Polskiego, tj. Krajowej Rady Sądownictwa, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 187 ust. 1 i 4, art. 179 Konstytucji RP), a w konsekwencji pozycji ustrojowej i procesowej sędziów i sądów polskich, stanowi wyraźny przejaw tworzenia przez TSUE nowych kompetencji (przejaw tzw. aktywności *Kompetenz-Kompetenz*) sądów polskich i samego TSUE, bez odpowiedniego upoważnienia (*ultra vires*) i bez potrzeby, sprzecznie z zasadami proporcjonalności i subsydiarności, wiążąc się z oczywistą ingerencją w obszar polskiej tożsamości konstytucyjnej, a to wobec wyraźnego

przekroczenia granic zasady przyznania (art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze TUE) oraz istotnego naruszenia zasad subsydiarności i proporcjonalności (art. 5 ust. 1 zdanie drugie TUE) w odniesieniu do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami. Określone w art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 187 ust. 1 i 4, art. 179 Konstytucji RP kompetencje nie zostały poddane kontroli skuteczności ich wykonywania ani przed organami polskimi, ani międzynarodowymi, w tym TSUE jako organem Unii Europejskiej (postanowienie SN z 12 stycznia 2024 r., II CSKP 426/22; zob. też postanowienie SN z 25 kwietnia 2024 r., I ZB 18/24).

Z tych względów, na podstawie art. 267 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zgodnie z wykładnią przyjętą w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 października 1982 r., Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità, C-283/81, pkt 21), w zw. z art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., orzeczono jak w sentencji postanowienia.

SSN Kamil Zaradkiewicz

[M.O.]

[a.ł]