



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-718/21

**L.G.
przeciwko
Krajowej Radzie Sądownictwa**

(wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy)

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 grudnia 2023 r.

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Pojęcie „sądu” – Kryteria – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska) – Odesłanie prejudycjalne skierowane przez skład orzekający nieposiadający statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – Niedopuszczalność

1. *Pytania prejudycjalne – Wystąpienie do Trybunału – Sąd krajowy w rozumieniu art. 267 TFUE – Pojęcie – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska) – Skład orzekający tej izby, który ze względu na sposób powołania zasiadających w nim sędziów, nie ma statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – Wyłączenie (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE; art. 267 TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 47)*

(zob. pkt 58, 63–70, 73–78)

2. *Prawo Unii Europejskiej – Zasady – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Prawo do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – Zakres (Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 47 akapit drugi)*

(zob. pkt 59, 60, 64)

Streszczenie

Pismem z dnia 30 grudnia 2020 r. L.G., sędzia Sądu Okręgowego w K. (Polska), poinformował Krajową Radę Sądownictwa (Polska) (zwaną dalej „KRS”) o swojej woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku. W odpowiedzi na umorzenie przez KRS postępowania w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez L.G. stanowiska sędziego z powodu przekroczenia przez niego terminu zawitego do złożenia odnośnego oświadczenia, L.G. wniósł odwołanie do organu odsyłającego. Powziąwszy wątpliwość co do zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przepisów krajowych, które z jednej strony

uzależniają skuteczność takiego oświadczenia składanego przez sędziego od zgody KRS, zaś z drugiej strony przewidują dla złożenia tego oświadczenia bezwzględny termin zawity, organ ten wystąpił do Trybunału w trybie prejudycjalnym.

W tym wypadku w skład organu odsyłającego wchodzi trzech sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zwanej dalej „Izbą Kontroli Nadzwyczajnej”), utworzonej w Sądzie Najwyższym (Polska) w następstwie niedawnych reform polskiego systemu sądownictwa¹. Tych trzech sędziów powołano do rzeczzonej izby na podstawie uchwały nr 331/2018 wydanej przez KRS w dniu 28 sierpnia 2018 r. (zwanej dalej „uchwałą nr 331/2018”).

Tymczasem, po pierwsze, uchwała ta została uchylona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (Polska) z dnia 21 września 2021 r.². Po drugie, w wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce³ (zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce”) Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) stwierdził, że doszło do naruszenia wymogu dotyczącego „sądu ustanowionego ustawą”, ustanowionego w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴, ze względu na proces nominacyjny, który na podstawie uchwały nr 331/2018 doprowadził do powołania członków dwóch składów orzekających złożonych z trzech sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej.

W swoim wyroku Trybunał, zasiadający w składzie wielkiej izby, uznał wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalny z tego powodu, że organ odsyłający nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypomniał, że przy ustalaniu, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość. W odniesieniu do tej kwestii Trybunał zauważył już, że Sąd Najwyższy jako taki spełnia powyższe wymogi, i uściślił w tym względzie, że w zakresie, w jakim wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez sąd krajowy, należy domniemywać, że spełnia on te wymogi niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka. W ramach procedury prejudycjalnej w świetle podziału zadań między Trybunałem a sądem krajowym do Trybunału nie należy bowiem badanie, czy postanowienie odsyłające zostało wydane zgodnie z przepisami krajowymi regulującymi ustrój sądów i postępowanie przed nimi.

¹ Izba ta, podobnie jak inna nowa izba w Sądzie Najwyższym, Izba Dyscyplinarna, zostały utworzone na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

² Wyrok ten został wydany w następstwie wyroku z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153).

³ CE:ECHR:2021:1108JUD 004986819.

⁴ Podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

To domniemanie może jednak zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd jednego z państw członkowskich lub międzynarodowy prowadziłoby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”)⁵.

W tym względzie Trybunał zauważył, że wyrok Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r. mają prawomocny charakter i dotyczą konkretnie okoliczności, w których sędziowie Izby Kontroli Nadzwyczajnej zostali powołani na podstawie uchwały nr 331/2018.

Dokładniej rzecz ujmując, po pierwsze, w wyroku Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce ETPC stwierdził zasadniczo, że powoływanie członków zasiadających w odnośnych składach orzekających Izby Kontroli Nadzwyczajnej odbyło się z oczywistym naruszeniem podstawowych przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów. O ile prawdą jest, że spośród sześciu sędziów zasiadających w składach orzekających Izby Kontroli Nadzwyczajnej w sprawach, które doprowadziły do wydania tego wyroku, tylko jeden zasiada w składzie organu odsyłającego, o tyle z uzasadnienia wspomnianego wyroku jasno wynika, że ocena dokonana przez ETPC odnosi się bez różnicy do wszystkich sędziów owej izby, którzy zostali do niej powołani w analogicznych okolicznościach, a w szczególności na podstawie uchwały nr 331/2018.

Po drugie, w wyroku z dnia 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił uchwałę nr 331/2018, opierając się w szczególności na ustaleniach i ocenach, które w dużym stopniu pokrywają się z ustaleniami i ocenami zawartymi w wyroku Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce.

W świetle ustaleń i ocen wynikających z tych dwóch wyroków oraz z jego własnego orzecznictwa Trybunał zbadał, czy domniemanie poszanowania wymogów związanych z pojęciem „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE należy uznać za obalone względem organu odsyłającego.

W tym względzie Trybunał podkreślił w pierwszej kolejności, że sędziowie zasiadający w organie odsyłającym zostali powołani do Izby Kontroli Nadzwyczajnej na wniosek KRS, czyli organu, w którym w następstwie niedawnych zmian ustawodawczych⁶ 23 z 25 członków zostało wskazanych przez władzę wykonawczą i ustawodawczą lub jest członkami tych władz. Prawdą jest, że okoliczność, iż organ taki jak KRS 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 statusu sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie. Jednakże inaczej jest w przypadku, gdy ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzi do powstania takich wątpliwości. Otóż zmiany ustawodawcze dotyczące KRS nastąpiły jednocześnie z przeprowadzeniem zasadniczej reformy Sądu Najwyższego, obejmującej w szczególności utworzenie w ramach tego sądu dwóch nowych izb, a także obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku zasiadających w nim sędziów.

⁵ Wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 72).

⁶ Artykuł 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, zmienionej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., oraz ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 27 lipca 2018 r.

Zmiany te miały zatem miejsce w momencie, gdy spodziewano się, że w niedługim czasie wiele zwolnionych lub nowo stworzonych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym będzie podlegało obsadzeniu.

W drugiej kolejności utworzonej w ten sposób *ex nihilo* Izbie Kontroli Nadzwyczajnej powierzono właściwość do rozpoznawania spraw szczególnie wrażliwych, w tym protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendów, czy też skarg nadzwyczajnych mogących prowadzić do uchylecia prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych lub innych izb Sądu Najwyższego.

W trzeciej kolejności, równolegle do wskazanych powyżej zmian ustawodawczych, regulacje w zakresie odwołań od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego zostały istotnie zmienione w sposób prowadzący do zniweczenia skuteczności takich odwołań. W tym zakresie Trybunał podkreślił również, że ograniczenia wprowadzone tymi ostatnimi zmianami dotyczą jedynie odwołań wnoszonych od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, podczas gdy uchwały KRS dotyczące przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziów w innych sądach krajowych nadal podlegają wcześniej obowiązującemu ogólnemu systemowi kontroli sądowej⁷.

W czwartej kolejności Trybunał już w wyroku W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie)⁸ wskazał również, że zanim doszło do powołania na podstawie uchwały nr 331/2018 członka Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, o którym była mowa w sprawie leżącej u podstaw tamtego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny, przed którym toczyło się właśnie postępowanie mające na celu uchylenie tej uchwały, postanowieniem z dnia 27 września 2018 r. wstrzymał jej wykonanie. Otóż ta sama okoliczność potwierdza się w odniesieniu do trzech członków zasiadających w organie odsyłającym. W związku z tym fakt dokonania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w trybie pilnym i bez odroczenia, by zapoznać się z uzasadnieniem postanowienia z dnia 27 września 2018 r., rozpatrywanych powołań na podstawie uchwały nr 331/2018, której wykonanie zostało przecież wstrzymane na mocy owego postanowienia, poważnie naruszył zasadę podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego.

W piątej kolejności, chociaż przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczyło się postępowanie w sprawie odwołania mającego na celu uchylenie uchwały nr 331/2018, które sąd ten zawiesił do czasu wydania przez Trybunał wyroku w sprawie A.B. i in.⁹, polski ustawodawca przyjął ustawę, w której przewidziano w szczególności zniesienie możliwości wnoszenia odwołań od uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie sędziów Sądu Najwyższego oraz umorzenie niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań¹⁰. Tymczasem, co się tyczy zmian wprowadzonych tą ustawą, Trybunał orzekł już, że zwłaszcza gdy są one rozpatrywane w powiązaniu ze wszystkimi elementami danego kontekstu, takie zmiany mogą sugerować, iż polska władza ustawodawcza działała w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej omawianych uchwał¹¹.

⁷ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 157, 162, 164).

⁸ Wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798).

⁹ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153).

¹⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r.

¹¹ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 137, 138).

Wreszcie w szóstej kolejności Trybunał wyjaśnił, że o ile skutki wyżej wymienionego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r. nie odnoszą się do ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na rozpatrywane stanowiska sędziowskie, o tyle akt, w którym KRS rekomenduje kandydata na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, stanowi warunek *sine qua non*, aby ten kandydat mógł zostać powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na takie stanowisko.

Podsumowując, Trybunał orzekł, że wszystkie elementy zarówno systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych, o których mowa powyżej, a które charakteryzowały powołanie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej trzech sędziów tworzących organ odsyłający, skutkują tym, że organ ten nie ma statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, co sprawia, że ten skład orzekający nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE. Elementy te mogą bowiem budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezależności lub bezstronności tych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.