

*Anna Michalak** <https://orcid.org/0000-0001-7430-5817>

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY WOBEC REFORMY SĄDOWNICTWA 2015–2019 – ZAGADNIENIA WYBRANE

Streszczenie. Lata 2015–2019 – okres pierwszych rządów koalicji pod przewodnictwem partii Prawa i Sprawiedliwości (PiS) – przyniósł szereg zmian legislacyjnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości czy szerzej sądownictwa. Począwszy od szeregu nowelizacji i nowych ustaw uchwalonych w latach 2015–2016 zmieniających organizację i tryb funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, rząd dokonał także połączenia urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, zreformował Krajową Radę Sądownictwa, wprowadzając nowy (a przy tym wątpliwy konstytucyjnie) tryb powoływania jej członków, a także zreformował Sąd Najwyższy (ustanawiając dwie nowe izby). Wszystkie zmiany budziły i nadal budzą wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją i prawem UE.

Celem artykułu jest podsumowanie wypowiedzi orzeczniczych Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawach stanowiących konsekwencję zmian legislacyjnych wprowadzanych przez rząd PiS w latach 2015–2019. Publikacja uwzględnia orzecznictwo NSA do dnia 31 grudnia 2019 r. i omawia stanowisko NSA w odniesieniu do trzech kwestii: prawa żądania – w trybie dostępu do informacji publicznej – udostępnienia list poparcia kandydatów dla nowo powołanej KRS; możliwości wnoszenia odwołań do NSA w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN; uprawnienia do orzekania przez sędziego powołanego na wniosek KRS w obecnym składzie.

Słowa kluczowe: konstytucja, władza sądownicza, wymiar sprawiedliwości, powoływanie sędziów, Naczelny Sąd Administracyjny, Krajowa Rada Sądownictwa, Sąd Najwyższy.

THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT AND THE 2015–2019 REFORM OF THE JUDICIARY – SELECTED ISSUES

Abstract. 2015–2019 – the period of the first coalition rule under the leadership of the Law and Justice party (PiS) brought a number of legislative changes regarding the judiciary, or more broadly, the justice system. Beginning with a number of amendments and new laws adopted in 2015–2016 changing the organization and operation of the Constitutional Tribunal, the government also merged the offices of the Prosecutor General and the Minister of Justice, reformed the National Council of the Judiciary, introducing a new (and constitutionally questionable) procedure for appointing its members, and reformed the Supreme Court (establishing two new chambers). All changes raised and still raise doubts as to their compliance with the Polish Constitution and EU law.

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, amichalak@wpia.uni.lodz.pl.

The purpose of this article is to summarize the rulings of the Supreme Administrative Court in matters resulting from the legislative changes introduced by the PiS government in 2015–2019. The publication takes into account the judgments of the Supreme Administrative Court issued until December 31, 2019 and discusses the position of the Supreme Administrative Court with regard to three issues: the right to demand – in the mode of access to public information – disclosure of lists of support of candidates for the newly appointed National Council of the Judiciary; the possibility of lodging appeals with the Supreme Administrative Court in individual cases concerning the appointment to the office of a judge of the Supreme Court, the power to adjudicate by a judge appointed at the request of the National Court Register in the current composition.

Keywords: the constitution, the judiciary, the justice system, the appointment of judges, the Supreme Administrative Court, the National Council of the Judiciary, the Supreme Court.

Lata 2015–2019 – okres pierwszych rządów koalicji pod przewodnictwem partii Prawa i Sprawiedliwości (PiS) – przyniosły szereg zmian legislacyjnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości czy szerzej sądownictwa. Począwszy od szeregu nowelizacji i nowych ustaw uchwalonych w latach 2015–2016 zmieniających¹ tryb funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego (co *de facto* doprowadziło w tym okresie do absolutnego paraliżu jego pracy), rząd dokonał także połączenia urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, zreformował Krajową Radę Sądownictwa, wprowadzając nowy (a przy tym wątpliwy konstytucyjnie) tryb powoływania jej członków, a także zreformował Sąd Najwyższy (ustanawiając dwie nowe izby) oraz zasady sprawowania funkcji sędziego, wprowadzając obowiązkowy wiek emerytalny dla wszystkich sędziów (odmienny dla kobiet i mężczyzn), przyznając Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do przedłużenia okresu czynnej służby sędziów sądów powszechnych po ukończeniu przez nich tego nowego, zależnego od płci wieku przejścia w stan spoczynku. Ta ostatnia zmiana legislacyjna została zakwestionowana zarówno przez Komisję Europejską, jak i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), doprowadzając do uchylecia kwestionowanych przepisów. Pozostałe zmiany – w większości przypadków uchwalane jako poselskie projekty ustaw, a więc w procedurze, w której nie istnieje obowiązek wystąpienia o zaopiniowanie projektu normatywnego w ramach konsultacji społecznych – wciąż czekają na kontrolę TSUE lub wymagają prounijnej wykładni w procesie ich stosowania². Wszystkie one jednak budziły i nadal budzą wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją.

Celem niniejszego artykułu jest podsumowanie wypowiedzi orzeczniczych Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach stanowiących konsekwencję zmian legislacyjnych wprowadzanych przez rząd PiS w latach 2015–2019. Publikacja uwzględnia orzecznictwo NSA do dnia 31 grudnia 2019 r.

¹ Czasem wręcz rewolucyjnie, a przy tym zawsze mające mieć zastosowanie w odniesieniu do wszystkich spraw wszczętych i niezakończonych.

² Na skutek orzeczenia TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

1. KONSTITUCYJNE RAMY FUNKCJONOWANIA POLSKIEGO SĄDOWNICTWA

Podstawy organizacji i funkcjonowania polskiego sądownictwa określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.) w art. 175–187. Do najważniejszych regulacji z punktu widzenia niniejszych rozważań należą następujące unormowania.

Po pierwsze, art. 173, zgodnie z którym sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Po drugie, art. 175 ust. 1, który stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy (SN), sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

Po trzecie, art. 184, który przesądza o tym, że Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Po czwarte, art. 180 ust. 1, 2 i 4 wskazujące, że sędziowie są nieusuwalni, złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie, oraz że ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku.

Po piąte, art. 186, zgodnie z którym Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Po szóste, art. 187, który przesądza, że kadencja wybranych członków KRS trwa cztery lata (ust. 3), a KRS składa się z: 1) Pierwszego Prezesa SN, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa NSA i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów (ust. 1). Co istotne, ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków Konstytucja przekazała do uregulowania w drodze ustawy (art. 187 ust. 4).

Jednocześnie polski ustrojodawca przesądził, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz wprowadził prymat poszanowania wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz, dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot (preambuła Konstytucji).

2. REFORMA SĄDOWNICTWA W LATACH 2015–2019

W programie wyborczym partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS) wskazano:

W konstrukcji ustrojowej przyjętej w konstytucji 1997 r., a także w innych aktach, kognicja sądów została bardzo szeroko rozbudowana i dotyczy ona dziś spraw, które nie mają związku z prawami obywateli, a także tych, które związane są z bardzo szeroką dziedziną działania państwa, także w sferze gospodarczej. **Praktyka polskiego sądownictwa po roku 1989, wspierana tu w wielkiej mierze także przez naukę prawa, doprowadziła do tego, że decyzje podejmowane mogły być bardzo często na podstawie subiektywnych ocen. Nie ma też wątpliwości, że sądownictwo, w którym po 1989 r. wprowadzono tylko pobieżne zmiany, stało się bardzo znaczącą, a wręcz może podstawową, szczególnie po roku 2000, opoką systemu postkomunizmu i późnego postkomunizmu. Oznaczało to niejednokrotnie ochronę patologii i mechanizmów antyrozwojowych, a niekiedy nawet wprost ochronę świata przestępczego** [podkr. – A.M.] Szczególnie ważnym objawem, który odnosił się do interesu szerokich grup społecznych, była i jest powolność działania sądów, oparta między innymi o rozbudowane mechanizmy spowalniania, a niekiedy także całkowitego blokowania wymiaru sprawiedliwości. Charakterystyczne są też uwikłania poszczególnych sędziów, a niekiedy także szerszych grup, w związku z różnego rodzaju lokalnymi i szerszej działającymi grupami interesu, a także z władzą wykonawczą na różnych szczeblach³.

[...] Wydarzenia ostatnich lat pokazały w sposób jednoznaczny, że w przypadku Polski bardzo znacząca część środowiska sędziowskiego, i to część najbardziej wpływowa i najbardziej aktywna, odrzuca system wartości, który jest fundamentem demokracji przedstawicielskiej, a więc przede wszystkim zgodę na to, że o kształcie władzy decyduje w wyborach społeczeństwo, poprzez parlament, który, uchwalając ustawy, wykonuje jego wolę, która jest obowiązująca dla sądów, zaś w razie wątpliwości co do zgodności tej woli z Konstytucją spór rozwiązywany jest, po zastosowaniu pewnej procedury, przez Trybunał Konstytucyjny, wybierany przez władzę ustawodawczą. Trzeba tu podkreślić, że przy wszystkich mankamentach obecnie funkcjonującej Konstytucji taki sposób rozumienia demokracji i praworządności leży u podstaw skonstruowanego w niej ustroju. Sprzeciw wobec takiego stanu rzeczy jest więc sprzeciwem wobec Konstytucji, jest w istocie jej odrzuceniem. Znaczna część sądów nie wyraża jednak zgody na tak rozumiane podstawy systemu demokratycznego. Towarzyszą temu wypowiedzi często wewnętrznie niespójne i zawierające także manipulacje językowe, ale o przesłaniu, które można odtworzyć. W tym modelu w centrum ustroju RP są sądy i to one w istocie są suwerenem. Zasada suwerenności ludu, czyli społeczeństwa, jest odrzucana. Teza taka była formułowana wprost na różne sposoby, np. poprzez twierdzenie, że suwerenem jest konstytucja, że są nim normy tkwiące w „umysłach i sercach” sędziów; nie była natomiast szerszej uzasadniana z prostego powodu, iż na podstawie istniejącej konstytucji nie sposób udowodnić, że w Polsce istnieje system trybunalski⁴.

W odpowiedzi na tak zdiagnozowaną potrzebę reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości czy szerszej sądownictwa:

³ <http://pis.org.pl/dokumenty>, s. 36 [dostęp: 12.01.2020].

⁴ *Ibidem*, s. 37.

Rząd Prawa i Sprawiedliwości dokonał połączenia urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości⁵, a także zreformował Sąd Najwyższy, Krajową Radę Sądownictwa i sądy powszechne – w celu podniesienia efektywności działania sądów, zwiększenia demokratycznej odpowiedzialności za wyroki i uczynienia wymiaru sprawiedliwości bardziej przyjaznego obywatelom⁶. Zmianie uległ sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa. Powstały

⁵ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 177) oraz ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 178).

⁶ **Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 633)** – Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (projekt dotyczył zmiany trybu powoływania i odwoływania dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, przedłużenia dotychczas realizowanego, dwuetapowego modelu szkolenia wstępnego, składającego się z 12-miesięcznej aplikacji ogólnej oraz następującej po niej 30-miesięcznej aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej) – parlamentarny proces legislacyjny trwał od 23 lutego do 22 kwietnia 2016 r., Senat nie wniósł poprawek; **Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 1139)** – Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (projekt dotyczył m.in. wprowadzenia przepisów dotyczących naboru do służby publicznej w sądownictwie na podstawie zobiektywizowanego kryterium, jakim jest egzamin; wprowadzenia nowego modelu szkolenia aplikantów; przywrócenia Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury pełnych kompetencji do organizowania przebiegu aplikacji, w tym praktyk; odejścia od przyznania aplikantowi aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej statusu pracownika sądu lub prokuratury), parlamentarny proces legislacyjny trwał od 16 marca do 17 maja 2017 r., Senat nie wniósł poprawek; **Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 1452)** – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (projekt zgodnie z uzasadnieniem dotyczył – m.in. zmiany modelu powoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów w kierunku zwiększenia wpływu Ministra Sprawiedliwości na obsadę stanowisk; wprowadzenia nowych narzędzi nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów; wprowadzenia, jako zasady ustrojowej, losowego przydziału spraw sędziom oraz zasady równego obciążenia w sądzie sędziów sprawami; wprowadzenia możliwości delegacji sędziego także do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Kancelarii Prezydenta RP; zmiany przesłanek uprawniających do powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego), parlamentarny proces legislacyjny trwał od 12 kwietnia do 17 lipca 2017 r., Senat nie wniósł poprawek; **Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5)** – przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Sądzie Najwyższym [projekt zgodnie z uzasadnieniem dotyczył – wprowadzenia instytucji korygującej prawomocne orzeczenia sądowe w postaci skargi nadzwyczajnej; wyodrębnienia dwóch nowych Izb Sądu Najwyższego: Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej; trybu wylaniania kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego; zmiany wieku (65 lat), w którym sędziowie przechodzą w stan spoczynku; przyspieszonego trybu uchylenia immunitetu], parlamentarny proces legislacyjny trwał od 26 września do 20 grudnia 2017 r., Senat nie wniósł poprawek; **Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3)** – Przedstawiony

także dwie nowe izby w Sądzie Najwyższym – Izba Dyscyplinarna oraz Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Pierwsza z nich ma zagwarantować, że sędziowie dopuszczający się rażącego naruszenia prawa będą podlegać sankcjom dyscyplinarnym (do pozbawienia urzędu włącznie). To realizacja zasady realnego państwa prawa, w którym nikt ponad prawem nie stoi. Zgodnie z zapowiedzią Prezydenta RP Andrzeja Dudy, wprowadziliśmy do polskiego systemu prawnego szczególnie środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej na prawomocne orzeczenie sądu powszechnego lub wojskowego⁷. Jest to prospołeczne rozwiązanie, które ma stworzyć przestrzeń do uchylecia orzeczenia sądów (w określonych prawem szczegółowych przypadkach⁸.

W związku z dokonanymi zmianami legislacyjnymi Naczelny Sąd Administracyjny zajął się w szczególności następującymi kwestiami:

- prawem żądania – w trybie dostępu do informacji publicznej – udostępnienia list poparcia kandydatów dla nowo powołanej KRS;
- możliwością wnoszenia odwołań do NSA w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN;
- uprawnieniem do orzekania przez sędziego powołanego na wniosek KRS w obecnym składzie.

przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw [projekt zgodnie z uzasadnieniem dotyczył – m.in. zmiany sposobu wyboru spośród sędziów członków KRS poprzez: przyznanie prawa zgłaszania kandydatów grupie obywateli (2000) oraz grupie sędziów (co najmniej 25); wyborów przez Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosów, a w przypadku konieczności przeprowadzenia drugiej tury – w głosowaniu imiennym; wprowadzenia transmisji obrad KRS przez Internet], parlamentarne postępowanie legislacyjne trwało od 26 września do 15 grudnia 2017 r., Senat nie wniósł poprawek; **Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 848) – projekt poselski** [projekt dotyczył wprowadzenia przepisów przewidujących: dwustopniową procedurę konsultacyjną przy odwoływaniu prezesów i wiceprezesów sądów; obiektywne kryteria „interesu wymiaru sprawiedliwości” oraz „ważnego interesu społecznego” jako podstawę do wyrażenia zgody na dalsze orzekanie przez sędziego po osiągnięciu wieku 65 lat, a także wprowadzenie trybu odwoławczego od postanowienia o odmowie wyrażenia zgody; przyznanie Prezydentowi RP kompetencji: do wyrażenia tej zgody, do mianowania asesorów; zrównanie standardowego wieku przejścia w stan spoczynku do 65 lat dla sędziów kobiet i mężczyzn (pozostawienie sędziom kobietom prawa wyboru do przejścia w stan spoczynku po ukończeniu 60 lat niezależnie od stażu pracy)]; **parlamentarny proces legislacyjny trwał od 22 marca do 18 kwietnia 2019 r. (26 dni)**, Senat nie wniósł poprawek; **Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 914) – projekt poselski** (projekt dotyczył regulacji związanych z obsadzaniem stanowisk w Sądzie Najwyższym, postępowaniami nominacyjnymi na stanowiska sędziowskie, uchyleciami immunitetu sędziowskiego albo prokuratorskiego oraz właściwością izb Sądu Najwyższego i mają na celu usprawnienie procedur realizowanych w tym zakresie), **parlamentarny proces legislacyjny trwał od 17 do 26 kwietnia 2019 r. (9 dni)**, Senat nie wniósł poprawek.

⁷ Wcześniej wymieniona ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym weszła w życie z dniem 3 kwietnia 2018 r.

⁸ <http://pis.org.pl/dokumenty>, s. 49 i n. [dostęp: 12.01.2020].

3. PRAWO ŻĄDANIA – W TRYBIE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ – UDOSTĘPNIENIA LIST POPARCIA KANDYDATÓW DLA NOWO POWOŁANEJ KRS

Zgodnie z art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 389 ze zm., dalej: ustawa o KRS): „Zgłoszenia kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników”, tj. wykazów sędziów i/lub obywateli popierających kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa zawartych w załącznikach do zgłoszeń kandydatów. W odpowiedzi na wniosek złożony w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1330, dalej: u.d.i.p.).

Szef Kancelarii Sejmu odmówił udostępnienia informacji publicznej dotyczącej załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS w zakresie wykazów obywateli oraz wykazów sędziów popierających zgłoszenia. W uzasadnieniu decyzji organ podniósł, iż w jego ocenie ustawą szczególną, określającą odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, jest ustawa o KRS, która w art. 11c stanowi, że zgłoszenia kandydatów (na członków KRS) dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników. Ustawa o KRS w art. 11c wyłącza więc możliwość udostępnienia wykazów obywateli oraz wykazów sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS. Powyższy przepis jako przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie, w jakim są one z nim sprzeczne.

Niezależnie od powyższego organ podkreślił, że prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Organ wskazał, że zgodnie ze wzorem wykazu obywateli oraz wzorem wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa wykazy te zawierają szereg danych osobowych osób popierających zgłoszenie, tj. danych, którymi zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r., o ochronie danych osobowych są wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej.

Organ nie zgodził się, że informacja o osobach zgłaszających kandydaturę sędziego na członka Krajowej Rady Sądownictwa jest informacją o warunkach powierzenia funkcji. Dane te nie dotyczą bowiem bezpośrednio kandydata. Informacją o warunkach powierzenia funkcji członka Krajowej Rady Sądownictwa

będzie natomiast informacja o zasadach i trybie, w jakim został on wybrany przez Sejm w oparciu o przepisy ustawy o KRS, w tym o rodzaju podmiotu zgłaszającego kandydata. W tym kontekście istotny jest zatem jedynie status osób popierających zgłoszenie, jako sędziego albo obywatela, weryfikowany w sposób określony w ustawie o KRS, a nie dane osobowe tych osób.

Wskazano, że nawet gdyby jednak – mimo że kandydat w istocie jeszcze nie został wybrany – uznać, że informacja o osobach zgłaszających kandydaturę sędziego na członka Krajowej Rady Sądownictwa jest informacją o warunkach powierzenia funkcji, to i tak nie podlegałaby ona udostępnieniu, gdyż art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie ma w tym przypadku zastosowania w zakresie, w jakim jest on sprzeczny z art. 11c ustawy o KRS w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dlatego też przepis ten nie może być również podstawą udostępnienia wykazów sędziów popierających zgłoszenie w trybie art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS, chociaż w tym przypadku można przyjąć, że poparcie przez sędziego zgłoszenia ma związek z pełnieniem przez niego funkcji publicznej.

W ocenie organu, w przypadku zgłoszeń kandydatów dokonanych przez obywateli w trybie art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS, poparcie zgłoszenia nie ma żadnego związku z pełnieniem funkcji publicznych przez osoby popierające zgłoszenie, a tym samym brak jest podstaw do udostępnienia ich danych osobowych.

Decyzja powyższa stała się przedmiotem skargi wnioskodawcy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który stwierdził, że art. 11c ustawy o KRS nie może być uznany za przepis szczególnie w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie określa on bowiem w sposób kompleksowy zasad, trybu i formy udostępniania dokumentacji dotyczącej zgłoszeń kandydatów do KRS. Przewiduje jedynie obowiązek podania do publicznej wiadomości przez Marszałka Sejmu zgłoszeń kandydatów do KRS dokonanych zgodnie z art. 11a i art. 11b ustawy, z wyłączeniem załączników. Nie można w tej sytuacji, jak uczynił to organ, *a contrario* do cytowanego art. 11c ustawy o KRS, uznać, że skoro ustawodawca nałożył na Marszałka Sejmu obowiązek podania do publicznej wiadomości tylko zgłoszeń kandydatów do KRS, to tym samym w stosunku do załączników wyłączył stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej⁹.

Oddalając skargę kasacyjną Szefa Kancelarii Sejmu na wymieniony wyrok WSA, NSA podniósł, że art. 11c ustawy o KRS – odczytywany zarówno przez pryzmat wykładni językowej, jak i systemowej – reguluje w określonym zakresie tryb postępowania w związku z dokonanymi zgłoszeniami kandydatów do KRS. Analiza powyższego przepisu nie pozostawia również wątpliwości co do tego, że nie zawiera on jakichkolwiek materialnoprawnych podstaw kształtujących zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej w postaci

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18.

załączników do zgłoszeń kandydatów obejmujących wykazy sędziów (a zatem i do treści tych załączników). Z jego treści nie wynika, aby załączniki te oraz ich treść nie wchodziły w zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej, a wynika jedynie to, że Marszałek Sejmu w toku toczącego się postępowania nie jest obowiązany podać tych załączników do publicznej wiadomości. Konstrukcja tego przepisu nie daje podstaw do przyjęcia, że zawarto w nim normę stanowiącą podstawę ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej¹⁰.

Konsekwencją ww. wyroków był obowiązek udostępnienia wykazów sędziów i/lub obywateli popierających kandydatów do KRS zawartych w załącznikach do zgłoszeń kandydatów. Udostępnienie jednak nie nastąpiło. Jeden z członków KRS przedstawił Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych (UODO) swoje wątpliwości, że ujawnienie list będzie się wiązało z ujawnieniem danych osobowych. Postanowieniami z dnia 29 lipca 2019 r. Prezes UODO zakazał Kancelarii Sejmu wykonywania wyroku NSA i ujawnienia danych sędziów w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej. Chciał bowiem wyjaśnić, czy ujawnienie tych danych jest zgodne z ustawą o ochronie danych osobowych oraz prawem Unii Europejskiej. Postanowienia te są ostateczne.

To stanowisko podważył Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), wskazując, że urząd powołany do ochrony danych nie ma prawa wstrzymywać wyroków sądu. Prezes UODO rozpoznał wniosek RPO i go odrzucił 16 września. Latem 2019 r. grupa posłów PiS wniosła, by Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisu będącego podstawą upublicznienia list poparcia kandydatów do KRS¹¹. Dołączyła wniosek o wstrzymanie przez TK wykonania wyroku NSA. W dniu 9 września 2019 r. RPO przystąpił do tego postępowania w Trybunale – wniósł o jego umorzenie oraz odrzucenie wniosku o udzielenie zabezpieczenia przez wstrzymanie wykonania wyroków i toczących się postępowań (sygn. akt K 16/19). Postanowieniem z dnia 3 marca 2020 r.

Trybunał umorzył postępowanie w tej sprawie, powołując się na okoliczność przeprowadzenia nowych wyborów do parlamentu, która zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) przesądza o konieczności wydania takiego postępowania w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18.

¹¹ Wniosek o zbadanie zgodności art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.) rozumiany w ten sposób, że przepis ten nie daje podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybieranego spośród sędziów z: wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz art. 47 i art. 51 Konstytucji RP.

4. MOŻLIWOŚĆ WNOŚZENIA ODWOŁAŃ DO NSA W SPRAWACH INDYWIDUALNYCH DOTYCZĄCYCH POWOŁANIA DO PEŁNIENIA URZĘDU NA STANOWISKU SĘDZIEGO SN

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw w ustawie o KRS wprowadzono m.in. zmianę polegającą na dodaniu art. 44 ust.1a w brzmieniu:

W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1443) dodano, że:

[1] Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań (art. 44 ust. 1b);

[2] Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje odwołanie i wydaje orzeczenie w terminie 14 dni od dnia przekazania temu sądowi odwołania (art. 44 ust. 2);

[3] W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylenie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest równoznaczne z przyjęciem zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym objęte obwieszczeniem (art. 44 ust. 4).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 914), która uzyskała moc obowiązującą z dniem 23 maja 2019 r., zmieniła art. 44 ust. 1 zdanie drugie ustawy o KRS, nadając temu przepisowi następujące brzmienie: „Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego

Sądu Najwyższego”. Ustawa ta stanowiła również w jej art. 3, że „Postępowania w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu z mocy prawa”.

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałami z dnia 24 sierpnia 2018 r. (nr 318/2018) oraz 28 sierpnia 2018 r. (nr 330/2018) postanowiła nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie określonych osób do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Karnej i w Izbie Cywilnej. Wymienione osoby złożyły od powyższych uchwał odwołania do NSA oraz wnioski o zastosowanie środków zabezpieczających. Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie uchwał KRS. Z kolei postanowieniem z dnia 21 listopada 2018 r. (sygn. akt II GOK 2/18) NSA wystąpił z pytaniami prejudycjalnymi i odroczył posiedzenie w sprawie w oczekiwaniu na odpowiedź TSUE. W szczególności NSA podał w wątpliwość:

1. Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE¹² w związku z art. 47 KPP¹³ i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE¹⁴ należy interpretować w ten sposób, że dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do skutecznego środka prawnego i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy, przyznając prawo odwołania do sądu w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego (Sądu Najwyższego), wiąże walor prawomocności i skuteczności rozstrzygnięcia podejmowanego w postępowaniu kwalifikacyjnym poprzedzającym przedstawienie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego wymienionego sądu, z sytuacją niezaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie łącznego rozpatrzenia i oceny wszystkich kandydatów do Sądu Najwyższego przez wszystkich uczestników postępowania kwalifikacyjnego, wśród których jest również kandydat niezainteresowany w zaskarżeniu wymienionego rozstrzygnięcia, a mianowicie kandydat, którego dotyczy wnioski o powołanie do pełnienia urzędu, co w rezultacie: – niweczy skuteczność środka zaskarżenia oraz możliwość przeprowadzenia przez właściwy sąd rzeczywistej kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego? – a w sytuacji, gdy zakresem tego postępowania objęte są i te stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, w odniesieniu do których wobec zajmujących je dotychczas sędziów zastosowany został nowy niższy wiek emerytalny, bez pozostawienia decyzji o skorzystaniu z niższego wieku emerytalnego wyłącznie w gestii zainteresowanego sędziego, w relacji do zasady nieusuwalności sędziów – w sytuacji uznania, że doznała ona w ten sposób uszczerbku

¹² Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U.UE.C.2007.303.1 (dalej: KPP).

¹³ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30 ze zm.

¹⁴ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 ze zm. (dalej: TFUE).

– również nie pozostaje bez wpływu na zakres i rezultat sądowej kontroli wymienionego postępowania kwalifikacyjnego?

2. Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 6 ust. 1 TUE w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 52 ust. 1 KPP w związku z art. 2 ust. 1, ust. 2 lit. a) i art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego, zasady równego traktowania oraz równego i na takich samych zasadach dostępu do służby publicznej – pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – w sytuacji, gdy, ustanawiając w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wymienionego sądu prawo odwołania się do właściwego sądu, w konsekwencji opisanej w pytaniu pierwszym formuły prawomocności, powołanie na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego może nastąpić bez przeprowadzenia przez właściwy sąd kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego – o ile doszłoby do jej zainicjowania – a brak tego rozwiązania, naruszając prawo do skutecznego środka prawnego, narusza prawo równego dostępu do służby publicznej, przez co nie odpowiada celom interesu ogólnego, a sytuacja, gdy skład organu Państwa Członkowskiego mającego stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (Krajowa Rada Sądownictwa), przed którym toczy się postępowanie w przedmiocie dotyczącym pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, jest kreowany w ten sposób, że przedstawiciele władzy sądowniczej w tym organie wybierani są przez władzę ustawodawczą, nie zakłóca zasady równowagi instytucjonalnej?¹⁵

Wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r. wydanym w sprawie K 12/18 (sprawa zainicjowana wnioskami KRS z dnia 2 listopada 2018 r. oraz grupy senatorów z dnia 14 lutego 2019 r.) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z art. 184 Konstytucji RP art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, który stanowił, że

W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę uregulowania z art. 44 ust. 1a ustawy o KRS. Przekazanie do rozpoznania spraw, o których w nim mowa, nie jest uzasadnione, ani bowiem procedura, w której są one rozpatrywane, ani charakterystyka ustrojowa NSA nie predestynuje go do rozpatrywania spraw dotyczących uchwał

¹⁵ Pytaniu NSA nadano nr C-824/18. Sprawa ta dotąd nie została rozstrzygnięta przez TSUE.

KRS¹⁶. Co więcej, trudno przyjąć, że ustawodawca zakłada, że „rodzaj” lub „charakter” uchwały KRS, o której mowa w art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, oddaje ją we właściwość rzeczową sądów administracyjnych, skoro co do zasady do kontroli powołany jest Sąd Najwyższy, a jedynie w przypadku *lex specialis* z art. 44 ust. 1a ustawy o KRS odwołanie rozpatrywać miałby Naczelny Sąd Administracyjny. Sama instytucja odwołania się od uchwały KRS w sprawie indywidualnej jest, jak Trybunał przypominał powyżej, efektem wykonania wyroku TK o sygn. SK 57/06, jednak nie powinna być ona wcielana w życie w postaci postępowania, które podlega zupełnie różnym sądom. Jest to rodzaj hybrydowego postępowania, gdzie nie sądy różnych instancji, ale sądy zupełnie różnego rodzaju rozpatrują te same sprawy, w oparciu o te same przepisy, w odniesieniu do różnych podmiotów. Skoro ustawodawca przekazał sprawy tego typu kognicji sądów powszechnych, należy uznać, że ich istotą nie jest kontrola administracji publicznej, którą Konstytucja

¹⁶ Zdaniem Trybunału zgodnie z art. 184 Konstytucji kognicja NSA i sądów administracyjnych ogranicza się do kontroli działalności administracji publicznej. W przepisie tym ustrojodawca nie użył pojęcia „sprawa” i określił zakres obowiązywania tego przepisu przez odniesienie do kontroli działalności administracji publicznej. Trybunał w dotychczasowej historii orzeczniczej rozważał kwestię własności rzeczowej sądów administracyjnych i wskazał kryteria, którymi powinien kierować się ustawodawca, przekazując sprawy do rozpoznania sądom administracyjnym. Kryteria te ograniczone są:

„– »rodzajem« (por. wyroki z: 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30; 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50 oraz postanowienie z 8 marca 2000 r., sygn. K 32/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 64) albo »charakterem« sprawy (por. powołany wyrok o sygn. P 12/01 oraz wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109);

– charakterystyką ustrojową danego typu sądu: »sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania – czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa« (wyrok z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78);

– procedurą stosowaną przez konkretny rodzaj sądu: »Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury« (poważany wyrok o sygn. SK 17/07);

– koniecznością zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową, przy czym w razie »młczenia ustawodawcy« należy uznać dopuszczalność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny (por. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143, odwołujący się do wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50: »gwarancja prawa do sądu oznacza, że ustawodawcy zwyktemu pozostaje jedynie swoboda wyboru właściwej drogi sądowej: przed sądem powszechnym lub administracyjnym [...] W braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd – sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie. Tak należy rozumieć konsekwencje konstytucyjnego domniemania ustanowionego w art. 177 ustawy zasadniczej«; teza powtórzona m.in. w wyroku z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100 i postanowieniu z 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139)» (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

powierza sądownictwu administracyjnemu. W związku z tym Trybunał stwierdził, że art. 44 ust. 1a ustawy o KRS jest niezgodny z art. 184 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego wyroku TK zawarł również stanowisko o konieczności zakończenia wszelkich postępowań prowadzonych na podstawie tego przepisu w związku z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej. Stwierdził, że:

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Art. 44 ust. 1a ustawy o KRS przestaje być częścią obowiązującego porządku prawnego. Toteż do kompetencji organów stosujących przepisy ustawy o KRS należy przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją tych sytuacji, które zostały ukształtowane na mocy przepisu usuniętego z systemu prawnego w związku ze stwierdzeniem jego niekonstytucyjności w niniejszym wyroku. Uchylenie art. 44 ust. 1a ustawy o KRS w związku z zasadą najwyższej mocy prawnej Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji) skutkuje koniecznością zakończenia wszelkich postępowań sądowych toczonych na podstawie nieobowiązującego przepisu.

W konsekwencji wnioskiem z dnia 14 maja 2019 r. Prokurator Generalny wystąpił do NSA o wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie odwołań wniesionych od uchwał KRS.

W odpowiedzi na wniosek NSA poza zwróceniem uwagi na – co do zasady – prospektywny skutek orzeczeń TK, podniósł, że derogowanie przez TK (wyrokiem w sprawie K 12/18) art. 44 ust. 1a ustawy o KRS) w konsekwencji prowadziło do zakwestionowania kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sądu (pierwotnie) właściwego w sprawach odwołań od uchwał KRS podejmowanych w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, a to z uwagi na – jak wynika z uzasadnienia tego judykatu – rodzaj sprawy oraz charakterystykę ustrojową sądu administracyjnego w relacji do sądu powszechnego, co miałyby w rezultacie powodować, że NSA nie jest sądem „predestynowanym do rozpatrywania spraw dotyczących uchwał KRS”. Zdaniem NSA, nie oznacza to jednak, że przywołanym wyrokiem krajowego sądu konstytucyjnego doszło do kategorycznego zakwestionowania instytucji sądowej kontroli wymienionych uchwał KRS. Znajduje to swoje potwierdzenie w tym argumentcie, że w uzasadnieniu wymienionego orzeczenia TK wyraźnie stwierdzono, że „Sama instytucja odwołania się od uchwały KRS w sprawie indywidualnej jest [...] efektem wykonania wyroku TK o sygn. SK 57/06, jednak nie powinna być ona wcielana w życie w postaci postępowania, które podlega zupełnie innym sądom”. To zaś – według NSA – nie jest pozbawione znaczenia. W świetle przywołanego stanowiska za usprawiedliwione należałoby bowiem uznać oczekiwanie odnośnie do potrzeby ustanowienia innego, niż dotychczas właściwy, sądu właściwego w sprawach odwołań od wymienionych uchwał KRS. Tak się jednak nie stało, co – wobec wtórnej niekonstytucyjności art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych – (tj. odpowiednika regulacji prawnej zawartej w zdaniu drugim art. 13 ust. 2

ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, która wyrokiem TK w sprawie SK 57/06 została uznana za niezgodną z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 Konstytucji) – prowadzi do uzasadnionego wniosku o pogłębieniu stanu niezgodności z prawem Unii. Mianowicie, w ocenie NSA, w odniesieniu do tych jego wartości oraz zasad ogólnych znajdujących swoje źródło w zobowiązaniach traktatowych oraz wiążącym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, których istota akcentuje znaczenie tej cechy państwa prawa, jaką jest prawo do sądu oraz prawo do efektywnej ochrony sądowej. Wartości i zasady te, nie dość, że są tożsame zasadom konstytucyjnym, to stanowią część porządku prawnego RP (art. 9 w związku z art. 91 ust. 3 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). W konsekwencji NSA wystosował kolejne pytanie prejudycjalne do TSUE (postanowienie z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt II GOK 2/18)¹⁷.

5. PRAWO DO ORZEKANIA PRZEZ SĘDZIEGO POWOŁANEGO NA WNIOSEK KRS W OBECNYM SKŁADZIE

Pokłosiem wątpliwości konstytucyjnych co do nowych regulacji kształtujących procedurę wyboru członków i powoływania KRS określonych z ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3) jest kwestionowanie orzeczeń sądowych wydanych w składzie, w którym zasiada sędzia powołany przez nową KRS.

Postanowieniem z dnia 26 listopada 2019 r. (sygn. akt I OZ 550/19), wydanym na posiedzeniu niejawnym, NSA odrzucił skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem tego Sądu, oddalającym zażalenie od postanowienia WSA w Warszawie o kosztach postępowania sądowego.

¹⁷ Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że: dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do sądu i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy usuwa z porządku prawnego stosowne przepisy o właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz o prawie wniesienia do tego sądu odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, a także wprowadza rozwiązanie, z którego wynika, że postępowania w sprawach wymienionych odwołań, wszczęte i niezakończone przed dniem wprowadzanych zmian (derogacji) podlegają umorzeniu z mocy prawa, co w rezultacie: – niweczy prawo do sądu w zakresie odnoszącym się do kontroli wymienionych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa oraz kontroli prawidłowości przebiegu postępowań kwalifikacyjnych, w których zostały one podjęte? – a w sytuacji, gdy sąd krajowy pierwotnie właściwy w wymienionych sprawach, po skutecznym wszczęciu procedury kontroli wskazanych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi, niweczy prawo do sądu również w zakresie, w jakim w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem (pierwotnie) właściwym do jej rozpoznania, pozbawia następnie ten sąd skutecznego inicjowania trybu prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz prawa oczekiwania na jego orzeczenie, co podważa unijną zasadę lojalnej współpracy?

W rozpoznawanym środku zaskarżenia skarżący podali, że wspomniane postanowienie o oddaleniu zażalenia zostało wydane w składzie jednoosobowym przez sędziego NSA, który objął urząd po zaprzysiężeniu przez Prezydenta, zgodnie z uchwałą KRS z dnia 8 listopada 2018 r. Skarżący, wskazując na wadliwość wyboru członków KRS, stanęli na stanowisku, że postanowienie NSA zostało wydane przez osobę nieuprawnioną.

Sąd wskazał, że zgodnie z art. 271 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325) wznowienia postępowania można żądać z powodu nieważności, jeżeli w składzie sądu uczestniczyła osoba nieuprawniona albo jeżeli orzekł sędzia wyłączony z mocy ustawy, a strona przed uprawomocnieniem się orzeczenia nie mogła domagać się wyłączenia. Osobą nieuprawnioną jest osoba niebędąca sędzią, a więc ten, kto nie posiada kwalifikacji sędziowskich i nie został powołany na stanowisko sędziego sądu administracyjnego lub ten, kto wprawdzie posiada kwalifikacje sędziowskie, jednak nie został powołany na stanowisko sędziego, a także osoba, która zgodnie z ustawą nie ma uprawnień do orzekania w danym sądzie administracyjnym. Zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta na czas nieoznaczony. W ramach kompetencji Prezydenta z art. 179 Konstytucji mieści się uprawnienie do odmowy uwzględnienia wniosku KRS. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma sporu co do tego, że prawo odmowy powołania sędziego powinno być rezultatem wykonywania przez Prezydenta zadań, jakie postawiła przed nim Konstytucja, a więc czuwania nad jej przestrzeganiem, stania na straży suwerenności państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydent ma prawo odmowy uwzględnienia wysuniętych przez KRS wniosków, jeżeli sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja. Skoro kandydat na sędziego NSA został powołany przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego NSA, nie może być osobą nieuprawnioną, o której mowa w art. 271 pkt 1 p.p.s.a.¹⁸

6. PODSUMOWANIE

Rok 2020 przyniósł kolejne odsłony reformy wymiaru sprawiedliwości, a przede wszystkim tzw. ustawę kagańcową (projekt poselski wniesiony do Sejmu 12 grudnia 2019 r. dotyczy uporządkowania zagadnień ustrojowych związanych ze statusem sędziego Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, wojskowych oraz administracyjnych, a także organów samorządu sędziowskiego oraz organów sądów w tym m.in.: zmiany kształtu osobowego kolegium sądów, wprowadzenia

¹⁸ Stanowisko to NSA podtrzymał w postanowieniu z dnia 27 stycznia 2020 r. (sygn. akt I OSK 1917/18), w którym zawarł nieco szerszą argumentację, odwołując się zarówno do orzeczenia TSUE, jak i uchwały SN. Niemniej podtrzymał stanowisko dotyczące sanujących skutków mianowania sędziego przez prezydenta RP.

definicji sędziego, zasady zakazu badania legalności powołania sędziego przez Prezydenta RP, odejście od przedstawicielskiego modelu samorządu sędziowskiego, usprawnienie procedury nominacyjnej sędziów, dostosowanie przepisów regulujących delegacje sędziów przez prezesów sądów apelacyjnych do zasady losowego przydziału spraw i zasady niezmienności składu sędziowskiego), która – mimo protestów środowisk prawniczych wyrażających zastrzeżenia co do zgodności projektu z Konstytucją i prawem UE – została uchwalona przez Sejm 23 stycznia 2020 r.¹⁹

W tym samym dniu Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych po rozpoznaniu wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r. o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego podjął uchwałę, zgodnie z którą:

1. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.²⁰ albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.²¹ zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3).

2. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

3. Wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. przyjęta w pkt 1 i 2 niniejszej uchwały nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem sądu.

4. Punkt 1 niniejszej uchwały ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym na podstawie

¹⁹ Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP 4 lutego 2020 r.

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2020 r., poz. 30.

²¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2019 r., poz. 1460.

ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.) bez względu na datę wydania tych orzeczeń.

Uchwała ta ma znaczenie zasady prawnej, nie dotyczy jednak – co oczywiste – sędziów sądów administracyjnych, którzy przecież również byli nominowani przez KRS w obecnym składzie, a jak wynika z przytoczonego wyżej orzeczenia NSA, ewentualne wszelkie nieprawidłowości w procedurze powołania sanował Prezydent. Wprowadza zatem dualizm w procedurze powoływania polskich sędziów.

Choć stanowisko SN wyrażone w wyżej wymienionej uchwale należy uznać za wyważone i mające na celu ochronę bezpieczeństwa prawnego obywateli, to pozostałe czynniki mające wpływ na stabilizację systemu polskiego sądownictwa – działania władzy ustawodawczej i wykonawczej – nie dają nadziei na zakończenie sporu o obecną reformę polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Przedstawione wypowiedzi orzecznicze NSA dotyczące wybranych zmian legislacyjnych wprowadzonych w latach 2015–2019 w obszarze sądownictwa będą w przyszłości elementem analizy skutków tych reform **nie tylko dla gwarancji niezawisłości sędziowskiej, ale również (*de facto* nie zaś *de iure*) nowego modelu podziału władzy**, jaki od początku objęcia rządów forsuje koalicja Zjednoczonej Prawicy z PiS na czele. Nie ulega wątpliwości, że dopiero ocena całości działań legislacyjnych tych rządów pozwoli na dokonanie obiektywnej i całościowej analizy przyczyn i skutków wdrażania nowej interpretacji zastanych pojęć, instytucji i procedur konstytucyjnych. W konsekwencji omówione wyżej wybrane orzeczenia stanowią jedynie element szerszego kontekstu badawczego i z tego względu niemożliwe jest ich podsumowanie jako określonego zagadnienia. Na tym etapie – zwłaszcza w oczekiwaniu na orzeczenie TSUE w sprawie pytań prejudycjalnych NSA – przedwczesna wydaje się wyczerpująca analiza zjawiska.

W angielskojęzycznej literaturze przedmiotu funkcjonuje termin „niewidoczna konstytucja” (Dixon, Stone eds. 2019, *passim*). Autorzy używają tego terminu, omawiając nienormatywne czynniki związane z funkcjonowaniem, stosowaniem i wykładnią konstytucji. Polska konstytucja obecnie również może być uznana za niewidoczną, jednak w zupełnie innym znaczeniu tego słowa. Polska konstytucja jest niewidzialna, gdyż zarówno politycy partii rządzącej (a także politycy opozycji) ignorują jej postanowienia, z dużą łatwością proponując obejście lub faktycznie obchodząc jej przepisy. Negując przy tym także – jak się wydawało ugruntowane – znaczenie tzw. konstytucji sądowej²².

Choć dominująca rola egzekutywy w parlamentarnym postępowaniu ustawodawczym nie jest nowym zjawiskiem (Michalak 2019, 24), to faktyczne ograniczenie roli opozycji po 2015 r. nastąpiło w nieznanym dotychczas zakresie. Powyższe uwidoczniło słabość systemu rządów parlamentarnych, nawet w tak zracjonalizowanym jak polski systemie rządów.

²² Szerzej na ten temat zob. Garlicki 2017, 7 i n.

Nie ma wątpliwości co do tego, że rządy Zjednoczonej Prawicy przyniosły i wciąż przynoszą trudne do przewidzenia negatywne skutki dla propagowania myśli i kultury konstytucyjnej, zasady konstytucjonalizmu i praworządności. Zmiany takie przeprowadzone zwłaszcza w społeczeństwie o niskiej kulturze politycznej i prawnej będą w przyszłości dla badaczy przemian polskiego ustroju konstytucyjnego stanowić źródło dociekań co do przyczyn słabości instytucji demokratycznych, które – choć ustanowione niespełna 30 lat wcześniej – nie były przecież osadzone w historycznej próżni (szczególne znaczenie dla tych rozważań będzie mieć także pandemia COVID-19).

Niemniej już teraz z całą pewnością można wskazać, że nastąpiła milcząca, niewyartykułowana, „niewidoczna” zmiana porządku konstytucyjnego III RP. Zmiana ta polega na dokonaniu i forsowaniu odmiennej interpretacji instytucji i procedur konstytucyjnych. Jest ona przy tym jaskrawo niezgodna z ich dotychczasową wykładnią, ugruntowanym zwyczajem konstytucyjnym oraz przyjętą konstytucją sądową. Taka reinterpretacja, bez dokonania nowelizacji aktu prawnego w znaczeniu normatywnym, nie jest niczym nowym w nauce prawa konstytucyjnego. Wystarczy wskazać na zasadę demokratycznego państwa prawnego, której rozumienie ewoluuje wraz z rozwojem instytucji i procedur społeczeństwa obywatelskiego oraz z procesem umacniania się gwarancji praw człowieka. Niemniej zmiana, o której mowa nie została poprzedzona koniecznym dyskursem politycznym, ani nie podlegała demokratycznym procedurom konsultacji społecznych. Nie wynika ona również z konieczności uwzględnienia przemian społecznych czy cywilizacyjnych, lecz dokonana została dla osiągnięcia konkretnych celów politycznych. Te pragmatyczno-nihilistyczne pobudki prowadzą jednak do poważnych, negatywnych konsekwencji w postaci deformacji przyjętego modelu podziału i równoważenia się władz (w tym niezależności sądownictwa) i zburzenia systemu równowagi między zasadą konstytucjonalizmu i zasadą demokracji²³.

W moim przekonaniu – chronologicznie rzecz ujmując – proces zmiany Konstytucji z 1997 r. w rozumieniu opisanym powyżej w latach 2015–2020 był skutkiem wskazanych poniżej działań lub zaniechań:

- 1) nieprzyjęcie przez Prezydenta RP ślubowania od wybranych przez Sejm VII kadencji sędziów Trybunał Konstytucyjnego;
- 2) zastosowanie prawa łaski do osoby nieskazanej prawomocnym wyrokiem;
- 3) uchwała Sejmu VIII kadencji unieważniająca wybór sędziów Trybunał Konstytucyjnego przez Sejm VII kadencji;
- 4) nieopublikowanie wyroków TK decyzją szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- 5) zmiana procedury wyboru KRS i inne zmiany w zakresie funkcjonowania sądownictwa ograniczające niezawisłość sędziowską;

²³ Pisał o tym także m.in. Garlicki 2017, 15; Sadurski 2018; 2019, *passim*; Serowaniec, Witkowski 2020, 155–170.

6) wnoszenie – jako poselskich – rządowych projektów ustaw i uchwalanie ich *de facto* w trybie pilnym, z wyłączeniem konstytucyjnych ograniczeń co do przedmiotu takich przedłożeń legislacyjnych;

7) ograniczenie konstytucyjnej roli opozycji i Senatu w pracach parlamentu;

8) wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/2020 (dot. zbadania zgodności z konstytucją na wniosek prezesa Rady Ministrów uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I 4110 1/20);

9) przełożenie wyborów prezydenckich w 2020 r. mimo braku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w związku z pandemią COVID-19;

10) niepowołanie kolejnego Rzecznika Praw Obywatelskich mimo upływu kadencji poprzednika.

Niewielkie ramy niniejszej publikacji pozwalają jedynie na zasygnalizowanie problemu, nie pozwalają tym samym na dokonanie głębszej analizy ani na wskazanie, których konkretnie uregulowań ustawy zasadniczej dotyczyła zmiana, o której mowa wyżej. Mam nadzieję na przeprowadzenie takiej analizy w ramach odrębnego artykułu (Michalak 2021). Należy przy tym wskazać, że do kolejnych wyborów parlamentarnych pozostały jeszcze trzy lata, a zapowiedzi polityków Zjednoczonej Prawicy dają podstawy do przypuszczeń, że tak rozumiane zmiany porządku konstytucyjnego nie są ostatnimi, a zatem sformułowany wyżej katalog działań i zaniechań może zostać poszerzony.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

Dixon, Rosalind, Stone, Adrienne (eds.). 2018. *The Invisible Constitution in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Garlicki, Lech. 2017. „Trybunał Konstytucyjny jako współtwórca polskiej kultury prawnej”. *Przegląd Konstytucyjny* 1: 7.

Michalak, Anna. 2019. *Znaczenie zasady dwuizbowości w praktyce ustrojowej wybranych demokracji Azji Południowo-Wschodniej (Malezja, Singapur, Tajlandia, Timor Wschodni)*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Michalak, Anna. 2021. *10 actions of politicians that changed Polish constitution without amending it* [w przygotowaniu].

Sadurski, Wojciech. 2018. „How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding (January 17, 2018)”. *Sydney Law School Research Paper* 18/01, <https://ssrn.com/abstract=3103491> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3103491> [dostęp: 16.04.2020].

Sadurski, Wojciech. 2019. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press.

Serowaniec, Maciej, Witkowski, Zbigniew. 2020. „Can legislative standards be subject to ‘quarantine’? The functioning of the Tablet Sejm in Poland in the COVID-19 era”. *The Theory and Practice of Legislation* 8/1: 155–170.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U.U.E.C.2007.303.1.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 ze zm.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2019 r., poz. 1460.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2020 r., poz. 30.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2016 r., poz. 177.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2016 r., poz. 178.
- Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 633.
- Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 1139.
- Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 1452.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2018 r., poz. 5.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r., poz. 3.
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2018 r., poz. 848.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2019 r., poz. 914.

ORZECZNICTWO

- Orzeczenie TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C585/18, C624/18 i C625/18.
- Wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156.
- Wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.
- Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 14.
- Wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50.
- Wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100.
- Wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30.
- Wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78.
- Wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78.
- Postanowienie TK z 8 marca 2000 r., sygn. K 32/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 64.
- Postanowienie TK z 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139.
- Postanowienie TK z 3 marca 2020 r., sygn. K 16/19, OTK ZU A/2020, poz. 8.
- Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18.
- Postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. akt II GOK 2/18.
- Postanowienie NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt II GOK 2/18.
- Postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1917/18.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18.

STRONY INTERNETOWE

<http://pis.org.pl/dokumenty>