



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice]. Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości]. Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Sprawiedliwości wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

(Skargi nr 49868/19 i 57511/19)

WYROK

Art. 6 (aspekt cywilny) • Oczwiste naruszenia procedury powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, podważające jej legitymację i naruszające samą istotę prawa do „sądu ustanowionego ustawą” • Zastosowanie trójstopniowego testu sformułowanego w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* [WI] • Brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od władzy ustawodawczej i wykonawczej • Powołanie sędziów przez Prezydenta RP do Izby pomimo wstrzymania wykonania obowiązującej uchwały do czasu kontroli sądowej • Brak bezpośrednio dostępnej procedury lub środków odwoławczych umożliwiających zakwestionowanie zarzucanych uchybień

STRASBURG

8 listopada 2021 r.

OSTATECZNY

08/02/2022

Wyrok ten stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w art. 44 ust. 2 Konwencji. Wyrok może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce

Europejski Trybunał Praw Człowieka (sekcja pierwsza), zasiadając jako Izba w składzie:

Ksenija Turković, *Przewodnicząca*,

Gilberto Felici,

Erik Wennerström,

Raffaele Sabato,

Lorraine Schembri Orland,

Ioannis Ktistakis, *sędziowie*,

Michał Balcerzak, *sędzia ad hoc*

oraz Renata Degener, *Kancierz Sekcji*,

Mając na uwadze skargi (nr 49868/19 i 57511/19) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesione do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencji”) przez dwoje obywateli polskich, Monikę Dolińską-Ficek i Artura Ozimka („skarżących”) odpowiednio w dniu 12 września i 22 października 2019 r.;

decyzję o zakomunikowaniu skargi Rządowi Rzeczypospolitej Polskiej („Rząd”);

decyzję o przyznaniu pierwszeństwa skargom (Reguła 41 Regulaminu Trybunału);

decyzję Przewodniczącej Sekcji o wyborze p. Michała Balcerzaka na stanowisko sędziego *ad hoc* (art. 26 ust. 4 Konwencji oraz Reguła 29 § 1 lit. a Regulaminu Trybunału), zważywszy na wyłączenie się ze sprawy p. Krzysztofa Wojtyczka, sędziego wybranego z ramienia Polski (Reguła 28 § 3);

uwagi przedstawione przez pozwany Rząd oraz przekazane w odpowiedzi uwagi skarżących;

uwagi przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich RP i Międzynarodową Komisję Prawników, którym Przewodnicząca Sekcji zezwoliła na wystąpienie z interwencją;

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 października 2021 r.,

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

1. Skarżący to sędziowie, którzy zgłosili swoją kandydaturę na wolne stanowiska sędziowskie w innych sądach, lecz w stosunku do których Krajowa Rada Sądownictwa („KRS”) nie przedstawiła wniosku o powołanie ich na rzeczne stanowiska. Zarzucili, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która rozpoznawała ich odwołania od uchwał KRS, nie była „niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą”. Podnieśli naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji.

FAKTY

2. Skarżący urodzili się odpowiednio w 1979 r. i 1966 r. i mieszkają w Siemianowicach Śląskich i w Lublinie. Reprezentowali ich p. S. Gregorczyk-Abram i p. M. Ejchart-Dubois, prawnicy praktykujący w Warszawie.

3. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej („Rząd”) reprezentowany był przez swojego pełnomocnika p. J. Sobczaka z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

I. KONTEKST SPRAWY

A. Krajowa Rada Sądownictwa

4. *Krajowa Rada Sądownictwa* (zwana dalej „KRS”) jest organem, który został wprowadzony do polskiego systemu sądownictwa w 1989 r. *ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*.

5. Jej ustrój regulowała wielokrotnie zmieniana i zastępowana ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. *o Krajowej Radzie Sądownictwa*. Druga ustawa o KRS została uchwalona w dniu 27 lipca 2001 r. Te dwa akty przewidywały, że sędziowie wchodzący w skład Rady mieli być wybierani przez odpowiednie zgromadzenia sędziów różnych szczebli i z różnych rodzajów sądów w ramach sądownictwa.

6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowi, że celem KRS jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. paragraf 82 poniżej). Artykuł 187 ust. 1 reguluje skład KRS, w który wchodzi dwudziestu pięciu członków: siedemnastu sędziów (dwóch zasiadających *z urzędu*: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz piętnastu sędziów wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych), czterech posłów wybranych przez Sejm; dwóch senatorów; Minister Sprawiedliwości oraz jedna osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej („Prezydent” lub „Prezydent RP”).

7. Późniejsza ustawa z dnia 12 maja 2011 r. *o Krajowej Radzie Sądownictwa* („ustawa o KRS z 2011 r.”), w brzmieniu sprzed nowelizacji, która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., przewidywała, że sędziowie zasiadający w tym organie mieli być wybierani przez odpowiednie zgromadzenia sędziów różnych szczebli w ramach sądownictwa (zob. paragraf 85 poniżej).

B. Proces legislacyjny

8. W ramach przygotowanej przez rząd generalnej reorganizacji polskiego wymiaru sprawiedliwości Sejm uchwalił trzy nowe ustawy: *ustawę z dnia*

12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, ustawę z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

9. Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 24 lipca 2017 r. i weszła w życie w dniu 12 sierpnia 2017 r.

10. W dniu 31 lipca 2017 r. Prezydent zawetował dwie ustawy przyjęte przez Sejm: ustawę o Sądzie Najwyższym oraz ustawę o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw. W dniu 26 września 2017 r. Prezydent przedstawił swoją propozycję zmian do obu ustaw. Projekty ustaw zostały uchwalone przez Sejm w dniu 8 grudnia, a przez Senat w dniu 15 grudnia 2017 r. Zostały one podpisane przez Prezydenta w dniu 20 grudnia 2017 r.

C. Nowa Krajowa Rada Sądownictwa

1. Wybór nowych członków KRS

11. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw („ustawa nowelizująca z 2017 r.”) weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r. (zob. paragraf 7 powyżej i 86 poniżej).

12. Ustawa nowelizująca z 2017 r. przyznała Sejmowi kompetencję do wyboru sędziów-członków KRS na wspólną czteroletnią kadencję (art. 9a ust. 1 ustawy o KRS z 2011 r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r.). Wraz z rozpoczęciem kadencji nowych członków KRS wygasł mandat sędziów-członków KRS wybranych na podstawie wcześniejszej ustawy (art. 6). Wybór nowych sędziów-członków KRS wymagał większości 3/5 głosów oddanych w obecności co najmniej połowy składu Sejmu (art. 11d ust. 5). Kandydaci do KRS mieli przedstawić listę poparcia od 2000 obywateli albo od dwudziestu pięciu sędziów (art. 11a).

13. W dniu 5 marca 2018 r. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP pozytywnie zaopiniowała listę piętnastu sędziów, kandydatów na członków KRS.

14. W dniu 6 marca 2018 r. Sejm w jednym głosowaniu wybrał piętnastu sędziów na nowych członków KRS.

15. W dniu 17 września 2018 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Ogólne Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) podjęło decyzję o zawieszeniu członkostwa KRS. Zgromadzenie Ogólne uznało, że KRS nie spełnia już wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej w sposób zapewniający niezawisłość polskiego sądownictwa (zob. także paragraf 209 poniżej).

2. *Nieujawnienie list poparcia*

16. W dniu 25 stycznia 2018 r. poseł na Sejm („pani poseł”) K.G.-P. zwróciła się do Marszałka Sejmu o ujawnienie złożonych w Sejmie list, zawierających nazwiska osób popierających kandydatów do KRS. Pani poseł powołała się na *ustawę o dostępie do informacji publicznej*. Jej wniosek został oddalony w dniu 27 lutego 2018 r. przez Szefa Kancelarii Sejmu. Pani poseł zaskarżyła decyzję.

17. W dniu 29 sierpnia 2018 r. *Wojewódzki Sąd Administracyjny* w Warszawie wydał wyrok w sprawie (sygn. akt II SA/Wa 484/18). Sąd uchylił zaskarżoną decyzję. Uznał, że prawo krajowe nie zezwala na żadne ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej w odniesieniu do załączników do zgłoszeń kandydatów do KRS obejmujących wykazy sędziów popierających zgłoszenia. Wykazy sędziów popierających zgłoszenia kandydatów na członków KRS należało uznać za informacje związane z pełnieniem przez sędziów funkcji publicznej. Publikacja list poparcia podpisanych przez sędziów musiała być poprzedzona usunięciem ich osobistych numerów ewidencyjnych (PESEL), gdyż nie miały one związku z pełnieniem przez sędziów funkcji publicznych.

18. Szef Kancelarii Sejmu wniósł skargę kasacyjną od tego wyroku.

19. W dniu 28 czerwca 2019 r. *Naczelny Sąd Administracyjny* oddalił skargę kasacyjną (I OSK 4282/18). Sąd podzielił wnioski Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Stwierdził, że załączniki do zgłoszeń kandydatów do KRS w postaci wykazów obywateli oraz wykazów sędziów popierających zgłoszenia mieszczą się w pojęciu informacji publicznej. Ograniczenie tego prawa do informacji publicznej w odniesieniu do wykazów sędziów popierających zgłoszenia kandydata na członka KRS nie mogło być uzasadnione tym, że informacje te dotyczyły pełnienia przez sędziów funkcji publicznych. Sąd uznał, że wykazy sędziów popierających zgłoszenia kandydatów na członków KRS powinny być udostępnione po uprzednim zanonimizowaniu numerów PESEL sędziów.

20. W dniu 29 lipca 2019 r. *Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych* („UODO”) postanowił, że listy poparcia powinny pozostać poufne i nie powinny być publikowane (w tym dniu wydano dwa postanowienia, jedno *z urzędu* i jedno na wniosek sędziego M.N., członka KRS).

21. Odwołania od postanowień Prezesa UODO złożyli: Rzecznik Praw Obywatelskich, pani poseł K.G.-P. oraz fundacja F.C.A. W dniu 24 stycznia 2020 r. *Wojewódzki Sąd Administracyjny* w Warszawie uchylił postanowienia z dnia 29 lipca 2019 r. (II SA/Wa 1927/19 oraz II SA/Wa 2154/19). Sąd przytoczył ustalenia zawarte w prawomocnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., który do tego czasu nie został wykonany (zob. paragraf 19 powyżej).

22. W dniu 14 lutego 2020 r. na stronie internetowej Sejmu opublikowano wykazy osób popierających zgłoszenia kandydatów na członków KRS.

D. Sąd Najwyższy

1. Nowe Izby

23. Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym („Ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r.”) zmieniono ustrój tego sądu, tworząc w szczególności dwie nowe Izby: *Izbę Dyscyplinarną* oraz *Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych*; (zob. paragraf 89 poniżej).

24. Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego stała się właściwa do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku (art. 27 ust. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.). W skład Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego weszli nowo wybrani sędziowie; wyłączono z niej sędziów już zasiadających w Sądzie Najwyższym (art. 131).

25. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych stała się właściwa do rozpatrywania *skarg nadzwyczajnych*, rozpoznawania protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzania ważności wyborów i referendum, innych spraw z zakresu prawa publicznego, w tym spraw z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz spraw, w których złożono odwołanie od decyzji *Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, a także skarg dotyczących przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym (art. 26).

2. Powoływanie sędziów

(a) Obwieszczenie o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym

26. W dniu 24 maja 2018 r. Prezydent obwieszczył o szesnastu wolnych stanowiskach sędziego w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (*obwieszczenie Prezydenta*, *Monitor Polski – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej* z 2018 r., poz. 633). W przedmiotowym obwieszczeniu Prezydent podał informacje o liczbie pozostałych wolnych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym: dwudziestu w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, siedmiu w Izbie Cywilnej oraz jednym w Izbie Karnej.

27. Na posiedzeniach w dniach 23, 24, 27 i 28 sierpnia 2018 r. KRS zamknęła postępowania konkursowe na wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym.

(b) Izba Dyscyplinarna

28. W dniu 23 sierpnia 2018 r. KRS wydała uchwałę (nr 317/2018), w której zarekomendowała dwunastu kandydatów na sędziów Izby Dyscyplinarnej i przedstawiła Prezydentowi wnioski o ich powołanie.

29. W dniu 19 września 2018 r. Prezydent postanowił powołać w skład Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego dziesięciu sędziów spośród kandydatów zarekomendowanych przez KRS. W dniu 20 września 2018 r. Prezydent wręczył powołanym sędziom akty powołania i odebrał od nich ślubowanie.

(c) Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

30. W dniu 28 sierpnia 2018 r. KRS podjęła uchwałę (nr 331/2018), w której zarekomendowała dwudziestu kandydatów na sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych i przedstawiła Prezydentowi wnioski o ich powołanie. Sędziami rekomendowanymi przez KRS byli m.in. M.S., J.L. i G.Z., którzy zajmowali się sprawą pierwszej skarżącej, oraz J.N., M.D., K.W., którzy zajmowali się sprawą drugiego skarżącego (zob. paragrafy 75 i 81 poniżej). KRS postanowiła nie przedstawić wniosków o powołanie w stosunku do innych osób, które zgłosiły swoją kandydaturę na stanowisko w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Niektórzy kandydaci, w stosunku do których nie przedstawiono wniosku o powołanie, odwołali się od rzeczonyj uchwały do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w dniu 27 września 2018 r. wstrzymał jej wykonanie (zob. paragrafy 36-37 poniżej).

31. W dniu 10 października 2018 r., gdy postępowania odwoławcze były w toku, pomimo postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego wstrzymującego wykonanie uchwały nr 331/2018, Prezydent RP wręczył akty powołania osobom, w stosunku do których KRS przedstawiła wnioski o powołanie. Prezydent postanowił powołać w skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego dwiętnastu sędziów zgodnie z wnioskami KRS z dnia 28 sierpnia 2018 r. Tego samego dnia Prezydent wręczył powołanym sędziom akty powołania i odebrał od nich ślubowanie. Dwudziesty kandydat, sędzia A.S., został powołany przez Prezydenta w dniu 30 stycznia 2019 r., po tym, jak zrzekł się obywatelstwa obcego. W dniu 20 lutego 2019 r. Prezydent wręczył mu akt powołania i odebrał od niego ślubowanie.

(d) Izby Karne i Cywilne

32. W dniu 24 sierpnia 2018 r. KRS podjęła uchwałę (nr 318/2018), w której zarekomendowała jednego kandydata na stanowisko sędziego Izby Karnej Sądu Najwyższego.

33. W dniu 28 sierpnia 2018 r. KRS podjęła uchwałę (nr 330/2018), w której zarekomendowała siedmiu kandydatów na sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.

34. W dniu 10 października 2018 r. Prezydent postanowił powołać jednego sędziego do Izby Karnej i siedmiu sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, zgodnie z wnioskami KRS z 24 i 28 sierpnia 2018 r. Tego

samego dnia Prezydent wręczył powołanym sędziom akty powołania i odebrał od nich ślubowanie.

3. Odwołania od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia kandydatur sędziów do Sądu Najwyższego

(a) Izba Dyscyplinarna

35. W dniach 25, 27 września i 16 października 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wnioski złożone przez poszczególnych wnioskodawców *o udzielenie zabezpieczenia* w stosunku do uchwały KRS nr 317/2018 w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Izbie Dyscyplinarnej (zob. paragraf 28 powyżej). Sąd zauważył, że uchwałę KRS z dnia 23 sierpnia 2018 r. doręczono kandydatowi G.H. w dniu 14 września 2018 r., a ten wniósł odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 17 września 2018 r. W dniu 19 września 2019 r. Prezydent powołał jednak sędziów, w stosunku do których KRS przedstawiła wnioski o powołanie. Tym samym uchwała KRS nr 317/2018 została wykonana, co wykluczało możliwość wstrzymania jej skuteczności.

(b) Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

36. W różnych terminach niektórzy kandydaci, w stosunku do których nie przedstawiono wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, odwołali się do Naczelnego Sądu Administracyjnego od uchwały KRS nr 331/2018 z dnia 28 sierpnia 2018 r. (zob. również paragraf 30 powyżej).

37. W dniu 27 września 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II GW 28/18) wydał postanowienie wstrzymujące wykonanie tej uchwały w całości, to jest zarówno w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w stosunku do dwudziestu kandydatów, jak i w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku w stosunku do innych kandydatów, w tym odwołującego się K.L.

38. W dniu 22 listopada 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny odroczył posiedzenia w sprawach dotyczących odwołań od uchwały KRS nr 331/2018 do czasu rozpoznania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”) wniosku o wydanie orzeczenia *w trybie prejudycjalnym* w kontekście innej uchwały KRS (uchwała nr 330/2018; wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2018 r., sprawa C-824/18, *A.B. i in.*; zob. paragrafy 44 i 194 poniżej).

39. W dniu 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyroki w sześciu sprawach, w których niewybrani kandydaci odwołali się od

uchwały KRS nr 331/2018. Sąd w pierwszej kolejności uchylił uchwałę KRS nr 331/2018 w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie dwudziestu kandydatów do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (*uchylił w całości*, sygn. akt II GOK 10/18). W konsekwencji część uchwały KRS nr 331/2018 obejmująca rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie sześciu sędziów orzekających w sprawach skarżących, na podstawie której sędziowie ci zostali powołani przez Prezydenta w dniu 10 października 2018 r., została uchylona.

W odniesieniu do części uchwały nr 331/2018 obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu niektórych innych kandydatur, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił ją w zakresie, w jakim dotyczyła ona odwoływanych się (zob. także sygn. akt II GOK 8/18, 11/18, 12/18, 13/18, 14/18). Od dnia wydania wyroku przez Sąd nie opublikowano pisemnego uzasadnienia.

(c) Izby Karne i Cywilne

(i) Wstrzymanie wykonania uchwał KRS

40. W dniu 25 września 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II GW 22/18) wstrzymał wykonanie uchwały KRS z dnia 24 sierpnia 2018 r. (nr 318/2018; zob. paragraf 32 powyżej) w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie jednego kandydata do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Karnej Sądu Najwyższego i nieprzedstawienia wniosków o powołanie innych kandydatów do pełnienia urzędu, w tym odwołującego się C.D.

41. W dniu 27 września 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II GW 27/18) wstrzymał wykonanie uchwały KRS z dnia 28 sierpnia 2018 r. (nr 330/2018; zob. paragraf 33 powyżej) w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie siedmiu kandydatów do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej i nieprzedstawienia wniosków o powołanie innych kandydatów, w tym odwołującego się I.J. Sąd wskazał, że KRS nigdy nie przekazała do Naczelnego Sądu Administracyjnego odwołania, które odwołujący się wniósł w dniu 20 września 2018 r., mimo takiego obowiązku na mocy przepisów prawa.

(ii) Sprawa A.B. (sygn. akt. II GOK 2/18)

42. W dniu 1 października 2018 r. A.B. wniósł odwołanie od uchwały KRS z dnia 28 sierpnia 2018 r. (nr 330/2018; zob. paragraf 33 powyżej), w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie siedmiu kandydatów do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej i nieprzedstawienia innych kandydatur, w tym odwołującego się. W tym samym dniu odwołujący się wniósł o udzielenie zabezpieczenia w postaci wstrzymania wykonania uchwały.

43. W dniu 8 października 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II GW 31/18) wstrzymał wykonanie zaskarżonej uchwały. Sąd zauważył, że odwołanie od uchwały wniesione przez A.B. w dniu 1 października 2018 r. nigdy nie zostało przekazane przez KRS do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

44. W dniu 26 czerwca 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do TSUE, który wydał wyrok w dniu 2 marca 2021 r. (*A.B. i in.*, sprawa C-824/18; zob. także paragrafy 42-48 i 194-196 poniżej).

45. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok (sygn. akt II GOK 2/18). Sąd uchylił w nim zaskarżoną uchwałę KRS nr 330/2018 w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie siedmiu kandydatów do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej. W odniesieniu do części uchwały obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu niektórych innych kandydatur, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił ją w zakresie, w jakim dotyczyła ona odwołującego się A.B. (zob. także paragrafy 152-155 poniżej).

46. W wyroku Naczelny Sąd Administracyjny uznał, zgodnie z wyrokami TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. i 2 marca 2021 r. (zob. paragrafy 191-196 poniżej), że KRS nie dawała gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów (zob. paragraf 153 poniżej).

47. Sąd zauważył również, że nie wydaje się, aby KRS – organ konstytucyjnie odpowiedzialny za stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów – wypełniała ten obowiązek i respektowała stanowiska prezentowane przez instytucje krajowe i międzynarodowe. W szczególności nie sprzeciwiła się działaniom nieuwzględniającym konsekwencji prawnych wynikających z postanowienia TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19; zob. paragraf 198 poniżej). Działania KRS w rozpatrywanej sprawie świadczyły również o tym, że celowo i bezpośrednio dążyła ona do uniemożliwienia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przeprowadzenia kontroli sądowej uchwały w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej. KRS przekazała odwołanie, które A.B. wniósł w dniu 1 października, dopiero w dniu 9 listopada 2019 r., zaś w międzyczasie przekazała uchwałę Prezydentowi, aby ten powołał przedstawionych kandydatów.

48. Wreszcie Naczelny Sąd Administracyjny podzielił wykładnię Sądu Najwyższego przedstawioną w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. i uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. (zob. paragrafy 97-111 i 114-129 poniżej), że obwieszczenie Prezydenta o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym (zob. paragraf 26 powyżej) wymagało dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

E. Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. (sprawy połączone C-585/18, C-624/18, C-625/18)

49. W sierpniu i wrześniu 2018 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego skierowała do TSUE trzy pytania prejudycjalne. W opinii w tych sprawach, wydanej w dniu 27 czerwca 2019 r., rzecznik generalny E. Tanchev przeanalizował kwalifikacje wymagane od KRS w odniesieniu do orzecznictwa Trybunału i stwierdził, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego RP nie spełnia wymogów niezawisłości sędziowskiej (zob. paragraf 192 poniżej).

50. W dniu 19 listopada 2019 r. TSUE wydał wyrok, w którym uznał, że to do sądu krajowego, tj. Sądu Najwyższego, należy zbadać, czy Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest sądem niezawisłym i bezstronnym. TSUE sprecyzował zakres wymogów niezawisłości i bezstronności w kontekście utworzenia Izby Dyscyplinarnej, tak aby sąd krajowy mógł samodzielnie wydać orzeczenie (zob. paragraf 193 poniżej).

F. Orzeczenia Sądu Najwyższego

1. Wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r.

51. W dniu 5 grudnia 2019 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego wydała pierwszy wyrok w sprawach, w których do TSUE zwrócono się z pytaniami prejudycjalnymi (sygn. akt III PO 7/180; zob. paragraf 49 powyżej i paragraf 97 poniżej). Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że KRS nie jest organem bezstronnym ani niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ponadto stwierdził, że Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego nie można uznać za sąd w rozumieniu prawa krajowego i Konwencji.

2. Uchwała z dnia 8 stycznia 2020 r.

52. W dniu 8 stycznia 2020 r. w odpowiedzi na ww. wyrok Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego podjęła uchwałę, w której dokonała wąskiej wykładni skutków wyroku TSUE (I NOZP 3/19, zob. paragraf 112 poniżej). Uchwałę podjął skład siedmiu sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych: E.S., L.B., T.D., A.R., M.S., A.S. oraz K.W., z czego sędziowie M.S. i K.W. orzekali również w sprawach skarżących (zob. paragrafy 75 i 81 poniżej). Izba stwierdziła, że uchwała KRS w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego może zostać uchylona wyłącznie w przypadku wniesienia przez kandydata odwołania, jeżeli odwołujący się wykaże, że brak niezawisłości KRS miał negatywny wpływ na treść zaskarżonej uchwały lub jeżeli odwołujący się wykaże, że sąd nie był niezawisły lub bezstronny według kryteriów

wskazanych w wyroku TSUE. W odniesieniu do tego ostatniego Izba podkreśliła, że Konstytucja nie pozwala na kontrolę skuteczności decyzji Prezydenta w sprawie powołania sędziów. Rozpoznając takie odwołania, Sąd Najwyższy był związany zakresem zaskarżenia i musiał zbadać, czy KRS była niezależnym organem według kryteriów określonych w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. (w paragrafach 134-144 tego wyroku).

3. Uchwała z dnia 23 stycznia 2020 r.

53. W dniu 23 stycznia 2020 r. trzy połączone Izby Sądu Najwyższego podjęły wspólną uchwałę (zob. paragrafy 114-129 poniżej). Sąd podzielił ocenę zawartą w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., zgodnie z którą KRS nie była organem niezależnym i bezstronnym, co doprowadziło do wadliwości procedur powoływania sędziów przeprowadzanych na podstawie wniosków KRS. W odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sąd Najwyższy zauważył w szczególności, że w jej skład wchodził wyłącznie sędziowie nowo powołani z udziałem KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 2017 r. Ponadto rzeczona Izba jest jedynym organem właściwym do rozpoznawania odwołań od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie na urząd sędziego we wszystkich sądach w Polsce (zob. paragraf 128 poniżej). W konsekwencji, zgodnie z uchwałą, Sąd Najwyższy w składach orzekających, w których zasiadali sędziowie powołani z udziałem KRS, był sądem nienależycie obsadzonym w rozumieniu odpowiednich przepisów prawa krajowego.

G. Trybunał Konstytucyjny

1. Sprawa dotycząca postanowienia TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r. (sygn. akt P 7/20)

54. W dniu 9 kwietnia 2020 r. Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych wydanego przez TSUE w dniu 8 kwietnia 2020 r. (zawieszającego działalność Izby Dyscyplinarnej w sprawach dyscyplinarnych sędziów; zob. także paragraf 198 poniżej).

55. W dniu 11 maja 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, który w międzyczasie przyłączył się do postępowania, wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o wyłączenie sędziego J.P. od udziału w rozpoznawaniu sprawy. Rzecznik powołał się na wyrok Trybunału w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18, 7 maja 2021 r.) i argumentował, że sędzia J.P. został wybrany z naruszeniem identycznej podstawowej zasady mającej zastosowanie do nominacji sędziów do Trybunału Konstytucyjnego, co w przypadku sędziego M.M. (zob.

paragraf 142 poniżej). W związku z tym Trybunał Konstytucyjny w składzie, w którym zasiadał sędzia J.P., nie mógł być uznany za „sąd ustanowiony ustawą” w rozumieniu art. 6 Konwencji.

56. W dniu 15 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny oddalił wniosek Rzecznika o wyłączenie sędziego J.P. W odniesieniu do ww. wyroku Trybunału w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* Trybunał Konstytucyjny orzekł następująco:

„2.2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyrok ETPC z 7 maja 2021 r. w zakresie, w jakim odnosi się do Trybunału Konstytucyjnego, oparty jest na tezach świadczących o nieznanym polskiego porządku prawnego, w tym fundamentalnych założeniach ustrojowych, określających pozycję, ustrój i rolę polskiego sądu konstytucyjnego. W tym zakresie został wydany bez podstawy prawnej, z przekroczeniem przez ETPC powierzonych mu kompetencji, i stanowi bezprawną ingerencję w krajowy porządek prawny, w szczególności w kwestie, które pozostają poza właściwością ETPC; z tych powodów musi być uznany za wyrok nieistniejący (*sententia non existens*).”

57. W dniu 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w składzie pięciu sędziów, w którym zasiadał również sędzia J.P. Pisemne uzasadnienie wyroku nie zostało jeszcze opublikowane. W sentencji wyroku Trybunał orzekł następująco:

„Art. 4 ust. 3 zdanie drugie [TUE] w związku z art. 279 [TFUE] w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji.”

2. Sprawa dotycząca zgodności prawa Unii Europejskiej z Konstytucją (sygn. akt K 3/21)

58. W dniu 29 marca 2021 r. Prezes Rady Ministrów skierował do Trybunału Konstytucyjnego następujący wniosek:

„[W]noszę o zbadanie zgodności:

1) art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., dalej „TUE”, rozumianego w ten sposób, że uprawnia lub zobowiązuje organ stosujący prawo do odstąpienia od stosowania Konstytucji RP lub nakazuje stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP – z art. 2; art. 7; art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 oraz z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;

2) art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, rozumianego w ten sposób, że ze względu na zapewnienie skutecznej ochrony prawnej organ stosujący prawo jest uprawniony lub zobowiązany stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, w tym stosować przepis, który na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą jako niezgodny z ustawą zasadniczą –

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

z art. 2; art. 7; art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 91 ust. 2; art. 90 ust. 1; art. 178 ust. 1 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji RP;

3) art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE, rozumianego jako uprawniający sąd do przeprowadzenia kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącej wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o mianowanie sędziego – z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2; art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji RP.”

59. 17 maja 2021 r. do postępowania przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich. Uznał, że dwie pierwsze kwestie nie powinny być w ogóle rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny, a w trzeciej kwestii powinien się on zwrócić do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Rzecznik podał dalej kontekst, w jakim Prezes Rady Ministrów skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. (zob. paragrafy 152-155 i 194-196 poniżej).

60. W dniu 13 lipca 2021 r. odbyła się pierwsza rozprawa w Trybunale Konstytucyjnym. W dniu 14 lipca 2021 r. Trybunał postanowił rozpoznać sprawę w pełnym składzie.

61. W dniu 25 sierpnia 2021 r. Rzecznik bezskutecznie zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o wyłączenie sędziego M.M. od udziału w rozpoznawaniu sprawy, a także sędziów J.P. i J.W., przeciwko którym postawiono te same zarzuty co do legalności ich wyboru do Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik zwrócił uwagę, że ww. wyrok w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* stał się ostateczny, a obowiązek jego wykonania ciążył na wszystkich organach władzy państwowej, w tym na Trybunale Konstytucyjnym.

62. W dniu 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok. Stwierdził w nim, że różne przepisy prawa unijnego są niezgodne z Konstytucją RP. Sentencja wyroku brzmiała następująco¹:

„1. Art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej [...] w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca „coraz ściślejszy związek między narodami Europy”, których integracja – odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – osiąga „nowy etap”, w którym:

a) organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach,

b) Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania,

¹Tłumaczenie opiera się na angielskiej wersji wyroku opublikowanej na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego, zredagowanej przez Sekretariat Trybunału: [Trybunał Konstytucyjny: Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów o Unii Europejskiej \(trybunal.gov.pl\)](https://trybunal.gov.pl/pl/trybunal-konstytucyjny/ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-o-unii-europejskiej)

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

c) Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne

– jest niezgodny z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej

w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii – przyznaje sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do:

a) pomijania w procesie orzekania przepisów Konstytucji,

jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji,

b) orzekania na podstawie przepisów nieobowiązujących, uchylonych przez Sejm lub uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją,

jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii oraz zapewnienia niezawisłości sędziowskiej – przyznają sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do:

a) kontroli legalności procedury powołania sędziego, w tym badania zgodności z prawem aktu powołania sędziego przez Prezydenta [RP],

są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji,

b) kontroli legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zawierającej wniosek do Prezydenta o powołanie sędziego,

są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji,

c) stwierdzania przez sąd krajowy wadliwości procesu nominacji sędziego i w jego efekcie odmowy uznania za sędziego osoby powołanej na urząd sędziowski zgodnie z art. 179 Konstytucji,

są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.”

3. Tocząca się sprawa dotycząca zgodności art. 6 Konwencji z Konstytucją (sygn. akt K 6/21)

63. W dniu 27 lipca 2021 r. Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny skierował do Trybunału Konstytucyjnego następujący wniosek:

„Wniosek o zbadanie zgodności:

1. art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze [Konwencji] w zakresie, w jakim pojęciem «sąd» użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji,

2. art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim utożsamia wynikającą z tego przepisu gwarancję rozpatrzenia indywidualnej sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach danego podmiotu o charakterze cywilnym albo

o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej z kompetencją Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie hierarchicznej zgodności określonych w Konstytucji RP przepisów i aktów normatywnych, a przez to pozwala objąć postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wymogami wynikającymi z art. 6 EKPC, z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 122 ust. 3 i 4, art. 188 pkt 1-3 i 5 oraz art. 193 Konstytucji,

3. art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze [Konwencji] w zakresie, w jakim obejmuje dokonywanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oceny legalności procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w celu ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą, z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 3 i art. 194 ust. 1 Konstytucji.”

64. W dniu 17 sierpnia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się do postępowania i wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o umorzenie postępowania. Utrzymywał, że Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny skierował wniosek, będąc wyraźnie motywowany wyrokiem Trybunału w sprawie *ww. Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*

Termin rozprawy wyznaczono na 24 listopada 2021 r.

H. Inne niedawne wydarzenia

1. Sąd Najwyższy

(a) Zarządzenia Pierwszego Prezesa

65. W dniu 5 sierpnia 2021 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wydał dwa zarządzenia: w związku z wyrokiem TSUE z dnia 15 lipca 2021 r. (w sprawie C-791/19, nr 90/2021) oraz w sprawie unormowania zasad postępowania w zakresie przechowywania akt sądowych, rejestracji, przydziału spraw sędziom oraz wyznaczania członków składu orzekającego w niektórych sprawach (nr 91/2021). Okres obowiązywania obu zarządzeń określono na nie dłużej niż do dnia 15 listopada 2021 r.

W pierwszym zarządzeniu Pierwszy Prezes określił, że nowe sprawy dyscyplinarne dotyczące sędziów będą przekazywane, po ich zarejestrowaniu, do Sekretariatu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i nie będą przekazywane do Izby Dyscyplinarnej. W odniesieniu do spraw, które wpłynęły wcześniej, Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej został poproszony, aby „rozważył zwrócenie się do sędziów, którym sprawy te przydzielono, bądź do członków składu orzekającego, aby w ramach swej niezawisłości, rozważyli podjęcie decyzji o powstrzymaniu się od rozpoznawania tych spraw”. W sprawach, których jeszcze nie przydzielono, to Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby

Dyscyplinarnej rozważa przechowanie sprawy w sekretariacie kierowanej przez siebie Izby bez przydziału sędziom².

W drugim zarządzeniu przewidziano podobne rozwiązanie, lecz w odniesieniu do innego rodzaju spraw, tj. tych o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów i *asesorów sądowych*, jak i spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku. Ostatni z przepisów zarządzenia głosi:

„Przepisy zarządzenia stosuje się do czasu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21 lub wprowadzenia do polskiego porządku prawnego zmian powodujących bezskuteczność postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 lipca 2021 r. (C-204/21R), jednak nie dłużej niż do dnia 15 listopada 2021 r.”

(b) Orzeczenia Izby Karnej

(i) Sprawa sygn. akt. I KZ 29/21

66. W dniu 16 września 2021 r. Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Karnej wydał *postanowienie* (sygn. akt I KZ 29/21, w którym uchylił poprzednie postanowienie Sądu Najwyższego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Sprawa dotyczyła wniosku skazanego o wznowienie postępowania karnego, którego przyjęcia odmówił Sąd Najwyższy w składzie jednoosobowym w dniu 16 czerwca 2021 r.

W postanowieniu z dnia 16 września 2021 r. Sąd Najwyższy uznał, że sąd, który rozpoznawał sprawę, był nienależycie obsadzony w rozumieniu art. 439 § 1 Kodeksu postępowania karnego (zob. paragraf 83 poniżej), bowiem w składzie sądu brał udział sędzia powołany przez Prezydenta RP na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 2017 r. Dochodząc do tego wniosku, Sąd Najwyższy powołał się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. i na wyrok Trybunału w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce* (z dnia 22 lipca 2021 r., skarga nr 43447/19, nieostateczny).

Sąd przeanalizował również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt U 2/20), w którym uznano, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. była niezgodna z Konstytucją. Z uwagi na fakt, że w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego zasiadało dwóch sędziów, którzy zostali wybrani w trybie uznanym za naruszający art. 6 ust. 1 Konwencji w ww. wyroku Trybunału w sprawie *Xero*

² Zgodnie z art. 20 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego są ograniczone w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej. Wykonywane są albo przez Prezesa Izby Dyscyplinarnej (tj. Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami tej Izby) albo przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w porozumieniu z Prezesem Izby Dyscyplinarnej.

Flor w Polsce sp. z o.o., w tym sędzia M.M., Sąd Najwyższy uznał, że wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r. nie wywiera skutków prawnych z art. 190 Konstytucji i nie wiąże Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy stwierdził:

„W konsekwencji konieczność dochowania konwencyjnego standardu rzetelnego procesu w aspekcie dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą wymaga, przy zastosowaniu art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, odmowy zastosowania przepisów art. 29 § 2 i 3 ustawy o SN, a w dalszej konsekwencji, uchylenia zaskarżonego postanowienia, tak aby w dalszym postępowaniu skazany miał prawo do gwarancji z art. 6 ust. 1 EKPC. Podnieść przy tym należy, że wskazane przepisy art. 29 § 2 i 3 ustawy o SN są obecnie objęte także postanowieniem zabezpieczającym TSUE z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21 R (lit. d postanowienia). Postanowienie to jest skuteczne i musi być respektowane przez Sąd Najwyższy, a wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 7/20 z dnia 15 lipca 2021 r. jest dotknięty taką samą wadą jak wyrok w sprawie U 2/20 [...], a zatem już chociażby z tego powodu - omówionego powyżej - nie wywołuje skutku z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.”

(ii) *Sprawa sygn. akt. V KZ 47/21*

67. W dniu 29 września 2021 r. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym trzech sędziów Izby Karnej wydał postanowienie (sygn. akt V KZ 47/21), w którym uchylił poprzednie postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2021 r. Sprawa dotyczyła zastosowania tymczasowego aresztowania w stosunku do oskarżonego.

Sąd Najwyższy ustalił, że istniały dwie podstawy do uchylenia zaskarżonego postanowienia; pierwsza dotyczyła prawnych przesłanek zastosowania środka tymczasowego aresztowania, druga dotyczyła nienależytej obsady sądu z naruszeniem art. 439 § 1 Kodeksu postępowania karnego (zob. paragraf 83 poniżej), ponieważ sędziowie orzekający wcześniej w sprawie zostali powołani na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 2017 r. Druga przyczyna odwoławcza miała charakter bezwzględny i sąd był zobowiązany ją rozpoznać z urzędu, nawet jeśli żadna ze stron jej nie podniosła. Sąd potwierdził, że wykładnia Sądu Najwyższego zawarta w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. jest wiążąca. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt U 2/20) (zob. paragraf 146 poniżej), w którym uznano, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. była niezgodna z Konstytucją, nie mógł „wywrzeć wpływu na obowiązek stosowania” tej uchwały. W tym kontekście Sąd Najwyższy powołał się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2021 r. (zob. paragraf 66 powyżej) i na ww. wyrok Trybunału w sprawie *Reczkowicz*. Zauważył między innymi, że Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r. w składzie, w którym zasiadali sędziowie powołani niezgodnie z prawem. W konsekwencji wyrok ten nie mógł być uznany za obowiązujący w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji.

(c) Izba Dyscyplinarna

68. W dniu 23 września 2021 r. Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej (J.W., M.B., J.D.) podjął *uchwałę o zezwoleniu na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Sądu Najwyższego M.P.* Sąd zezwolił na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności za nieumyślne przestępstwo dotyczące sposobu rozstrzygnięcia sprawy w zakresie tymczasowego aresztowania oskarżonego w 2019 r. Sąd Najwyższy nie zdecydował o zawieszeniu sędziego M.P., stwierdzając, że:

„[p]rzypisany przez [oskarżyciela] sędziemu M. P. występki trudno uznać za hańbiący i niosący za sobą jakąś szczególną szkodliwość wizerunkową wymiaru sprawiedliwości, w ocenie Sądu Najwyższego ma bowiem charakter „*deliktu biurowego*” rozumianego jako czyn wynikający, nie tylko z błędu lub niedbalstwa sprawcy ale także z [zachowań] trudnych do uniknięcia po latach pracy: rutyniarstwa, automatyzmu, wręcz sztamowości w praktyce biurowej sądu.”

2. Sądy powszechne

69. W dniu 24 sierpnia 2021 r. Sąd Okręgowy w Częstochowie w składzie jednoosobowym wydał wyrok (sygn. akt VII Ka 651/21) w sprawie karnej, w którym uchylił wyrok sądu niższej instancji na tej podstawie, iż wydał go sąd nienależycie obsadzony w rozumieniu art. 439 § 1 Kodeksu postępowania karnego (zob. paragraf 83 poniżej), bowiem sędzia prowadzący rozprawę został powołany przez Prezydenta RP na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 2017 r.

II. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

A. Pierwsza skarżąca

70. Skarżąca jest sędzią Sądu Rejonowego w Mysłowicach.

71. W dniu 19 października 2017 r. obwieszczono o wolnym stanowisku sędziego w *Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gliwicach* w *Monitorze Polskim – Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej*.

72. W październiku 2017 r. skarżąca zgłosiła swoją kandydaturę na to stanowisko. Przedstawiła niezbędne oceny i inne wymagane rekomendacje. W szczególności przedstawiła sprawozdanie z oceny kwalifikacji, w którym pozytywnie oceniono jakość jej pracy sędziowskiej, skuteczność, organizację i udział w rozwoju zawodowym. W sprawozdaniu, które obejmowało ostatnie cztery lata, stwierdzono, że skarżąca była sędzią bardzo skuteczną, a jej praca cechowała się wysoką jakością (biorąc pod uwagę niską liczbę skutecznych odwołań i brak skutecznych skarg na przewlekłość postępowania w prowadzonych przez nią sprawach). W sprawozdaniu nadto stwierdzono, że skarżąca posiadała wysoki poziom wiedzy w dziedzinie

prawa administracyjnego i spełniała wszystkie warunki do ubiegania się o nowe stanowisko.

Co więcej *Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego* w Gliwicach oceniło kandydaturę skarżącej jako bardzo dobrą, a ona sama uzyskiwała większość głosów „za” na posiedzeniu *Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego* w Gliwicach.

73. W dniu 11 lipca 2018 r. KRS podjęła uchwałę nr 164/2018 w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie skarżącej na stanowisko. KRS uznała, że skarżąca „nie wykazała się wiedzą, umiejętnościami i predyspozycjami, dającymi podstawy do pozytywnej oceny jej starań o powołanie na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego”.

74. W dniu 27 sierpnia 2018 r. skarżąca wniosła odwołanie do Sądu Najwyższego. Skarżąca zarzuciła, że sposób, w jaki KRS oceniła jej doświadczenie, wiedzę i kompetencje sędziowskie jako niewystarczające, naruszał prawo krajowe. Zarzuciła, że doszło do naruszenia konstytucyjnie chronionych zasad równości wobec prawa, prawa do równego traktowania przez władze publiczne oraz prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ponadto uznała, że w protokole z jej przesłuchania przed KRS błędnie zapisano jej odpowiedzi na następujące pytania: „Czy prof. Małgorzata Gersdorf jest Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego?; Czy kandydat jest członkiem stowarzyszenia [I]ustitia lub Themis?; Czy kandydat brał udział w demonstracjach przed budynkami sądów w obronie praworządności?”.

75. W dniu 7 lutego 2019 r. Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych - M.S., J.L. i G.Z. - wydał wyrok w sprawie skarżącej. Sąd oddalił odwołanie skarżącej i utrzymał uchwałę KRS w mocy. Sąd uznał, że KRS prawidłowo oceniła wiedzę i kwalifikacje zawodowe skarżącej na to stanowisko. Wyrok wraz z pisemnym uzasadnieniem został doręczony skarżącej w dniu 14 marca 2019 r. W zakresie sprawy przed Izbą Sąd orzekł co następuje:

„W świetle art. 44 ust. 1 ustawy o [KRS], kognicja Sądu Najwyższego w sprawach z odwołań od uchwał [KRS] dotyczących obsady stanowisk sędziowskich obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem, a zatem Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydatów na stanowisko sędziowskie, ani decydowania o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, na co wielokrotnie zwracano już uwagę w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a zatem winna ona podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności i przestrzegania stosownych procedur prawnych. Merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Rady jest niedopuszczalna, gdyż wkraczałaby w sferę szczególnego władztwa [KRS], wynikającego z norm konstytucyjnych. Jednakże kontrola sądowa przestrzegania praw obywateli, w przedmiotowej sprawie wynikających z art. 60 Konstytucji, tj. prawa

równego dostępu do służby publicznej, a zatem w sprawach prowadzenia naboru na podstawie przejrzystych kryteriów selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, jest w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji, konieczna. Kognicja Sądu Najwyższego w zakresie kontroli nad postępowaniem dotyczącym przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie na stanowisko sędziego, obejmuje w szczególności badanie, czy Krajowa Rada Sądownictwa przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydatów oraz procedur postępowania związanych z tą oceną i przedstawieniem wniosku Prezydentowi.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania i wyznaczone przez ustawodawcę granice rozpoznania przez Sąd Najwyższy odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, należy przeanalizować zarzuty odwołującej się, w tym pierwszy, dotyczący naruszenia przez Radę art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP, tj. naruszenie zasady równości wobec prawa, prawa do równego traktowania przez władze publiczne oraz prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.”

B. Drugi skarżący

76. Skarżący jest sędzią Sądu Okręgowego w Lublinie.

77. W dniu 23 marca 2018 r. obwieszczono trzy wolne stanowiska sędziowskie w *Sądzie Apelacyjnym w Lublinie* w *Monitorze Polskim – Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej*.

78. W marcu 2018 r. skarżący zgłosił swoją kandydaturę na to stanowisko. Przedstawił niezbędne oceny i inne wymagane rekomendacje. W szczególności przedstawił sprawozdanie z oceny kwalifikacji, w którym pozytywnie oceniono jakość jego pracy sędziowskiej, skuteczność, organizację i rozwój zawodowy.

79. W dniu 4 listopada 2018 r. KRS podjęła uchwałę nr 454/2018, w której rozstrzygnęła o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie skarżącego i przedstawieniu wniosku o powołanie innych kandydatów na stanowisko.

80. W dniu 20 grudnia 2018 r. skarżący wniósł odwołanie do Sądu Najwyższego. W odwołaniu zarzucił, że KRS nie jest organem niezależnym i została ukonstytuowana z naruszeniem Konstytucji RP. Zwrócił się do Sądu o odroczenie rozpoznania odwołania do czasu rozpatrzenia przez TSUE wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, z którym wystąpił Naczelny Sąd Administracyjny (zob. paragrafy 194-196 poniżej).

81. W dniu 24 kwietnia 2019 r. Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych - J.N., M.D. i K.W. - wydał wyrok w sprawie skarżącego. Sąd oddalił odwołanie skarżącego i utrzymał uchwałę KRS w mocy. W zakresie swojej właściwości w sprawie, Sąd orzekł co następuje:

„Postępowanie w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a zatem winna ona podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności i przestrzegania stosownych procedur prawnych. Merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Rady jest jednak niedopuszczalna, gdyż wkraczałaby w sferę szczególnego władztwa [KRS], wynikającego z norm konstytucyjnych, głównie art. 186 Konstytucji [...]

Sąd Najwyższy jest władny przeprowadzić kontrolę w zakresie ustalenia, czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne.”

WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

I. PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. Przepisy prawa krajowego

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*

82. Odpowiednie przepisy Konstytucji stanowią, co następuje:

Artykuł 2

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”

Artykuł 7

„Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”

Artykuł 8 ust. 1

„Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.”

Artykuł 10

„1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.”

Artykuł 32

„1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.”

Artykuł 45 ust. 1

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Artykuł 60

„Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.”

Artykuł 144

„1. Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.

2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

3. Przepis ust. 2 nie dotyczy:

...

17) powoływania sędziów, [...]”

Artykuł 179

„Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.”

Artykuł 180

„1. Sędziowie są nieusuwalni.

2. 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.

3. Sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił. Tryb postępowania oraz sposób odwołania się do sądu określa ustawa.

4. Ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku. [...]”

Artykuł 183 ust. 1

„Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.”

Artykuł 186 ust. 1

„Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.”

Artykuł 187

„1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego 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.

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

2. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących.

3. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.

4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.”

Artykuł 190

„1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „*Monitor Polski*”.

3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów.”

2. Odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu postępowania cywilnego

83. W art. 439 § 1 *Kodeksu postępowania karnego* mowa jest o *bezwzględnych przyczynach odwoławczych*:

„Niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów oraz wpływu uchybienia na treść orzeczenia sąd odwoławczy na posiedzeniu uchyla zaskarżone orzeczenie, jeżeli:

...

2) sąd był nienależycie obsadzony lub którykolwiek z jego członków nie był obecny na całej rozprawie”.

84. Artykuł 379 *Kodeksu postępowania cywilnego* dotyczy *nieważności postępowania*:

„Nieważność postępowania zachodzi:

...

4) jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony [od udziału w sprawie] z mocy ustawy;

...”

3. *Ustawa z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa w brzmieniu obowiązującym przed dniem 17 stycznia 2018 r.*

85. Odpowiednie przepisy ustawy z 2011 r. o KRS w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2018 r. (zob. paragraf 7 powyżej) brzmią następująco:

Artykuł 11

„1. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybiera spośród sędziów tego Sądu dwóch członków Rady.

2. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera spośród sędziów sądów administracyjnych dwóch członków Rady.

3. Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych wybiera spośród sądów apelacyjnych dwóch członków Rady.

4. Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybiera spośród swego grona ośmiu członków Rady.

5. Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych wybiera spośród swego grona jednego członka Rady.”

Artykuł 12

„1. Zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wybierają spośród swoich członków po dwóch przedstawicieli.

2. Wybory przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów administracyjnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat.”

Artykuł 13

„1. Zgromadzenia ogólne sędziów sądów apelacyjnych wybierają przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych spośród sędziów sądów apelacyjnych w liczbie jednej piątej liczby tych sędziów.

2. Zgromadzenia ogólne sędziów okręgów wybierają przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swych członków w liczbie jednej pięćdziesiątej liczby sędziów okręgu.

3. Wybory przedstawicieli zgromadzeń ogólnych przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat.

4. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Przewodniczącym Rady zwołuje zebranie przedstawicieli w celu wyboru członków Rady. Przewodniczący Rady zwołuje

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

zebranie przedstawicieli raz na dwa lata, a także na żądanie jednej trzeciej liczby przedstawicieli albo na wniosek Rady.

5. Zebrania przedstawicieli dokonują oceny działalności wybranych przez nich członków Rady, zgłaszają Radzie postulaty dotyczące jej działalności i podejmują uchwały dotyczące problemów pojawiających się w działalności sądów powszechnych.

6. Zebraniu przedstawicieli przewodniczy najstarszy wiekiem sędzia. Zebrania obradują zgodnie z uchwalanymi przez nie regulaminami.”

4. Ustawa nowelizująca z 2017 r.

86. Odpowiednie przepisy ustawy z 2011 r. o KRS, zmienionej ustawą nowelizującą z 2017 r. (zob. paragraf 11 powyżej – *ustawa z dnia 8 grudnia 2017 o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*) brzmią następująco:

Artykuł 9a

„1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję.

2. Dokonując wyboru, o którym mowa w ust. 1, Sejm, w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

3. Wspólna kadencja nowych członków Rady wybranych spośród sędziów rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano ich wyboru. Członkowie Rady poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady.”

Artykuł 11a

„1. Marszałek Sejmu, nie wcześniej niż na sto dwadzieścia i nie później niż na dziewięćdziesiąt dni przed upływem kadencji członków Rady wybranych spośród sędziów obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członków Rady.

2. Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady jest grupa co najmniej:

1) dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych;

2) dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku.

3. Jedno zgłoszenie może dotyczyć wyłącznie jednego kandydata na członka Rady. Podmioty, o których mowa w ust. 2, mogą złożyć więcej niż jedno zgłoszenie.

4. Kandydata na członka Rady zgłasza się Marszałkowi Sejmu, w terminie trzydziestu dni od dnia obwieszczenia, o którym mowa w ust. 1.

5. Zgłoszenie kandydata obejmuje informacje o kandydacie, pełnionych dotychczas funkcjach i działalności społecznej oraz innych istotnych zdarzeniach mających miejsce w trakcie pełnienia przez kandydata urzędu sędziego. Do zgłoszenia dołącza się zgodę sędziego na kandydowanie.

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

6. Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia kandydata, zwraca się na piśmie do prezesa sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, a w przypadku, gdy zgłoszenie dotyczy prezesa:

1) sądu rejonowego, sądu okręgowego albo wojkowego sądu garnizonowego – do prezesa sądu wyższej instancji,

2) sądu apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego albo wojkowego sądu okręgowego – do wiceprezesa albo zastępcy prezesa tego sądu – z wnioskiem o sporządzenie i przekazanie, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku, informacji obejmującej dorobek orzeczniczy kandydata, w tym doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia, i istotne informacje dotyczące kultury urzędowania, przede wszystkim ujawnione podczas wizytacji i lustracji.

7. W przypadku, gdy informacja, o której mowa w ust. 6, nie zostanie sporządzona w terminie, o którym mowa w ust. 6, Marszałek Sejmu zwraca się na piśmie do kandydata na członka Rady o sporządzenie przez niego tej informacji, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku Marszałka Sejmu. Kopię sporządzonej przez siebie informacji kandydat na członka Rady przekazuje, odpowiednio, prezesowi sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, prezesowi sądu wyższej instancji albo wiceprezesowi albo zastępcy prezesa sądu apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego albo wojkowego sądu okręgowego.

8. W przypadku niesporządzenia informacji, o której mowa w ust. 6, przez kandydata na członka Rady w terminie, o którym mowa w ust. 7, Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia. Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi oraz kandydatowi na członka Rady.

9. Informację, o której mowa w ust. 6, Marszałek Sejmu załącza do zgłoszenia kandydata.”

Artykuł 11d

„1. Marszałek Sejmu zwraca się do klubów poselskich o wskazanie, w terminie siedmiu dni, kandydatów na członków Rady.

2. Klub poselski wskazuje, spośród sędziów, których kandydatury zostały zgłoszone w trybie art. 11a, nie więcej niż dziewięciu kandydatów na członków Rady.

3. Jeżeli łączna liczba kandydatów wskazanych przez kluby poselskie jest mniejsza niż piętnaście, Prezydium Sejmu wskazuje, spośród kandydatów zgłoszonych w trybie art. 11a, kandydatów w liczbie brakującej do piętnastu.

4. Właściwa komisja sejmowa ustala listę kandydatów wybierając, spośród kandydatów wskazanych w trybie ust. 2 i 3, piętnastu kandydatów na członków Rady, z zastrzeżeniem, że na liście uwzględnia się co najmniej jednego kandydata wskazanego przez każdy klub poselski, który działał w terminie sześćdziesięciu dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu kadencji w trakcie której jest dokonywany wybór, o ile kandydat ten został wskazany przez klub w ramach wskazania, o którym mowa w ust. 2.

5. Sejm wybiera członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję, na najbliższym posiedzeniu Sejmu, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów, o której mowa w ust. 4.

6. W przypadku niedokonania wyboru członków Rady w trybie określonym w ust. 5, Sejm wybiera członków Rady bezwzględną większością głosów w obecności co

najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów, o której mowa w ust. 4.

7. Jeżeli w wyniku zastosowania trybu, o którym mowa w ust. 1-6, nie zostanie wybranych piętnastu członków Rady, stosuje się odpowiednio przepisy art. 11a-11d.”

Artykuł 43

„1. Uchwała Rady staje się prawomocna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie.

2. Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, uchwała ta staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań, z zastrzeżeniem art. 44 ust. 1b.”

87. W art. 44 wprowadzono kilka zmian. Artykuł 44 ust. 1a ustawy o KRS z 2011 r. został dodany nowelizacją z dnia 8 grudnia 2017 r., która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r. Artykuł 44 ust. 1b i 4 zostały dodane nowelizacją z 20 lipca 2018 r., która weszła w życie w dniu 27 lipca 2018 r.

Artykuł 44 ustawy o KRS z 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od 27 lipca 2018 r. do 22 maja 2019 r., brzmiał następująco:

„1. Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

1a. 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 [Sądu Najwyższego].

1b. Jeżeli [wskazanej powyżej] uchwały 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 [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 [...]

4. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylenie przez [Naczelny Sąd Administracyjny] uchwały [KRS] 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 [KRS] nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w [Sądzie Najwyższym] objęte obwieszczeniem”.

88. W dniu 25 marca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 44 ust. 1a za niezgodny z Konstytucją i uchylił go ze skutkiem od dnia 1 kwietnia 2019 r. (sygn. akt K 12/18; zob. paragraf 144 poniżej).

Następnie art. 44 został zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r., która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r. (*ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych*). Artykuł 44 ust. 1b uchylono, a art. 44 ust. 1 został zmieniony i obecnie stanowi, co następuje:

„Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały [KRS] z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”.

Po nowelizacji Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych utrzymała wyłączną właściwość do rozpatrywania takich odwołań.

Ponadto art. 3 powołanej wyżej ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. stanowi, że „postępowania w sprawach odwołań od uchwał [KRS] 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”.

5. *Ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r.*

89. Ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r. (*ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym*) weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

90. Zgodnie z art. 29 sędziowie są powoływani do Sądu Najwyższego przez Prezydenta RP na wniosek KRS. W art. 30 określono warunki, jakie musi spełniać osoba, aby kwalifikować się do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.

91. Artykuł 3 przewiduje utworzenie w Sądzie Najwyższym dwóch nowych izb: *Izby Dyscyplinarnej* oraz *Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych*.

Inne istotne przepisy stanowią, co następuje.

Artykuł 4

„Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Kolegium Sądu Najwyższego, określi, w drodze rozporządzenia, regulamin Sądu Najwyższego, w którym ustali liczbę stanowisk sędziego Sądu Najwyższego nie mniejszą niż 120, w tym ich liczbę w poszczególnych izbach, wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, zasady wewnętrznego postępowania oraz szczegółowy zakres i sposób wykonywania czynności przez asystentów sędziego, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania Sądu Najwyższego, jego izb i organów, specyfikę postępowań prowadzonych przed Sądem Najwyższym, w tym postępowań dyscyplinarnych, oraz liczbę i rodzaj rozpoznawanych spraw.

Artykuł 26 § 1

„Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, inne sprawy

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

z zakresu prawa publicznego, w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym”.

Artykuł 29

„Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”.

Artykuł 89

„§ 1. Jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego rzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie, może być wniesiona *skarga nadzwyczajna*, o ile:

- 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji,
- 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub
- 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego – a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

§ 2. Skargę nadzwyczajną może wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich RP oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

3. Skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – po upływie 6 miesięcy od dnia jej rozpoznania.

§ 4. Jeżeli od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne lub przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, Sąd Najwyższy może ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie.”

Artykuł 97

„§ 1. Sąd Najwyższy, w przypadku stwierdzenia przy rozpoznawaniu sprawy oczywistej obrazy przepisów – niezależnie od innych uprawnień – wytyka uchybienie właściwemu sądowi. Przed wytknięciem uchybienia obowiązany jest pouczyć sędziego lub sędziów wchodzących w skład sądu orzekającego o możliwości złożenia na piśmie wyjaśnień w terminie 7 dni. Stwierdzenie i wytknięcie uchybienia nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy. [...]

§ 3. Sąd Najwyższy, w przypadku wytknięcia uchybienia, może zwrócić się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do sądu dyscyplinarnego. Sądem dyscyplinarnym pierwszej instancji jest Sąd Najwyższy.”

6. *Ustawa nowelizująca z 2019 r.*

92. W dniu 20 grudnia 2019 r. Sejm uchwalił *ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* („ustawa nowelizująca z 2019 r.”). Ustawą nowelizującą z 2019 r., która weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r., wprowadzono nowe przewinienia dyscyplinarne i sankcje dla sędziów, w tym za kwestionowanie zgodności z prawem powołania sędziego z udziałem nowej KRS.

93. Na mocy art. 10 ustawy nowelizującej z 2019 r. – przepisu przejściowego – ustawę stosuje się także do spraw, które podlegają rozpoznaniu przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, wszczętych i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

94. Ustawą nowelizującą z 2019 r. wprowadzono szereg zmian do ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., między innymi następujące brzmienie przepisów:

Artykuł 26³

„§ 2. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przekazanie wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania.

§ 3. Wniosek, o którym mowa w § 2, pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

§ 4. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie.

§ 5. Do postępowania w sprawach, o których mowa w § 4, stosuje się odpowiednie przepisy o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń, a w sprawach karnych przepisy o wznowieniu postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Nie jest konieczne uprawdopodobnienie ani wyrządzenie szkody, spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy.

³ Ustępy od 2 do 6 dodano na mocy ustawy nowelizującej z 2019 r.

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

§ 6. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w § 4, można wnieść do Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, z pominięciem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, a także w razie nieskorzystania przez stronę z przysługujących jej środków prawnych, w tym skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego”.

Artykuł 27 § 1

„Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

1a) o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury;”

Artykuł 29

„§ 1. Sędzią Sądu Najwyższego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 2. W ramach działalności Sądu Najwyższego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 3. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez Sąd Najwyższy lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

Artykuł 72

„§ 1. Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- 5) uchybienie godności urzędu”.

Artykuł 82

“...

§ 2. Sąd Najwyższy, rozpoznając sprawę, w której występuje zagadnienie prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu, odracza jej rozpoznanie i przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

§ 3. Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając wniosek, o którym mowa w art. 26 § 2, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa mających być podstawą orzeczenia, może odroczyć rozpoznanie wniosku i przedstawić zagadnienie

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

prawne do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

§ 4. Podejmując uchwałę, o której mowa w § 2 lub 3, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest związana uchwałą innego składu Sądu Najwyższego, choćby uzyskała ona moc zasady prawnej.

§ 5. Uchwała składu całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego podjęta na podstawie § 2 lub 3 wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego. Odstąpienie od uchwały mającej moc zasady prawnej wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały przez pełny skład Sądu Najwyższego, do podjęcia której wymagana jest obecność co najmniej 2/3 liczby sędziów każdej z izb. Przepisu art. 88 nie stosuje się”.

95. Ustawą nowelizującą z 2019 r. wprowadzono zmiany do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zmieniono między innymi następujące przepisy:

Artykuł 42a

„ § 1. W ramach działalności sądów lub organów sądów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 2. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

Artykuł 107⁴

„§ 1. Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- 5) uchybienie godności urzędu”.

96. Do ustawy z dnia 22 lipca 2002 r. – *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* wprowadzono m.in. następujące zmiany:

Artykuł 5

„§ 1a. W ramach działalności sądu administracyjnego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

⁴ Wersję przed nowelizacją podano w paragrafie 88 powyżej.

§ 1b. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd administracyjny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

B. Praktyka krajowa

1. Orzecznictwo Sądu Najwyższego

(a) Wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. (sygn. III PO 7/18)

97. W dniu 5 grudnia 2019 r. Sąd Najwyższy w składzie Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wydał wyrok w pierwszej z trzech spraw, które zostały skierowane do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”) z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, będącym przedmiotem wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. (sprawa C-585/18; zob. paragraf 51 powyżej oraz paragrafy 191-193 poniżej). Sprawa dotyczyła odwołania, które wniósł sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego A.K., od uchwały podjętej przez KRS w dniu 27 lipca 2018 r. w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek przejścia w stan spoczynku, wynoszący obecnie 65 lat.

98. W odniesieniu do swojej właściwości do badania zgodności przepisów prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej („UE”) oraz swojej roli jako sądu stosującego wiążące przepisy UE, Sąd Najwyższy zważył, co następuje⁵:

„32. W tym miejscu należy stanowczo podkreślić, że to art. 91 ust. 3 Konstytucji RP upoważnia wprost Sąd Najwyższy do oceny zgodności ustaw takich jak ustawa o SN oraz ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z prawem unijnym. Z przepisu tego wynika wprost i bez jakichkolwiek zastrzeżeń i ograniczeń, że to ustawa ma być zgodna z prawem unijnym i Konwencją, a nie odwrotnie. Kompetencja do kontroli zgodności ustawy z prawem unijnym nie należy zaś – w myśl Konstytucji RP – do Trybunału Konstytucyjnego, lecz – co było jednym z warunków przystąpienia do Unii – do każdego sądu polskiego orzekającego w sprawie unijnej”.

99. W odniesieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. (zob. paragraf 139 poniżej), Sąd Najwyższy stwierdził:

„33. [...] W tym wyroku [Trybunał Konstytucyjny] podkreślił, że nie zgadza się z uprzednim stanowiskiem, jakie sformułowano w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07 [...], zgodnie z którym członkami KRS mogą być tylko sędziowie wybierani przez sędziów. Oznacza to, że mimo braku zmian w ustawie zasadniczej Trybunał Konstytucyjny nie tyle zmienił swoje stanowisko odnośnie do sposobu wyłaniania składu KRS (wyrok K 5/17 vs. wyrok K 25/07), co wykreował w swoim orzecznictwie rozbieżność w kwestiach ustrojowych, fundamentalnych nie tylko dla realizacji przewidzianego w krajowej ustawie zasadniczej prawa do sądu, ale także fundamentalnych dla realizacji obowiązków państwa członkowskiego wynikających

⁵ Tłumaczenie opiera się na angielskiej wersji wyroku opublikowanej na stronie internetowej Sądu Najwyższego, zredagowanej przez Sekretariat Trybunału: http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty_o_sprawach/AllItems/III-PO-0007_18_English.pdf

z przynależności do Unii Europejskiej jako Unii (wspólnoty) prawa. W tej sytuacji sprzeczność obu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest oczywista. Argumentu przemawiającego na korzyść interpretacji tak jak w K 5/17 nie wzmacnia stanowisko wyrażone w literaturze, które ów wyrok traktuje jako przejaw kryzysu konstytucyjnego, bowiem w jego składzie obecne były aż dwie osoby powołane na zajęte już stanowiska sędziów [...]. Nie można także pominąć powszechnie znanych opinii publicznej, w tym za sprawą wypowiedzi samych osób powołanych do Trybunału Konstytucyjnego, informacje o różnego rodzaju zależnościach i nieformalnych kontaktach z przedstawicielami władzy politycznej, które to informacje nie pozwalają traktować Trybunału Konstytucyjnego jako trybunału dającego gwarancje niezależności i niezawisłości przy wykonywaniu jego konstytucyjnych zadań (art. 195 Konstytucji RP)”.

100. W odniesieniu do norm wskazanych w orzeczeniu prejudycjalnym TSUE, Sąd Najwyższy w odpowiednim zakresie stwierdził, co następuje:

„35. Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. wyznacza standard obejmujący kompleksową ocenę zagwarantowania prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny i bezstronny sąd. Na tą ocenę składa się dwustopniowa reguła: a) ocena stopnia niezależności i niezawisłości Krajowej Rady Sądownictwa od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu jej ustawowych zadań, bowiem właśnie temu organowi powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a od niezależności samej Rady zależy to, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie faktycznie spełnić wymogi niezależności i niezawisłości z art. 47 KPP (pkt 139-140 uzasadnienia wyroku C-585/18); b) okoliczności, w jakich zostali powołani członkowie takiego organu jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego i jaka w tym była rola Rady (pkt 146 uzasadnienia wyroku C-585/18). [...]”

37. Ustosunkowując się do udzielonych w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18 wskazówek, w pierwszej kolejności należy rozważyć okoliczności dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa. Dokonanie przedmiotowej oceny nie wymaga postępowania dowodowego, które zresztą – pozostając poza obszarem funkcjonowania Sądu Najwyższego – sprowadza się do ważenia informacji i stanowisk znanych powszechnie i będących dostępnymi dla każdego uczestnika postępowania.

38. W odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa z wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. wynika obowiązek uwzględnienia następujących elementów: (-) obiektywnych okoliczności w jakich został utworzony dany organ; (-) sposobu w jaki zostali powołani jego członkowie; (-) cech tego organu; (-) możliwości wzbudzenia przez trzy wyżej wymienione elementy uzasadnionych wątpliwości u jednostek co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów”.

101. Sąd Najwyższy podkreślił ponadto swoją rolę jako sądu unijnego wykonującego wyrok TSUE:

„39. [...] Sąd Najwyższy kategorycznie stwierdza (kolejny raz), że – działając jako sąd unijny i wykonując wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. – nie ocenia zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o KRS w brzmieniu obowiązującym od 2018 r., lecz zgodność przyjętych w niej rozwiązań z prawem unijnym. Do dokonywania takiej oceny Sąd Najwyższy ma pełne prawo nie tylko w świetle jednolitego i utrwalonego orzecznictwa (por. wyrok TSUE z dnia 7 września 2006 r., C-81/05), ale także na podstawie jednoznacznego i niewymagającego w niniejszej sprawie zastosowania jakichkolwiek skomplikowanych metod wykładni upoważnienie zawartego

w przepisach konstytucyjnych. Z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP wynika bowiem wyraźnie i bezdyskusyjnie, że „jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Nadto, dokonanie oceny w jaki sposób obowiązujące przepisy normujące działalność Rady oraz praktyka wykonywania przez nią obowiązków wynikających z Konstytucji RP oraz ustaw wpływają na spełnienie przez sąd ukonstytuowany przy udziale Rady wymogów niezależności i bezstronności wynikających z prawa unijnego, jest typową sądową oceną pewnych faktów oraz treści przepisów prawa. Ponownie należy przypomnieć, że jest to ocena niemająca żadnego związku z zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego przewidzianych w Konstytucji RP i ustawie o Trybunale Konstytucyjnym”.

102. Odnosząc się do okoliczności powołania nowej KRS i roli wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. w tym kontekście, Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

„40. [Jeżeli chodzi o okoliczności w jakich została utworzona Rada], to należy pamiętać o skróceniu kadencji poprzedniej Rady (a więc konstytucyjnego organu w myśl art. 187 ust. 3 Konstytucji RP). Chodzi o art. 6 [ustawy nowelizującej z 2017 r.]. Nowe przepisy w zamierzeniu prawodawcy miały służyć zapewnieniu stanu zgodności z Konstytucją RP w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. (K 5/17 [...]), zgodnie z którym art. 11 ust. 2-4 oraz art. 13 ust. 3 ustawy o KRS są niezgodne z Konstytucją w zakresie w jakim przewidują indywidualną kadencję członków Rady będących sędziami. W tym zakresie Sąd Najwyższy stwierdza, że przywołany „wyrok” Trybunału został wydany z udziałem sędziów wybranych z naruszeniem art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, co stwierdzono w wyrokach Trybunału: z dnia 16 grudnia 2015 r., K 34/15 [...]; z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15 [...]; z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16 [...].”

103. W odniesieniu do zmiany sposobu wyboru piętnastu sędziów-członków KRS Sąd Najwyższy stwierdził:

„43. Zasadnicza zmiana mechanizmu wyboru członków KRS została wprowadzona [ustawą nowelizującą z 2017 r.]. Zgodnie z jej art. 1 pkt 1 to Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję. Dokonując wyboru, Sejm w miarę możliwości uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. Podkreślić w tym miejscu należy, że w zakresie dotyczącym składu KRS i zasad jego wyłaniania postanowienia Konstytucji RP nie uległy żadnym zmianom. Oznacza to, że w trybie ustawy uprawnione było jedynie skorygowanie metody wyboru członków Rady (sędziów) przez sędziów, a nie wprowadzenie trybu wyboru sędziów-członków KRS przez władzę ustawodawczą. We wspomnianej powyżej noweli ustawy o KRS, uchwalonej w pakiecie z nową ustawą o SN, wprowadzono rozwiązanie, w wyniku którego władza ustawodawcza i wykonawcza – mimo wieloletniej ustawowej tradycji wyboru części składu Rady przez samych sędziów, odzwierciedlającej postanowienia Konstytucji RP w zakresie statusu i zadań Rady oraz odrębności władzy sądowniczej od pozostałych władz – zyskały pozycję wręcz monopolistyczną w wyłanianiu składu KRS. Obecnie władza ustawodawcza wybiera 15 sędziów-członków KRS, a dodatkowo 6 kolejnych członków KRS to parlamentarzyści (4 wybieranych przez Sejm, 2 wybieranych przez Senat). Nowy mechanizm wyboru 15 sędziów do KRS doprowadził do sytuacji, w której decyzja o obsadzie aż dwudziestu jeden spośród dwudziestu pięciu osób wchodzących w skład Rady (to jest 84% składu osobowego tego organu) należy do obu

izb parlamentu. Nadto w skład KRS z *urzędu* wchodzi Minister Sprawiedliwości i przedstawiciel Prezydenta RP. Zatem 23 z 25 członków jest ostatecznie desygnowanych przez inne władze niż władza sądownicza. W ten sposób zdeformowano wynikający z art. 10 Konstytucji RP podział i równowagę między władzą ustawodawczą, władzą wykonawczą i władzą sądowniczą, co stanowi podłoże modelu demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

44. [...] Skoro Sejm wybiera spośród posłów, a Senat spośród senatorów, to sędziowie różnych szczebli wybierają spośród osób zgłaszających swe kandydatury do Rady. W konsekwencji przestrzegana będzie również zasada checks and balances zakotwiczona w art. 10 Konstytucji RP, sprzyjając racjonalizacji parlamentarnego systemu rządów”.

104. W odniesieniu do zgłaszania kandydatur, list poparcia kandydatów, wyłaniania składu KRS i nieujawniania list poparcia, Sąd Najwyższy stwierdził:

„45. Dla oceny dokonywanej przez Sąd Najwyższy w wykonaniu wiążących zapatrywań prawnych wyrażonych w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. nie bez znaczenia pozostaje także sam proces wyłonienia członków obecnej Rady. W tej kwestii rzecz dotyczy list poparcia, jakiego udzielić mieli sędziowie kandydującym. Do tej pory nie zweryfikowano, czy członkowie zostali zgłoszeni zgodnie z prawem ani kto udzielił im poparcia. Stosowne dokumenty nie zostały do tej pory ujawnione mimo wydanego w tej sprawie wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 28 czerwca 2019 r., OSK 4282/18 [...]. Jak wiadomo wykonaniu orzeczenia stoi na przeszkodzie decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r., której wydanie zostało zainicjowane przez jednego z członków nowej KRS. Doszło więc do sytuacji, w której organ sądowy mający kontrolować administrację jest kontrolowany przez nią. Niewykonanie orzeczenia NSA uzasadnia przyjęcie domniemania, zgodnie z którym treść list poparcia dla poszczególnych kandydatów-sędziów na członków KRS potwierdza zależność zgłoszonych kandydatur od władzy ustawodawczej lub władzy wykonawczej.

46. W dalszej kolejności Sąd Najwyższy stwierdza, że faktem powszechnie znanym jest uzyskiwanie przez opinię publiczną informacji, że sędziów do Rady rekomendowali prezesi sądów rejonowych powołani przez Ministra Sprawiedliwości, zgłaszali też sędziowie zależni (podlegli) kandydatowi zajmującemu stanowisko kierownicze w sądzie wyższej instancji, sędziów do Rady zgłaszał pełnomocnik Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości przy Ministerstwie Sprawiedliwości, w końcu kandydatów zgłaszały osoby bliskie, sam kandydat zgłaszał innego kandydata, a niektórzy z wybranych członków przyszłej Rady pracowali w Ministerstwie Sprawiedliwości. Z faktów tych wynika, że to władza wykonawcza za pośrednictwem podległych sobie bezpośrednio lub pośrednio osób zgłosiła większość kandydatur sędziów-członków KRS. Tego rodzaju okoliczności towarzyszące wyłonieniu składu obecnej Rady wzbudzają u przeciętnej jednostki wątpliwości co do niezależności samej Rady od władzy wykonawczej.

47. Dodatkowo osoby składające poparcie wycofywały je w otwartym terminie do zgłoszenia kandydatury, zaś co najmniej jeden z członków nowej Rady udzielił poparcia swojej własnej kandydaturze [...].

48. Tego rodzaju okoliczności zaprzeczają idei reprezentatywności gremium, o jakim mowa w art. 187 ust. 2 Konstytucji RP [...]”.

105. Sąd Najwyższy zwrócił ponadto uwagę, że niektórzy członkowie KRS stali się beneficjentami rządowej reorganizacji sądownictwa:

„49. Praktyka wskazuje także, że wybrani członkowie Rady są beneficjentami wprowadzanych zmian. Obejmują stanowiska kierownicze w sądach, w których uprzednio *ad hoc* odwołano prezesów i wiceprezesów sądów, ubiegają się o awans do sądu wyższej instancji [...]. Opinia publiczna może także zapoznać się z listą różnego rodzaju zależności między wybranymi sędziami-członkami nowej Rady a władzą wykonawczą [...]”.

106. W odniesieniu do sposobu wykonywania przez KRS konstytucyjnego obowiązku stania na straży niezawisłości sądownictwa, Sąd Najwyższy poczynił następujące ustalenia:

„50. Czwartym elementem testu jest istotna ocena, w jaki sposób organ ten wypełnia swoje konstytucyjne zadanie polegające na staniu na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz w jaki sposób wykonuje swoje poszczególne kompetencje, a w szczególności, czy czyni to w sposób, który może poddać w wątpliwość jego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej z punktu widzenia jednostki. W odniesieniu do tak sformułowanej przesłanki należy ponieść następujące argumenty. Krajowa Rada Sądownictwa nie podjęła działań w obronie niezależności Sądu Najwyższego lub niezawisłości orzekających w niej sędziów po wejściu ustawy o SN i próbie niezgodnego z prawem przeniesienia ich w stan spoczynku (vide wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18) [...]”.

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy podnosi, że członkowie Rady publicznie domagali się wszczęcia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom, którzy wystąpili z pytaniami prejudycjalnym [...], czy też negowali prawo do zadawania pytań prejudycjalnych [...] a także negowali konieczność «przepraszania sędziów za słowa o skorumpowaniu»”.

107. Sąd Najwyższy doszedł do następującego wniosku w odniesieniu do KRS:

„60. Na podstawie łącznej oceny powyższych okoliczności Sąd Najwyższy stwierdza, że obecna Krajowa Rada Sądownictwa nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów”.

108. Wniosek ten był punktem wyjścia do oceny, czy Izba Dyscyplinarna może być uznana za „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”:

„61. Powyższe stwierdzenie stanowi punkt wyjścia do oceny czy Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (dalej jako IDSN) jest sądem bezstronnym i niezawisłym w rozumieniu art. 47 KPP i art. 6 Konwencji, a przez to także, choć nie jest to wprost przedmiotem oceny w niniejszej sprawie, czy może być [uznana] sądem w rozumieniu prawa krajowego. Podobnie jak w odniesieniu do KRS dopiero łączne spełnienie przesłanek wskazanych przez Trybunał Sprawiedliwości UE może doprowadzić do określonych ujemnych skutków oceny statusu IDSN jako sądu.

...

64. Po pierwsze, IDSN, została utworzona od podstaw. Na użytek niniejszej sprawy podkreślenia wymaga, że zgodnie z obowiązującym art. 79 [ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.] stała się właściwa w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz spraw z

zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku. W tym obszarze uprzednio były właściwe sądy powszechne i Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (obecnie Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych). Należy zauważyć, że wprowadzona w [ustawie o Sądzie Najwyższym z 2017 r.] zmiana pozbawiła sędziów SN prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Obecnie środek odwoławczy wnosi się tylko do innego składu Izby Dyscyplinarnej [...]”.

109. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, kto został powołany do składu tej Izby:

„66. [...] należy zauważyć, że do IDSN zostały wybrane wyłącznie osoby, których związki z władzą ustawodawczą albo wykonawczą są bardzo silne, co z kolei może wywoływać obiektywne wątpliwości u jednostek w odniesieniu do obowiązku ukształtowania prawa do niezależnego i niezawisłego sądu [...]. Skonkretyzowanie powyższego parametru wymaga przypomnienia, że do składu IDSN zostały powołane osoby dotychczas podporządkowane władzy wykonawczej albo osoby, które w toku kryzysu w sprawie praworządności objętego postępowaniem na podstawie art. 7 TUE, działały na zlecenie lub w sposób zbieżny z oczekiwaniami władzy politycznej. Wybór wyłącznie takich kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego nie gwarantuje ich niezależności, a tym samym nie pozwala ukonstytuować niezawisłego sądu. Wśród wybranych członków IDSN znajdują się; dyrektor departamentu w Prokuraturze Krajowej, zastępca prokuratora regionalnego w Prokuraturze Regionalnej (nominacja w 2016 r.), dyrektor biura legislacyjnego IPN; prokurator Prokuratury Krajowej, który oskarżał sędziów o korupcję, a finalnie postępowanie w tej sprawie zostało umorzone; były wojewoda i doradca Marszałka Sejmu; osoba znana w środowisku prawniczym wyłącznie ze swej aktywności w środkach masowego przekazu i mediach społecznościowych, która w ostatnim okresie wielokrotnie dawała wyraz swoim jednoznacznym sympatiom politycznym, prokurator, którego czynności procesowe zostały uznane za naruszenie art. 3 Konwencji (zakaz tortur) w wyniku zawartej ugody przed ETPCz (skarga nr 32420/07)”.

110. Sąd Najwyższy zbadał również proces powoływania sędziów i uznał, że nie istniała skuteczna procedura odwoławcza od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia kandydatur sędziów. Uznał, co następuje:

„67. Po czwarte, w trakcie trwania procedury konkursowej zostały zmienione jej warunki. W wyniku zmiany prawa krajowego zniesiono obowiązek przedłożenia przez osobę ubiegającą się o nominację [od KRS] wymaganych dokumentów (doświadczenie zawodowe, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje, opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia sędziów) [...]. Tego rodzaju dokumenty mogą mieć zasadnicze znaczenie w przypadku, gdy na stanowisko sędziowskie zgłosiło się więcej kandydatów niż miejsc. Tak było w przypadku kandydatów do Izby Dyscyplinarnej, gdzie na 16 miejsc zgłosiło się ponad 90 chętnych. Dalej w [...] noweli wprowadzono zasadę, że jeżeli uchwały 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. Tego rodzaju rozwiązanie eliminuje możliwość złożenia skutecznego odwołania kandydata od uchwały KRS do właściwego sądu [...].

...

72. [...] Aktualnie ustawodawca zrezygnował z wymienionych standardów niewiążącej kontroli merytorycznej kandydatów na stanowisko sędziego Sądu

Najwyższego przez środowisko sędziów Sądu Najwyższego. Jeśli połączy się ten zabieg (eliminację Sądu Najwyższego z udziału w procedurze obsadzania stanowisk sędziów tego Sądu) z „nowymi” rozwiązaniami służącymi wyłanianiu członków Krajowej Rady Sądownictwa staje się jasne, że ocena niezależności i bezstronności tak wyłonionego składu nowej Izby Sądu Najwyższego, mierzona – jak wskazuje TSUE – „przekonaniem jednostki”, jest problematyczna.

111. W odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej Sąd Najwyższy wyciągnął następujący wniosek:

„79. Summa summarum, każda z przedstawionych okoliczności samodzielnie oceniana nie rozstrzyga o niezachowaniu standardu z art. 47 [Karty praw podstawowych Unii Europejskiej] (art. 6 Konwencji w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Jednak gdy te wszystkie okoliczności zestawia się łącznie, a mianowicie (utworzenie od podstaw nowej jednostki organizacyjnej w SN, obsadzenie tej jednostki wyłącznie nowymi osobami, których związki z władzą ustawodawczą i wykonawczą są silne i które przed nominacją były beneficjentami zmian w wymiarze sprawiedliwości, a wybrane zostały przez KRS niedziałający w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, z szeroką autonomią i kompetencjami odebranych innym sądom i innym izbom Sądu Najwyższego), to z nich wynika jasna i jednoznaczna konsekwencja, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu art. 47 KPP oraz art. 6 Konwencji i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP [...]”.

Wobec powyższych wniosków Sąd Najwyższy odstąpił od przekazania sprawy Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i uchylił podjętą w sprawie uchwałę KRS:

„88. Resumując Sąd Najwyższy stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej i z tego względu podjęta przez nią uchwała podlega uchyleniu. Dlatego Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji”.

(b) Uchwała z dnia 8 stycznia 2020 r. (sygn. akt I NOZP 3/19)

112. W dniu 8 stycznia 2020 r. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wydała uchwałę w składzie siedmiu sędziów (*uchwała*; zob. paragraf 52 powyżej). W sentencji uchwały Izba stwierdziła, co następuje:

„I. Sąd Najwyższy rozpoznając odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, bada - w granicach podstaw odwołania - czy Krajowa Rada Sądownictwa jest organem niezależnym w świetle kryteriów określonych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. i in. przeciwko Sąd Najwyższy*, pkt. 139-144.

II. Sąd Najwyższy uchyła, w granicach zaskarżenia, uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jeżeli odwołujący się wykaże, że brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa miał wpływ na treść tej uchwały lub jeżeli - uwzględniając konstytucyjny zakaz badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego - odwołujący się

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

wykaże okoliczność określoną w pkt. 125, lub łącznie okoliczności wymienione w pkt. 147-151 wyroku, o którym mowa w pkt. I [uchwały], wskazujące, że sąd, w składzie którego taki sędzia będzie zasiadał nie będzie niezależny i bezstronny”.

Sąd Najwyższy podkreślił, że w Polsce sędziów powołuje Prezydent, który „powołując sędziego zapewnia mu niezbędną demokratyczną legitymizację oraz legitymizację całej władzy sądowniczej”. Ponadto stwierdził, co następuje:

„32. Badanie ważności lub skuteczności aktu ustrojowego Prezydenta RP powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego łączącego sędziego z Rzeczpospolitą Polską przez Prezydenta RP - odrębnego od stosunku służbowego - nie jest dopuszczalne w jakimkolwiek postępowaniu przed sądem lub innym organem państwowym [...].

33. Nieważność postępowania może natomiast wynikać z okoliczności następczych względem aktu powołania sędziego lub zewnętrznych względem stosunku ustrojowego łączącego sędziego z Rzeczpospolitą przez Prezydenta RP. Uchybienia sędziego mogą bowiem przybrać taki rozmiar, że postępowanie obarczone będzie wadą nieważności. Mogą one stanowić również w skrajnych przypadkach odrębną podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego. [...]

36. Dopuszczenie badania ważności lub skuteczności stosunku ustrojowego łączącego sędziego z Rzeczpospolitą Polską reprezentowaną przez Prezydenta jako jej najwyższego przedstawiciela i gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP), naruszałoby zasadę trójpodziału władz i prowadziłoby do obejścia bezwzględnie obowiązujących przepisów, ściśle określających tryb kontroli sądowej procedury nominacyjnej przez Sąd Najwyższy. Może też prowadzić do podważenia prawomocności wyroków Sądu Najwyższego wydanych w postępowaniach z odwołań od uchwał [KRS]. Żadna osoba trzecia nie ma interesu prawnego ani legitymacji do inicjowania takiego postępowania”.

(c) Orzeczenia z dnia 15 stycznia 2020 r. (sygn. akt III PO 8/18 i III PO 9/18)

113. W dniu 15 stycznia 2019 r. Sąd Najwyższy wydał dwa orzeczenia w dwóch pozostałych sprawach, które zostały skierowane do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (sprawy C-624/18, C-625/18, zob. paragraf 49 powyżej). Sąd postanowił nie przekazywać spraw do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i przekazał je do rozpoznania Sądowi Rejonowemu. Sąd Najwyższy orzekł, że Izba Dyscyplinarna nie jest niezależnym i bezstronnym sądem, biorąc pod uwagę warunki jej utworzenia, zakres uprawnień, skład oraz udział KRS w jej ukonstytuowaniu.

(d) Uchwała z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20).

114. W następstwie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz uchwały Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r. (zob. paragrafy 97-112 powyżej), Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uznał, że konieczne jest wydanie uchwały interpretacyjnej w składzie połączonych Izb tego Sądu „w celu rozstrzygnięcia rozbieżności w wykładni prawa występujących

w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym pytania prawnego” powstałych w związku z wykładnią wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. W dniu 23 stycznia 2020 r. połączone Izby Sądu Najwyższego (59 sędziów Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) podjęły uchwałę interpretacyjną na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W uchwale tej stwierdzono, że w wyniku ustawy nowelizującej z 2017 r., KRS nie była już niezależna, a skład sędziowski, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego na podstawie wniosku KRS, był sprzeczny z prawem. Wnioski te, w zakresie w jakim są istotne, brzmią następująco⁶:

„1. 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 Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami [ustawy nowelizującej z 2017 r.].

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 nowelizującej z 2017 r.], jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezależności i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 [Konwencji].

3. Wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. przyjęta w punktach 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 [powyżej] ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym na podstawie [ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.] bez względu na datę wydania tych orzeczeń”.

115. Uchwała Sądu Najwyższego zawierała obszerne uzasadnienie, którego istotne fragmenty przedstawiono poniżej.

116. Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności określił zakres przedmiotowy uchwały. Stwierdził odpowiednio:

„11 [...] Zadaniem Sądu Najwyższego w niniejszej uchwale jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy uczestniczenie w składzie sądu powszechnego, wojskowego albo Sądu Najwyższego, [...], przez osobę, która odebrała nominację sędziowską od Prezydenta RP po przeprowadzeniu postępowań ukształtowanych [ustawą nowelizującą z 2017 r.] nie powoduje niedopuszczalnego w świetle art. 6 ust. 1 Konwencji, art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 47 Karty obniżenia standardu bezstronności

⁶ Tłumaczenie opiera się na angielskiej wersji wyroku opublikowanej na stronie internetowej Sądu Najwyższego, zredagowanej przez Sekretariat Trybunału: http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20_English.pdf

i niezależności sądu, oraz – w razie gdyby tak było – określenie procesowych konsekwencji sprawowania wymiaru sprawiedliwości w takich warunkach [...].

Ocena na gruncie art. 6 ust. 1 [Konwencji] i art. 47 [Karty], że postępowanie prowadzi sąd bezstronny i niezależny, ustanowiony ustawą, obejmuje badanie procesu powoływania sędziów w ramach krajowego systemu sądownictwa, w celu stwierdzenia, czy mogą oni zachowywać niezawisłość i bezstronność w orzekaniu [...]”.

117. Sąd Najwyższy przypomniał podstawowe zasady powoływania sędziów w Polsce:

„31. W świetle art. 179 Konstytucji RP, Prezydent RP nie powołuje na stanowisko sędziego kogokolwiek, według własnego uznania co do jego kwalifikacji i zdolności do pełnienia tej funkcji, lecz wykonuje to uprawnienie na wniosek [KRS]. Złożenie przez [KRS] stosownego wniosku jest zatem warunkiem *sine qua non* skutecznego powołania. Zarazem jednak wniosek o powołanie sędziego ma pochodzić nie od kogokolwiek, lecz od organu działającego jako Krajowa Rada Sądownictwa, nie tylko ze względu na odwołanie się do pewnej nazwy, ale i sposobu jego obsadzenia oraz warunków, w jakich realizuje swoje kompetencje (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., 1 Kpt 1/08)”.

118. W odniesieniu do naruszenia art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, wynikającego ze zmiany procedury nominacyjnej w odniesieniu do piętnastu sędziów-członków KRS, Sąd Najwyższy stwierdził:

„31. [...] Nowych członków [KRS] wybrał Sejm RP, stosownie do [ustawy nowelizującej z 2017 r.], co stało w sprzeczności z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Zakwestionowano na gruncie tego przepisu założenie o konieczności dokonania wyboru sędziów-członków [KRS] przez [...] sędziów [...]. Konstytucja nie przewiduje domniemania kompetencji na rzecz parlamentu. Po [ustawie nowelizującej z 2017 r.] piętnastu członków [KRS], rekrutujących się spośród sędziów zostało wybranych przez Sejm RP na wspólną czteroletnią kadencję (art. 9a ust. 1 [ustawy o KRS z 2011 r. zmienionej ustawą nowelizującą z 2017 r.]). Nie ma wśród nich przedstawicieli Sądu Najwyższego, chociaż tego wymaga art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.

Ukształtowana przez [ustawę nowelizującą z 2017 r.] procedura wyboru sędziów do [KRS] spowodowała, że władza sądownicza utraciła wszelki wpływ na skład [KRS], a w ten sposób pośrednio – również w związku z nowelizacjami innych ustaw ustrojowych – także na kandydatów przedstawionych Prezydentowi w celu powołania na stanowisko sędziego sądu powszechnego, wojskowego, sędziego Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów administracyjnych. [KRS] została zdominowana przez osoby pochodzące z wyboru politycznego większości sejmowej. Po dokonaniu wyboru 15 sędziów będących członkami [KRS] przez Sejm, aż dwadzieścia jeden spośród dwudziestu pięciu osób wchodzących w skład [KRS] pochodzi ze wskazania politycznego obu izb parlamentu. W wyniku przeprowadzenia wyborów sędziów do [KRS], sędziowie zasiadający w tym organie przestali być grupą reprezentującą sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, jak o tym stanowi art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Zasiadający w nim w wyniku politycznego wyboru sędziowie nie uzyskali w taki sposób mandatu do reprezentowania środowiska sędziowskiego, które to zadanie powierzone powinno być osobom cieszącym się autorytetem i niezależnością od politycznych wpływów. Spowodowało to zasadnicze osłabienie roli [KRS] jako patrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

119. W zakresie naruszenia art. 10 ust. 1, art. 173 i 178 oraz art. 187 ust. 1 i 3 Konstytucji Sąd Najwyższy stwierdził:

„31. [...] Rozwiązania przyjęte w [ustawie nowelizującej z 2017 r.] co do wyboru sędziów do [KRS] są niezgodne z zasadą podziału władzy i równoważenia się władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), jak również z zasadą odrębności i niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP) i niezawisłości sędziów (art. 178 Konstytucji RP). Istotne znaczenie ma w tym kontekście zasada odrębności władzy sądowniczej. Wynika z niej to, że w ramach podziału i równoważenia się władz ingerencja władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej możliwa jest tylko w granicach określonych w Konstytucji RP, tj. w wypadkach, w których Konstytucja RP to wprost przewiduje. W odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa zasada odrębności znajduje wyraz w tym, że władza ustawodawcza i władza wykonawcza mogą wpływać na skład osobowy Krajowej Rady Sądownictwa i jej funkcjonowanie tylko w takim zakresie, w którym przewiduje to wprost Konstytucja RP (art. 187 ust. 1 pkt 1 *in fine*, pkt 3) i ust. 4). W efekcie władza ustawodawcza określając ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 4 Konstytucji RP) nie może kreować nieprzewidzianych w Konstytucji RP kompetencji dla tej władzy do wyboru członków [KRS] spośród sędziów, gdyż zakres jej kompetencji do powoływania członków [KRS] został wyznaczony przez ustrojodawcę (art. 187 ust. 1 pkt 3) Konstytucji RP).

Z kolei skrócenie kadencji dotychczasowych członków [KRS] i wybór nowych członków tego organu na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o [KRS] wywołuje zasadnicze zastrzeżenia co do zgodności z art. 187 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, a tym samym wątpliwości co do legalności działania [KRS] oraz procedury nominacyjnej kandydatów na sędziów, w której [KRS] bierze udział”.

120. Sąd Najwyższy dokonał dalszej analizy procedury wyboru sędziów-członków KRS i w odpowiednim zakresie orzekł, co następuje:

„Ukształtowana przez [ustawę nowelizującą z 2017 r.] procedura wyboru sędziów do tego organu spowodowała, że władza sądownicza utraciła wszelki wpływ na jego skład, a w ten sposób pośrednio – również w związku z nowelizacjami innych ustaw ustrojowych – także na kandydatów przedstawionych Prezydentowi w celu powołania na stanowisko sędziego sądu powszechnego, wojskowego, sędziego Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów administracyjnych. Krajowa Rada Sądownictwa została zdominowana przez osoby pochodzące z wyboru politycznego większości sejmowej. Po dokonaniu wyboru 15 sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm, aż dwadzieścia jeden spośród dwudziestu pięciu osób wchodzących w skład Rady pochodzi ze wskazania politycznego obu izb parlamentu. W wyniku przeprowadzenia wyborów sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, sędziowie zasiadający w tym organie przestali być grupą reprezentującą sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, jak o tym stanowi art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Zasiadający w nim w wyniku politycznego wyboru sędziowie nie uzyskali w taki sposób mandatu do reprezentowania środowiska sędziowskiego, które to zadanie powierzone powinno być osobom cieszącym się autorytetem i niezależnością od politycznych wpływów. Spowodowało to zasadnicze osłabienie roli Krajowej Rady Sądownictwa jako patrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

121. W odniesieniu do list poparcia dla kandydatów do KRS, Sąd Najwyższy zauważył:

„32. [Ustawa nowelizująca z 2017 r.] zmieniła zasady wyboru sędziów-członków KRS w następujący sposób. Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady jest grupa co najmniej: 1) dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych; 2) dwudziestu pięciu sędziów innych niż sędziowie w stanie spoczynku [...]

Listy poparcia, którymi legitymowali się sędziowie zgłaszający swoje kandydatury do [KRS], miały być podpisane nie przez kogokolwiek, lecz przez sędziów [...]. Żądanie udzielenia informacji o osobach podpisanych na listach poparcia dla sędziów kandydujących do [KRS], w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej, potwierdzone co do jego zasadności prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r., I OSK 4282/18, którym oddalono skargę kasacyjną Szefa Kancelarii Sejmu RP od wyroku uchylającego decyzję w części odmawiającej udzielenia tych informacji, zostało zignorowane przez Szefa Kancelarii Sejmu RP i Marszałka Sejmu, którzy odmówili wykonania prawomocnego wyroku. Ten stan trwa do dziś [...].

W przestrzeni publicznej ujawnione zostało oświadczenie wybranego na członka [KRS] sędziego [M.N.], z którego wynika, że sam podpisał swoją listę poparcia. Ujawnione też zostało oświadczenie czterech sędziów, że sędzia [M.N.] wykorzystał wycofane mu poparcie w celu kandydowania do [KRS]. Wycofanie poparcia miało miejsce na długo zanim uruchomiona została procedura weryfikacji listy i głosowania na jej podstawie, a o tej okoliczności został też powiadomiony ze stosownym wyprzedzeniem (dnia 25 stycznia 2018 r.) Marszałek Sejmu. [...] Jeśli kandydaci do [KRS] wzajemnie podpisali swoje listy poparcia do tego organu, to jest to okoliczność pozwalająca wnioskować o skali poparcia środowiska sędziowskiego, jakim legitymują się osoby zasiadające w [KRS] [...]”.

122. W odniesieniu do naruszenia art. 144 ust. 2 Konstytucji przez to, że obwieszczenie Prezydenta o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym zostało wydane bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, Sąd Najwyższy stwierdził:

„34. W art. 31 § 1 [ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.] ustawodawca zdecydował o odjęciu Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego kompetencji do obwieszczania o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym i przyznał tę kompetencję Prezydentowi RP. Ta nowa kompetencja ustawowa nie została wymieniona w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP wśród 30 prerogatyw, a zatem oczywiste jest, że ogłoszenie w *Monitorze Polskim* [Dzienniku Urzędowym] obwieszczenia dotyczącego liczby wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W świetle art. 144 ust. 2 Konstytucji RP każdy akt urzędowy Prezydenta niebędący prerogatywą wymaga bowiem kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Kompetencji do ogłoszenia obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym przyznanej Prezydentowi RP w drodze [ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.] nie można przy tym uznać za prerogatywę na zasadzie aktu pochodnego względem prerogatywy dotyczącej powołania sędziów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP) [...]. Obwieszczenie Prezydenta RP dotknięte tego rodzaju wadliwością, nie mogło spowodować uruchomienia niewadliwego postępowania zmierzającego do obsadzenia stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym [...]”.

123. W odniesieniu do faktu, że Prezydent RP przystąpił do powoływania sędziów Sądu Najwyższego pomimo toczących się postępowań

odwoławczych od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia kandydatur, Sąd Najwyższy stwierdził, co następuje:

„35. Założenie o konkursowym charakterze postępowania prowadzonego przed [KRS], zmierzającego do wyłonienia osoby, której kandydatura na urząd sędziego zostanie przedstawiona Prezydentowi RP, służy nie tylko temu, by osobom zabiegającym o urząd publiczny stworzyć uczciwe warunki rywalizacji, ale w większym jeszcze stopniu temu, by urząd ten został powierzony osobie dającej najwyższe gwarancje jego prawidłowego wykonywania.

Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych [...] wyłączono konieczność uwzględnienia, przy ustaleniu przez [KRS] listy rekomendowanych kandydatów do ich powołania na urząd sędziego, opinii o kandydatach sporządzanych przez kolegia właściwych sądów oraz ocen właściwych zgromadzeń ogólnych sędziów. Była to [...] reakcja na postawę organów samorządu sędziowskiego, które odmawiały wykonywania wskazanych kompetencji w dotkniętych wadliwością postępowaniach przed [KRS]. Ustawodawca nie zdecydował się wówczas na usunięcie wskazywanych powszechnie wad systemu, który stworzył, lecz zadecydował o wyłączeniu w ramach jego stosowania ostatnich pozostawionych wcześniej samorządowi sędziowskiemu form współuczestniczenia w procedurze obsadzania stanowisk sędziowskich [...].

W [art. 44 ustawy o KRS z 2011 r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 27 lipca 2018 r.], ustawodawca – nie odejmując formalnie możliwości odwołania się przez uczestnika procedury konkursowej na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem – postanowił, że jeżeli uchwały w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna [...]. Od wszystkich uchwał [KRS] w przedmiocie wskazania kandydatów na urzędy sędziów Sądu Najwyższego wpłynęły odwołania. Nie bacząc na to, [KRS] przedstawiła Prezydentowi RP wybranych kandydatów na stanowiska sędziowskie [...]. Wniesienie odwołań od tych uchwał sprawiło, iż wolne etaty sędziowskie zostały obsadzone wadliwie [...], a kwestia najlepszej przydatności kandydata do pełnienia urzędu nie była w istocie zweryfikowana [...].

Prezydent RP, mimo niezakończenia procedur kontroli sądowej uchwał [KRS] dotyczących wszystkich kandydatów do Sądu Najwyższego, a ponadto mimo wstrzymania przez Naczelny Sąd Administracyjny wykonania uchwał dotyczących kandydatów do Izby Cywilnej, Karnej oraz Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, i świadom trudnych *de lege lata* do odwrócenia skutków jego decyzji, wręczył akty powołania na stanowiska osobom wskazanym w uchwałach [KRS], a osoby te powołania te odebrały”.

124. W odniesieniu do kwestii, czy KRS została należycie powołana, Sąd Najwyższy stwierdził, co następuje:

„36. [...] Prezydent powołuje sędziów, nie czyni tego jednak w dowolnym momencie i według własnego uważania, lecz na podstawie wniosku złożonego przez [KRS]. Akt powołania nie może przy tym dotyczyć kogoś, kto nie został wnioskiem objęty (zob. szerzej postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08).

Warunki minimalne wykonania omawianej prerogatywy przez Prezydenta RP wymagają więc, by inicjatorem jego działania był prawidłowo powołany i obsadzony organ mający status Krajowej Rady Sądownictwa. W okresie od wejścia w życie

[ustawy nowelizującej z 2017 r. oraz ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.], [KRS] nie była obsadzona w sposób wymagany przepisami Konstytucji RP, nie mogła zatem wykonywać przypisanych jej kompetencji, co Prezydent RP powinien był stwierdzić przed podjęciem decyzji o wykonaniu prerogatywy. Osoby, które wskazane zostały na listach rekomendacyjnych powstałych w wadliwej procedurze obsadzania urzędów sędziowskich nie mogą być uważane za właściwie przedstawionych Prezydentowi RP kandydatów do objęcia urzędu, którym Prezydent RP władny był powierzyć ten urząd. Nawet przy założeniu, że wręczenie takim osobom aktów powołania czyni je formalnie powołanymi na urząd sędziego, konieczne jest dokonywanie oceny, czy i w jakim zakresie osoby te mogą wykonywać czynności jurysdykcyjne, tak by nie dochodziło przez to do naruszenia standardu bezstronności i niezależności, wymaganego od sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości”.

125. Sąd Najwyższy poczynił również następujące uwagi dotyczące wpływu politycznego na wybór członków KRS:

„38. Model postępowania o powołanie konkretnej osoby na urząd sędziego w szczególny sposób wpływa na ocenę tego, czy sąd, w którego skład wchodzi taka osoba może zostać uznany za sąd bezstronny i niezawisły w konkretnej sprawie. Wszelkie pozamerytoryczne względy, które miałyby decydować o takim powołaniu sugerują bowiem powiązania danego sędziego z określoną opcją polityczną lub środowiskiem politycznym. Jest tak tym bardziej, im bardziej sama procedura powołania ma charakter polityczny, to znaczy im bardziej decyzje w niej podejmowane pochodzą bezpośrednio od polityków lub przedstawicieli organów władzy politycznej oraz im bardziej procedura podejmowania tych decyzji jest nietransparentna i arbitralna, a nawet realizowana z naruszeniem prawa. Podważa to w sposób istotny i trwałe zaufanie społeczeństwa do sędziego jako osoby niezależnej oraz nieulegającej zewnętrznym wpływom i naciskom, czy choćby potrzebie okazywania wdzięczności wobec tak określonych środowisk.

Taki mechanizm w sposób trwały mógłby zatem prowadzić do pojawienia się w systemie wymiaru sprawiedliwości sędziów identyfikowanych z określonymi środowiskami politycznymi lub grupami interesów (sędziów „naszych” i „waszych”), których legitymacja będzie kwestionowana wraz z każdorazową zmianą większości parlamentarnej. Ten mechanizm jest ewidentnie sprzeczny z prawem obywatela do rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły sąd, uzależnia bowiem stabilność tego rozstrzygnięcia od kolejnych zmian większości politycznej w kraju.

W tym kontekście należy podkreślić, że – jak wynika z oficjalnego oświadczenia Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu legislacyjnym w dniu 15 stycznia 2020 r. w Senacie RP – skład [KRS] został ukształtowany w ten sposób, by znalazły się w nim osoby lojalne wobec większości parlamentarnej (reprezentowanego przez Ministra Sprawiedliwości środowiska politycznego: „każde środowisko może zgłosić takich sędziów, za których bierze odpowiedzialność. Myśmy zgłosili takich sędziów, którzy naszym zdaniem byli gotowi współdziałać w ramach reformy sądownictwa” – sprawozdanie stenograficzne 3. posiedzenie Senatu RP X kadencji, 15 stycznia 2020 r.).

To powoduje, że systemowo wybory dokonywane przez [KRS] nie mają charakteru niezależnego od interesu politycznego, co rzutuje na ocenę spełnienia przez osoby powołane na wniosek [KRS] na urząd sędziego obiektywnych przesłanek bezstronności i niezawisłości. Innymi słowy: polityczne zdominowanie [KRS] powoduje, że zachodzi wysokie prawdopodobieństwo rozstrzygania konkursów na stanowisko sędziowskie nie według kryteriów merytorycznych, lecz lojalności politycznej lub poparcia dla

sprzecznych z Konstytucją RP reform większości parlamentarnej dotyczących wymiaru sprawiedliwości [...].

39. Zasadniczy wpływ Ministra Sprawiedliwości będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym na kształtowanie składu [KRS] (potwierdzony w jego wcześniej wspomnianej, oficjalnej deklaracji na forum Senatu RP), a przez to na rozstrzygnięcia podejmowane przez ten organ w przedmiocie powołania na stanowisko sędziego, podważa obiektywne warunki bezstronności w sprawach, w których w składzie sądu miałyby brać udział osoba w ten sposób powołana na stanowisko sędziego, a Prokurator Generalny lub kierowana przez niego prokuratura miałyby być stroną takiego postępowania.

40. Przeprowadzanie wadliwie zorganizowanych konkursów na urząd sędziego przez [KRS], która strukturalnie utraciła przymiot niezależności było dokonywane w warunkach długotrwałego, intencjonalnego działania podejmowanego przez przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, nakierowanego na generalne podważenie zaufania do sądów, do ich bezstronności i niezależności [...].

126. W odniesieniu do braku niezależności KRS Sąd Najwyższy w pełni podzielił wnioski zawarte w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. i stwierdził, co następuje:

„42. [...] Sąd Najwyższy w składzie wydającym niniejszą uchwałę w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, zgodnie z którym tak ukształtowana [KRS] nie jest organem niezależnym, lecz działa jako organ podporządkowany bezpośrednio władzy politycznej. Prowadzone przez [KRS] konkursy na urząd sędziego miały i mają wobec tego charakter wadliwy, prowadzący do zasadniczej wątpliwości co do motywów występowania z wnioskiem o powołanie konkretnych osób na urząd sędziego. Niezależnie od tego, tworzenie faktycznych i prawnych przeszkód zmierzających do uniemożliwienia usunięcia wątpliwości co do legalności powołania poszczególnych członków [KRS], przybierające wręcz postać bezprawnej odmowy wykonywania orzeczeń sądowych, powoduje, że stabilność i prawomocność decyzji [KRS] może być trwale kwestionowana i staje się przedmiotem sporu politycznego, który stawia pod znakiem zapytania neutralność osób wskazanych przez [KRS]”.

127. W odniesieniu do konsekwencji stwierdzenia, że KRS nie była organem niezależnym w procesie powoływania sędziów do różnych sądów, Sąd Najwyższy stwierdził:

„45. Brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa prowadzi do wadliwości procedury powołania na urząd sędziego. Wadliwość ta, a także jej wpływ na naruszenie standardu niezawisłości i bezstronności sądu, podlega jednak stopniowaniu. Przede wszystkim zasadniczo różna jest skala i zakres procesowych skutków wadliwości powołania na urząd sędziego w zależności od typu sądu, do którego następuje powołanie i miejsca tego sądu w strukturze organów wymiaru sprawiedliwości. Status sędziego sądów powszechnych i wojskowych jest inny niż status sędziego Sądu Najwyższego. [...] Skala uchybień w postępowaniach konkursowych związanych z powoływaniem sędziów sądów powszechnych i wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego w okresie od zmian normatywnych przeprowadzonych w 2017 r. była różna, zdecydowanie jednak poważniejsza przy obsadzeniu stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym [...]”.

128. Jeśli chodzi o Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, Sąd stwierdził:

„45. [...]Skala uchybień w postępowaniach konkursowych związanych z powoływaniem sędziów sądów powszechnych i wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego w okresie od zmian normatywnych przeprowadzonych w 2017 r. była różna, zdecydowanie jednak poważniejsza przy obsadzeniu stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym [...].

Osoby, które zgłosiły wnioski o powołanie ich na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego – jako prawnicy, posiadający rozeznanie w obowiązującym prawie i umiejętności jego wykładni – musiały być świadome zasadniczych zastrzeżeń dotyczących nowych procedur objęcia urzędu sędziego Sądu Najwyższego oraz statusu i obsady Krajowej Rady Sądownictwa, jako organu uczestniczącego w postępowaniu zmierzającym do obsadzenia stanowisk sędziowskich. Osoby te wiedziały także o tym, że uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu ich kandydatur Prezydentowi RP zostały zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez innych uczestników konkursów. Kandydaci do Izby Cywilnej, Karnej oraz Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wiedzieli, że Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, które ich dotyczyły, a mimo to przyjęły powołania na stanowisko sędziów tego Sądu [...].

Warto przy tym pamiętać, że ze względu na wykreowaną przez ustawę o Sądzie Najwyższym z 2017 r. strukturę tego Sądu, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych została obsadzona wyłącznie przez sędziów powołanych w nowych konkursach. Fakt, że Izba ta została w ten sposób obsadzona w całości, tj. zajęte zostały wszystkie przewidziane w niej miejsca (20), sprawia, że obecnie nie ma możliwości przeniesienia do tej Izby innego sędziego. To powoduje, że korzystanie z prewencyjnego wniosku o wyłączenie sędziego tej Izby nie daje gwarancji obiektywnej oceny sprawy, gdyż w rozpoznaniu wniosku uczestniczą sędziowie powołani w tak samo wadliwym postępowaniu, których ewentualny zarzut braku niezawisłości i bezstronności dotyczy w takim samym stopniu, co sędziego, objętego wnioskiem. Nie są też oni zainteresowani tym, by oceniać w jakim stopniu wadliwość tego postępowania (nawet jeśli przyznają, że miała ona miejsce, zob. uchwała składu siedmiu sędziów podjęta w dniu 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19) wpływa na postrzeganie ich własnej niezawisłości i bezstronności. Sędziowie powołani we wskazanych konkursach podejmowali rozstrzygnięcia w kwestiach ich dotyczących, nie przestrzegając ustawowych norm nakazujących im wyłączenie się z urzędu z rozpoznawania sprawy bezpośrednio ich dotyczącej (zob. choćby cytowana uchwała z dnia 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19).

Nie bez znaczenia jest także to, że do wyłącznej kompetencji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpatrywanie odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa dotyczących kandydatów na stanowiska sędziów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych. Oznacza to, że Izba w całości złożona z wadliwie powołanych sędziów kontroluje prawidłowość powołania – na wniosek tak samo ukształtowanej [KRS] – innych sędziów”.

129. W uwagach końcowych Sąd Najwyższy odniósł się m.in. do aktualnej sytuacji polskiego sądownictwa:

„59. Obecna niestabilność w polskim wymiarze sprawiedliwości ma swoje źródło w dokonywanych w ostatnich latach zmianach ustroju sądów, naruszających zarówno standard konstytucyjny, jak i wynikający z Traktatu o UE, Karty Praw Podstawowych oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Dominującym motywem tych zmian było podporządkowanie sędziów i sądów władzy politycznej oraz dokonanie zmian personalnych w poszczególnych sądach, w tym

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

w Sądzie Najwyższym. Dotyczyło to zarówno procesu wyłaniania sędziów i organów uczestniczących w tej procedurze, jak też systemu awansów sędziów, a także ich dyscyplinowania. Szczególny charakter miała jaskrawo niekonstytucyjna próba usunięcia części sędziów Sądu Najwyższego oraz skrócenia kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co stanowiło kwestionowanie legitymacji tego organu.

Zmiany ustawowe doprowadziły do powstania wątpliwości, dotyczących legitymacji do wydawania orzeczeń przez sędziów powołanych do pełnienia urzędu w nowych procedurach. Polityczna motywacja dokonywanych zmian spowodowała, że zagrożone zostały obiektywne warunki do postrzegania sędziów i sądów jako organów bezstronnych i niezawisłych. Sąd Najwyższy dostrzega, że dokonywane z naruszeniem konstytucyjnych procedur upolitycznienie sądów i podporządkowywanie ich większości parlamentarnej tworzy stały mechanizm podważania legitymacji określonych sędziów oraz kwestionowania wydawanych przez nich wyroków sądowych przy każdej kolejnej zmianie władzy politycznej. Niezależnie od tego, upolitycznienie sądów prowadzi do odstąpienia od standardu niezawisłości i bezstronności tych sądów wymaganych przepisami prawa unijnego i międzynarodowego, w szczególności art. 47 [Karty] oraz art. 6 ust. 1 [Konwencji].

To z kolei prowadzi do stanu niepewności w perspektywie uznawania orzeczeń wydawanych przez polskie sądy w unijnej przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa. Już obecnie, z powołaniem się na niedochowanie tego standardu, sądy w niektórych krajach UE wstrzymują się z tą współpracą, kwestionując orzeczenia wydawane przez polskie sądy. Należy mieć świadomość, że uchwała Sądu Najwyższego nie jest w stanie zniwelować wszystkich zagrożeń, do jakich doszło w funkcjonowaniu polskiego wymiaru sprawiedliwości na poziomie ustrojowym. W istocie wyłącznie może to uczynić ustawodawca, przywracając zgodne z Konstytucją RP i prawem unijnym regulacje dotyczące wymiaru sprawiedliwości.

Sąd Najwyższy może co najwyżej uwzględniać te zagrożenia i cel, jakim jest stabilność orzecznictwa sądowego oraz bezpieczeństwo prawne obywateli, dokonując wykładni przepisów, których zadaniem jest gwarantowanie wydania orzeczenia w konkretnej sprawie przez bezstronny i niezawisły sąd. Dokonując wykładni wskazanych we wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego przepisów postępowania karnego i cywilnego, Sąd Najwyższy miał przy tym na względzie konsekwencje wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 oraz obowiązek wskazania w systemie prawnym tych rozwiązań ustawowych, które dałyby możliwość zachowania gwarancji wydania w sprawie orzeczenia przez sąd bezstronny i niezawisły, mimo wątpliwości, które rodzą kolejne zmiany ustawowe odnoszące się do statusu sędziów”.

Sąd Najwyższy zakończył uchwałę w następujący sposób:

„60. [...] Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Dotyczy to w szczególności Karty Praw Podstawowych. W przypadku więc kolizji regulacji ustawowych z normami wynikającymi z tego aktu prawnego, sąd polski zobowiązany jest pominąć taką regulację ustawową przy wydawaniu orzeczenia.

Należy w tym kontekście *in extenso* przytoczyć raz jeszcze zasadę wielokrotnie powtarzaną w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE [...]: „nie do pogodzenia z wymogami wynikającymi z samej natury prawa wspólnotowego byłyby przepisy krajowe, jak również praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, które prowadziłyby do zmniejszenia skuteczności prawa wspólnotowego, pozbawiając sąd

krajowy orzekający w sprawie i stosujący prawo wspólnotowe możliwości uczynienia wszystkiego, co konieczne, aby uchylić stosowanie prawa krajowego stojącego na przeszkodzie (nawet tymczasowo) pełnej skuteczności norm wspólnotowych.” Jest tak ponieważ „sąd krajowy, który stosuje prawo wspólnotowe, ma obowiązek zapewnić pełną jego skuteczność, a gdy jest to konieczne odmówić stosowania przepisów niezgodnych z prawem wspólnotowym nawet wówczas, gdy zostały przyjęte później, niż akt prawa wspólnotowego” (wyrok z dnia 9 marca 1977 r., C-106/77).

Ustawa albo rozstrzygnięcie jakiegokolwiek krajowego organu nie może więc wyłączyć stosowania przez sąd polski prawa Unii Europejskiej, zakazywać wykładni polskiego prawa w zgodzie z prawem Unii Europejskiej ani tym bardziej wprowadzać jakichkolwiek restrykcji lub sankcji wobec sędziów, którzy w ramach swojej kompetencji jurysdykcyjnej, działając jako sąd, respektują obowiązki wynikające z przynależności Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

Gdyby jednak miało się okazać, że przepisy polskiej Konstytucji, a w szczególności art. 179, stanowiący, iż sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek [KRS], miałyby wykluczać możliwość badania, czy orzekający w danej sprawie sąd jest niezawisły i bezstronny, to wówczas dochodziłoby do fundamentalnej kolizji polskich przepisów konstytucyjnych z art. 47 [Karty]. Na obszarze Unii Europejskiej niezawisłość i bezstronność sądów musi mieć wymiar realny, a przymiotów tych nie można w sposób niepodważalny zadekretować przez sam fakt otrzymania nominacji na urząd sędziego z rąk Prezydenta RP”.

130. W ślad za uchwałą Ministerstwo Sprawiedliwości opublikowało na swojej stronie internetowej oświadczenie, które w dosłownej (z podkreśleniem) angielskiej wersji brzmi następująco:

„Oświadczenie w sprawie uchwały Sądu Najwyższego

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. jest nieważna. Została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Narusza art. 179, art. 180 ust. 1 oraz art. 10 Konstytucji RP. Wbrew obowiązującym przepisom ustawowym Sąd Najwyższy podjął uchwałę w postępowaniu w sprawie podważenia statusu sędziów powołanych z udziałem obecnej [KRS].

Postępowanie to uległo zawieszeniu z mocy prawa 22 stycznia 2020 r. z chwilą wszczęcia przed Trybunałem Konstytucyjnym sporu kompetencyjnego między Sądem Najwyższym a Sejmem i Prezydentem RP. Do czasu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nie wolno podejmować działań w tej sprawie. Uchwała Sądu Najwyższego jest więc z mocy prawa nieważna.

Zgodnie z Ustawą o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczęcie sporu kompetencyjnego powoduje zawieszenie z mocy prawa postępowania przed Sądem Najwyższym. Wszystkie czynności Sądu w okresie zawieszenia są nieważne. Do czasu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nie wolno podejmować działań w sprawie. Strona sporu nie może sama oceniać, czy do sporu doszło. Konstytucja przyznała to uprawnienie jedynie Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Istota sporu polega na tym, że żaden sąd nie może badać, a tym bardziej kwestionować nominacji sędziowskich, ani ustaw regulujących statusu sędziów i sposobu wyboru kandydatów. Sąd Najwyższy nie może zatem wkraczać w kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, Prezydenta RP ani Sejmu, a idąc dalej, nawet Trybunału Konstytucyjnego, który sprawą Krajowej Rady Sądownictwa się już zajmował i uznał aktualne brzmienie ustawy za zgodne z Konstytucją.

Postępowanie przed Sądem Najwyższym należało zawiesić także dlatego, że przed Trybunałem Konstytucyjnym rozpoznawana jest sprawa dotycząca przepisu kodeksu postępowania cywilnego, którego dotyczy ta uchwała (tj. art. 379 pkt 4 k.p.c.).

Uchwała składu trzech izb Sądu Najwyższego jako niezgodna z prawem nie wywołuje skutków prawnych. Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do badania i oceny, czy udział w składzie sędziiego sądu powszechnego, wojskowego lub Sądu Najwyższego, powołanego na stanowisko sędziiego przez prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa po 2018 r., powoduje nieważność postępowania. Żaden organ, także sądowy, nie może bowiem kwestionować powołania i inwestytury sędziiego.

Ponadto po wejściu w życie ustawy z 20 grudnia 2019 roku gwarantującej konstytucyjny porządek w wymiarze sprawiedliwości i usprawniającej pracę sądów, uchwała Sądu Najwyższego tym bardziej stanie się bezprzedmiotowa. Nowa ustawa usuwa bowiem pojawiające od niedawna wątpliwości dotyczące możliwości kwestionowania statusu sędziów powołanych przez Prezydenta RP. Stwierdza niedopuszczalność takich czynności, zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Biuro Komunikacji i Promocji

Ministerstwo Sprawiedliwości”.

(e) Sprawa W. Ż.

131. Pan W.Ż. jest sędzią Sądu Okręgowego w Krakowie. W dniu 27 sierpnia 2018 r. prezes tego sądu podjął decyzję o przeniesieniu W.Ż. ze stanowiska w sądzie drugiej instancji do wydziału cywilnego sądu pierwszej instancji. W.Ż. był członkiem i rzecznikiem prasowym „starej” KRS i publicznie krytykował przeprowadzoną przez partię rządzącą reorganizację sądownictwa w Polsce. Swoje przeniesienie uznał za *de facto* degradację i odwołał się od tej decyzji do KRS.

132. W dniu 21 września 2018 r. KRS podjęła uchwałę, w której postanowiła umorzyć postępowanie w sprawie W.Ż. Kolejne odwołanie W.Ż. wniósł do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego.

133. Ze względu na to, że odwołanie przekazano do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, w dniu 14 listopada 2018 r. W.Ż. wystąpił z wnioskiem o wyłączenie wszystkich sędziów orzekających w tej Izbie od rozpoznania sprawy. Utrzymywał, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – ze względu na jej ramy ustrojowe i sposób wyboru członków przez „nową” KRS – nie może rozpoznać jego odwołania w sposób niezależny i bezstronny w składzie, w którym zasiadaliby którykolwiek jej członkowie.

134. W dniu 8 marca 2019 r. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w składzie jednoosobowym (konkretnie, A.S.) odrzuciła odwołanie W.Ż. od uchwały KRS ze względu na jego niedopuszczalność (sygn. akt I NO 47/18). Sędzia A.S. nie dysponował aktami sprawy (ponieważ w międzyczasie przekazano je do Izby Cywilnej), a w tym czasie toczyło się postępowanie w przedmiocie wyłączenia wszystkich sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

135. W dniu 20 marca 2019 r. Izba Cywilna Sądu Najwyższego (sygn. akt III CO 121/18) odroczyła rozpoznanie wniosku W.Ż. o wyłączenie sędziów i *przedstawiła do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienie prawne*. Sąd Najwyższy podkreślił, iż wykonanie uchwały KRS nr 331/2018 zostało wstrzymane w dniu 27 września 2018 r. i od uchwały wniesiono liczne odwołania. Mimo to w dniu 10 października 2018 r. Prezydent RP wręczył akty powołania kandydatom, w stosunku do których KRS przedstawiła wnioski o powołanie na urząd sędziego (zaś w przypadku A.S. dokonał tego w dniu 20 lutego 2019 r.; zob. także paragrafy 31 i 37-39 powyżej). Sąd Najwyższy sformułował następujące zagadnienia do rozstrzygnięcia:

„1. Czy postanowienie o odrzuceniu wniesionego do Sądu Najwyższego odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, wydane w jednoosobowym składzie, w którym zasiadała osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego mimo uprzedniego zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały Krajowej Rady Sądownictwa obejmującej wniosek o powołanie tej osoby do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego i niezakończenia postępowania przed Naczelny Sąd Administracyjny do chwili doręczenia aktu powołania, istnieje w znaczeniu prawnoprocesowym i kończy postępowanie wszczęte wniesieniem tego odwołania?

2. Czy znaczenie dla rozstrzygnięcia zagadnienia określonego w punkcie 1 ma okoliczność, że Naczelny Sąd Administracyjny przed doręceniem aktu powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego [osobie, w stosunku do której KRS przedstawiła wniosek o powołanie] wstrzymał wykonanie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 388 § 1 w związku z art. 398(21) [Kodeksu postępowania cywilnego] i z art. 44 ust. 3 [ustawy o KRS z 2011 r.]?”.

136. W dniu 21 maja 2019 r. Izba Cywilna Sądu Najwyższego wydała postanowienie w przedmiocie ww. zagadnień (sygn. akt III CZP 25/19) i zwróciła się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wniosek został przekazany do TSUE w dniu 26 czerwca 2019 r. (zob. paragraf 201 poniżej).

Sąd Najwyższy zwrócił się do TSUE z następującym pytaniem:

„Czy art. 2, art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 19 ust. 1 drugi akapit [TUE] w związku z art. 47 [Karty Praw Podstawowych] i z art. 267 [TFUE] należy interpretować w ten sposób, że nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii Europejskiej sąd, w którego jednoosobowym składzie zasiada osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego z rażącym naruszeniem reguł prawa Państwa Członkowskiego dotyczących powoływania sędziów, w szczególności polegającym na powołaniu tej osoby do pełnienia urzędu sędziego mimo uprzedniego zaskarżenia do właściwego sądu krajowego (Naczelnego Sądu Administracyjnego) uchwały organu krajowego ([KRS]) obejmującej wniosek o jej powołanie do pełnienia urzędu sędziego, mimo wstrzymania wykonania tej uchwały zgodnie z prawem krajowym oraz mimo niezakończenia postępowania przed właściwym sądem krajowym (Naczelny Sąd Administracyjny) przed doręceniem aktu powołania?”.

W swoim uzasadnieniu Sąd Najwyższy uznał, że A.S. został powołany do pełnienia urzędu sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

Sądu Najwyższego z rażącym naruszeniem prawa krajowego dotyczącego powoływania sędziów. W tym zakresie Sąd Najwyższy orzekł:

„22. W zakresie istotnym dla zagadnienia prawnego rozpatrywanego przez skład powiększony Sądu Najwyższego naruszenie to polegało przede wszystkim na tym, że A. S. został powołany przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego mimo uprzedniego zaskarżenia przez innych uczestników postępowania nominacyjnego uchwały KRS nr 331/2018, obejmującej wniosek o jego powołanie, do Naczelnego Sądu Administracyjnego i niezakończenia postępowania przed tym Sądem przed doręczeniem mu aktu powołania.

23. Zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie w Polsce są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Konieczne jest współdziałanie – w ujęciu chronologicznym – dwóch konstytucyjnych organów państwa, które wzajemnie się dopełniają [pominięto odniesienia do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego]. Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa nie jest opinią, lecz ma znaczenie konstytutywne, gdyż dopiero po jego złożeniu do Prezydenta RP powstaje jego kompetencja do powołania osoby objętej wnioskiem do pełnienia urzędu sędziego [...].

26. Prezydent RP nie może powołać uczestnika postępowania nominacyjnego do pełnienia urzędu sędziego nie tylko wtedy, gdy w ogóle brak wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, ale również wówczas, gdy wniosek taki został sformułowany, tj. podjęta została stosowna uchwała Rady, ale byt prawny tego wniosku, zawartego w uchwale, pozostaje w zawieszeniu wskutek wniesienia odwołania od uchwały i tym samym poddania jej kontroli sądowej zgodnie z przepisami ustawy. W sytuacji, w której przed wręczeniem uczestnikowi postępowania nominacyjnego aktu powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego uchwała obejmująca wniosek o jego powołanie została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, byt prawny uchwały stał się zależny od orzeczenia tego Sądu. Uwzględnienie odwołania mogło skutkować następczym brakiem przesłanki powołania do pełnienia urzędu sędziego, dopóki zatem postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nie było zakończone, dopóty nie było warunków do realizacji przez Prezydenta RP konstytucyjnej prerogatywy do powołania do pełnienia urzędu sędziego wobec braku stabilnej podstawy, na której opiera się wykonanie tej prerogatywy.

[27.] Założenia tego nie podważają unormowania kształtujące w wyjątkowy sposób zakres i chwilę uprawomocnienia się uchwały Krajowej Rady Sądownictwa na wypadek, gdy uchwała ta nie została zaskarżona przez wszystkich uczestników postępowania nominacyjnego (art. 44 ust. 1b ustawy o KRS) i określające skutek uchylenia zaskarżonej uchwały o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego (art. 44 ust. 4 ustawy o KRS). Od chwili zaskarżenia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa wyłącznie do Naczelnego Sądu Administracyjnego należała ocena, czy istnieją podstawy do uchylenia uchwały, a także to, w jakim zakresie – w granicach zaskarżenia – nastąpi ewentualne uchylenie uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny mógł korzystać z różnych metod wykładni celem rozstrzygnięcia wątpliwości na tle interpretacji art. 44 ust. 1b i art. 44 ust. 4 ustawy o KRS, w tym wykładni prokonstytucyjnej i prounijnej, wykorzystując dostępne mu instrumenty prawne. Zabiegi te zostały przez Naczelny Sąd Administracyjny podjęte, czego przejaw stanowi postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2018 r. (pkt 6), w którym Sąd ten skierował pytania prejudycjalne dotyczące w szczególności zgodności z właściwymi przepisami unijnymi regulacji zawartych w art. 44 ust. 1b i art. 44 ust. 4 ustawy o KRS (sprawa C-824/18)[“].

Sąd Najwyższy uznał, w procedurze powołania A.S. do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych doszło do naruszenia art. 176 Konstytucji, na co składały się następujące czynniki:

„28. [...] Po pierwsze, Prezydent RP powołał A. S. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w sytuacji, w której był prawny uchwały KRS nr 331/2018, obejmującej wniosek o jego powołanie, nie był trwały. Nie została spełniona – rozumiana funkcjonalnie – przesłanka, aby powołanie do pełnienia urzędu sędziego nastąpiło na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa; wniosek taki nie tylko musi istnieć, ale musi mieć również trwały byt prawny, który nie może być podważony.

Po drugie, powołanie nastąpiło w istocie przy założeniu, że uchwała KRS nr 331/2018 w wyniku kontroli sądowej nie zostanie uchylona przez Naczelny Sąd Administracyjny. Takie powołanie nie spełniało wymagania powołania sędziego na czas nieoznaczony, gdyż miało charakter warunkowy. Ewentualne uchylenie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w wyniku jej sądowej kontroli, skutkujące następczym odpadnięciem przesłanki powołania w postaci wniosku Rady, powodowałoby także następczy upadek powołania do pełnienia urzędu sędziego, przy czym odrębną kwestią jest to, czy skutek ten działałby *ex tunc* czy *ex nunc*.

29. Doszło ponadto do naruszenia zasady podziału i równoważenia się władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) wraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji). W myśl tych zasad organy każdej z władz muszą działać w swoim zakresie, respektować zakres działania pozostałych władz i nie wkraczać – bez podstawy – w zakres działania innej władzy. Względ na konstytucyjną pozycję Naczelnego Sądu Administracyjnego jako organu władzy sądowiczej, powierzenie mu zgodnie z ustawą kompetencji w zakresie kontroli – w rozważanym przypadku – zgodności z prawem uchwał Krajowej Rady Sądownictwa i na konieczność respektowania przyszłego wyniku postępowania przed tym Sądem [...] powoduje, że prerogatywa Prezydenta RP do powołania do pełnienia urzędu sędziego nie mogła być realizowana przed zakończeniem postępowania przed tym Sądem. Przez to, że akt powołania został wręczony przed zakończeniem kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa przez Naczelny Sąd Administracyjny, doszło do ingerencji władzy wykonawczej w sferę zastrzeżoną dla tego Sądu. Prezydent RP wykonał prerogatywę, zanim Naczelny Sąd Administracyjny przesądził o wyniku zaskarżenia uchwały, nie czekając na sądową ocenę zarzutów podniesionych przeciw uchwale, chociaż były one powszechnie znane i bardzo poważne (pkt 31).

30. Istotną okolicznością w sprawie jest również to, że Prezydent RP powołał A.S. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego nie tylko pomimo zaskarżenia uchwały KRS 331/2018 obejmującej wniosek o jego powołanie i niezakończenia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym do chwili powołania, ale również wbrew wcześniej wydanemu postanowieniu tego Sądu z dnia 27 września 2018 r., w którym zostało wstrzymane wykonanie przedmiotowej uchwały (pkt 4). Wstrzymanie wykonania uchwały Krajowej Rady Sądownictwa było dodatkową okolicznością powodującą, że uchwała ta nie mogła stanowić skutecznego wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w ujęciu art. 179 Konstytucji. Postanowienie o wstrzymaniu wykonania uchwały, jako formalnie prawomocne, było wiążące dla uczestników postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, tego Sądu i dla innych sądów (chodzi między innymi o Sąd Najwyższy) oraz innych organów państwowych (obejmuje to także Krajową Radę Sądownictwa i Prezydenta RP) i organów administracji publicznej [...]. Doszło więc do oczywistego zignorowania prawomocnego orzeczenia sądowego przez Prezydenta RP, jak i przez A. S., który pomimo wydania tego postanowienia przyjął akt powołania”.

Sąd Najwyższy nadto uznał, że naruszenia prawa krajowego stwierdzone powyżej miały charakter rażący nie tylko dlatego, że dotyczyły podstawowych, konstytucyjnych zasad, lecz także ze względu na ich charakter zamierzony, co oznacza, że miały na celu pozbawienie sensu kontroli sądowej uchwały nr 331/2018 dokonywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny:

„32. [...] Po pierwsze, powołanie A. S. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego nastąpiło, mimo że zaskarżenie uchwały i podnoszone wobec niej wątpliwości były powszechnie znane. Prezydent RP nie wstrzymał się z powołaniem do czasu, aż postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zostanie zakończone, wątpliwości zostaną przez ten Sąd wyjaśnione, a los uchwały KRS nr 331/2018 ostatecznie przesądzony.

Po drugie, u podstaw wykonania prerogatywy przez Prezydenta RP w zaistniałych okolicznościach leżało założenie prezentowane w judykaturze, że powołanie do pełnienia urzędu sędziego przez Prezydenta RP nie może być w żaden sposób podważone, w tym na drodze sądowej [...]. Wykonanie prerogatywy miało doprowadzić do nieodwracalnych skutków prawnych w postaci skutecznego powołania do pełnienia urzędu sędziego, choćby miało się okazać, że postępowanie nominacyjne dotknięte było wadami prawnymi. [...]

33. Naruszenia, o których mowa w niniejszej sprawie, ich rażący i intencjonalny charakter, wpisują się w szerszy kontekst działań podejmowanych w Polsce w celu uniemożliwienia sądowej kontroli uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego podjętych po wejściu w życie ustawy o SN [...]”.

Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, iż ustalenie, że powołanie A.S. do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa polskiego, może uzasadniać wniosek, iż udział takiej osoby w składzie sędziowskim uniemożliwił uznanie takiego składu za sąd ustanowiony ustawą w rozumieniu prawa Unii Europejskiej i Konwencji. W tym względzie Sąd Najwyższy powołał się na wyrok Trybunału w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* (nr 26374/18, 12 marca 2019 r.).

TSUE wydał wyrok w dniu 6 października 2021 r. (zob. paragraf 203 poniżej).

2. Orzecnictwo Trybunału Konstytucyjnego

(a) Wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt K 25/07)

137. W dniu 18 lipca 2007 r. Trybunał Konstytucyjny zbadał na wniosek KRS zgodność z Konstytucją dwóch przepisów dodanych do ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. na mocy ustawy z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o KRS z 2001 r., wprowadzających zasadę *incompatibilitatis* stanowisk prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego z członkostwem w KRS. Pierwszy z zaskarżonych przepisów (art. 25a) stanowił, że 1) sędzia wybrany na członka KRS nie może być powołany na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu, oraz że 2) że powołanie na takie

stanowisko wygasa z chwilą wyboru do KRS. Drugi z zaskarżonych przepisów (art. 5) rozciągnął zasadę zawartą w art. 25a na sędziów zasiadających w KRS w toku ich kadencji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że oba przepisy są niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, a drugi z tych przepisów jest również niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Jeśli chodzi o pozycję ustrojową KRS, Trybunał Konstytucyjny uznał, że KRS jest konstytucyjnym, kolegialnym organem państwa, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą. Odpowiednia część wyroku brzmi:

„Ustrojodawca, nadając Radzie kompetencje związane z gwarancyjną funkcją ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wprowadził również mechanizm chroniący niezależność Rady. Art. 187 ust. 1 Konstytucji stanowi, że skład KRS ma charakter mieszany: łączy przedstawicieli środowiska sędziowskiego (z obligatoryjnym udziałem Prezesów SN i NSA), przedstawicieli władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości i osoby powołanej przez Prezydenta RP) oraz czterech posłów i dwóch senatorów). Konstytucja [z 1997 r.] wprowadziła – w odróżnieniu od wcześniejszych przepisów ustrojowych – konstytucyjne reguły dotyczące składu Rady, określiła kadencję jej członków oraz sposób ich powoływania i wybierania. Konstytucja nadała znaczną przewagę pochodzącym z wyboru sędziom sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz sędziom Sądu Najwyższego w składzie Rady. Regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady”.

Trybunał Konstytucyjny orzekł również, że członkowie KRS powinni być sędziami i być wybierani przez sędziów:

„4. Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej [KRS]. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w [KRS]. Wybór jest dokonywany spośród czterech wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji grup sędziów. Nie przewidziano w Konstytucji możliwości [...] odwołania [sędziów-członków KRS], wskazując czteroletnią ich kadencję w [KRS]. Procedura wyborcza, określona w ustawie o KRS [z 2001 r.], [...] mieści się w ramach przewidzianych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, realizując zasadę wyboru sędziów przez sędziów [...]”.

(b) Wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 5/17)

138. W dniu 11 kwietnia 2017 r. Prokurator Generalny, pełniący jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją kilku przepisów ustawy o KRS obowiązującej w istotnym dla sprawy czasie.

139. W dniu 20 czerwca 2017 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w tej sprawie. Uznał, że przepisy regulujące procedurę wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych i sądów administracyjnych są niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 Konstytucji. Zaskarżone przepisy wprowadziły nieuzasadnione zróżnicowanie w odniesieniu do wyboru sędziów poszczególnych szczebli sądów

powszechnych i administracyjnych do KRS oraz nie zapewniły równych szans kandydowania na członka KRS. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżone przepisy nierówno traktowały sędziów sądów rejonowych i okręgowych względem sędziów sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych względem sędziów sądów okręgowych. To samo dotyczyło sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w porównaniu z sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego.

140. Po drugie Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 13 ust. 3 ustawy o KRS z 2011 r., interpretowany w ten sposób, że kadencja członków KRS wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych ma charakter indywidualny, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji.

141. W swoich uwagach ogólnych Trybunał Konstytucyjny zauważył, że KRS jest organem konstytucyjnym, którego zadaniem jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zauważył również, że KRS nie jest organem władzy sądowniczej, a zatem standardy konstytucyjne dotyczące sądów i trybunałów nie mają zastosowania do KRS. Nie należy też traktować KRS jako elementu samorządu sędziowskiego. Mieszany skład Rady powoduje, że jest ona organem zapewniającym równowagę i współdziałanie władzy. W odniesieniu do wyboru sędziów-członków KRS, Trybunał Konstytucyjny w odpowiednim zakresie orzekł:

„Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie nie zgadza się ze stanowiskiem zajęтым [przez Trybunał Konstytucyjny] w wyroku [z dnia 18 lipca 2007 r.] o sygn. K 25/07, że Konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być sędziowie-[członkowie KRS] wybierani przez sędziów. Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi jedynie, że osoby te [sędziowie-członkowie KRS] są wybierane spośród sędziów. Ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać tych sędziów. Zatem z Konstytucji wynika, kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sędziów do KRS wybierali sędziowie. Jednak nie można się zgodzić z twierdzeniem, że piastunem czynnego prawa wyborczego muszą tu być wyłącznie gremia sędziowskie. O ile art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że do KRS posłowie wybierani są przez Sejm, a senatorowie przez Senat, o tyle w stosunku do sędziów członków KRS nie ma w tym zakresie żadnych wytycznych konstytucyjnych. To znaczy, że Konstytucja nie przesądza tego, kto może wybierać w skład KRS sędziów. Z tego względu należy stwierdzić, że w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził:

“[...] Ustawodawca ma dość szeroką swobodę w kształtowaniu ustroju KRS, a także zakresu jej działania, trybu pracy oraz sposobu wyboru jej członków. Kompetencja ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona.

Jej granice wyznaczają:

po pierwsze – zadanie Rady, a więc działanie mające na celu strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów;

po drugie – określony konstytucyjnie skład Rady: o ile bowiem ustawa może uregulować sposób wyboru członków Rady, o tyle nie może modyfikować jej substratu osobowego, wyznaczonego w art. 187 ust. 1 Konstytucji [...]”.

142. W składzie orzekającym zasiadał sędzia M.M. jako sprawozdawca. Kwestia, czy skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego, w którym zasiadał sędzia M.M., był „sądem ustanowionym ustawą”, została poruszona w przywołanej wyżej sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* Trybunał orzekł, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w tym zakresie.

(c) Wyrok z 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18)

143. W dniu 2 listopada 2018 r. KRS złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o KRS z 2011 r. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r.

144. W dniu 25 marca 2019 r. zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający zgodność z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 oraz art. 173 i art. 186 ust. 1 Konstytucji artykułu 9a ustawy o KRS z 2011 r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r., dotyczącego sposobu powoływania przez Sejm członków sędziów KRS.

Po drugie Trybunał uznał, że art. 44 ust. 1a ustawy o KRS z 2011 r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r., dotyczący procedury kontroli sądowej poszczególnych uchwał KRS w sprawie wyboru sędziów i niewyrażenia zgody na powołanie kandydatów, jest niezgodny z art. 184 Konstytucji RP.

(d) Wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt U 2/20)

145. W dniu 24 lutego 2020 r. *Prezes Rady Ministrów* skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. z przepisami Konstytucji RP, Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Konwencji.

146. W dniu 20 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok stwierdzający niezgodność uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 roku z art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji, art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 6 ust. 1 Konwencji. Trybunał stwierdził, że postanowienia Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu sędziego nie mogą podlegać żadnej kontroli, w tym kontroli Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny wydał rzeczony wyrok w składzie, w którym zasiadał sędzia M.M. Wyrok opublikowano w Dzienniku Urzędowym w dniu 21 kwietnia 2020 r. W szczególności Trybunał orzekł (pominięto odniesienia):

“[...] Cztery jednostki redakcyjne uchwały [Sądu Najwyższego], stanowiące całość treści przedmiotu kontroli, wprowadzają i regulują nowość normatywną (nieznaną innym aktom prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności Konstytucji), polegającą na tym, że sądy powszechne, wojskowe i Sąd Najwyższy mogą kontrolować i ograniczać prawo sędziego do orzekania wyłącznie w oparciu o fakt powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS, której członkowie będący sędziami zostali wybrani przez Sejm, a nie przez gremia sędziowskie [...].

Kwestionowana uchwała [SN] jest niezgodna z art. 179 Konstytucji, ponieważ podważa charakter tego przepisu jako samodzielnej podstawy skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS, a więc jako samodzielnej, zupełnej i wystarczającej regulacji prawnej umożliwiającej wykonywanie przez Prezydenta wskazanej w tym przepisie kompetencji [...].

Zaskarżona uchwała [SN] jest niezgodna z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, ponieważ nie można jej pogodzić z istotą prerogatywy Prezydenta do powoływania sędziów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Prerogatywa Prezydenta nie podlega kontroli w żadnym trybie. Tym bardziej więc nie może stanowić przedmiotu ograniczenia czy jakiegokolwiek zawężenia interpretacyjnego dokonanego w treści podustawowego aktu normatywnego [...].”

147. W odniesieniu do art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji Trybunał Konstytucyjny orzekł, w stosownym zakresie (pominięto odniesienia):

„W szczególności zaskarżona uchwała [SN] jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji z powodu naruszenia w jej treści standardu niezależności sądu i niezawisłości sędziego obejmującej – zgodnie z orzecznictwem TSUE – dwa aspekty. Pierwszy – zewnętrzny – aspekt niezawisłości sędziego zakłada, że sąd w zakresie orzekania wykonuje swoje zadania całkowicie niezależnie, bez podlegania jakiegokolwiek hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek, oraz nie otrzymuje nakazów lub wskazówek z jakiegokolwiek źródła, dzięki czemu jest chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków (sędziów) podczas rozpatrywania przez nich sporów. Z tak nakreślonym standardem, wynikającym ze wszystkich wskazanych wzorców kontroli, nie sposób pogodzić treści zaskarżonej uchwały SN, przyznającej jednym sędziom prawo decydowania o faktycznym orzeczeniu, iż inni sędziowie powoływani przez Prezydenta mają, *de facto*, status sędziów w stanie spoczynku *ab initio*. Jak wskazuje TSUE, drugi aspekt niezawisłości sędziego – wewnętrzny – łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu, a także względem ich odpowiednich interesów, w odniesieniu do toczącego się przed sądem sporu. Czynniki ten wymaga [od sędziego] przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu sędziego w rozstrzygnięciu sporu, poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa. Aspekt ten wyklucza procedurę kwestionowania generalnego prawa sędziego do orzekania dokonywanego przez innych sędziów oraz weryfikowania przez sędziów prawidłowości postępowania poprzedzającego powołanie sędziego przez Prezydenta, jako podstawę generalnego zakwestionowania prawa takiego sędziego do orzekania. Jednakowy dystans sędziego do sporu możliwy jest wyłącznie dzięki oparciu wszelkich wniosków sądu prowadzących do rozstrzygnięcia sprawy na poszanowaniu fundamentu w postaci Konstytucji. Tak nakreślony aspekt niezawisłości sędziego wyklucza uzależnienie treści wyroku sądowego od konieczności dokonania wyboru między przepisem konstytucyjnym a treścią aktu podustawowego pozostającego w sprzeczności z Konstytucją, który jednak – wskutek regulacji ustawowej – z dużym prawdopodobieństwem mógłby stanowić przyczynę podważenia wyroku sądowego przez sąd wyższej instancji. Treści zaskarżonej uchwały SN nie można również z tego powodu pogodzić z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji”.

(e) Postanowienia z dnia 28 stycznia i 21 kwietnia 2020 r. (sygn. akt Kpt 1/20)

148. Marszałek Sejmu skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie, czy nie zachodzi „spór kompetencyjny między Sejmem a Sądem Najwyższym oraz między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym”.

149. W dniu 28 stycznia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie, na mocy którego wstrzymał stosowanie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (zob. paragrafy 114 powyżej) oraz wstrzymał kompetencję Sądu Najwyższego do wydawania uchwał dotyczących zgodności z prawem krajowym, prawem międzynarodowym oraz orzecznictwem sądów międzynarodowych ukształtowania składu KRS, trybu przedstawiania Prezydentowi RP kandydatur do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów oraz kompetencji do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez osobę powołaną przez Prezydenta RP na wniosek KRS.

150. W dniu 21 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie ostatecznie rozstrzygające kwestię „sporu kompetencyjnego”. Zarówno postanowienie tymczasowo regulujące spór, jak i go rozstrzygające, zostały wydane przez Trybunał Konstytucyjny w składzie, w którym zasiadał sędzia M.M.

Trybunał Konstytucyjny postanowił:

„1. Rozstrzygnąć spór kompetencyjny między Sądem Najwyższym a Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że⁷:

a) Sąd Najwyższy – również w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego – nie ma kompetencji do dokonywania *prawotwórczej wykładni przepisów prawa*, prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, dokonywanej w drodze [uchwały],

b) na podstawie art. 10, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 oraz art. 187 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dokonywanie zmiany w zakresie określonym w punkcie 1 lit. a należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

2. Rozstrzygnąć spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że:

a) na podstawie art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którą wykonuje na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji Sądu Najwyższego,

b) art. 183 Konstytucji nie przewiduje dla Sądu Najwyższego kompetencji do sprawowania przez ten organ nadzoru nad wykonywaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w tym dokonywania wiążącej wykładni przepisów prowadzącej do określenia warunków skuteczności wykonywania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej tej kompetencji”.

151. Trybunał Konstytucyjny stosownie orzekł, co następuje:

⁷ Tłumaczenie oparte jest na tekście dostępnym na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego, zredagowanym przez Sekretariat Trybunału.

„[...] Konstytucja w art. 144 ust. 3 pkt 17 określa prerogatywę Prezydenta – jego osobiste uprawnienie do powoływania sędziów. A art. 179 Konstytucji stanowi, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony.

[Trybunał Konstytucyjny] podtrzymuje wyrażone wcześniej stanowisko, że „sędziowie, [zgodnie z art. 179 Konstytucji,] są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony”. Konstytucja wskazuje zatem dwa podmioty biorące udział w procedurze nominacyjnej sędziów – Prezydenta i KRS. Procedura nominacji sędziowskiej w Konstytucji zakłada więc współpracę dwóch organów, z których jeden ma bezpośredni mandat społeczny, a drugi – z uwagi na udział między innymi posłów i senatorów – dysponuje mandatem pośrednim (...), choć należy zwrócić uwagę, że posłów i senatorów w dwudziestopięciosobowej KRS jest tylko sześciu (czterech posłów i dwóch senatorów). Na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja w zakresie powoływania sędziów należy do tych aktów urzędowych Prezydenta, które dla swej ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów (tak zwana prerogatywa). (...) [...] Konstytucja, powierzając kompetencje w zakresie powołania sędziów Prezydentowi, przyjmuje zatem system nominacyjny sędziów, ale o ograniczonym charakterze. Akty nominacji sędziowskich nie wymagają wprawdzie kontrasygnaty, jednakże konstytucyjny wymóg wniosku KRS stanowi znaczące zawężenie swobody działania Prezydenta w tej sytuacji. Prezydent nie może bowiem powołać dowolnej osoby spełniającej wymagania stawiane kandydatom na sędziów, lecz wyłącznie osobę, której kandydatura została rozpatrzona i wskazana przez KRS. (...) W świetle przeważających poglądów przedstawicieli doktryny nie ulega wątpliwości, że co prawda swoboda działania Prezydenta ogranicza się do zajęcia stanowiska wobec kandydata zaproponowanego przez KRS, jednakże ujęcie kompetencji w zakresie powoływania sędziów w formę prerogatywy podkreśla, że Prezydent nie ma prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku KRS [...]. Kompetencja w zakresie powoływania sędziów jest na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji prerogatywą Prezydenta, to znaczy jego osobistym uprawnieniem, które dla swej ważności nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. Jako takie pozostaje w sferze wyłącznej gestii i odpowiedzialności Prezydenta, aczkolwiek nie znaczy to, że może on działać całkowicie dowolnie – wiąza go zasady i wartości wyrażone w Konstytucji, nad której przestrzeganiem, zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek czuwać. Uszczegółowienie prerogatywy w zakresie powoływania sędziów znajduje się w art. 179 Konstytucji. Przepis ten, stanowiąc, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek KRS, na czas nieoznaczony, precyzyjnie określa kompetencje zarówno Prezydenta, jak i KRS. Do KRS należy złożenie wniosku o powołanie sędziów (wskazanie kandydatów na określone stanowiska sędziowskie) [...]”.

3. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

152. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyroki w pięciu sprawach (sygn. akt II GOK 2/18; II GOK 3/18; II GOK 5/18; II GOK 6/18 and II GOK 7/18), w tym w sprawie *A.B. przeciwko KRS* (sygn. akt II GOK 2/18), w której uznał, że KRS nie dawała wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz że obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym w maju 2018 r. (zob. paragraf 45 powyżej), jako dokonane bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, było sprzeczne z art. 144 ust. 2 Konstytucji i skutkowało wadliwą procedurą powoływania sędziów. Wszystkie wyroki zawierają identyczne uzasadnienie.

153. W szczególności Naczelny Sąd Administracyjny uznał, stosując wyroki TSUE z 19 listopada 2019 r. i 2 marca 2021 r. (zob. paragrafy 193-196 poniżej), że decydujące czynniki uzasadniające wniosek co do braku niezależności KRS były następujące:

a) Obecna KRS została ukonstytuowana w wyniku przedwczesnego zakończenia kadencji poprzednich członków KRS.

b) W przeciwieństwie do wcześniej obowiązujących przepisów, na mocy których piętnastu sędziów-członków KRS było wybieranych bezpośrednio przez sędziów, obecnie członkowie ci są wybierani przez Sejm; w rezultacie liczba członków KRS wywodzących się bezpośrednio od władz o charakterze politycznym lub przez nie mianowanych wyniosła dwadzieścia trzy z dwudziestu pięciu; nie było wśród nich przedstawicieli Sądu Najwyższego ani sądów administracyjnych, czego wymagał art. 187 ust. 2 Konstytucji, a czternastu sędziów-członków wywodziło się z sądów powszechnych.

c) Występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków w KRS – zauważono, że w praktyce niektórzy członkowie udzielili poparcia własnej kandydaturze, niektórzy wzajemnie się popierali, a za ich wyborem wyraźnie stały czynniki polityczne, np. lojalność wobec władzy ustawodawczej.

d) Sposób, w jaki obecna KRS wypełnia swój konstytucyjny obowiązek stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów – w tym względzie odnotowano, że działalność KRS pozostawała w jaskrawej opozycji do tego, czego można by oczekiwać od takiego organu, co znalazło potwierdzenie w decyzji ENCJ z 2018 r., na mocy której zawieszono KRS w prawach członka ENCJ za nieprzestrzeganie zasady ENCJ dotyczącej niezależności od władzy wykonawczej (zob. również paragraf 209 poniżej).

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął – podobnie jak TSUE w ww. wyrokach – że o ile każdy z czynników rozpatrywany oddzielnie niekoniecznie musi prowadzić do takiego wniosku, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich ukonstytuowała się KRS, budzą wątpliwości co do niezależności Rady.

W tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w całości i bez zastrzeżeń podziela ocenę tych okoliczności i faktów dokonaną przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (zob. również paragraf 97 powyżej).

Zauważył ponadto, że ponieważ wielu członków KRS zostało ostatnio awansowanych na stanowisko prezesa i wiceprezesa sądu, cały organ należało postrzegać jako ściśle i instytucjonalnie podporządkowany władzy wykonawczej, reprezentowanej przez Ministra Sprawiedliwości. Stopień zależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej nie mógł być bez znaczenia dla oceny zdolności wybranych przez nią sędziów do spełniania obiektywnych wymogów niezawisłości i bezstronności wymaganych przez art. 47 Karty Praw Podstawowych (zob. paragraf 178 poniżej). Taki skład

KRS osłabił jej zdolność do skutecznego wykonywania podstawowej funkcji, jaką jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

154. Jeśli chodzi o inne szczegóły działalności KRS, Sąd zauważył również, iż nie wydawało się, aby KRS – konstytucyjny organ powołany do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów – wypełniała ten obowiązek i respektowała stanowiska prezentowane przez instytucje krajowe i międzynarodowe. W szczególności nie sprzeciwiała się działaniom nieuwzględniającym konsekwencji prawnych wynikających z postanowienia TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19; zob. paragraf 198 poniżej).

Działania KRS w rozpatrywanej sprawie świadczyły również o tym, że celowo i bezpośrednio dążyła ona do uniemożliwienia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przeprowadzenia kontroli sądowej uchwały w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej. KRS przekazała odwołanie, które A.B. wniósł w dniu 1 października, dopiero w dniu 9 listopada 2019 r., zaś w międzyczasie przekazała uchwałę Prezydentowi, aby ten powołał przedstawionych kandydatów.

155. Wreszcie w odniesieniu do wymogu złożenia kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów na obwieszczeniu Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym z 2018 r. (zob. paragraf 26 powyżej), Naczelny Sąd Administracyjny podzielił wykładnię Sądu Najwyższego przedstawioną w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. i uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. (zob. paragrafy 97 i 114 poniżej), że akt ten wymagał dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Podkreślił, że w art. 144 ust. 3 Konstytucji nie wspomniano o tym akcie wśród wymienionych w sposób wyraźny i wyczerpujący prerogatyw Prezydenta, które dla swej ważności nie wymagają kontrasygnaty. Ponieważ przepis ten określa wyłączne kompetencje Prezydenta, a wszystkie inne akty wymagały kontrasygnaty Premiera, należało go interpretować ściśle. Nie można też stwierdzić, że czynność polegająca na obwieszczeniu o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym miała charakter pochodny względem prerogatywy Prezydenta dotyczącej powoływania sędziów na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, gdyż wykonywanie każdej kompetencji pochodnej, niewymagającej kontrasygnaty, musi być niezbędne do prawidłowej realizacji kompetencji zasadniczej.

Przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. kompetencja do obwieszczania o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym należała do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co nie miało żadnego wpływu na uprawnienie Prezydenta RP do powoływania sędziów do Sądu Najwyższego. W konsekwencji decyzja o obwieszczeniu o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym nie stanowiła aktu koniecznego dla realizacji prerogatywy Prezydenta RP dotyczącej powoływania sędziów; wręcz przeciwnie – mogła stanowić instrument

dyskrecjonalnego decydowania o chwili ewentualnego obsadzenia wolnych stanowisk w Sądzie Najwyższym.

II. ISTOTNE MATERIAŁY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

A. Organizacja Narodów Zjednoczonych

156. Podstawowe Zasady Niezależności Sądownictwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) przyjęte przez VII Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami (Mediolan, 26 sierpnia – 6 września 1985 r.) zatwierdzone rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego 40/32 z dnia 29 listopada 1985 r. i 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r. stanowią w odpowiednim zakresie, co następuje:

„10. Do sprawowania urzędu sędziego wybiera się osoby o nieskazitelnym charakterze i kompetentne, mające odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje prawnicze. Każda metoda wyboru sędziów powinna zabezpieczać przed powołaniem na urząd sędziego z niewłaściwych pobudek [...].

...

19. Wszystkie postępowania dyscyplinarne, postępowania w przedmiocie zawieszenia lub usunięcia z urzędu rozstrzyga się zgodnie z ustalonymi standardami postępowania sądowego”.

157. W dniu 5 kwietnia 2018 r. Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, Diego García-Sayán, przedstawił sprawozdanie z wizyty w Polsce (Rada Praw Człowieka ONZ, dokument A/HRC/38/38/Add.1). Odpowiednie części wniosków i zaleceń w sprawozdaniu brzmią następująco:

„IV. Wnioski

[...]

74. Po skutecznym „zneutralizowaniu” Trybunału Konstytucyjnego rząd podjął daleko idącą reformę systemu sądownictwa. Od maja do grudnia 2017 roku rządząca większość przyjęła trzy ustawy wprowadzające szeroko zakrojone zmiany w składzie i sposobie funkcjonowania sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa. Każda z tych ustaw budzi szereg obaw co do zgodności z międzynarodowymi normami prawnymi, a jeśli wziąć pod uwagę ich łączny wpływ, skutkują one poddaniem sądownictwa kontroli organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej.

75. Specjalny Sprawozdawca ostrzega polskie władze, że wdrożenie tej reformy, przeprowadzonej przez rządzącą większość w pośpiechu i bez odpowiedniej konsultacji z opozycją, organami sądowymi i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, w tym z Urzędem Rzecznika Praw Obywatelskich, może zagrozić zdolności organów sądowych do zapewnienia kontroli i równowagi oraz do pełnienia ich podstawowej funkcji w zakresie propagowania i ochrony praw człowieka oraz stania na straży praworządności.

V. Zalecenia

...

84. Specjalny Sprawozdawca zaleca wprowadzenie nowelizacji do ustawy [z 2017 r.] o Sądzie Najwyższym w celu dostosowania jej do konstytucji i międzynarodowych standardów dotyczących niezawisłości sądownictwa i podziału władzy. [...]

f) kontrolę kompetencji *ratione materiae* Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, Komisji Weneckiej i OBWE/ODIHR

85. Specjalny Sprawozdawca zaleca wprowadzenie nowelizacji do ustawy [nowelizującej z 2017 r.] w celu dostosowania jej do konstytucji i międzynarodowych standardów dotyczących niezawisłości sądownictwa i podziału władzy. W szczególności Specjalny Sprawozdawca zaleca:

a) usunięcie przepisów dotyczących nowej procedury powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz zapewnienie, aby 15 członków Rady było wybieranych przez innych sędziów [...].”

B. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)

1. Opinia z dnia 5 maja 2017 r.

158. Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska) z dnia 5 maja 2017 r. (nr JUD-POL/305/2017-Final), w zakresie istotnym dla sprawy, brzmi następująco:

„13. OBWE/ODIHR uznaje prawo każdego państwa do reformy swojego wymiaru sprawiedliwości, jednak każdy taki proces reformy powinien zachowywać niezależność sądownictwa i kluczową rolę rady sądownictwa w tym kontekście. Pod tym względem proponowane zmiany budzą poważne obawy związane z podstawowymi zasadami demokracji, w szczególności podziałem władz i niezależnością władzy sądowniczej, co podkreślił również Komitet Praw Człowieka ONZ w swoich najnowszych uwagach końcowych o Polsce w listopadzie 2016 r. Zmiany zaproponowane w Projekcie Ustawy mogą również wpłynąć na zaufanie społeczne do sądownictwa, a także jego legitymizację i wiarygodność. W razie ich przyjęcia zmiany te mogłyby podważyć podstawy demokratycznego i praworządnego społeczeństwa opartego na rządach prawa, do poszanowania których państwa OBWE zobowiązały się, uznając je za warunek konieczny do osiągnięcia bezpieczeństwa, sprawiedliwości i stabilności [...].

17. W świetle potencjalnie negatywnego wpływu Projektu Ustawy na niezależność Krajowej Rady Sądownictwa, a w konsekwencji na niezależność władzy sądowniczej w Polsce, w razie jego przyjęcia, OBWE/ODIHR zaleca ponowne rozważenie Projektu Ustawy w całości oraz odstąpienie przez autorów projektu od działań mających na celu jego przyjęcie”.

2. Opinia z dnia 13 listopada 2017 r.

159. W opinii dotyczącej niektórych przepisów projektu ustawy o polskim Sądzie Najwyższym z dnia 13 listopada 2017 r. (stan na dzień 26 września 2017 r.), (nr JUD-POL/315/2017), stwierdzono, w zakresie istotnym dla sprawy, co następuje:

„2.1. Nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz skargi nadzwyczajne.

22. W art. 1 § 1 lit. b) Projektu Ustawy wprowadza się zupełnie nowy element jurysdykcji Sądu Najwyższego, w ramach którego sprawuje on „kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych”. Ta „*skarga nadzwyczajna*” będzie należeć do właściwości nowo ustanowionej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych [...].

23. Zgodnie z art. 25 Projektu Ustawy, do właściwości nowej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie należeć rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, ale także rozpoznawanie protestów wyborczych oraz protestów przeciwko ważności wyborów i referendów. Do jej właściwości będą także należeć inne kwestie z zakresu prawa publicznego (w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego) oraz odwołania od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi. Oznacza to, że nowo utworzona izba przejmie część jurysdykcji Sądu Najwyższego przypadającą obecnie Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. tj. kwestie z zakresu „spraw publicznych”, w tym stwierdzanie ważności wyborów prezydenckich i parlamentarnych, wyborów do Parlamentu Europejskiego, referendów ogólnokrajowych i referendów konstytucyjnych (art. 1 § 3).

24. Zgodnie z art. 1 § 1 lit. b) i art. 91 § 2–3 Projektu Ustawy Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie sprawować jurysdykcję odwoławczą w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń pozostałych izb Sądu Najwyższego w związku z szerokim zakresem skarg nadzwyczajnych (zob. podsekcję 2.1.2 *poniżej*). Oznacza to *de facto* wyższy lub szczególny status tej izby [...].

2.1.6. Podsumowanie

57. W świetle powyższych rozważań wprowadzenie takiej nadzwyczajnej kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych budzi poważne obawy dotyczące niezgodności z podstawowymi zasadami praworządności, w tym zasadą powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) oraz prawem dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Stwarza ono także ryzyko potencjalnego nadmiernego obciążenia Sądu Najwyższego, jednocześnie umożliwiając pozostałym władzom wpływ na sądownictwo w sposób sprzeczny z zasadą niezależności sądów i podziału władzy. Dlatego też zaleca się usunięcie przepisów o skardze nadzwyczajnej z Projektu Ustawy jako z natury niezgodnych z międzynarodowymi standardami praworządności i praw człowieka. Jak wspomniano powyżej, te same cele ochrony praworządności i sprawiedliwości społecznej można byłoby osiągnąć dzięki właściwemu wykorzystaniu dostępnych już odwołań lub kasacji w celu naprawienia błędów sądowych bądź innych uchybień, zanim orzeczenia staną się prawomocne i wykonalne”.

C. Rada Europy

1. Europejska karta o statucie sędziów

160. Odpowiedni fragment Europejskiej karty o statucie sędziów z 8-10 lipca 1998 r.⁸ brzmi następująco:

⁸ Przyjęta przez uczestników z krajów europejskich oraz dwa międzynarodowe stowarzyszenia sędziów, zebranych w Strasburgu w dniach 8-10 lipca 1998 r. (posiedzenie

„2. NABÓR, REKRUTACJA, SZKOLENIE WSTĘPNE

2.1. Statutowe zasady dotyczące naboru i rekrutacji sędziów przez niezależny organ lub komisję uzależniają wybór kandydatów od poziomu ich zdolności do swobodnej i bezstronnej oceny powierzonych zagadnień prawnych [...].

2.2. Statut określa, poprzez wymagania dotyczące uzyskanych dyplomów lub posiadanego doświadczenia zawodowego, warunki gwarantujące posiadanie zdolności do wykonywania szczególnych funkcji sędziowskich”.

161. W memorandum wyjaśniającym do Europejskiej Karty o statucie sędziów zawarto między innymi następujące zapisy:

„1.1 Karta ma na celu określenie treści statutu sędziów na podstawie celów, które należy osiągnąć: zapewnienie kompetencji, niezależności i bezstronności, których wszyscy obywatele mają prawo oczekiwać od sądów i sędziów, którym powierzono ochronę ich praw. Karta nie jest więc celem samym w sobie, ale raczej środkiem gwarantującym, że osoby, których prawa mają być chronione przez sądy i sędziów, posiadają wymagane zabezpieczenia skuteczności takiej ochrony.

Prawa jednostek mają być gwarantowane przez kompetencje sędziowskie rozumiane jako umiejętności, niezawisłość i bezstronność [...]”.

2. Komitet Ministrów

162. Zalecenie Komitetu Ministrów z dnia 17 listopada 2010 r. (CM/Rec(2010)12) w sprawie sędziów: niezależności, efektywności i odpowiedzialności stanowi, w odpowiedniej części, co następuje:

„Rozdział I – Kwestie ogólne

Niezawisłość sądów i stopień jej zabezpieczenia

[...]

3. Celem niezawisłości, o której mowa w art. 6 Konwencji, jest zagwarantowanie każdemu podstawowego prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy, wyłącznie na podstawie prawnej i bez jakiegokolwiek niewłaściwego wpływu.

4. Niezawisłość poszczególnych sędziów jest chroniona przez niezawisłość całego sądownictwa. Stanowi fundamentalną zasadę państwa prawa.

Rozdział VI – Status sędziego

Wybór i kariera

44. Decyzje dotyczące wyboru i kariery sędziowskiej powinny się opierać na obiektywnych kryteriach wyznaczonych prawem lub przez upoważniony organ. Decyzje te powinny mieć charakter merytoryczny, i muszą uwzględniać kwalifikacje, zdolności i umiejętności stosowania prawa z poszanowaniem godności ludzkiej [...].

...

zorganizowane pod auspicjami Rady Europy), zatwierdzona przez zgromadzenie Prezesów Sądów Najwyższych krajów Europy Środkowej i Wschodniej w Kijowie w dniach 12-14 października 1998 r. oraz ponownie przez sędziów i przedstawicieli Ministerstw Sprawiedliwości z 25 krajów europejskich, zebranych w Lizbonie w dniach 8-10 kwietnia 1999 r.

46. Organ podejmujący decyzje o nominacji powinien być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Aby zagwarantować jego niezależność, co najmniej połowa z jego członków powinna być sędziami wybieranymi przez ich przedstawicieli.

47. Jednakże gdy konstytucja lub inne akty przewidują, iż głowa państwa, rząd, władza ustawodawcza podejmują decyzje w sprawie mianowania i kariery sędziowskiej, wtedy niezależny i właściwy organ wewnątrz władzy sądowniczej (z poszanowaniem regulacji dotyczących Rad Sądownictwa z rozdziału IV) powinien być upoważniony do wydawania wniosków, których nominujący sędziów podmiot musi przestrzegać.

48. Członkowie niezależnego organu, do których odnosi się paragraf 46 i 47, powinni być jak najszerszą reprezentacją. Powinni posługiwać się transparentnymi procedurami, z podaniem uzasadnienia wyboru, z możliwością odwołania. Kandydaci, którzy nie zostali wybrani, powinni mieć możliwość zaskarżenia decyzji, a przynajmniej procedury, w której została ona podjęta”.

W memorandum wyjaśniającym do zalecenia stwierdzono ponadto, co następuje:

„13. Rozdział władzy jest podstawową gwarancją niezawisłości sądownictwa, niezależnie od tradycji prawnych państw członkowskich”.

3. *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy*

163. W dniach 11-15 marca 2019 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunja Mijatović odbyła wizytę w Polsce. W raporcie po wizycie, opublikowanym w dniu 28 czerwca 2019 r., stwierdziła, co następuje:

„1.2 ZMIANY DOTYCZĄCE KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

14. W marcu 2018 r. w głosowaniu zbojkotowanym przez opozycję parlamentarną Sejm powołał nowych członków [KRS] będących sędziami, wygaszając tym samym kadencję aktualnych członków KRS. Trzynastu nowo wybranych członków KRS było sędziami sądów rejonowych (pierwszej instancji), zaś z sądów okręgowych i wojewódzkich sądów administracyjnych wybrano po jednym sędzi. Trzech sędziów było wcześniej oddelegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, zaś siedmiu zostało wcześniej powołanych przez Ministra Sprawiedliwości na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego (zob. pkt 40 poniżej w części 1.5). Według nieoficjalnego badania opinii przeprowadzonego w grudniu 2018 r., ok. 3 tys. polskich sędziów uważa, że nowo utworzona Rada nie pełni swoich ustawowych zadań, a 87% uczestników badania stwierdziło, że wszyscy nowi członkowie KRS powinni złożyć rezygnację. We wrześniu 2018 r. Walne Zgromadzenie ENCJ podjęło bezprecedensową decyzję o zawieszeniu członkostwa polskiej [KRS] i pozbawieniu jej prawa głosu uznając, że nie spełnia ona już wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej [...].

...

1.2.1 WNIOSKI I ZALECENIA

18. Komisarz przypomina, że rady sądownictwa stanowią niezależne organy mające stać na straży niezależności wymiaru sprawiedliwości i niezawisłości sędziów, by tym samym wspierać skuteczne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości (ust. 26 ww. rekomendacji nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów). W ocenie Komisarz, kolegiałna i indywidualna niezależność członków takich organów jest bezpośrednio

powiązana i komplementarna w stosunku do niezależności całego wymiaru sprawiedliwości, która stanowi kluczowy filar demokracji i ma zasadnicze znaczenie dla ochrony praw i wolności jednostki.

19. W ocenie Komisarz nadal istnieją poważne obawy co do składu i niezależności nowo powołanej [KRS]. Komisarz wskazuje, że zgodnie z nowymi zasadami 21 spośród 25 członków KRS zostało wybranych przez władzę ustawodawczą i wykonawczą, w tym 15 członków KRS będących sędziami, których wybrał Sejm.

20. Zdaniem Komisarz powierzenie władzy ustawodawczej zadania powołania będących sędziami członków [KRS] narusza niezależność tego organu, który powinien być konstytucyjnym strażnikiem niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości. W ocenie Komisarz wybór sędziów powinien być procesem decyzyjnym niezależnym od władzy wykonawczej lub ustawodawczej w celu podtrzymania zasady trójpodziału władz i niezależności wymiaru sprawiedliwości oraz uniknięcia ryzyka nieuzasadnionych nacisków politycznych [...].

1.3.2 SKŁAD I NOWE IZBY SĄDU NAJWYŻSZEGO

25. Nowe przepisy, o których mowa powyżej w pkt 22, wprowadziły dwie nowe, specjalne izby Sądu Najwyższego: Izbę Dyscyplinarną, która orzeka w sprawach przewinień dyscyplinarnych sędziów, a także Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która rozpatruje sprawy dotyczące ważności wyborów powszechnych oraz skargi dotyczące licencji radiowych i telewizyjnych [...].

26. Choć Izba Dyscyplinarna nominalnie funkcjonuje w ramach struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego, to w odróżnieniu od innych jego izb w rzeczywistości nie podlega ona nadzorowi ze strony Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego. W szczególności Izba ta posiada odrębną kancelarię i budżet. Ponadto poziom wynagrodzenia sędziów Izby Dyscyplinarnej jest o 40% wyższy od wynagrodzenia sędziów pozostałych izb Sądu Najwyższego [...].

29. Komisarz została poinformowana, iż podobnie jak w przypadku nowego składu [KRS], również wielu nowo powołanych sędziów Izby Dyscyplinarnej to byli prokuratorzy lub osoby powiązane z Ministrem Sprawiedliwości (Prokuratorem Generalnym). Niektórzy z nowo powołanych sędziów skorzystali z szybkiej ścieżki kariery dzięki nowym zasadom awansu sędziów; wedle tych informacji, jeden z nich był sędzią sądu rejonowego zaledwie trzy lata przed powołaniem do Sądu Najwyższego [...].

52. Wraz z szeroko zakrojonymi zmianami opisanymi w powyższych częściach, urzędnicy rządowi w Polsce otwarcie atakowali sądownictwo w celu uzasadnienia podejmowanych reform. W wystąpieniu wygłoszonym w lipcu 2017 r. poprzednia Prezes Rady Ministrów określiła polskich sędziów mianem „korporacji sędziowskiej”, twierdząc, że „każdy z nas ma w swoim najbliższym otoczeniu kogoś, kto został skrzywdzony przez wymiar sprawiedliwości”. W artykule opublikowanym w grudniu 2017 r. w gazecie „Washington Examiner” obecny Prezes Rady Ministrów dowodził, że polski wymiar sprawiedliwości stanowi dziedzictwo systemu komunistycznego, charakteryzujące się „nepotyzmem i korupcją”, sędziowie żądają „łapówek (...) w niektórych najbardziej lukratywnych sprawach”, zaś sądy zasadniczo działają na korzyść ludzi bogatych i wpływowych. Prezes Rady Ministrów wygłaszał później podobne słowa w innych kontekstach, w tym w kwietniu 2019 r. w wystąpieniu na jednym z amerykańskich uniwersytetów. Inni członkowie partii rządzącej określali sędziów mianem „kasty” i „grupy kolesi”. Obecny szef gabinetu politycznego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów publicznie sugerował, że poprzedni członkowie Krajowej Rady Sądownictwa będący sędziami „mają pochowane złoto w ogrodach i nie

wiadomo, skąd te pieniądze się wzięły”. Na poparcie rządowej reformy sądownictwa kontrolowana przez rząd Polska Fundacja Narodowa rozpoczęła we wrześniu 2017 r. dwumiesięczną kampanię pod nazwą „Sprawiedliwe sądy”. Koszty kampanii, szacowane na 2,8 mln euro, zostały częściowo pokryte przez kilkanaście największych państwowych spółek. W kampanii posługującej się czarno-białymi bilbordami, reklamami telewizyjnymi i stroną internetową upowszechniano negatywny wizerunek sędziów, określając ich mianem „specjalnej kasty” i obrazując ich jako osoby niekompetentne, oddające się niestosownym lub niezgodnym z prawem zachowaniom, jak pijaństwo, korupcja czy drobna kradzież [...].

1.6.1 WNIOSKI I ZALECENIA

61. Komisarz wyraża ubolewanie, iż reformie sądownictwa towarzyszyła finansowana z budżetu publicznego kampania dyskredytująca sędziów, jak również szereg negatywnych wypowiedzi pod adresem polskiego sądownictwa ze strony polskich urzędników wysokiego szczebla. Komisarz przypomina, że zgodnie z pkt 18 rekomendacji nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów, przedstawiciele władzy wykonawczej i ustawodawczej mają obowiązek wystrzegać się krytykowania sądów, sędziów i wyroków, jeśli naruszałoby to niezależność sądownictwa lub zaufanie opinii publicznej do wymiaru sprawiedliwości. Z uwagi na wyraźne stygmatyzujące i szkodliwe skutki takich wypowiedzi, jak przywołane powyżej (pkt 52), Komisarz apeluje do polskich władz, by postępowały odpowiedzialnie i świeciły przykładem w dyskursie publicznym zamiast używać dostępnych im szerokich kompetencji w celu oczerniania całego sądownictwa bądź nieuprawnionego atakowania reputacji poszczególnych sędziów”.

4. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

(a) Rezolucja nr 2188(2017)

164. W dniu 11 października 2017 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (ZPRE) przyjęło rezolucję nr 2188(2017) zatytułowaną „Nowe zagrożenia praworządności w niektórych państwach członkowskich Rady Europy”. Polskie władze zostały wezwane do powstrzymania się od przeprowadzenia jakiegokolwiek reformy, która naraziłaby na ryzyko poszanowanie praworządności, a w szczególności niezawisłość sądów, oraz – w tym kontekście – do powstrzymania się od nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 2011 r. w sposób, który skutkowałby zmianą procedury powoływania sędziów na członków Rady i który ustanawiałby kontrolę polityczną nad procesem powoływania sędziów na członków.

(b) Rezolucja nr 2316(2020)

165. W dniu 28 stycznia 2020 r. ZPRE podjęło decyzję o wszczęciu procedury monitorowania w stosunku do Polski, która jest jedynym państwem członkowskim Rady Europy, a zarazem państwem członkowskim UE, które jest aktualnie objęte tą procedurą. W przyjętej w tym samym dniu rezolucji nr 2316(2020) zatytułowanej „Funkcjonowanie demokratycznych instytucji w Polsce” Zgromadzenie stwierdziło, co następuje:

„7. Zgromadzenie wyraża uznanie dla pomocy udzielonej przez Radę Europy w celu zapewnienia, aby reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce została opracowana i wdrożona zgodnie z normami europejskimi i zasadami praworządności, tak aby osiągnąć założone cele. Stwierdza jednak, że liczne zalecenia Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) i innych organów Rady Europy nie zostały wdrożone ani uwzględnione przez władze. Zgromadzenie jest przekonane, że wiele niedociągnięć w obecnym systemie sądownictwa, zwłaszcza w odniesieniu do niezawisłości sądownictwa, można było usunąć lub im zapobiec poprzez wdrożenie tych zaleceń. Zgromadzenie wzywa zatem władze do ponownego przeanalizowania całego pakietu reform sądownictwa oraz do zmiany odpowiednich przepisów i praktyki zgodnie z zaleceniami Rady Europy; w szczególności w odniesieniu do:

[...]

7.2. reformy Krajowej Rady Sądownictwa, Zgromadzenie wyraża zaniepokojenie faktem, że wbrew europejskim standardom praworządności, 15 sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa nie jest już wybieranych przez swoich środowisko sędziowskie, lecz przez polski parlament. Jest to sprzeczne z zasadą podziału władzy i niezależności sądownictwa. W rezultacie Krajowa Rada Sądownictwa nie może być już uznawana za niezależny, samorządny organ władzy sądowniczej. W związku z tym Zgromadzenie wzywa władze do przywrócenia bezpośredniego wyboru sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziów; [...]

7.4. reformy Sądu Najwyższego [...] Uwzględniający ławników skład izby dyscyplinarnej i izby rozpatrującej skargi nadzwyczajne Sądu Najwyższego, jak też sposób mianowania członków izb, w połączeniu z szerokimi uprawnieniami tych dwóch izb oraz faktem, że ich członkowie zostali wybrani przez nową Krajową Radę Sądownictwa, budzi wątpliwości co do niezależności członków izb oraz ich podatności na upolitycznienie i nadużycia. Należy pilnie podjąć działania w tym zakresie”.

(c) Rezolucja nr 2359(2021)

166. W dniu 26 stycznia 2021 r. ZPRE przyjęło rezolucję zatytułowaną „Sędziowie w Polsce i w Republice Mołdawii muszą zachować niezawisłość” (nr 2359(2021)). Zgromadzenie wezwało polskie władze do:

14.2. dokonania przeglądu zmian dokonanych w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego i sądownictwa powszechnego w świetle standardów Rady Europy dotyczących praworządności, demokracji i praw człowieka; zgodnie z ustaleniami Komisji Weneckiej zawartymi w opinii nr 977/2020 z dnia 22 czerwca 2020 r., dotyczącymi w szczególności zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadzonych od 2017 r., wskazane byłoby podjęcie następujących kroków:

14.2.1. powrót do poprzedniego systemu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa lub przeprowadzenie reformy wymiaru sprawiedliwości, która skutecznie zapewniłaby jego autonomię od władzy politycznej;

14.2.2. rewizja składu, struktury wewnętrznej i uprawnień Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego;

14.2.3. dokonanie przeglądu procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego;

14.2.4. przywrócenie uprawnień zgromadzeniom sędziów w zakresie powoływania, awansowania i odwoływania sędziów;

14.3. powstrzymania się od podejmowania jakichkolwiek środków legislacyjnych lub administracyjnych czy innych inicjatyw, które mogłyby stanowić zagrożenie dla państwa prawa, a w szczególności dla niezawisłości sądownictwa;

14.4. pełnej współpracy z organami i jednostkami Rady Europy, w tym z Komisją Wenecką, oraz z instytucjami Unii Europejskiej w kwestiach związanych z reformą wymiaru sprawiedliwości;

14.5. zainicjowania konstruktywnego i trwałego dialogu na temat reformy wymiaru sprawiedliwości ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym partiami opozycyjnymi, przedstawicielami sądownictwa, izbami adwokackimi, społeczeństwem obywatelskim i ekspertami akademickimi”.

5. Komisja Wenecka

(a) Sprawozdanie w sprawie mianowania sędziów

167. W swoim sprawozdaniu dotyczącym powoływań sędziów (CDL-AD(2007)028), przyjętym na 70. sesji plenarnej (16-17 marca 2007 r.), Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) uznała (przypisy dolne pominięto):

„3. Międzynarodowe standardy w tym zakresie są bardziej korzystne dla szeroko zakrojonej depolityzacji procesu [powoływania sędziów]. Nie istnieje jednak jeden, niepolityczny „model” systemu powołania, który byłby pod każdym względem zgodny z zasadą podziału władzy i zapewniałby pełną niezawisłość sądownictwa.

5. W niektórych starszych demokracjach istnieją systemy, w których władza wykonawcza ma silny wpływ na powoływanie sędziów. Takie systemy mogą dobrze funkcjonować w praktyce i umożliwiać funkcjonowanie niezawisłego sądownictwa, ponieważ władzę wykonawczą ograniczają kultura i tradycje prawne, które rozwinęły się wraz z czasem.

6. W nowych demokracjach nie było jednak jeszcze szansy na rozwinięcie tradycji, które mogłyby zapobiec nadużyciom. Z tego powodu, przynajmniej w nowych demokracjach, potrzeba wyraźnych przepisów konstytucyjnych jako zabezpieczenia, dzięki któremu zapobiegnie się politycznym nadużyciom przy powoływaniu sędziów ze strony innych władz państwowych.

7. W różnych krajach i systemach prawnych Europy istnieją znacznie różniące się od siebie metody mianowania; ponadto różnice mogą występować w ramach tego samego systemu prawnego w zależności od rodzaju sędziów, którzy podlegają powołaniu [...].

System powoływania bezpośredniego

13. W ramach systemu powoływania bezpośredniego organem powołującym może być głowa państwa. Tak jest w przypadku Albanii, na wniosek Wysokiej Rady Sprawiedliwości; w Armenii, na wniosek Rady Sądownictwa; w Republice Czeskiej; w Gruzji, na wniosek Wysokiej Rady Sprawiedliwości; w Grecji, po uprzedniej decyzji Najwyższej Rady Sądownictwa; w Irlandii; we Włoszech, na wniosek Najwyższej Rady Sądownictwa; na Litwie, na podstawie wniosków przedstawionych przez „specjalną instytucję sędziów przewidzianą prawem”; na Malcie, na wniosek premiera; w Mołdawii, na wniosek przedstawiony przez Najwyższą Radę Sądownictwa; w Niderlandach na wniosek danego sądu za pośrednictwem Rady Sądownictwa; w Polsce na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa; w Rumunii na wniosek Najwyższej Rady Sądownictwa; w Federacji Rosyjskiej sędziowie zwykłych sądów federalnych są mianowani przez Prezydenta na wniosek odpowiednio Przewodniczącego Sądu

Najwyższego i Przewodniczącego Naczelnego Sądu Arbitrażowego – kandydaci są zazwyczaj wybierani na podstawie wniosków komisji kwalifikacyjnych; na Słowacji, na wniosek Rady Sądownictwa; na Ukrainie, na wniosek Najwyższej Rady Sprawiedliwości.

14. Przy ocenie tej tradycyjnej metody należy dokonać rozróżnienia między systemami parlamentarnymi, w których prezydent (lub monarcha) dysponuje uprawnieniami o bardziej formalnym charakterze, a systemami (pół-) prezydenckimi. W pierwszych Prezydent z większym prawdopodobieństwem będzie wycofywać się z polityki partyjnej, w związku z czym jego wpływ będzie stanowił mniejsze zagrożenie dla niezależności sądownictwa. Największe znaczenie ma zakres swobody głowy państwa w podejmowaniu decyzji o powołaniach. Należy zapewnić, aby główną rolę w tym procesie odgrywał niezależny organ – rada sądownictwa. Wnioski tej rady można odrzucić tylko w wyjątkowych sytuacjach, a Prezydent nie mógłby powołać kandydata, którego nie wpisano na przedstawioną mu listę. O ile Prezydent jest związany wnioskiem niezależnej rady sądownictwa (zob. poniżej), dokonywanie powołań przez Prezydenta nie sprawia wrażenia problematycznego”.

(b) Opinia w sprawie projektu [ustawy nowelizującej z 2017 r.], w sprawie projektu [ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.], zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

168. Opinia w sprawie projektu [ustawy nowelizującej z 2017 r.], w sprawie projektu [ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.], zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych przyjęta przez Komisję Wenecką na 113. sesji plenarnej w dniu 11 grudnia 2017 r. (opinia nr CDL-AD(2017)031) brzmiała, w zakresie w jakim jest to istotne, następująco:

„17. W ostatnich dziesięcioleciach w wielu nowych demokracjach europejskich powstały rady sądownictwa – organy złożone, których zadaniem jest powoływanie, szkolenie, awansowanie i dyscyplinowanie sędziów. Główną funkcją takiego organu jest zapewnienie rozliczalności władzy sądowniczej przy jednoczesnym zachowaniu jej niezawisłości. Dokładny skład rad sądownictwa jest różny, ale powszechnie przyjmuje się, że co najmniej połowę członków rady powinni stanowić sędziowie wybrani przez środowisko sędziowskie. Komisja Wenecka przypomina o swoim stanowisku wyrażonym w liście kontrolnej dotyczącej praworządności, w sprawozdaniu na temat nominacji sędziowskich oraz w sprawozdaniu na temat niezależności systemu sądownictwa (część I : Niezawisłość sędziów), zgodnie z którym „znaczna część lub większość członków Rady Sądownictwa powinna być wybierana przez samą władzę sądowniczą [...]”.

A. Projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

...

1. Nowy sposób wyboru 15 sędziów-członków KRS

...

2. [Projekt ustawy nowelizującej z 2017 r.] jest sprzeczny ze standardami europejskimi (jeśli chodzi o te państwa, w których funkcjonuje rada sądownictwa), ponieważ 15 członków rady sądownictwa nie jest wybieranych przez środowisko sędziowskie, ale otrzymuje mandat od parlamentu. Biorąc pod uwagę, że sześciu innych

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

członków KRS to parlamentarzyści, a pozostali czterej to członkowie sprawujący funkcję z urzędu lub z powołania przez Prezydenta RP (zob. art. 187 ust. 1 Konstytucji), proponowana reforma doprowadzi do zdominowania KRS przez nominatów politycznych. Nawet jeśli wybranych zostanie kilku „kandydatów mniejszości”, ich wybór przez Parlament nieuchronnie doprowadzi do zwiększenia politycznego wpływu na skład KRS, co z kolei będzie miało bezpośredni wpływ na pracę tego organu, który stanie się bardziej polityczny w swoim podejściu [...].

B. Projekt ustawy o Sądzie Najwyższym

...

1. Ustanowienie nowych izb

...

36. Zasadniczo Komisja Wenecka nie widzi trudności z podziałem na izby o wyspecjalizowanej właściwości w ramach sądu najwyższego. W przypadku Polski jednak na szczególną uwagę zasługują nowo utworzone Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zwana dalej „Izbą Nadzwyczajną”) oraz Izba Dyscyplinarna. Te dwie izby będą miały specjalne uprawnienia, które postawią je ponad innymi izbami. W ich skład wejdą również ławnicy, którzy będą wybierani przez Senat i powoływani do składów orzekających w poszczególnych sprawach przez Pierwszego Prezesa SN.

37. Izba Nadzwyczajna będzie *de facto* nadrzędna w stosunku do innych izb, ponieważ będzie miała prawo do kontroli każdego ostatecznego i prawnie wiążącego wyroku wydanego przez izby „zwykłe” (art. 25 i 86). Ponadto izbie tej będzie powierzono rozpatrywanie spraw wrażliwych politycznie (spory wyborcze, stwierdzenie ważności wyborów i referendów itp.), a także rozpatrywanie innych sporów między obywatelami a państwem.

38. Izba Dyscyplinarna uzyska również szczególny status w tym sensie, że będzie właściwa w sprawach dyscyplinarnych sędziów „zwykłych” izb (art. 26) oraz będzie zajmować się sprawami dotyczącymi przewlekłości postępowań w innych izbach Sądu Najwyższego. Będzie ona również uprawniona do rozpatrywania innych spraw dyscyplinarnych, które mogą podlegać kognicji SN. W związku z tym Komisja Wenecka dostrzega większe uzasadnienie dla utworzenia specjalnej izby dyscyplinarnej, której powierza się kompetencje w zakresie rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów SN, niż dla utworzenia Izby Nadzwyczajnej [...].

40. W projekcie ustawy proponuje się utworzenie nowych izb, na czele których staną w dużej mierze autonomiczni urzędnicy. Szefowie tych dwóch nowych izb będą powoływani bezpośrednio przez Prezydenta PP na specjalnych zasadach i będą mieli legitymację porównywalną do tej, którą posiada Pierwszy Prezes. W odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej Pierwszy Prezes będzie miał bardzo mało uprawnień, co osłabi jego rolę w ramach SN, przewidzianą w Konstytucji. Ponadto ze względu na swoje szczególne kompetencje obie izby będą *de facto* nadrzędne w stosunku do innych, „zwykłych” izb SN. Ustanowienie takiej hierarchii w ramach SN jest problematyczne. Spowoduje ono utworzenie „sądów w sądzie”, które musiałyby mieć wyraźną podstawę prawną w Konstytucji, jako że Konstytucja przewiduje tylko jeden SN, którego decyzje są ostateczne.

[...]

6. Łączny efekt proponowanych zmian

89. W przypadku wdrożenia proponowana reforma nie tylko będzie zagrażać niezawisłości sędziów Sądu Najwyższego, ale także stworzy poważne ryzyko dla

pewności prawnej i umożliwi Prezydentowi RP ustalenie składu izby rozpatrującej sprawy dotyczące wyborów, szczególnie delikatne pod względem politycznym. Choć w uzasadnieniu do ustawy mówi się o „dekomunizacji” polskiego sądownictwa, niektóre instytucje wprowadzane w ramach reformy uderzająco przypominają te, które istniały w Związku Radzieckim i jego państwach satelickich [...].

92. Te dwie izby [Izba Dyscyplinarna i Izba Nadzwyczajna] będą miały status szczególny: chociaż teoretycznie stanowić będą część SN, w rzeczywistości będą znajdować się ponad wszystkimi innymi izbami. Istnieje zatem ryzyko zdominowania całego systemu sądownictwa przez tych nowych sędziów, wybranych przy decydującym wpływie większości rządzącej. Co więcej, ich uprawnienia będą sięgać nawet w przeszłość, ponieważ uprawnienia do „kontroli nadzwyczajnej” dadzą Izbie Nadzwyczajnej możliwość wznowienia każdej sprawy rozstrzygniętej do dwudziestu lat wstecz [...].

95. Podsumowując, oba projekty ustaw poddają sądownictwo bezpośredniej kontroli większości parlamentarnej i Prezydenta RP. Jest to sprzeczne z samą ideą podziału władz, zapisaną w art. 10 Konstytucji RP, oraz niezawisłości sędziowskiej, gwarantowanej przez art. 173 Konstytucji. Obie zasady stanowią również integralną część dziedzictwa konstytucyjnego wszystkich europejskich państw prawa. Komisja Wenecka wzywa zatem władze polskie do poddania obu projektów ustaw głębokiej i kompleksowej rewizji.

IV. Wnioski

130. Kilka kluczowych aspektów reformy budzi szczególne obawy i wymaga sporządzenia następujących zaleceń:

A. Prezydencki projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

- Wybór 15 sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Parlament w połączeniu z natychmiastowym zastąpieniem obecnych jej członków będzie skutkować daleko idącym upolitycznieniem tego organu. Komisja Wenecka zaleca, aby sędziowie-członkowie KRS byli wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, jak przewiduje obecna ustawa.

B. Prezydencki projekt ustawy o Sądzie Najwyższym

- Utworzenie dwóch nowych izb w ramach Sądu Najwyższego (Izby Dyscyplinarnej i Izby Nadzwyczajnej), złożonych z nowo powołanych sędziów, wyposażonych w specjalne uprawnienia, stawia te izby ponad wszystkimi innymi i jest nierozsądne. Należy sprawdzić zgodność tego modelu z Konstytucją, a w każdym razie ławnicy nie powinni brać udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym;

- Proponowany system kontroli nadzwyczajnej prawomocnych orzeczeń jest niebezpieczny dla stabilności polskiego porządku prawnego. Ponadto problematyczne jest to, że mechanizm ten działa wstecz i pozwala na wznowianie spraw rozstrzygniętych na długo przed jego wprowadzeniem (od 1997 r.);

- Kompetencje w zakresie sporów wyborczych nie powinny być powierzane nowo utworzonej Izbie Nadzwyczajnej; [...]

131. Komisja Wenecka podkreśla, że *łącznie* zmiany proponowane w trzech rozpatrywanych dokumentach oraz w ustawie o prokuraturze z 2016 r. wzmacniają negatywny efekt każdego z nich do tego stopnia, że narażają na poważne ryzyko niezależność wszystkich części sądownictwa w Polsce”.

(c) Pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy

169. Pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy w sprawie zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, [ustawie o Sądzie Najwyższym z 2017 r.] i niektórych innych ustawach przyjęta w dniu 16 stycznia 2020 r. i zatwierdzona przez Komisję Wenecką w dniu 18 czerwca 2020 r. w drodze procedury pisemnej zastępującej 123. sesję plenarną (opinia nr 977/2020), brzmi, w odpowiednim zakresie, następująco:

„10. Jednoczesne i drastyczne zmniejszenie zaangażowania sędziów w prace [KRS], obsadzenie nowych izb Sądu Najwyższego nowo powołanymi sędziami, masowa wymiana prezesów sądów, w połączeniu z istotnym zwiększeniem uprawnień Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego – a to był efekt reformy z 2017 r. – było niepokojące i prowadziło do wniosku, że reforma z 2017 roku w istotny sposób ograniczyła niezależność polskiego sądownictwa wobec rządu i większości rządzącej w parlamencie [...].

V. Wnioski

61. Należy znaleźć inne rozwiązania. W celu uniknięcia dalszego pogłębiania kryzysu Komisja Wenecka zachęca polskiego ustawodawcę do poważnego rozważenia wdrożenia głównych zaleceń zawartych w opinii Komisji Weneckiej z 2017 r., a mianowicie:

- przywrócenia wyboru 15 sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) nie przez Parlament, lecz przez środowisko sędziowskie;
- gruntownej rewizji składu i struktury wewnętrznej dwóch nowo utworzonych „super izb” oraz ograniczenia ich uprawnień w celu przekształcenia ich w zwykłe izby Sądu Najwyższego;
- powrotu do sposobu wyboru kandydatów na urząd Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego sprzed 2017 r. lub wypracowania nowego modelu, w którym każdy kandydat zgłaszany Prezydentowi Rzeczypospolitej cieszy się poparciem znaczącej części sędziów Sądu Najwyższego;
- przywrócenia uprawnień środowiska sędziowskiego w kwestiach powoływania, awansowania i odwoływania sędziów; uniemożliwienia powoływania prezesów sądów”.

6. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich

(a) Opinia z 2007 r.

170. W opinii nr 10(2007) z dnia 23 listopada 2007 r. dotyczącej „Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa” Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich („CCJE”) poczyniła następujące istotne spostrzeżenia:

„15. Skład Rady Sądownictwa powinien gwarantować jej niezależność i umożliwiać jej skuteczne wykonywanie swoich czynności.

16. Rada Sądownictwa może się składać albo w całości z sędziów, albo posiadać mieszany skład sędziów i osób nie będących sędziami. W obu wypadkach należy unikać wrażenia dbania o interes własny, protekcji i kumoterstwa.

17. W wypadku gdy Rada Sądownictwa składa się wyłącznie z sędziów, CCJE jest zdania, że ci sędziowie powinni być wybierani przez równych sobie.

18. W wypadku gdy skład jest mieszany (sędziowie oraz osoby nie będące sędziami), CCJE jest zdania, że w celu uniknięcia jakiegokolwiek manipulacji lub bezprawnych nacisków, sędziowie wybierani przez siebie równych powinni stanowić zasadniczą większość członków [...].

III. C. 1. Selekcja sędziów na członków

25. W celu zagwarantowania niezależności władzy odpowiedzialnej za selekcję i kariery sędziów, powinny istnieć zasady zapewniające dobór sędziów na członków przez władzę sądowniczą.

26. Selekcja może być dokonywana poprzez wybór lub – w wypadku ograniczonej liczby członków (takich jak prezesi Sądu Najwyższego lub sądów apelacyjnych) – *z urzędu*.

27. Nie narzucając żadnej konkretnej metody wyboru, CCJE jest zdania, że sędziowie zasiadający w Radzie Sądownictwa powinni być wybierani przez równych sobie, przy zastosowaniu metod gwarantujących jak najszerszą reprezentację władzy sądowniczej na wszystkich jej poziomach.

28. Aczkolwiek role i zadania zawodowych stowarzyszeń sędziów i Rady Sądownictwa różnią się, to jednak niezależność wymiaru sprawiedliwości stanowi wspólny interes ich obu. Organizacje zawodowe są w najlepszej pozycji do wnoszenia swojego wkładu do dyskusji dotyczących polityki w zakresie sądownictwa. Jednakże, w wielu państwach znaczna większość sędziów nie jest członkami stowarzyszeń. Udział obu kategorii sędziów (członków i osób nie będących członkami stowarzyszeń) w pluralistycznym składzie Rady Sądownictwa byłby dla sądów bardziej reprezentatywny. Dlatego trzeba zezwalać stowarzyszeniom sędziowskim na wysuwanie kandydatur sędziów (lub listy kandydatów) do wyboru, a ta sama zasada powinna dotyczyć sędziów nie będących członkami takich stowarzyszeń. Zadaniem poszczególnych państw jest stworzenie właściwego systemu wyborczego, uwzględniającego te zasady”.

(b) Wielka karta sędziów

171. Wielka karta sędziów (Zasady podstawowe) została przyjęta przez CCJE w listopadzie 2010 r. Odpowiednie jej zapisy brzmią następująco:

„Rządy prawa a sądownictwo

1. Sądownictwo jest jedną z trzech władz każdego demokratycznego państwa. Jego zadaniem jest zagwarantowanie obowiązywania rządów prawa i tym samym zapewnianie odpowiedniego, bezstronnego, rzetelnego, uczciwego i skutecznego stosowania prawa.

Niezawisłość sędziowska

2. Niezawisłość i bezstronność sędziego są niezbędnymi warunkami funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

3. Niezawisłość sędziowska powinna być instytucjonalna, funkcjonalna oraz finansowa. Powinna ona być zagwarantowana w stosunku do innych władz państwowych, dla tych co poszukują sprawiedliwości, innych sędziów i społeczeństwa w ogóle, a uregulowana w ustawach państwowych najwyższej rangi. Państwo oraz każdy z sędziów są zobowiązani do promowania i ochrony sędziowskiej niezawisłości.

4. Niezawisłość sędziowska powinna być zagwarantowana w związku z pełnieniem przez sędziego urzędu, a w szczególności w odniesieniu do rekrutacji [...].

Gwarancje niezawisłości

5. Decyzje dotyczące wyboru, mianowania i przebiegu kariery powinny być oparte na obiektywnych kryteriach, i podejmowane przez ciało gwarantujące niezależność [...].

Ciało zapewniające niezawisłość

13. Dla zapewnienia niezawisłości sędziowskiej każde państwo powinno stworzyć Radę Sądownictwa lub inne specjalne ciało, niezależne od władzy ustawodawczej i wykonawczej, wyposażone w szerokie kompetencje w dziedzinie dotyczącej ich statutu, organizacji, działania i wizerunku. Rada powinna składać się albo z samych sędziów lub w większości z sędziów, wybieranych przez ich przedstawicieli. Rada Sądownictwa powinna ponosić odpowiedzialność za swoje działania i decyzje”.

(c) Opinia z 2017 r.

172. W wydanej w dniu 12 października 2017 r. „Opinii Biura CCJE na wniosek polskiej Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawienie opinii w sprawie projektu ustawy z września 2017 r. przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw⁹” (CCJE-BU(2017)9REV), CCJE stwierdziła między innymi, co następuje:

„11. W związku z tym, najistotniejsze obawy wynikające z przyjętej i później zawetowanej ustawy o Radzie dotyczyły:

- metody wyboru członków Rady będących sędziami;
- przedterminowego zakończenia kadencji sędziów zasiadających obecnie w Radzie;
- struktury Rady.

12. W odniesieniu do tych obaw, jedyną istotną zmianą obecnego projektu przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest wymóg wybierania 15 sędziów Rady większością 3/5 głosów w Sejmie. Nie zmienia to jednak w żadnym stopniu podstawowej obawy o przeniesienie uprawnień do powoływania członków Rady z władzy sądowniczej na ustawodawczą, co powoduje poważne ryzyko upolitycznienia członków będących sędziami w wyniku upolitycznionej procedury wyborczej. Ryzyko to można uznać za jeszcze większe w przypadku nowego projektu, ponieważ przewiduje on, że jeśli nie zostanie osiągnięta większość 3/5, zostaną wybrani sędziowie, którzy otrzymali największą liczbę głosów [...].

15. Ponadto Biuro CCJE przypomina, że OBWE/ODIHR przyjęło swoją ostatnią opinię w dniu 5 maja 2017 r. w sprawie poprzedniego projektu, podkreślając, że „Proponowane zmiany oznaczałyby w skrócie, że to władza ustawodawcza, a nie sądowicza, powoływałaby piętnastu przedstawicieli sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, a ponadto władza ustawodawcza i wykonawcza mogłyby wywierać decydujący wpływ na proces wyboru sędziów. Zagroziłoby to niezależności organu, którego głównym celem jest zagwarantowanie niezależności sądów w Polsce [...].

⁹ Informacje na temat procesu legislacyjnego i projektu zmian Prezydenta można znaleźć w paragrafach 8 i 10 powyżej.

F. Wnioski

20. Biuro CCJE, reprezentujące członków CCJE, będących czynnymi sędziami ze wszystkich państw członkowskich Rady Europy, powtarza raz jeszcze, że Projekt ustawy stanowiłby krok wstecz w kwestii niezależności sądownictwa w Polsce. Jest również niepokojący co do przesłania, jakie wyraża w kwestii wartości sędziów dla społeczeństwa, ich miejsca w porządku konstytucyjnym oraz ich zdolności do pełnienia kluczowych funkcji publicznych w znaczący sposób.

21. W celu spełnienia europejskich standardów dotyczących niezależności sądownictwa, sędziowie należący do Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce powinni nadal być wybierani przez sędziów. Ponadto przedterminowe wygaszenie mandatów sędziów zasiadających obecnie w Radzie nie jest zgodne ze standardami europejskimi i zagraża podstawowym gwarancjom niezależności sądownictwa.

22. Biuro CCJE jest głęboko zaniepokojone konsekwencjami Projektu ustawy w odniesieniu do zasady podziału władzy, a także niezależności sądownictwa, gdyż w praktyce oznacza to przeniesienie uprawnień do powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa z władzy sądowniczej na władzę ustawodawczą. Biuro CCJE zaleca wycofanie projektu ustawy i pozostawienie w mocy obecnie obowiązującej ustawy. Alternatywnie, wszelkie nowe projekty powinny być w pełni zgodne ze standardami Rady Europy dotyczącymi niezależności sądownictwa”.

(d) Raport z 2020 r.

173. W „Raporcie na temat niezależności i bezstronności sądów w państwach członkowskich Rady Europy (edycja 2019)” z dnia 30 marca 2020 r. (9 CCJE-BU(2020)3) CCJE zawarła między innymi następujące spostrzeżenia:

„17. ETPCz i CCJE uznały znaczenie instytucji i procedur gwarantujących niezależne powoływanie sędziów. CCJE zaleca, aby każda decyzja dotycząca powołania sędziego, jego kariery zawodowej i czynności dyscyplinarnych była regulowana ustawą, była oparta na obiektywnych kryteriach i albo była podejmowana przez niezależny organ, albo była objęta gwarancjami, takimi jak kontrola sądowa, zapewniającymi jej podjęcie wyłącznie w oparciu o takie kryteria. Względy polityczne powinny być niedopuszczalne niezależnie od tego, czy dotyczą one Rady Sądownictwa, władzy wykonawczej czy ustawodawczej”.

7. GRECO

174. W świetle reformy sądownictwa z lat 2016-2018 w Polsce GRECO, Grupa Państw Przeciwko Korupcji, na 78. posiedzeniu plenarnym (4-8 grudnia 2017 r.) podjęła decyzję o zastosowaniu wobec Polski swojej procedury *ad hoc*.

(a) Sprawozdanie z czerwca 2018 r. na mocy zasady 34

175. W związku z procedurą na 80. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 18-22 czerwca 2018 r.) GRECO przyjęła uzupełnienie do sprawozdania oceniającego z IV rundy ewaluacyjnej w sprawie Polski (na mocy zasady 34). GRECO skierowała do Polski następujące zalecenia. Po pierwsze, należało zmienić przepisy dotyczące wyboru sędziów do KRS w celu zapewnienia,

aby co najmniej połowę członków KRS stanowili sędziowie wybrani przez środowisko sędziowskie. Po drugie, należało ponownie rozważyć kwestię utworzenia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej przy Sądzie Najwyższym oraz zmniejszyć zaangażowanie władzy wykonawczej w ustrój wewnętrzny Sądu Najwyższego. W odniesieniu do zmian strukturalnych w Sądzie Najwyższym i utworzenia dwóch nowych izb GRECO stwierdziła:

„31. Te reformy strukturalne zostały zgodnie poddane obszernej krytyce przez społeczność międzynarodową, w tym przez takie organy jak Komisja Wenecka, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) oraz Komisja Europejska. Na przykład pojawiły się obawy, że procedura dotycząca skarg nadzwyczajnych jest „niebezpieczna dla stabilności polskiego porządku prawnego”, a dodatkowo problematyczna ze względu na jej retroaktywność, pozwalającą na wznawianie spraw rozstrzygniętych na długo przed uchwaleniem USN, nie tylko tych, w których doszło do ustalenia nowych faktów. Ponadto utworzenie specjalnych izb rozpoznających skargi nadzwyczajne i sprawy dyscyplinarne skrytykowano jako działanie ustanawiające hierarchię w ramach sądu, jako że te dwie izby otrzymały specjalny status i mogą być postrzegane jako nadrzędne w stosunku do «zwykłych izb» – izba rozpatrująca skargi nadzwyczajne może badać decyzje podejmowane przez «zwykłe izby» SN, zaś izba dyscyplinarna jest właściwa w sprawach dyscyplinarnych sędziów zasiadających w pozostałych izbach – a także przydzielono im oddzielny budżet (w dodatku sędziowie izby dyscyplinarnej otrzymują wynagrodzenie wyższe o 40%). Co więcej wprowadzenie ławników do SN, uznawane przez władze polskie za sposób na uwzględnienie «czynnika społecznego» w systemie, również spotkało się z krytyką, częściowo ze względu na to, że jest to rozwiązanie obce innym systemom sądowiczym w Europie na poziomie sądów najwyższych, ale również ze względu na niezdolność ławników do rozstrzygania istotnych, zawiłych prawnie spraw. Szczególne obawy w tym względzie budzi fakt, że są oni wybierani przez władzę ustawodawczą, co może potencjalnie zagrozić ich niezawisłości”.

(b) Sprawozdanie z grudnia 2019 r. na mocy zasady 34

176. Na 84. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 2-6 grudnia 2019 r., GrecoRC4(2019)23) GRECO przyjęła drugie uzupełnienie do drugiego raportu zgodności, w tym kontynuację uzupełnienia do sprawozdania oceniającego z IV rundy ewaluacyjnej (na mocy zasady 34) z czerwca 2018 r. Sprawozdanie opublikowano dnia 16 grudnia 2019 r. Stwierdzono w nim, że „nie uczyniono nic, aby zmienić przepisy dotyczące wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa, która w swoim obecnym składzie nie spełnia standardów Rady Europy, aby zmniejszyć zaangażowanie władzy wykonawczej w ustrój wewnętrzny Sądu Najwyższego oraz aby zmienić procedury dyscyplinarne mające zastosowanie do sędziów Sądu Najwyższego”.

(c) Wstępny raport zgodności z dnia 22 września 2021 r.

177. W dniu 22 września 2021 r. GRECO przyjęła wstępny raport zgodności oceniający środki podjęte przez polskie władze w celu realizacji zaleceń wydanych w sprawozdaniu oceniającym z IV rundy ewaluacyjnej (na

mocy zasady 34) na temat Polski. W raporcie stwierdzono, że zalecenie zmiany przepisów dotyczących wyboru sędziów do KRS poprzez zapewnienie, aby co najmniej połowę członków KRS stanowili sędziowie wybrani przez środowisko sędziowskie, nie zostało zrealizowane. W odniesieniu do innego zalecenia, również niezrealizowanego, dotyczącego ustroju Sądu Najwyższego i jego nowych izb, GRECO stwierdziła:

„W odniesieniu do pierwszej części zalecenia GRECO zauważa, że zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym z 2019 r. (które weszły w życie w lutym 2020 r. [...]) zamiast rewizji powołania [Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych] SN zgodnie z zaleceniem, rozszerzyły kompetencje obu izb, tak czyniąc [Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych] jedynym organem właściwym do rozstrzygania wniosków kwestionujących niezawisłość i bezstronność sędziów, posiadającym też właściwość szczególną do uchylania orzeczeń innych sądów, w tym innych izb Sądu Najwyższego, w których kwestionuje się legitymację innych sędziów (art. 26 ust. 2-6 ustawy o Sądzie Najwyższym)”.

D. Unia Europejska

1. Prawo Unii

(a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

178. Artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) w odpowiednim zakresie brzmi następująco:

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”.

(b) Traktat o Unii Europejskiej

179. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) stanowi:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Artykuł 19 ust. 1 TUE stanowi, co następuje:

„1. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów.

Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

(c) Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

180. Artykuł 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w wersji skonsolidowanej („TFUE”) stanowi:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

- a) o wykładni Traktatów;
- b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii;

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie”.

(d) Dyrektywa Rady 2000/78/WE

181. Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303, s. 16) dotyczy „ochrony praw” i brzmi następująco:

Państwa Członkowskie zapewnią, aby procedury sądowe i/lub administracyjne [...], których celem jest doprowadzenie do stosowania zobowiązań wynikających z niniejszej dyrektywy, były dostępne dla wszystkich osób, które uważają się za pokrzywdzone w związku z naruszeniem wobec nich zasady równego traktowania, nawet po zakończeniu związku, w którym przypuszczalnie miała miejsce dyskryminacja”.

2. Komisja Europejska

(a) Wszczęcie działań dotyczących ram na rzecz praworządności

182. W dniu 13 stycznia 2016 r. Komisja Europejska („Komisja”) zdecydowała o zbadaniu sytuacji w Polsce w świetle ram na rzecz praworządności. Wymiana korespondencji między Komisją a rządem Polski nie rozwiała obaw Komisji. Ramy na rzecz praworządności zapewniły wytyczne dotyczące dialogu między Komisją a danym państwem członkowskim w celu zapobiegnięcia eskalacji systemowych zagrożeń praworządności.

183. W dniach 27 lipca i 21 grudnia 2016 r. Komisja przyjęła dwa zalecenia w sprawie praworządności w Polsce, koncentrując się na kwestiach dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności Komisja uznała,

że w Polsce istnieje systemowe zagrożenie praworządności i zaleciła, aby władze polskie podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania tego zagrożenia. Komisja między innymi zaleciła władzom polskim, co następuje: a) pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a nie trzech sędziów wybranych przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej; oraz b) ogłoszenie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. i jego późniejszych wyroków oraz zagwarantowanie automatycznego ogłaszania przyszłych wyroków niezależnie od decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej.

(b) Zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2017/1520 (zalecenie trzecie)

184. W dniu 26 lipca 2017 r. Komisja przyjęła trzecie *zalecenie w sprawie praworządności w Polsce*, które stanowiło uzupełnienie dwóch poprzednich zaleceń. Obawy Komisji dotyczyły braku niezależnej i zgodnej z prawem kontroli zgodności z konstytucją oraz nowych przepisów ustawodawczych, które doprowadziłyby do strukturalnego osłabienia niezależności sądownictwa w Polsce i miałyby natychmiastowy i konkretny wpływ na niezależne funkcjonowanie sądownictwa jako całości. W trzecim zaleceniu Komisja uznała, że znacznie zwiększyło się systemowe zagrożenie praworządności w Polsce, o którym była mowa w dwóch poprzednich zaleceniach. Komisja powtórzyła, że mimo zróżnicowania systemów wymiaru sprawiedliwości w Europie istnieją wspólne standardy europejskie, które ustanowiono dla zagwarantowania niezależności sądownictwa. Komisja z wielkim niepokojem zauważyła, że po wejściu w życie nowych ustaw, o których mowa powyżej, polski system wymiaru sprawiedliwości nie byłby już zgodny z europejskimi standardami w tym zakresie.

(c) Zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2018/103 (zalecenie czwarte)

185. W dniu 20 grudnia 2017 roku Komisja przyjęła czwarte *zalecenie w sprawie praworządności w Polsce*, w którym stwierdziła, że nie podjęto działań w związku z zastrzeżeniami sformułowanymi w poprzednich zaleceniach i że nastąpiło dalsze znaczne zwiększenie systemowego zagrożenia praworządności. W szczególności stwierdziła, że „nowe przepisy budzą poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z Konstytucją RP, co podkreślono w szeregu opinii wydanych w szczególności przez Sąd Najwyższy, [KRS] i Rzecznika Praw Obywatelskich”. Jak wyjaśniono jednak w zaleceniu w sprawie praworządności z dnia 26 lipca 2017 r., skuteczna kontrola konstytucyjności tych przepisów nie była już możliwa. Komisja stwierdziła:

„2.1.3. *Skarga nadzwyczajna*

18. Ustawa wprowadza nową formę kontroli sądowej prawomocnych i wiążących orzeczeń, tj. skargę nadzwyczajną. W terminie trzech lat od wejścia w życie ustawy Sąd Najwyższy będzie mógł uchylić, w całości lub w części, każde prawomocne orzeczenie wydane przez polski sąd w ciągu ostatnich 20 lat, w tym również orzeczenia Sądu Najwyższego, z pewnymi wyjątkami. Skargę nadzwyczajną może wnieść między innymi Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich. Podstawy wniesienia skargi nadzwyczajnej są szerokie: skarga nadzwyczajna może być wniesiona, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej oraz: 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji; lub 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; lub 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego – a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

19. Nowe postępowanie dotyczące skargi nadzwyczajnej budzi obawy w kontekście zasady pewności prawa, która ma fundamentalne znaczenie dla praworządności. Jak zaznaczył Trybunał Sprawiedliwości, należy zwrócić uwagę na znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej, zarówno dla porządku prawnego UE, jak i krajowych systemów prawnych: „Dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości istotne jest bowiem, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, były niepodważalne”. Europejski Trybunał Praw Człowieka stanął na stanowisku, że rewizja nadzwyczajna nie powinna stanowić zakamuflowanej skargi („appeal in disguise”) i że zaledwie możliwość istnienia dwóch opinii na jeden temat nie stanowi podstawy do ponownego rozpoznania sprawy.

20. Komisja Wenecka w swojej opinii na temat projektu ustawy o Sądzie Najwyższym podkreśliła, że skarga nadzwyczajna zagraża stabilności porządku prawnego w Polsce. Ponadto zwróciła uwagę, że umożliwi ona ponowne rozpoznanie każdej sprawy, w której sąd wydał orzeczenie w ciągu ostatnich 20 lat, praktycznie na dowolnej podstawie i taki system mógłby doprowadzić do sytuacji, w której żadne orzeczenie sądu nigdy już nie będzie prawomocne.

21. Nowa skarga nadzwyczajna także budzi obawy co do jej zgodności z ustawą zasadniczą. Zdaniem Sądu Najwyższego i Rzecznika Praw Obywatelskich ustawa narusza zasadę stabilności orzecznictwa i prawomocności orzeczeń, zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, a także prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie [...].

...

31. Poważne zastrzeżenia budzi również nowy system wyboru sędziów-członków [KRS]. W ugruntowanych standardach europejskich, w szczególności w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 r., stwierdza się, że „[Rada Sądownictwa] powinna być złożona co najmniej w połowie z sędziów, wybranych przez ich przedstawicieli spośród sędziów wszystkich szczebli i z poszanowaniem zasady pluralizmu wewnątrz wymiaru sprawiedliwości”. Organizacja systemu wymiaru sprawiedliwości, obejmująca ewentualne utworzenie Rady Sądownictwa, leży w gestii państw członkowskich. Kiedy jednak taka Rada Sądownictwa zostaje utworzona, jak miało to miejsce w Polsce, jej niezależność musi być zagwarantowana zgodnie z europejskimi standardami. 32. Do momentu uchwalenia ustawy o [KRS] polski system był całkowicie zgodny z przywołanymi standardami, ponieważ [KRS] składała się w większości z sędziów wybieranych przez ich przedstawicieli. Art. 1 pkt 1 oraz art.

7 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wprowadziłyby radykalne zmiany do tego systemu, stanowiąc, że 15 sędziów-członków [KRS] wybiera lub ponownie wybiera Sejm. Ponadto nie ma gwarancji, że zgodnie z nową ustawą Sejm wybierze sędziów-członków Rady, którzy cieszą się poparciem środowiska sędziowskiego, ponieważ kandydatów na to stanowisko może zgłosić nie tylko grupa 25 sędziów, lecz również grupa co najmniej 2 tys. obywateli. Ponadto ostateczna lista kandydatów, którą zbiorczo zatwierdza Sejm, jest ustalana wcześniej przez komisję sejmową. Nowe zasady wyboru sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa znacząco zwiększają wpływ Parlamentu na Radę oraz wpływają niekorzystnie na jej niezależność, wbrew europejskim standardom. Fakt, że sędziów-członków Rady będzie wybierał Sejm większością trzech piątych głosów, nie łagodzi tej obawy, ponieważ sędziowie-członkowie Rady nadal nie będą wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Ponadto w przypadku gdy nie uda się osiągnąć większości trzech piątych głosów, sędziowie-członkowie Rady będą wybierani przez Sejm bezwzględną większością głosów.

33. Ta sytuacja budzi zastrzeżenia z punktu widzenia niezależności sądownictwa. Na przykład sędzia sądu rejonowego, który ma wydać orzeczenie w sprawie wrażliwej politycznie i który jednocześnie zgłosił swoją kandydaturę na stanowisko sędziego sądu okręgowego, może skłaniać się ku zajęciu stanowiska preferowanego przez większość polityczną, aby nie zagrozić swoim szansom na otrzymanie awansu. Nawet jeżeli takie ryzyko nie zmaterializuje się, nowy system nie gwarantuje w wystarczającym stopniu zabezpieczenia niezależności, będącej kluczowym elementem utrzymania zaufania, które powinny wzbudzać sądy w społeczeństwie demokratycznym. Podobnie asesory sądowi, zanim zostaną mianowani na stanowisko sędziego, będą podlegać ocenie przez podatną na naciski polityczne [KRS].

34. Komisja Wenecka stwierdziła, że wybór 15 sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Parlament w połączeniu z natychmiastowym zastąpieniem obecnych jej członków będzie skutkować daleko idącym upolitycznieniem tego organu. Komisja Wenecka zaleca, aby sędziowie-członkowie [KRS] byli wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, jak przewiduje obecna ustawa. Komisja wskazała również, że nowa ustawa osłabia niezależność Rady względem większości parlamentarnej oraz że przyczynia się do osłabienia niezależności całego systemu sądownictwa [...]”.

„3. SYSTEMOWE ZAGROŻENIE PRAWORZĄDNOŚCI

38. Komisja stwierdza zatem, że nastąpiło dalsze znaczne zwiększenie systemowego zagrożenia dla praworządności w Polsce, o którym mowa w zaleceniach z dnia 27 lipca 2016 r., 21 grudnia 2016 r. i 26 lipca 2017 r.

39. Komisja pragnie podkreślić, że niezależnie od wybranego modelu systemu wymiaru sprawiedliwości praworządność wymaga zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podziału władzy oraz pewności prawa. To państwa członkowskie decydują o kształcie swoich systemów wymiaru sprawiedliwości, w tym o ewentualnym ustanowieniu Rady Sądownictwa, która ma zagwarantować niezależność władzy sądowniczej. Jeżeli jednak państwo członkowskie powołało taką radę, jak ma to miejsce w przypadku Polski, gdzie w Konstytucji wyraźnie powierzono [KRS] zadanie ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, musi zagwarantować niezależność tej rady zgodnie z europejskimi standardami. Komisja z wielkim niepokojem zauważa, że po wejściu w życie nowych ustaw, o których mowa powyżej, polski system prawny nie byłby już zgodny z tymi standardami”.

(d) Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce

186. W dniu 20 grudnia 2017 r. Komisja wszczęła procedurę w trybie art. 7 ust. 1 TUE. Był to pierwszy przypadek zastosowania tej procedury. Komisja przedłożyła Radzie Unii Europejskiej uzasadniony wniosek (COM/2017/0360), w którym zwróciła się do niej o stwierdzenie, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności będącej jedną z wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz o skierowanie do Polski odpowiednich zaleceń w tym względzie. W odpowiednich fragmentach wniosku stwierdzono, co następuje:

„(135). Ustawa wprowadza zmiany do struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego, uzupełniając ją o dwie nowe izby. Nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie rozpatrywać sprawy wnoszone w ramach nowej procedury skargi nadzwyczajnej. Wydaje się, że ta nowa izba składać się będzie w większości z nowych sędziów oraz że będzie stwierdzać ważność powszechnych i lokalnych wyborów i zajmować się rozpoznawaniem protestów wyborczych, w tym protestów wyborczych w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Dodatkowo nowa autonomiczna Izba Dyscyplinarna składająca się wyłącznie z nowych sędziów będzie kontrolować w pierwszej i drugiej instancji sprawy dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego. Dwie wspomniane wyżej nowe, w dużej mierze autonomiczne izby, w skład których wchodzić będą nowi sędziowie, budzą obawy w kontekście zasady podziału władz. Jak stwierdziła Komisja Wenecka, choć obydwie izby stanowią część Sądu Najwyższego, w praktyce znajdują się one powyżej wszystkich innych izb, co rodzi ryzyko, że cały system wymiaru sprawiedliwości będzie zdominowany przez te izby, w skład których wchodzić będą nowi sędziowie wybrani przy zdecydowanym wpływie rządzącej większości. Ponadto Komisja Wenecka podkreśliła, że ustawa [o Sądzie Najwyższym] sprawi, że kontrola sądowa protestów wyborczych będzie szczególnie podatna na naciski polityczne, co rodzi poważne zagrożenie dla funkcjonowania demokracji w Polsce [...]”.

5. Stwierdzenie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE

...

„(172). Komisja jest zdania, że sytuacja opisana w poprzednich sekcjach stanowi wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, o której mowa w art. 2 TUE. Komisja dochodzi do tego wniosku po rozważeniu wymienionych wyżej faktów.

(173). Komisja zauważa, że w okresie dwóch lat przyjęto ponad 13 kolejnych ustaw, które naruszają całą strukturę systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Krajowej Rady Sądownictwa, prokuratury i Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Wspólną cechą charakteryzującą wszystkie te zmiany ustawodawcze jest to, że władza wykonawcza lub ustawodawcza zyskuje systematycznie możliwość znacznego ingerowania w skład, uprawnienia, administrację i funkcjonowanie wspomnianych władz i organów. Zmiany ustawodawcze i ich łączne skutki są poważnym zagrożeniem dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz podziału władz w Polsce, które to zasady stanowią podstawowe elementy praworządności. Komisja zauważa też, że tak nasiloną działalność ustawodawczą prowadzono bez odpowiednich konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, a nie w duchu lojalnej współpracy wymaganej

między poszczególnymi władzami państwa i bez uwzględnienia opinii licznych europejskich i międzynarodowych organizacji”.

187. Procedura wszczęta w trybie art. 7 ust. 1 TUE wciąż jest rozpatrywana przez Radę Unii Europejskiej.

3. Parlament Europejski

(a) Rezolucja z 2017 r.

188. W dniu 15 listopada 2017 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)). W rezolucji tej potwierdzono, że niezawisłość sądownictwa zapisano w art. 47 Karty i art. 6 Konwencji oraz że jest ona niezbędnym elementem demokratycznej zasady podziału władzy, do której odnosi się również art. 10 Konstytucji RP. Wyrażono w niej głębokie zaniepokojenie zmianami w przepisach dotyczących polskiego sądownictwa, zwłaszcza że mogą one strukturalnie zagrozić niezawisłości sądów i osłabić praworządność w Polsce. Polski Parlament i Rząd zostały wezwane do pełnego wdrożenia wszystkich zaleceń Komisji i Komisji Weneckiej, a także do powstrzymania się od wszelkich reform, które mogą zagrażać praworządności, a zwłaszcza niezawisłości sądownictwa. W związku z tym w rezolucji wezwano do odroczenia przyjmowania jakichkolwiek przepisów do czasu przeprowadzenia należytej oceny przez Komisję [Europejską] i Komisję Wenecką.

(b) Rezolucja z 2020 r.

189. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (2017/0360R(NLE)), w zakresie mającym znaczenie dla sprawy, brzmi następująco:

„Skład i funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej i Izby Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego

[Parlament Europejski]

12. jest zaniepokojony faktem, że nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (zwana dalej „Izbą Nadzwyczajną”), która złożona jest w większości z sędziów wybranych przez nową Krajową Radę Sądownictwa [...] i która może nie spełniać wymogów niezawisłego sądu w ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej zwanego „Trybunałem Sprawiedliwości”], ma stwierdzać ważność wyborów powszechnych oraz rozpatrywać skargi wyborcze; zauważa, że budzi to poważne wątpliwości co do podziału władzy i funkcjonowania polskiej demokracji, ponieważ sprawia, że decyzje sądu w sprawie skarg wyborczych są szczególnie podatne na wpływy polityczne, i może doprowadzić do braku pewności prawa, jeśli chodzi o ważność takiej weryfikacji;

20. przypomina, że w 2018 r. utworzono dwie nowe izby Sądu Najwyższego, a mianowicie Izbę Dyscyplinarną i Izbę Nadzwyczajną, w skład których weszli nowo mianowani sędziowie wybrani przez nową KRS i którym powierzono specjalne uprawnienia, na przykład Izbie Nadzwyczajnej przyznano prawo do uchylania prawomocnych orzeczeń sądów niższych instancji lub samego Sądu Najwyższego w drodze procedury nadzwyczajnej, a Izbie Dyscyplinarnej przyznano prawo do dyscyplinowania innych sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, co oznacza de facto powstanie „Sądu Najwyższego w Sądzie Najwyższym”;

21. przypomina, że w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości, w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej, orzekł, że sądy krajowe mają obowiązek pominąć przepisy prawa krajowego zastrzegające właściwość do rozpoznania sprawy, w której prawo Unii może być zastosowane, dla organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności;

22. zwraca uwagę, że sąd odsyłający (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego) stwierdził następnie w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., że Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu prawa polskiego i unijnego, a w dniu 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przyjął uchwałę, w której ponownie podkreślił, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem ze względu na brak niezawisłości i w związku z tym jej orzeczeń nie można uznać za orzeczenia należycie ustanowionego sądu; z głębokim zaniepokojeniem odnotowuje oświadczenie władz polskich, że orzeczenia te nie mają znaczenia prawnego, jeżeli chodzi o dalsze funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej i nowej KRS, oraz fakt, że w dniu 20 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny uznał uchwałę Sądu Najwyższego za niezgodną z konstytucją, co tworzy niebezpieczny dualizm sądowniczy w Polsce i prowadzi do otwartej negacji nadrzędności prawa Unii, w szczególności art. 19 ust. 1 TUE, który w wykładni Trybunału Sprawiedliwości ogranicza skuteczność i stosowanie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. przez polskie sądy;

23. odnotowuje postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2020 r. nakazujące Polsce natychmiastowe zawieszenie stosowania przepisów krajowych dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej i wzywa władze polskie do szybkiego wykonania tego postanowienia; wzywa władze polskie do pełnego wykonania tego postanowienia, a Komisję - do skierowania do Trybunału Sprawiedliwości dodatkowego wniosku o wydanie nakazu zapłaty grzywny w przypadku uporczywego niestosowania się do postanowienia; wzywa Komisję do pilnego wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z przepisami krajowymi dotyczącymi właściwości Izby Nadzwyczajnej, ponieważ jej skład jest obciążony tymi samymi uchybieniami co skład Izby Dyscyplinarnej;

Skład i funkcjonowanie nowej Krajowej Rady Sądownictwa

24. przypomina, że ustanowienie rady sądownictwa leży w gestii państw członkowskich, należy jednak zagwarantować niezawisłość takiej rady zgodnie ze standardami europejskimi i konstytucją danego państwa członkowskiego; przypomina, że po reformie KRS, która jest organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektóre inne ustawy środowisko sędziowskie w Polsce utraciło prawo do delegowania

przedstawicieli do KRS, a tym samym do wywierania wpływu na nominacje i awanse sędziów; przypomina, że przed reformą 15 z 25 członków KRS było wybieranych przez środowisko sędziowskie, a od czasu reformy z 2017 r. sędziowie ci są wybierani przez Sejm RP; wyraża głębokie ubolewanie, że krok ten, w połączeniu z przedwczesnym zakończeniem mandatów wszystkich członków KRS nominowanych na podstawie starych przepisów na początku 2018 r., doprowadził do poważnego upolitycznienia KRS;

25. przypomina, że Sąd Najwyższy, stosując kryteria określone przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., stwierdził w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., w decyzjach z dnia 15 stycznia 2020 r. i w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r., że decydująca rola nowej KRS w wyborze sędziów nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej podważa niezawisłość i bezstronność tej izby; jest zaniepokojony statusem prawnym sędziów powoływanych lub awansowanych przez KRS w jej obecnym składzie oraz wpływem, jaki ich udział w orzekaniu może mieć na ważność i legalność postępowań;

26. przypomina, że w dniu 17 września 2018 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) zawiesiła nową KRS ze względu na to, że nie spełnia ona już wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a w kwietniu 2020 r. ENCJ wszczęła procedurę wydalenia; [...]

67. wzywa Radę do jak najszybszego wznowienia formalnych wysłuchań, z których ostatnie odbyło się w grudniu 2018 r., oraz do uwzględnienia w tych wysłuchaniach wszystkich najnowszych i najważniejszych negatywnych wydarzeń w dziedzinie praworządności, demokracji i praw podstawowych; wzywa Radę do podjęcia wreszcie działań na mocy procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE i stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską wartości, o których mowa w art. 2 TUE, w świetle przytłaczających dowodów przedstawionych w niniejszej rezolucji oraz w licznych sprawozdaniach organizacji międzynarodowych i europejskich, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w sprawozdaniach organizacji społeczeństwa obywatelskiego; zdecydowanie zaleca, aby w następstwie wysłuchań Rada skierowała do Polski konkretne zalecenia, zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 1 TUE, i wskazała terminy zastosowania się do tych zaleceń; ponadto wzywa Radę, by zobowiązała się do terminowej oceny wdrożenia tych zaleceń; apeluje do Rady, by regularnie informowała Parlament i ściśle z nim współpracowała oraz by prowadziła prace w przejrzysty sposób w celu umożliwienia konstruktywnego uczestnictwa i nadzoru ze strony wszystkich instytucji i organów europejskich oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego; [...]"

4. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

(a) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) w sprawie *Komisja przeciwko Polsce* z dnia 24 czerwca 2019 r., (sprawa C-619/18)

190. W dniu 24 czerwca 2019 r. Wielka Izba Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”) wydała wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Polsce*, która dotyczyła głównie obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do 65 lat, co miało zastosowanie do sędziów tego sądu powołanych przed dniem wejścia w życie odpowiedniej ustawy. TSUE orzekł, w zakresie w jakim ma to znaczenie dla sprawy, co następuje:

„111. W tym względzie okoliczność, że organowi takiemu jak Prezydent RP przysługuje prawo decydowania o wyrażeniu lub odmowie zgody na takie ewentualne przedłużenie, nie jest oczywiście sama w sobie wystarczająca do tego, by uznać, że doszło do naruszenia wspomnianej powyżej zasady. Niemniej jednak należy upewnić się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne wydania takich decyzji są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w odczuciu podmiotów prawa uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nim interesów [...]”.

115. W drugiej kolejności, co się tyczy tego, że nowa ustawa o Sądzie Najwyższym przewiduje, iż Prezydent RP przed podjęciem decyzji zasięga opinii KRS, prawdą jest, że interwencja takiego organu w kontekście procesu przedłużenia służby czynnej sędziego po ukończeniu przez niego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku może co do zasady przyczynić się do obiektywizacji tego procesu.

116. Może tak być jednak wyłącznie pod warunkiem, że zostaną spełnione określone wymogi, w szczególności że sam ten organ będzie niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedstawić swoją opinię, a także, że taka opinia będzie wydawana na podstawie zarazem obiektywnych i istotnych kryteriów, a ponadto będzie należycie uzasadniona, tak by mogła w obiektywny sposób być pomocna dla tego organu przy podejmowaniu przez niego decyzji”.

(b) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 r. (*A.K. i in., Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego; sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18*)

191. W sierpniu i wrześniu 2018 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego skierowała do TSUE trzy wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w trzech zawisłych przed nią sprawach. Wnioski dotyczyły głównie pytania, czy nowo utworzona Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego RP spełnia, pod względem warunków, na jakich została ustanowiona i na jakich zostali powołani jej członkowie, wymogi niezawisłości i bezstronności wymagane na mocy art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Pytania brzmiały następująco:

„W sprawie C-585/18 pytania prejudycjalne brzmią następująco:

„1) Czy art. 267 [akapit trzeci] TFUE [...] w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 [karty praw podstawowych] należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy odwołującego się sędziego sądu krajowego – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów ([KRS]), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?

2) W przypadku odpowiedzi negatywnej na pierwsze pytanie, czy art. 267 akapit [trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 [karty praw podstawowych] należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla

sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?”

52. W sprawach C-624/18 i C-625/18 pytania prejudycjalne zostały sformułowane w następujący sposób:

„1) Czy art. 47 karty praw podstawowych w związku z art. 9 ust. 1 [dyrektywy 2000/78] należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia do sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego środka prawnego [(pozwu)] opartego na zarzucie naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek wobec sędziego tego sądu wraz z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia zgłoszonego roszczenia, sąd ten – w celu udzielenia ochrony uprawnieniom wynikającym z prawa unijnego przez zastosowanie środka tymczasowego przewidzianego w prawie krajowym – ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość w sprawie, w której wniesiono środek zaskarżenia, dla komórki organizacyjnej tego sądu, która nie działa ze względu na niepowołanie orzekających w niej sędziów?

2) W przypadku powołania sędziów do orzekania w komórce organizacyjnej właściwej w świetle prawa krajowego do rozpoznania wniesionego środka prawnego, czy art. 267 [akapit trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że utworzona od podstaw izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego – właściwa do rozpoznania sprawy sędziego sądu krajowego w pierwszej i drugiej instancji – w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez organ krajowy mający stać na straży niezależności sądów ([KRS]), który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jest sądem niezależnym i niezawisłym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej?

3) W przypadku odpowiedzi negatywnej na drugie pytanie, czy art. 267 akapit [trzeci] TFUE w związku z art. 19 ust. 1 i art. 2 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że niewłaściwa izba sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego spełniająca wymogi prawa Unii Europejskiej dla sądu, do której wniesiono środek zaskarżenia w sprawie unijnej, powinna pominąć przepisy krajowej ustawy wyłączające jej właściwość w tej sprawie?”.

192. W dniu 27 czerwca 2019 r. rzecznik generalny E. Tanchev wydał opinię, w której stwierdził m.in.:

„130. W świetle powyższych rozważań uważam, że Izba Dyscyplinarna, stanowiąca przedmiot postępowań głównych, nie spełnia wymogów niezawisłości określonych w art. 47 karty praw podstawowych.

131. Pragnę zauważyć, że KRS jest organem, którego zadaniem jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów w rozumieniu Konstytucji RP, a jej funkcje obejmują przeprowadzenie naboru sędziów Sądu Najwyższego, w tym Izby Dyscyplinarnej, rekomendowanych Prezydentowi RP do powołania (zob. pkt 16 i 19 niniejszej opinii). W związku z tym, aby należycie wykonywać swoje zadania, KRS musi być wolna od wpływów organów ustawodawczych i wykonawczych.

132. Tymczasem sam sposób powoływania członków KRS ujawnia nieprawidłowości, które mogą zagrozić jej niezależności od organów ustawodawczych i wykonawczych. Po pierwsze, wynika to z faktu, że zgodnie z art. 9a ustawy o KRS (zob. pkt 22 niniejszej opinii) 15 sędziów będących członkami KRS jest obecnie wybieranych nie przez sędziów, jak wcześniej, lecz przez Sejm. Oznacza to, że KRS

składa się w większości z członków reprezentujących władze ustawodawczą i wykonawczą, zważywszy, że jest to 23 z 25 członków tego organu.

133. Co więcej, zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy o KRS kandydaci na członków KRS wybieranych spośród sędziów mogą być zgłaszani przez grupę 2000 polskich obywateli lub co najmniej 25 sędziów. W myśl art. 11d tej ustawy wybór tych członków Rady jest dokonywany przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (zob. pkt 24 i 25 niniejszej opinii).

134. A zatem można stwierdzić, że sposób powoływania członków KRS wiąże się z wpływem organów ustawodawczych na KRS i nie można wykluczyć, że Sejm wybierze kandydatów, którzy nie mają wsparcia lub mają niewielkie wsparcie ze strony sędziów, skutkiem czego opinia środowiska sędziowskiego może mieć niewystarczającą wagę w procesie wyboru członków KRS. Niezależnie od wskazywanego celu wzmocnienia legitymacji demokratycznej i reprezentatywności KRS uregulowanie to jest w stanie niekorzystnie wpływać na niezależność KRS.

135. Należy także pamiętać, że zmianom sposobu powoływania sędziów będących członkami KRS towarzyszyło przedwczesne zakończenie kadencji dotychczasowych członków KRS. Nie kwestionowano faktu, że ustawa o KRS przewiduje wcześniejsze zakończenie kadencji sędziów wchodzących w skład KRS z chwilą wyboru nowych członków (zob. pkt 22 i 26 niniejszej opinii). Niezależnie od wskazywanego celu, jakim jest ujednolicenie kadencji zasiadania w KRS, można uznać, że niezwłoczne zastąpienie dotychczasowych członków KRS powiązane z nowym systemem powoływania KRS w jeszcze większym stopniu osłabia niezależność KRS względem organów ustawodawczych i wykonawczych”.

193. W dniu 19 listopada 2019 r. TSUE wydał orzeczenie w trybie prejudycjalnym w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Przypominając, że wykładnia art. 47 Karty została potwierdzona przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące art. 6 ust. 1 Konwencji, Trybunał Sprawiedliwości ponownie przedstawił następujące zasady, uznane za istotne w tym kontekście. Trybunał stwierdził między innymi, co następuje:

„133. [...] [W] odniesieniu do samych okoliczności, w jakich doszło do powołania członków Izby Dyscyplinarnej, należy na wstępie sprecyzować, że sam fakt, iż są oni powoływani przez Prezydenta RP, nie może powodować zależności owych członków od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A., C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 99; a także orzeczenia ETPC: z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, § 79; z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie *Zolotas przeciwko Grecji*, CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, §§ 24, 25; z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie *Sacilor Lormines przeciwko Francji*, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 67; a także z dnia 18 października 2018 r. w sprawie *Thiam przeciwko Francji*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

134. Pozostaje jednak konieczne upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu tych członków są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich

neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r. *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 111].

136. W niniejszym wypadku należy zauważyć, że art. 30 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym określa wszystkie warunki, jakie musi spełnić osoba, aby mogła zostać powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego tego sądu. Ponadto na podstawie art. 179 Konstytucji i art. 29 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym sędziowie Izby Dyscyplinarnej są, podobnie jak sędziowie mający zasiadać w innych izbach tego sądu, powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, czyli organu, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

137. Interwencja takiego organu w kontekście procesu powoływania sędziów może zaś, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, UE:C:2019:531, pkt 115; zob. również, podobnie, orzeczenie ETPC z dnia 18 października 2018 r. w sprawie *Thiam przeciwko Francji*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 81, 82]. W szczególności uzależnienie samej możliwości powołania sędziego Sądu Najwyższego przez Prezydenta RP od istnienia rekomendacji KRS w tym zakresie może w sposób obiektywny określić ramy uznania, jakim dysponuje Prezydent RP przy wykonywaniu powierzonej mu w ten sposób prerogatywy.

138. Może być tak jednak wyłącznie, w szczególności, pod warunkiem, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 116].

139. Stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe jako organowi, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może mieć bowiem znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 karty praw podstawowych.

140. Do sądu odsyłającego będzie należało ustalenie – na podstawie wszystkich okoliczności zarówno faktycznych, jak i prawnych, dotyczących zarazem okoliczności, w jakich członkowie KRS zostali wybrani, oraz sposobu, w jaki organ ten konkretnie wypełnia wyznaczoną mu rolę – czy KRS daje wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej.

141. Sąd odsyłający powołuje się na szereg czynników, które jego zdaniem mogą wzbudzać wątpliwości co do niezależności KRS.

142. W tym względzie, o ile pojedynczo każdy z wyróżnionych w ten sposób przez ten sąd czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie.

143. Przyjawszy takie zastrzeżenie, należy wskazać, że wśród czynników wymienionych przez sąd odsyłający istotne do celów takiej całościowej oceny mogą okazać się następujące okoliczności: po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym

składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu; po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez grupę 2000 obywateli lub 25 sędziów, co sprawia, że taka reforma prowadzi do zwiększenia liczby członków KRS z nadania sił politycznych lub przez nie wybranych do 23 z 25 członków, których liczy ten organ; a także, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie – nieprawidłowości, o których wspomina sąd odsyłający i których weryfikacji sąd ten będzie zobowiązany dokonać, jeśli zajdzie tego potrzeba.

144. Do celów rzeczzonej całościowej oceny sąd odsyłający może także zasadnie uwzględnić sposób, w jaki wspomniany organ wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz wykonuje swoje poszczególne kompetencje, a w szczególności, czy czyni to w sposób, który może podać w wątpliwość jego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

145. Ponadto i z uwagi na to, że – jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał – decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy sposób, w jaki ustawa o KRS określa w swym art. 44 ust. 1 i 1a zakres odwołania, które przysługuje od uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu, umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do *przekroczenia uprawnień* lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie (zob. podobnie orzeczenie ETPC z dnia 18 października 2018 r. w sprawie *Thiam przeciwko Francji*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 25, 81).

146. Niezależnie od przeprowadzenia tego badania dotyczącego okoliczności, w jakich zostali powołani nowi sędziowie Izby Dyscyplinarnej, oraz roli odgrywanej w tym zakresie przez KRS, sąd odsyłający może zostać skłoniony – dla celów ustalenia, czy ten organ sądowy i jego członkowie spełniają wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 karty praw podstawowych – do wzięcia pod uwagę także innych czynników charakteryzujących wspomniany organ w sposób bardziej bezpośredni.

147. Dotyczy to, po pierwsze, podkreślonej przez sąd odsyłający okoliczności, że takiemu organowi w sposób szczególny przyznano, na podstawie art. 27 § 1 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, wyłączną właściwość w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, w których to sprawach dotychczas rozstrzygały sądy powszechne.

148. Choć ta okoliczność nie jest jako taka rozstrzygająca, to należy jednak przypomnieć, w szczególności jeżeli chodzi o sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, takie jak sprawy w postępowaniu głównym, że ich przydzielenie Izbie Dyscyplinarnej nastąpiło równoległe z przyjęciem, szeroko kontestowanym, przepisów nowej ustawy o Sądzie Najwyższym przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i zastosowanie owego środka wobec urzędujących sędziów tego sądu oraz przyznających Prezydentowi RP dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów rzeczzonego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku.

149. W tym względzie należy zaś przypomnieć, że w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)* (C-619/18, EU:C:2019:531), Trybunał stwierdził, iż z powodu przyjęcia wspomnianych środków Rzeczpospolita Polska naruszyła nieusuwalność i niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego i uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

150. Po drugie, w takim kontekście należy również zwrócić uwagę na podkreślaną przez sąd odsyłający okoliczność, że na podstawie art. 131 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym w skład Izby Dyscyplinarnej mogą wchodzić wyłącznie nowo powołani sędziowie, z wykluczeniem tym samym sędziów pełniących już urząd na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

151. Po trzecie, należy zauważyć, że chociaż Izba Dyscyplinarna została utworzona jako izba Sądu Najwyższego, to w odróżnieniu od pozostałych izb wchodzących w skład tego sądu wydaje się ona posiadać – co wynika *zwłaszcza* z art. 20 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym – szczególnie wysoki stopień autonomii w ramach tego sądu.

171. Zważywszy na ogół powyższych rozważań, odpowiedź na pytania drugie i trzecie w sprawach C-624/18 i C-625/18 winna brzmieć następująco:

Artykuł 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78¹⁰ należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.

Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego. W razie gdyby tak było, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezawisłości i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie”.

(c) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 2 marca 2021 r. (C-824/18)

194. We wniosku z dnia 21 listopada 2018 r., uzupełnionym w dniu 26 czerwca 2019 r., Naczelny Sąd Administracyjny wystąpił do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach dotyczących osób, które zgłosiły swoją kandydaturę na stanowisko sędziego

Uwaga ¹⁰ redakcyjna: zob. paragraf 181 powyżej.

w Sądzie Najwyższym, w Izbach Cywilnej i Karnej, lecz w stosunku do których KRS nie przedstawiła wniosku o powołanie, a przedstawiła wniosek o powołanie innych kandydatów. Pierwsza ze spraw dotyczyła odwołującego się A.B., w stosunku do którego nie przedstawiono wniosku o powołanie do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego i który zaskarżył uchwałę KRS nr 330/2018 do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny postanowił wstrzymać wykonanie zaskarżonej uchwały KRS (zob. paragrafy 41-48 i 152-155 powyżej).

195. W dniu 17 grudnia 2020 r. rzecznik generalny E. Tanchev przedstawił swoją opinię, którą zakończył następującą propozycją wykładni art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 267 TFUE (zob. paragrafy 179 i 180 powyżej):

„V. Wnioski

[...]

– Uwzględniając kontekst i układ innych okoliczności zaistniałych w Polsce i wskazanych przez sąd odsyłający [w szczególności mając na uwadze, że: a) polski ustawodawca zmienił krajowe ramy prawne w tym celu, by postępowania o uchylenie zobowiązaniom państwa członkowskiego i odesłania prejudycjalne skierowane do Trybunału stały się bezprzedmiotowe; b) mimo wstrzymania przez sąd odsyłający wykonania spornych uchwał Prezydent RP tak czy inaczej dokonał powołania na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego ośmiu nowych sędziów zarekomendowanych przez KRS w tych uchwałach; a także c) ustawodawca polski, uchwalając ustawę z dnia 26 kwietnia 2019 r., zignorował orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, z których wyraźnie wynika, że uchwały KRS takie jak uchwały zaskarżone w postępowaniu głównym powinny podlegać kontroli sądowej], art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustanowieniu przepisów krajowych takich jak te zawarte w ustawie z dnia 26 kwietnia 2019 r., w zakresie, w jakim nakazują one umorzenie z mocy prawa postępowań takich jak to toczące się przed sądem odsyłającym, jednocześnie wyłączając jakiegokolwiek przeniesienie właściwości do rozpoznania tych spraw na inny sąd krajowy lub możliwość ponownego wniesienia tych spraw do innego sądu krajowego.

– Taki stan rzeczy, w sytuacji gdy sąd krajowy pierwotnie właściwy w tych sprawach, po skutecznym wszczęciu procedury kontroli wskazanych uchwał KRS, wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości 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 oraz prawa oczekiwania na jego orzeczenie, podważając tym samym unijną zasadę lojalnej współpracy.

Zniesienie (prawa do) środka prawnego przed sądem, który do tej pory przysługiwał w sprawie takiej jak sprawy w postępowaniu głównym, a w szczególności zastosowanie skutków takiego zniesienia do jednostek, które – podobnie jak skarżący w postępowaniu głównym – wniosły już odwołanie, stanowi (z uwagi na kontekst i układ innych okoliczności wskazanych przez sąd odsyłający, które leżą u podstaw zniesienia tego prawa) środek o charakterze mogącym spowodować – czy w istocie nasilić – brak oznak niezawisłości i bezstronności sędziów faktycznie powołanych na stanowisko sędziowskie w danym sądzie, jak również samego tego sądu. Taki brak oznak niezawisłości i bezstronności narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”.

196. W dniu 2 marca 2021 r. TSUE wydał orzeczenie w trybie prejudycjalnym. TSUE zauważył, że przepisy znowelizowane w lipcu 2018 r. przewidywały, że o ile wszyscy uczestnicy procedury powoływania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli stosownej uchwały KRS, uchwała ta stawała się prawomocna. W 2019 r. przepisy zmieniono ponownie i niemożliwe stało się wniesienie odwołania od postanowień KRS w przedmiocie przedstawiania lub nieprzedstawiania wniosku o powołanie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego w Sądzie Najwyższym. Co więcej, zgodnie z reformą postępowania dotyczące odwołań wszczęte i niezakończone przed dniem wprowadzenia zmian podlegały umorzeniu z mocy prawa, tym samym pozbawiając *de facto* Naczelny Sąd Administracyjny jego właściwości w tych sprawach. W tym kontekście TSUE stwierdził:

„138 Należy zauważyć, że takie zmiany ustawodawcze, zwłaszcza w powiązaniu ze wszystkimi elementami kontekstu wskazanymi w pkt 99–105 i 130–135 niniejszego wyroku, mogą sugerować, że polska władza ustawodawcza działała w tym wypadku w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań dokonanych na podstawie rzeczonych uchwał KRS, podobnie zresztą jak wszystkich innych powołań dokonanych w Sądzie Najwyższym po ukonstytuowaniu się KRS w nowym składzie.

...

156 W celu ustalenia, czy przepisy krajowe takie jak te, które zawiera art. 44 ust. 1a–4 ustawy o KRS, mogą naruszać art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy na wstępie przypomnieć, powtarzając zarazem w tym miejscu całość rozważań przedstawionych w pkt 108–136 niniejszego wyroku, że – jak już podkreślono w pkt 129 tego wyroku – ewentualny brak możliwości skorzystania ze środka prawnego przed sądem w kontekście procesu powoływania do pełnienia urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego może w niektórych przypadkach nie stanowić problemu z punktu widzenia wymogów wynikających z prawa Unii, w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Natomiast inaczej może być w przypadku przepisów prowadzących do zniweczenia skuteczności tego rodzaju środków prawnych, które istniały dotychczas, zwłaszcza w sytuacji gdy ich przyjęcie, rozważane w powiązaniu z innymi istotnymi okolicznościami charakteryzującymi taki proces nominacyjny w określonym krajowym kontekście prawno-faktycznym, może wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu[”].

Trybunał orzekł, co następuje:

„W przypadku zmian w krajowym porządku prawnym, które, po pierwsze, pozbawiają sąd krajowy jego właściwości do orzekania w pierwszej i zarazem ostatniej instancji w przedmiocie odwołań wnoszonych przez kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądzie takim jak Sąd Najwyższy (Polska) od rozstrzygnięcia organu takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa (Polska) o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia urzędu na tych stanowiskach, po drugie, przewidują umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia, i po trzecie, pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi sąd ten zwrócił się do Trybunału:

...

– art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że zmiany te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wspomnianych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

W przypadku potwierdzenia naruszenia wspomnianych artykułów zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny, i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed zaistnieniem tych zmian”.

(d) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) w sprawie *Komisja przeciwko Polsce* z dnia 15 lipca 2021 r. (sprawa C-791/18)

197. Komisja wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w związku z uchybieniem zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE za środki krajowe ustanawiające nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, wprowadzone przepisami, które przyjęto w 2017 r. W szczególności Komisja stwierdziła, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE z czterech powodów dotyczących: po pierwsze, traktowania treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego; po drugie, braku niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego; po trzecie, uprawnień dyskrecjonalnych Prezesa kierującego pracą tej Izby w zakresie wyznaczenia sądu właściwego, co uniemożliwia orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez sąd ustanowiony ustawą; i po czwarte, brak zagwarantowania rozpoznania spraw dyscyplinarnych w rozsądnym terminie oraz prawa do obrony obwinionych sędziów.

Komisja stwierdziła również, że Polska dopuściła się naruszenia art. 267 akapit drugi i trzeci TFUE, ponieważ uprawnienie sądów krajowych w zakresie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym zostało ograniczone możliwością wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, którzy z tego uprawnienia skorzystali.

198. W dniu 8 kwietnia 2020 r. TSUE (Wielka Izba) wydał postanowienie w sprawie wszczętej przez Komisję, dotyczącej postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów toczących się przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego. W postanowieniu stwierdzono (w tłumaczeniu z języka francuskiego):

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

„Rzeczpospolita Polska zostaje zobowiązana, natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-791/19, do:

- zawieszenia stosowania przepisów art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym [(Dz.U. z 2018 r., poz. 5)], ze zmianami, stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów;

- powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w *szczególności* w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982); oraz

- powiadomienia Komisji Europejskiej, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe, o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia”.

199. W dniu 6 maja 2021 r. rzecznik generalny E. Tanchev przedstawił swoją opinię, w której uznał skargi wniesione przez Komisję za zasadne. W odniesieniu do wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach (zob. paragraf 193 powyżej) rzecznik generalny stwierdził:

„95. [...] W istocie w moim przekonaniu wyrok *A.K. i in.* stanowi silną podstawę dla stwierdzenia, że – oceniając na podstawie zbiegu okoliczności przywołanych przez Komisję, które zostały podane analizie w tym wyroku – Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów dotyczących niezależności i bezstronności wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Jak stwierdziłem w mojej opinii w tamtej sprawie, kadencja byłych członków KRS została przedwcześnie zakończona, a zmiany w sposobie powoływania jej członków będących sędziami prowadzą do tego, że 23 z 25 członków KRS pochodzi z nadania władzy ustawodawczej i wykonawczej, które to okoliczności rozpatrywane łącznie wskazują na nieprawidłowości zagrażające niezależności KRS. (Zobacz opinia w sprawie *A.K. i in.* (pkt 131–137)).”

Opinia kończy się następującą propozycją, aby TSUE:

„1) stwierdził, że dopuszczając, na podstawie art. 107 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 97 §§ 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, aby treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne; nie zapewniając, z uwagi na art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego; przyznając, na podstawie art. 110 § 3 i art. 114 § 7 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej dyskrecyjne prawo wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach dotyczących sędziów sądów powszechnych; przyznając Ministrowi Sprawiedliwości, na podstawie art. 112b ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, uprawnienie do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości oraz przewidując na podstawie art. 113a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy *z urzędu* oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania, a na podstawie art. 115a § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;

2) stwierdził, że dopuszczając, by prawo sądów krajowych do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym było ograniczane ze względu na możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE; [...]"

200. W dniu 15 lipca 2021 r. TSUE wydał wyrok, w którym uznał, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce jest niezgodny z prawem Unii. Trybunał stwierdził, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 TUE w szczególności „nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów” i „dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne”. Po drugie, Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 267 TFUE, „dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego”.

(e) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) w sprawie W.Ż. z dnia 6 października 2021 r. (sprawa C-487/19)

201. W dniu 26 czerwca 2019 r. Izba Cywilna Sądu Najwyższego wystąpiła do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Sprawa wywodzi się z postępowania prowadzonego na podstawie wniosku o wyłączenie sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych złożonego przez sędziego W.Ż. (zobacz paragrafy 131 - 136 powyżej).

202. W dniu 15 kwietnia 2021 r. rzecznik generalny E. Tanchev przedstawił opinię, w której zauważył, co następuje:

„39. Sąd odsyłający ustalił już, że w postępowaniu nominacyjnym, w którym powołano A.S. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, doszło do rażących i umyślnych naruszeń reguł prawa polskiego dotyczących powoływania sędziów. (...)

1) W przedmiocie pierwszej części pytania prejudycjalnego: powołanie sędziów przed rozstrzygnięciem przez NSA sprawy z odwołania od uchwały KRS nr 331/2018

50. W tym kontekście szczególnie istotne jest to, czy okoliczność, że nie została zakończona kontrola sądowa uchwał KRS (podjętych w trakcie procedury nominacyjnej sędziów Sądu Najwyższego), ma (lub powinna mieć) skutek zawieszający [...].

57. Przy przeprowadzaniu tej oceny sąd odsyłający będzie musiał wziąć pod uwagę wskazówki wypływające z niniejszej opinii i z wyroku *A.B. i in.* oraz wszelkie inne istotne okoliczności, o których sąd ten poweźmie wiedzę, przy jednoczesnym uwzględnieniu w stosownym wypadku konkretnych względów lub celów, jakie będą przywoływane przed nim dla uzasadnienia rozpatrywanych środków. Dodatkowo sąd ten będzie musiał dokonać oceny, czy przepisy krajowe takie jak te, które zawiera art. 44 ust. 1a–4 ustawy o KRS [tekst z 2011 r. ze zmianami wprowadzonymi ustawą nowelizującą z 2017 r.], mogą wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnione

wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych na podstawie uchwał KRS na czynniki zewnętrzne, a w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i państwie prawnym [...].

60. Jak słusznie wskazał [polski] Rzecznik Praw Obywatelskich, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych proces nominacji nie może wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne, gdy zostaną oni już powołani do pełnienia tego urzędu. W związku z tym z uwagi na kluczową rolę odgrywaną przez KRS w procesie nominacji sędziowskich oraz brak sądowej kontroli decyzji Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów konieczne jest, by istniała skuteczna kontrola sądowa dla kandydatów na sędziów. Odnosi się to w szczególności do sytuacji, gdy – jak w niniejszym wypadku – państwo swoimi działaniami ingeruje w proces powoływania sędziów w sposób, który może zagrozić przyszłej niezawisłości tych sędziów. Wymagana kontrola sądowa powinna: a) nastąpić przed nominacją, ponieważ potem sędzia jest chroniony przez zasadę nieusuwalności; b) być przeprowadzona przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie; oraz c) pozwolić na wyjaśnienie wszelkich aspektów procesu nominacji, w tym dochowania wymogów wynikających z prawa Unii, także – w stosownym wypadku – poprzez przedłożenie Trybunałowi pytań dotyczących w szczególności wymogów, jakie stawia zasada skuteczności ochrony sądowej [...].

63. W konsekwencji akt powołania przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego przed prawomocnym orzeczeniem przez NSA w przedmiocie odwołania od uchwały KRS nr 331/2018 stanowi rażące naruszenie krajowych przepisów regulujących procedurę powoływania sędziów Sądu Najwyższego, w ich interpretacji zgodnej z mającym zastosowanie prawem Unii (w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE).

2) W przedmiocie drugiej części pytania prejudycjalnego: powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego mimo postanowienia NSA wstrzymującego wykonanie uchwały KRS obejmującej wnioski o powołanie określonych kandydatów

64. Ostatecznie ocena tej kwestii będzie należała do sądu odsyłającego, który powinien jej dokonać na podstawie wszystkich istotnych okoliczności, jednak moim zdaniem nieprawidłowość, jakiej dopuszczono się przy powołaniu sędziego IKNiSP (22), o którym mowa (sędziego A.S.), wynika *a fortiori* z faktu, że został on powołany do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w tej Izbie mimo postanowienia NSA o wstrzymaniu wykonania uchwały KRS nr 331/2018.

65. W związku z tym zgadzam się z sądem odsyłającym oraz z W.Ż., [polskim] Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Komisją, że umyślne i intencjonalne naruszenie przez władzę wykonawczą orzeczenia sądowego, w szczególności postanowienia NSA o udzieleniu zabezpieczenia (czyli postanowienia z dnia 27 września 2018 r.) – wyraźnie z celem zapewnienia rządowego wpływu na nominacje sędziowskie – świadczy o braku poszanowania zasady państwa prawnego i stanowi samo w sobie naruszenie przez władzę wykonawczą „podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa” w rozumieniu pkt 75 wyroku z dnia 26 marca 2020 r., *Wyjątkowa procedura ponownego rozpoznania*

Simpson i HG/Rada i Komisja (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, zwanego dalej „wyrokiem *Simpson i HG*”) [...].

77. W sprawie *Ástráðsson przeciwko Islandii* Wielka Izba ETPC, potwierdzając w szerokim zakresie wyrok izby z dnia 12 marca 2019 r., orzekła, że z uwagi na ewentualne skutki stwierdzenia naruszenia i istotne wchodzące w grę interesy prawo do „sądu ustanowionego ustawą” nie powinno być interpretowane w sposób zbyt szeroki, skutkiem czego jakakolwiek nieprawidłowość w ramach procedury nominacji sędziowskich mogłaby oznaczać naruszenie tego prawa. ETPC sformułował w rezultacie trzystopniowy test w celu ustalenia, czy nieprawidłowości w procedurze nominacji sędziowskich były na tyle poważne, że pociągały za sobą naruszenie prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy, który obejmuje: krok 1 – ustalenie, czy doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego (§§ 244 i 245 tego wyroku); krok 2 – ustalenie, czy naruszenia prawa dotyczyły podstawowych reguł procedury powoływania sędziów (§§ 246 i 247); i krok 3 – ustalenie, czy podnoszone naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą” były przedmiotem skutecznej kontroli i zarządzenia środków naprawczych przez sądy krajowe (§§ 248 i 252).

78. Wyżej wymienione zasady mają zastosowanie nie tylko w przypadku naruszenia przepisów regulujących konkretnie procedurę powołania *sensu stricto*, lecz – jak wynika z niniejszej sprawy – powinny one również mieć zastosowanie w wypadku braku poszanowania kontroli sądowej przeprowadzonej w odniesieniu do wcześniejszych aktów powołania mających charakter konstytutywny w ramach tego procesu (takich jak uchwała KRS nr 331/2018).

79. Jak zauważyła Komisja w odniesieniu do reguł powoływania sędziów, nie jest zaskakujące, że zarówno ETPC (w wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Ástráðsson przeciwko Islandii*, § 247, jak i Trybunał (w wyroku *Simpson i HG*, pkt 75) bezpośrednio łączą wymóg ustanowienia sądu na mocy ustawy z zasadą niezawisłości sędziowskiej, w tym znaczeniu, że należy zbadać, czy nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów „stwarza [...] rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura mianowania, i wzbudzając w ten sposób uzasadnione wątpliwości w przekonaniu jednostek co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów” (wyrok *Simpson i HG*, pkt 75) [...].

84. Co się tyczy wymogu „ustanowienia na mocy ustawy”, to jak podkreśla [polski] Rzecznik Praw Obywatelskich, konieczne jest ścisłe przestrzeganie reguł powoływania, ponieważ daje ono powołanemu sędziemu poczucie, że objął on ten urząd wyłącznie dzięki swoim kwalifikacjom, w rzetelnie przeprowadzonej procedurze, w oparciu o obiektywne kryteria, i pozwala uniknąć powstania jakiegokolwiek stosunku zależności między sędzią a organami biorącymi udział w jego powołaniu. W niniejszej sprawie sąd odsyłający wykazał w przekonujący sposób, po pierwsze, że skuteczna kontrola sądowa procedury nominacyjnej stanowi wymóg wynikający z konstytucyjnych zasad dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej i praw podmiotowych dostępu do służby publicznej i dostępu do sądu, a po drugie, że powołanie danego sędziego nastąpiło z naruszeniem tej skutecznej kontroli sądowej i orzeczenia sądowego, w którym wstrzymano wykonanie uchwały KRS nr 331/2018 [...].

87. Oczywisty i umyślny charakter naruszenia postanowienia NSA wstrzymującego wykonanie uchwały KRS nr 331/2018, którego dopuścił się organ państwa tak istotny jak Prezydent RP, upoważniony do dokonywania powołań do pełnienia urzędu

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

sędziego Sądu Najwyższego, wskazuje na rażące naruszenie reguł prawa krajowego rządzących procedurą powoływania sędziów.

88. Jeśli chodzi o kryterium wagi naruszenia, to w świetle ogólnego kontekstu spornych reform sądownictwa w Polsce uważam, że waga naruszeń w niniejszej sprawie jest poważniejsza od nieprawidłowości rozpatrywanych w sprawie Ástráðsson przeciwko Islandii.

89. W każdym wypadku fakt, że Prezydent RP nie zastosował się prawomocnego orzeczenia NSA – czyli sądu administracyjnego ostatniej instancji – udzielającego zabezpieczenia i wstrzymującego wykonanie uchwały KRS nr 331/2018 do czasu rozpatrzenia przez ten sąd zawisłego przed nim odwołania, wskazuje na wagę popełnionego naruszenia.

90. Trybunał wyjaśnił już, że przestrzeganie przez właściwe organy krajowe państwa członkowskiego środków tymczasowych zarządzonych przez sądy krajowe „jest nierozłącznie związane z zapisaną w art. 2 TUE wartością, na której opiera się Unia, a jaką jest państwo prawa”.

c) Wpływ na akt powołania A.S. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego lub na postanowienie z dnia 8 marca 2019 r. w świetle zasad pewności prawa i nieusuwalności sędziów

91. Aby dostarczyć sądowi krajowemu elementów wykładni prawa Unii, które mogą być dla niego przydatne przy dokonywaniu oceny skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa, konieczne jest także rozpatrzenie skutków ustalenia, że A.S. orzekający w składzie jednego sędziego nie może tworzyć sądu ustanowionego na mocy ustawy. (...)

105. Innymi słowy w niniejszym wypadku ewentualne naruszenie w sprawie w postępowaniu głównym wymogu dotyczącego uprzedniego ustanowienia sądu na mocy ustawy nie oznacza, że akt powołania sędziego A.S., który wydał postanowienie o niedopuszczalności, jest per se nieważny.

106. Z przedstawionych powyżej powodów proponuję, aby na pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego (Polska) Trybunał odpowiedział w sposób następujący:

Prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy, potwierdzone w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE odczytywanym w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że sąd orzekający w składzie jednego sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska) nie spełnia wymogów dotyczących sądu ustanowionego na mocy ustawy, w przypadku gdy dany sędzia został powołany na ten urząd z rażącym naruszeniem reguł prawa krajowego dotyczących procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego, co powinien ustalić sąd odsyłający. Sąd odsyłający powinien w tym względzie dokonać oceny oczywistego i umyślnego charakteru tego naruszenia oraz jego wagi, a także wziąć pod uwagę fakt, że do wspomnianego powołania doszło: (i) mimo uprzedniego zaskarżenia do właściwego sądu krajowego uchwały Krajowej Rady Sądownictwa obejmującej wniosek o powołanie tej osoby do pełnienia urzędu sędziego, które to postępowanie odwoławcze nie zakończyło się jeszcze w odnośnym czasie; oraz (ii) mimo wstrzymania wykonania tej uchwały zgodnie z prawem krajowym i faktu niezakończenia postępowania przed właściwym sądem krajowym przed doręczeniem aktu powołania”.

203. W dniu 6 października 2021 r. TSUE wydał wyrok. Sąd Najwyższy, jako sąd odsyłający, został zachęcony do dokonania oceny, czy całokształt okoliczności, w jakich nastąpiło powołanie sędziego A.S., a w szczególności

ewentualne nieprawidłowości, do jakich doszło w procesie jego powołania, mogą skłaniać do wniosku, że organ, w ramach którego taki sędzia, działając w składzie jednoosobowym, wydał sporne postanowienie, nie działał jako „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu prawa Unii. TSUE przedstawił Sądowi Najwyższemu następującą wykładnię prawa Unii istotną dla jego oceny:

„141 Z powyższego wynika, że w chwili gdy nastąpiło powołanie sędziego, o którym tu mowa, nie można było przede wszystkim pominąć faktu, że skutki uchwały nr 331/2018 obejmującej wniosek o jego powołanie były wstrzymane na mocy prawomocnego orzeczenia sądowego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Następnie oczywiste było to, że takie wstrzymanie miało obowiązywać w tym wypadku do wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego, z którym ten sam sąd krajowy wystąpił postanowieniem z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie, w której zapadł wyrok *A.B. i in.*, oraz że przedstawione pytanie dotyczyło konkretnie kwestii, czy prawo Unii sprzeciwia się przepisom takim jak przepisy art. 44 ust. 1b i 4 ustawy o KRS. W tych okolicznościach było wreszcie jasne, że oczekiwana w tej sprawie odpowiedź Trybunału mogła doprowadzić do tego, że Naczelny Sąd Administracyjny byłby zmuszony, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, do odstąpienia od stosowania wspomnianych przepisów krajowych i, w stosownym wypadku, uchylenia tej uchwały KRS w całości.

142 W tym względzie należy zauważyć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż pełna skuteczność prawa Unii wymaga, by sędzia rozpoznający spór, który podlega temu prawu, mógł zarządzić środki tymczasowe w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu. Gdyby bowiem sąd krajowy, który zawiesił postępowanie do czasu otrzymania odpowiedzi Trybunału na zadane pytanie prejudycjalne, nie mógł zarządzić środków tymczasowych do czasu wydania orzeczenia opartego na odpowiedzi Trybunału, skuteczność (*effet utile*) systemu ustanowionego w art. 267 TFUE zostałaby ograniczona [zob. podobnie wyroki: z dnia 19 czerwca 1990 r., *Factortame i in.*, C-213/89, EU:C:1990:257, pkt 21, 22; a także z dnia 9 listopada 1995 r., *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in. (I)*, C-465/93, EU:C:1995:369, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo]. Skuteczność tego systemu byłaby również zagrożona, gdyby moc wiążąca takich środków tymczasowych mogła nie być przestrzegana w szczególności przez organ władzy publicznej państwa członkowskiego, w którym owe środki zostały zarządzone.

143 Tym samym powołanie sędziego, o którym mowa, z naruszeniem mocy wiążącej prawomocnego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2018 r. i bez oczekiwania na wyrok Trybunału w sprawie, w której zapadł wyrok *A.B. i in.*, naruszyło skuteczność systemu ustanowionego w art. 267 TFUE. W tym względzie należy ponadto zauważyć, że w sentencji wyroku *A.B. i in.* Trybunał orzekł, opierając się w tym względzie na rozważaniach zawartych w pkt 156–165 tego wyroku, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom zmieniającym obowiązujący stan prawa krajowego, na podstawie których:

– z jednej strony – mimo wniesienia przez kandydata na stanowisko sędziego sądu takiego jak Sąd Najwyższy odwołania od rozstrzygnięcia organu takiego jak KRS o nieprzedstawieniu jego kandydatury i o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie innych kandydatów rozstrzygnięcie to jest prawomocne w zakresie dotyczącym przedstawienia owych innych kandydatów, w związku z czym odwołanie nie stanowi przeszkody dla powołania tych ostatnich przez Prezydenta RP, a ewentualne uchylenie wspomnianego rozstrzygnięcia w części dotyczącej

nieprzedstawienia wniosku o powołanie odwołującego się kandydata nie może prowadzić do ponownej oceny sytuacji tego kandydata pod kątem ewentualnego powołania go na rozpatrywane stanowisko; oraz

– z drugiej strony – takie odwołanie nie może opierać się na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie,

jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że przepisy te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych w tym trybie przez Prezydenta RP na podstawie rozstrzygnięć organu takiego jak KRS na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

144 W tym samym wyroku *A.B. i in.* Trybunał orzekł jednocześnie, iż w przypadku potwierdzenia naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od stosowania tych przepisów na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych oraz przeprowadzenia przez niego kontroli sądowej przewidzianej w tych ostatnich przepisach.

145 W trzeciej kolejności, jak wynika z pkt 49 niniejszego wyroku, sąd odsyłający wyraził również, jeśli chodzi o warunki, w jakich nastąpiło powołanie sędziego, o którym tu mowa, na podstawie uchwały nr 331/2018, wątpliwości, jakie powziął w odniesieniu do niezależności KRS, która przedstawiła wniosek o powołanie tego sędziego.

146 Wątpliwości te wypływają z jednej strony z faktu, że przewidziana w art. 187 ust. 3 Konstytucji trwająca wówczas czteroletnia kadencja niektórych członków wchodzących wcześniej w skład KRS została skrócona, oraz z drugiej strony z faktu, że w następstwie zmian, wprowadzonych w ostatnim czasie do ustawy o KRS, piętnastu członków KRS, którzy są sędziami i byli wcześniej wyłaniani przez środowisko sędziowskie, zostało w wypadku nowej KRS wybranych przez polską władzę ustawodawczą z tym skutkiem, że 23 z 25 członków KRS w nowym składzie zostało wskazanych przez polską władzę wykonawczą i ustawodawczą lub jest członkami organów tej władzy [...].

152 Rozpatrywane łącznie okoliczności wymienione w pkt 138–151 niniejszego wyroku mogą, z zastrzeżeniem ostatecznej oceny, której przeprowadzenie należy w tym względzie do sądu odsyłającego, z jednej strony prowadzić do wniosku, że powołanie sędziego, o którym tu mowa, nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 130 niniejszego wyroku”.

(f) Sprawy w toku przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej

(i) Sprawa C-508/19 M.F. przeciwko J.M.

204. Sąd Najwyższy w dniu 3 lipca 2019 r. złożył do TSUE wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący procesu

powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Postępowanie krajowe dotyczyło sędzi Sądu Rejonowego M.F., wobec której w dniu 17 stycznia 2019 r. wszczęto postępowanie dyscyplinarne. W postępowaniu tym przedstawiono jej zarzuty dopuszczenia do przewlekłości postępowań oraz zwłoki w sporządzaniu pisemnych uzasadnień. W dniu 28 stycznia 2019 r. J.M., działając w charakterze sędziego Sądu Najwyższego wykonującego obowiązki Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, wydał zarządzenie, którym wyznaczył sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania tej sprawy w pierwszej instancji. M.F. wniosła pozew o ustalenie wraz z wnioskiem o zabezpieczenie przeciwko J.M., domagając się ustalenia, że J.M. nie pozostaje w stosunku służbowym sędziego Sądu Najwyższego, ponieważ nie został powołany do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej. Wedle powódki jego powołanie w dniu 20 września 2018 r. było nieskuteczne, ponieważ nastąpiło: po pierwsze, po przeprowadzeniu postępowania konkursowego przez KRS na podstawie obwieszczenia Prezydenta RP z dnia 29 czerwca 2018 r., które zostało podpisane przez Prezydenta RP bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów; po drugie, po wniesieniu przez jednego z uczestników postępowania konkursowego do Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 17 września 2018 r. odwołania od uchwały KRS obejmującej wniosek o powołanie J.M. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, a przed rozstrzygnięciem przez ten sąd o wniesionym odwołaniu. Zarządzeniem z dnia 6 maja 2019 r. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego wyznaczyła Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych do rozpoznania pozwu z wnioskiem o zabezpieczenie. Izba postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE.

205. W dniu 15 kwietnia 2021 r. rzecznik generalny E. Tanchev przedstawił opinię, w której zauważył, co następuje:

„22. Uważam (podobnie jak [polski] Rzecznik Praw Obywatelskich), że łączniki między powództwem w postępowaniu głównym a postanowieniami prawa Unii przywołanymi w pytaniach prejudycjalnych wynikają z faktu, że sędzia krajowy (w tym wypadku M.F.), który może orzekać w przedmiocie stosowania lub wykładni prawa Unii, zwraca się o przyznanie mu, w ramach toczącego się przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego, prawa do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowanej w art. 19 ust. 1 TUE w świetle art. 47 karty praw podstawowych. Taka ochrona wiąże się z ciężącym na państwach członkowskich obowiązkiem, w ramach którego „przewidują [one] niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania [...] systemu [dyscyplinarnego] do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych”(3), co oznacza, że M.F. ma prawo do bycia osądzoną przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy. Oznacza to również, że sąd rozpoznający jej sprawę dyscyplinarną nie może zostać wyznaczony przez sędziego, którego powołanie nastąpiło z naruszeniem tego samego postanowienia prawa Unii, mimo że sam ten sędzia wydaje orzeczenia mające związek ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii [...].

26. Z postanowienia odsyłającego wynika bowiem, że postępowanie nominacyjne J.M. było dotknięte licznymi potencjalnie rażącymi naruszeniami przepisów prawa obowiązujących w zakresie nominacji sędziowskich: po pierwsze, postępowanie zostało wszczęte bez wymaganej przez Konstytucję kontrasygnaty ministerialnej, co uważane jest za podstawę do uznania nieważności całego postępowania *ab initio*; po drugie, wiązało się ono z udziałem nowej KRS, której członkowie zostali mianowani zgodnie z nowo uchwaloną procedurą, która jest niekonstytucyjna i nie daje rękojmi niezależności; po trzecie, celowo uniemożliwiono przeprowadzenie kontroli sądowej na etapie poprzedzającym wręczenie aktu powołania, ponieważ: a) KRS celowo nie przekazała odwołania od swojej uchwały do NSA, przekazując ją jednocześnie Prezydentowi RP przed upływem terminu na przekazanie tego odwołania NSA; b) Prezydent RP powołał sędziów zarekomendowanych w tej uchwale przed zakończeniem sądowej kontroli tej uchwały, nie czekając także na odpowiedź Trybunału na pytania zadane mu w sprawie C-824/18, a dotyczące zgodności szczegółowych zasad tej kontroli z prawem Unii. Z tego względu Prezydent RP dopuścił się potencjalnie rażącego naruszenia podstawowych norm prawa krajowego [...].

34. W przeciwieństwie do Komisji uważam, że chodzi tu o rozszerzenie odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze oraz że – jak wynika z wyroku A.B. i in. oraz z mojej opinii w tej sprawie – organ władzy wykonawczej państwa członkowskiego ma obowiązek powstrzymać się od wręczenia aktu powołania na stanowisko sędziowskie do czasu rozstrzygnięcia przez sąd krajowy, z uwzględnieniem wyroku wydanego przez Trybunał w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o zgodności prawa krajowego z prawem Unii w zakresie trybu wyłaniania członków nowej jednostki organizacyjnej w sądzie ostatniej instancji państwa członkowskiego. Niewykonanie tego obowiązku stanowiłoby naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej, gdyż stwarzałoby co najmniej poważne ryzyko choćby czasowego ustanowienia organów władzy sądowniczej niespełniających standardów unijnych. Zgadzam się z [polskim] Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że takie działanie mogłoby naruszać również art. 4 ust. 3 TUE i art. 267 TFUE, ponieważ prowadziłoby do ograniczenia przez Prezydenta RP skuteczności (*effet utile*) procedury prejudycjalnej i obejścia wiążącego charakteru orzeczeń Trybunału.

35. Sądy krajowe powinny dysponować środkiem, który pozwalałby im na uznanie za kwalifikowane naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej wszelkich działań władz państw członkowskich podjętych po wystąpieniu przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym, jeżeli celem lub skutkiem tych działań mogłoby być zniweczenie lub ograniczenie zasady skuteczności *ex tunc* wyroków prejudycjalnych Trybunału.

36. Co istotne w kontekście niniejszej sprawy i jak zauważył sąd odsyłający, wręczenie aktu powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej może stanowić intencjonalne naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej. Co więcej, takiemu działaniu towarzyszyło, jak się wydaje, przekonanie, wynikające z dotychczasowego orzecznictwa krajowego, że powołanie na urząd sędziego Sądu Najwyższego jest nieodwracalne. Jak wynika z odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze, przekonanie to jest błędne.

37. Dodatkowo zgadzam się z sądem odsyłającym, że osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w takich okolicznościach może pozostawać zależna od oceny jej działalności orzeczniczej w trakcie wykonywania jej mandatu sędziowskiego przez organy, które uczestniczyły w akcie powołania. Sąd odsyłający twierdzi, że jego zdaniem taka zależność istnieje, zwłaszcza względem organu władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent RP [...].

39. [...] Sąd odsyłający powinien w tym względzie dokonać oceny oczywistego i umyślnego charakteru tego naruszenia oraz jego wagi, a także wziąć pod uwagę fakt, że powołanie J.M. nastąpiło mimo uprzedniego odwołania się do właściwego sądu krajowego od uchwały KRS obejmującej wniosek o powołanie tej osoby do pełnienia urzędu sędziego, które to postępowanie odwoławcze wciąż toczyło się jeszcze w odnośnym czasie [...].

53. [...] Zważywszy, że kontrola ważności powołania J.M. (pozwanego sędziego) nie może zostać przeprowadzona w żadnym innym postępowaniu krajowym i że jedyna sposobność zbadania jego statusu sędziego istnieje w ramach postępowania dyscyplinarnego narażającego M.F. (sędzię będącą powódką) na sankcje, co nie jest zgodne z wymogami zasady skutecznej ochrony sądowej, sąd odsyłający powinien mieć możliwość orzeczenia, że do tego powołania prawnie nie doszło, nawet jeżeli prawo krajowe na to nie zezwala.

54. W tym względzie uważam (podobnie jak [polski] Rzecznik Praw Obywatelskich), że władze krajowe nie mogą zasłaniać się argumentami opartymi na pewności prawa i nieusuwalności sędziów. Argumenty te stanowią jedynie zasłonę dymną i nie umniejszają zamiaru zlekceważenia lub naruszenia zasad państwa prawnego. Należy przypomnieć, że prawo nie rodzi się z bezprawia (*ex iniuria ius non oritur*). Jeżeli dana osoba została powołana do tak ważnej w systemie prawnym państwa członkowskiego instytucji jaką jest sąd najwyższy tego państwa w postępowaniu, w którym naruszono zasadę skutecznej ochrony sądowej, nie może być ona chroniona przez zasady pewności prawa i nieusuwalności sędziów”.

(ii) *Sprawa C-204/21 (Komisja przeciwko Polsce)*

206. W dniu 31 marca 2021 r. Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z ustawą zmieniającą z 2019 r. (zob. paragrafy 92–96 powyżej, sprawa C-204/21).

207. W dniu 1 kwietnia 2021 r. Komisja wystąpiła z wnioskiem o zastosowanie środków tymczasowych, w którym wniosła do TSUE o nakazanie Polsce, by do czasu wydania wyroku w sprawie zawiesiła stosowanie szeregu przepisów krajowych wprowadzonych ustawą nowelizującą z 2019 r.

208. W dniu 14 lipca 2021 r. Wiceprezes TSUE wydała w tej sprawie postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych. Polska została zobowiązana do zawieszenia między innymi stosowania szeregu przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2019 r., odnoszących się do kompetencji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. W postanowieniu stwierdzono, co następuje (tłumaczenie z języka francuskiego):

„Rzeczpospolita Polska zostaje zobowiązana, natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21, do:

a) zawieszenia, po pierwsze, stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 1a [ustawy o Sądzie Najwyższym], zmienionej [ustawą nowelizującą z 2019 r.] i innych, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego [...] jest właściwa do orzekania w pierwszej i w drugiej instancji w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziów

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

i asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej, na ich tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie lub przymusowe doprowadzenie, oraz, po drugie, do zawieszenia skutków wydanych już na podstawie tego artykułu uchwał Izby Dyscyplinarnej zezwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego zatrzymanie, a także do powstrzymania się od przekazania spraw określonych w wyżej wskazanym artykule do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w *szczegółności* w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i in.* (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982);

b) zawieszenia stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest właściwa do orzekania w sprawach dotyczących statusu sędziów Sądu Najwyższego i pełnienia przez nich urzędu, w szczególności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku oraz do powstrzymania się od przekazania wyżej wymienionych spraw do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w *szczegółności* w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i in.* (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982);

c) zawieszenia stosowania przepisów art. 107 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym [ustawą nowelizującą z 2019 r.] i art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej;

(d) zawieszenia stosowania przepisów art. 42a §§ 1 i 2 i art. 55 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3, a także art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, oraz art. 5 §§ 1a i 1b ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, w brzmieniu nadanym [ustawą nowelizującą z 2019 r.], jak również art. 8 [ustawy nowelizującej z 2019 r.] w zakresie, w jakim uznają za niedopuszczalne, aby sądy krajowe badały spełnienie wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych;

e) zawieszenia stosowania art. 26 §§ 2, 4–6 i art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, jak również art. 10 [ustawy nowelizującej z 2019 r.], przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu; oraz

f) powiadomienia Komisji Europejskiej, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia”.

E. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ)

209. W dniu 16 sierpnia 2018 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) przyjęła „Opinię Zarządu ENCJ na temat członkostwa polskiej KRS” i sformułowała wniosek o zawieszenie członkostwa KRS. W związku z powyższym 17 września 2018 r. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie ENCJ podjęło decyzję o zawieszeniu członkostwa polskiej KRS (zob. paragraf 15 powyżej). Odpowiednie fragmenty opinii brzmią następująco:

„Obecnie obowiązująca ustawa dotycząca KRS weszła w życie w styczniu 2018 r. Istotą reformy jest to, że członkowie KRS nie są już wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, ale są powoływani przez Sejm. Sędziowie mogą zostać powołani przez Parlament, jeśli ich kandydaturę popiera dwudziestu pięciu sędziów lub grupa dwóch tysięcy obywateli. Zarząd uważa, że jest to odejście od standardu ENCJ, zgodnie z którym sędziowie zasiadający w radzie powinni być wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Chociaż niespełnienie tego standardu nie oznacza automatycznie, że rada nie jest niezależna od władzy wykonawczej, to w przypadku KRS Zarząd dostrzega tak wiele dodatkowych okoliczności [potwierdzających tę tezę], że doszedł do wniosku, iż [KRS] nie jest już niezależna od władzy wykonawczej. Rzeczone okoliczności są następujące:

- Ustawa o [KRS] stanowi część całościowej reformy mającej na celu wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej, naruszającej przy tym bardzo poważnie niezawisłość sądownictwa;

- Przytoczone [przez stronę polską] uzasadnienie wprowadzenia tych reform nie przekonuje Zarządu;

- Dla Zarządu nie jest jasne, czy reformy mają przyczynić się i przyczynią się do realizacji oficjalnych celów rządu w zakresie zwalczania zarzucanej korupcji, nieskuteczności [sądownictwa] i występujących [w sądownictwie] wpływów komunistycznych, a jeśli tak, to w jaki sposób;

- Reformy nie są owocem wymaganego zaangażowania przedstawicieli sądownictwa w tworzenie i wdrażanie planów reform;

- Skrócono kadencję czterech ówczesnych członków [KRS];

- W procesie wyboru sędziów-członków [KRS] listy sędziów popierających poszczególne kandydatury nie są podawane do wiadomości publicznej, a zatem nie można sprawdzić, czy poparcie udzielili głównie sędziowie oddelegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub tych samych 25 sędziów dla każdego kandydata; sędziowie-członkowie [KRS] sami nie opublikowali również list sędziów popierających ich kandydatury, a ENCJ przekazali jedynie wykaz liczb sędziów, którzy wyrazili swoje poparcie dla ich kandydatur;

- Stowarzyszenia sędziowskie poinformowały Zarząd, że czterej z obecnych sędziów-członków na krótko przed wyborem na członków [KRS] wykonywało obowiązki w ramach oddelegowania do Ministerstwa Sprawiedliwości; poinformowały również Zarząd, że pięciu członków [KRS] zostało powołanych przez Ministra Sprawiedliwości na stanowiska prezesów sądu na krótko przed ich wyborem na członków [KRS] na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w pkt 4.3;

- Po trzecie poinformowały Zarząd, że większość członków [KRS] (czternastu z dwudziestu pięciu) jest albo członkami partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość, członkami rządu, albo jest wybierana przez Sejm na podstawie

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

rekomendacji Prawa i Sprawiedliwości. [KRS] podejmuje uchwały zwykłą większością głosów;

- Sędziowie-członkowie [KRS] popierają wszystkie rządowe reformy wymiaru sprawiedliwości, choć przyznają, że większość sędziów uważa, że reformy są sprzeczne z Konstytucją i naruszają niezależność sądownictwa;

- Kilku członków [KRS] wyraziło opinię, że sędziowie, którzy publicznie wypowiadają się przeciwko reformom lub występują w obronie niezawisłości sądownictwa, powinni być karani dyscyplinarnie z powodu niezgodnej z prawem działalności politycznej;

- [KRS] nie przemawia w imieniu sędziów, którzy bronią niezawisłości sądownictwa. Sędziowie w Krakowie zostali na przykład publicznie nazwani przez Premiera RP przestępcami, a [KRS] się temu nie sprzeciwiła. To samo dotyczy podejścia prezentowanego przez [KRS] w sprawie stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego;

- Duża część z 10 000 polskich sędziów uważa, że [KRS] jest upolityczniona.

W skrócie: Zarząd ENCJ uważa, że [KRS] nie jest już strażnikiem niezawisłości sądownictwa w Polsce. Zamiast tego wydaje się być narzędziem w rękach władzy wykonawczej.

6. Wnioski

Zarząd stoi na stanowisku, że [KRS] nie spełnia statutowych wymogów ENCJ, zgodnie z którymi członek organizacji powinien być niezależny od władzy wykonawczej.

Zdaniem Zarządu [KRS] nie jest już instytucją niezależną od władzy wykonawczej, na której to instytucji spoczywa ostateczna odpowiedzialność i która winna gwarantować wsparcie sądownictwa w realizacji misji polegającej na niezależnym sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Ponadto zdaniem Zarządu działania oraz zaniechania [KRS], o których mowa w pkt 5, stanowią naruszenie celów i zadań ENCJ, w szczególności celu obejmującego – zgodnie z art. 3 statutu – poprawę współpracy i wzajemnego zrozumienia wśród rad sądownictwa UE i kandydujących państw członkowskich.

7. Wniosek Zarządu

W tej sytuacji Zarząd występuje do Zgromadzenia Ogólnego, zwołanego w Bukareszcie w dniu 17 września 2018 r., z wnioskiem o zawieszenie członkostwa [KRS].

Za pomocą tego środka ENCJ wysyła jasny sygnał do polskiego rządu i polskich sędziów, że uważa, iż [KRS] nie jest już niezależna od władzy wykonawczej.

Poprzez zawieszenie – a nie wykluczenie – ENCJ zamierza również wyrazić otwartość na możliwość poprawy sytuacji w Polsce w zakresie niezawisłości sędziowskiej. W ten sposób może nadal monitorować sytuację dotyczącą praworządności w Polsce na przykład w zakresie działań dyscyplinarnych wobec sędziów sprzeciwiających się reformom.

Zarząd wyraża szczerą nadzieję, że nadejdzie czas, gdy możliwe będzie uchylenie zawieszenia, ale tylko wtedy, gdy zasada niezawisłości sędziowskiej będzie w Polsce należycie przestrzegana”.

210. W dniu 27 maja 2020 r. Zarząd ENCJ przyjął „Opinię Zarządu ENCJ w sprawie członkostwa [KRS] w ENCJ (wykluczenie)”. W dokumencie tym Zarząd przedstawił uzasadnienie swojego wniosku do Walnego Zgromadzenia o wykluczenie KRS z sieci rad sądownictwa. W sprawie tego wniosku nie podjęto jeszcze decyzji, choć może być on przedmiotem dyskusji na Nadzwyczajnym Walnym Zgromadzeniu ENCJ, które odbędzie się w dniach 27-29 października 2021 r. Odpowiednie fragmenty opinii brzmią następująco:

„[...] Zarząd jest zdania, że od 17 września 2018 r. do chwili obecnej sytuacja nie uległa poprawie, a wręcz uległa pogorszeniu pod kilkoma względami.

Po pierwsze. Stosunki między KRS a Ministrem Sprawiedliwości są jeszcze bliższe niż zakładano w opinii z 16 sierpnia 2018 r. Na posiedzeniu w listopadzie 2019 r. [KRS] w ogóle nie wyraziła krytycznego stanowiska w przedmiocie działań rządu. Po ogromnych naciskach [ujawniono] listy sędziów, którzy poparli kandydatury obecnych członków KRS (wymagano wykazania poparcia przez minimum dwudziestu pięciu sędziów). Wskazują one, że poparcie udzieliło wąskie grono sędziów związanych z Ministrem Sprawiedliwości, w tym m.in. pięćdziesięciu sędziów oddelegowanych do ministerstwa. Jeden kandydat został powołany bez wymaganej liczby co najmniej dwudziestu pięciu podpisów sędziów.

Po drugie. KRS otwarcie wspiera władzę wykonawczą i ustawodawczą w atakach na niezależność sądownictwa, zwłaszcza poprzez działania dyscyplinarne. Pisemne odpowiedzi [KRS] z dnia 13 marca 2020 r. dotyczące tych kwestii utwierdzają Zarząd co do słuszności wyrażonej opinii. W odpowiedzi na pytanie 1 [KRS] przyznaje, że czterdziestu dziewięciu spośród sędziów popierających powołanie członków [KRS] zostało oddelegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, a zatem nie można ich postrzegać jako niezależnych od resortu w świetle celów ENCJ. W odpowiedzi na pytanie 2 [KRS] przyznaje, że wiele podpisów sędziów popierających kandydaturę członka N. zostało wycofanych przed jego wyborem, co podaje w wątpliwość ważność wyboru tego członka, który nadal pełni jednak funkcję jako ważnie wybrany członek rady. W odpowiedzi na pytanie 3 [KRS] jedynie powtarza, że nie jest jej zadaniem monitorowanie oświadczeń Ministra Sprawiedliwości i nie zaprzecza, iż Minister Sprawiedliwości powiedział w Senacie, że wnioskował o powołanie do [KRS] tych sędziów, którzy jego zdaniem wyrażali gotowość do współpracy przy reformie sądownictwa. Jest to równoznaczne z brakiem wspierania niezależności rady i jej członków od władzy wykonawczej. W odpowiedzi na pytanie 4 [KRS] podnosi, że członkowie [KRS] nie są przedstawicielami sędziów, co jest niezgodne z Deklaracją Budapeszteńską ENCJ z 2008 r., zgodnie z którą sędziowie wchodzący w skład rady muszą występować w charakterze przedstawicieli całego środowiska sędziowskiego. W piśmie z 20 maja 2020 r. nie zawarto przekonującego argumentu przeciwko stwierdzeniu, że [KRS] nie spełnia wymogu niezależności od władzy wykonawczej.

Na podstawie zarówno działań podejmowanych przez [KRS] i udzielonych przez nią odpowiedzi, Zarząd stwierdza, że [KRS] nadal nie jest niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

[...]

10. Wniosek Zarządu

Po pierwsze. Zarząd stoi na stanowisku, że [KRS] nie spełnia statutowych wymogów ENCJ, zgodnie z którymi członek organizacji powinien być niezależny od władzy wykonawczej.

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

Po drugie. Zarząd stoi na stanowisku, że KRS rażąco narusza zasady ENCJ dotyczące ochrony niezależności sądownictwa, obrony sądownictwa, a także poszczególnych sędziów, wbrew jej roli gwaranta w obliczu środków, które mogą zagrozić podstawowym wartościom niezależności i autonomii.

Po trzecie. Zarząd stoi na stanowisku, że KRS podważa stosowanie przepisów prawa Unii dotyczących niezawisłości sędziów i niezależności sądów, a tym samym ich skuteczność. Tym samym działa wbrew interesom europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wartościom, które reprezentuje [...].

11. Wniosek Zarządu

W tych okolicznościach Zarząd występuje do Walnego Zgromadzenia, które zbierze się tak szybko, jak tylko pozwoli na to pandemia Covid-19, z wnioskiem o wykluczenie [KRS] z sieci rad sądownictwa.

Poprzez zastosowanie tego środka ENCJ wysła jasny komunikat do polskiego rządu i polskich sędziów, że uważa, iż [KRS] nie należy już do europejskiej rodziny członków i obserwatorów sieci rad sądownictwa, którzy wierzą w europejską przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także w wartości, które ona reprezentuje, i którzy wspierają je.

ENCJ pragnie wyraźnie zaznaczyć, że pozostaje bardzo oddana sprawie niezawisłości polskiego sądownictwa, naszym kolegom sędziom z Unii Europejskiej i że będzie nadal współpracować ze wszystkimi stowarzyszeniami sędziowskimi w celu obrony i jak najszybszego przywrócenia niezawisłości polskiego sądownictwa. Kiedy polska Krajowa Rada Sądownictwa ponownie uwierzy w wartości ENCJ i będzie działać na ich rzecz, ENCJ z przyjemnością ponownie przyjmie taką Radę w szeregi członków sieci”.

PRAWO

I. POŁĄCZENIE SKARG

211. Mając na uwadze podobieństwo przedmiotu skarg, Trybunał uznaje za właściwe rozpatrzenie ich łącznie, wydając jeden wyrok.

II. UWAGI WSTĘPNE

212. Niniejsza sprawa należy do grupy pięćdziesięciu siedmiu obecnie rozpatrywanych skarg przeciwko Polsce, złożonych w latach 2018-2021, dotyczących różnych aspektów reorganizacji polskiego systemu sądowego, która rozpoczęła się w 2017 r. (zob. także paragrafy 1-155 powyżej). Na dzień wydania niniejszego wyroku Trybunał zakomunikował Rządowi RP dwadzieścia trzy skargi zgodnie z Regułą 54 § 2 lit. b. Izba Pierwszej Sekcji Trybunału zdecydowała również, że wszystkie obecne i przyszłe skargi należące do tej grupy mają pierwszeństwo w rozumieniu Reguły 41.

W większości spraw skargi skarżących dotyczą albo kwestii, czy nowo utworzone izby Sądu Najwyższego posiadają atrybuty wymagane od „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji lub kwestii związanych z właściwością Izby Dyscyplinarnej w postępowaniach

dyscyplinarnych wobec sędziów, prokuratorów i przedstawicieli zawodów prawniczych. Niektóre sprawy dotyczą również zarzutów, że składy orzecznicze obejmujące sędziów sądów powszechnych powołanych na urząd przez Prezydenta RP na podstawie wniosku „nowej” KRS, ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 2017 r. nie spełniają wymogów „sądu ustanowionego ustawą”.

Zawisłe są również dwie sprawy dotyczące przedwczesnego zakończenia, na podstawie przepisów ustawy nowelizującej z 2017 r., kadencji sędziów wchodzących w skład „starej” KRS oraz zarzutów naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w związku z brakiem dostępu do sądu w celu zaskarżenia ich odwołania ze „starej” KRS z naruszeniem art. 6 Konwencji. W dniu wydania niniejszego wyroku jedna z tych spraw – *Grzęda przeciwko Polsce* (skarga nr 43572/18) – toczy się przed Wielką Izbą Trybunału.

213. Mając na uwadze różnorodność zagadnień prawnych i faktycznych pojawiających się w powyższej grupie spraw, Trybunał podkreśla na wstępie, że jego zadaniem w niniejszej sprawie nie jest całościowe rozważenie zasadności reorganizacji polskiego sądownictwa, ale ocena okoliczności istotnych dla procesu powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego po wejściu w życie ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym, ustanawiającej tę Izbę (zob. paragrafy 89-93 powyżej i paragraf 214 poniżej).

Zważywszy jednak, że dokonana przez Trybunał ocena procedury powoływania sędziów z udziałem KRS, która jest istotą skarg w niniejszej sprawie, będzie miała bezpośrednie konsekwencje dla innych polskich spraw – zarówno tych, które toczą się obecnie i tych, które mogą zostać wniesione w przyszłości – Trybunał rozważy możliwe konsekwencje niniejszego wyroku dla skarg dotyczących podobnych kwestii (zob. paragrafy 367-369 poniżej).

III. MATERIAŁ DOWODOWY PRZEDSTAWIONY PRZED TRYBUNAŁEM

214. Trybunał zauważa ponadto, że jest rzeczą powszechnie wiadomą, iż reorganizacja sądownictwa w Polsce zapoczątkowana przez Rząd w 2017 r. i wprowadzana kolejnymi ustawami nowelizującymi (zob. paragrafy 8-25 powyżej) była od tego czasu przedmiotem nie tylko intensywnej debaty publicznej w Polsce i na poziomie europejskim, ale także licznych postępowań przed polskimi sądami i TSUE, innych działań przed instytucjami Unii Europejskiej, w tym procedury na podstawie art. 7 ust. 1 TUE przed Komisją Europejską, rezolucji Parlamentu Europejskiego, procedury monitorowania wszczętej przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy i jego rezolucji, a także różnych raportów organów Rady Europy, ONZ, OBWE/ODIHR i ENCJ (zob. paragrafy 156-210 powyżej). W związku z powyższym przy rozpoznawaniu sprawy Trybunał weźmie pod

uwagę oświadczenia stron i podmiotów zgłaszających interwencję jako strony trzecie oraz dowody przedstawione przez nie na poparcie ich argumentów, a także uwzględni w postępowaniu sądowym materiały podane do publicznej wiadomości, opisane powyżej i w takim zakresie, w jakim będą istotne dla rozstrzygnięcia zarzutów skarżących dotyczących naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w związku z nierozpatrzeniem ich sprawy przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą.

IV. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 6 UST. 1 KONWENCJI W ZAKRESIE PRAWA DO SĄDU USTANOWIONEGO USTAWĄ

215. Skarżący zarzucili na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która zajmowała się ich sprawami, nie była „sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu tego przepisu. Skarżący powołali się na art. 6 ust. 1 Konwencji, który, w części mającej zastosowanie do niniejszej sprawy, brzmi następująco:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej [...]”.

A. Dopuszczalność

1. Zastosowanie art. 6 ust. 1 do postępowania przed Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

(a) Stanowiska stron

216. Rząd zakwestionował zastosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji w stosunku do zaskarżonego postępowania. Uznał, iż skoro skarżący mieli prawo odwołania się od uchwał KRS do Sądu Najwyższego, art. 6 ust. 1 Konwencji może mieć zastosowanie, ale pod warunkiem, że postępowanie w ich sprawach dotyczyło praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Rząd zauważył również, że kontrola sądowa uchwały KRS obejmowała jedynie kwestie formalnoprawne, a nie ocenę kwalifikacji kandydata.

217. Rząd oświadczył ponadto, że na mocy polskich przepisów nie istnieje prawo do sprawowania władzy publicznej ani prawo sędziego do piastowania określonego urzędu w systemie sądownictwa. Tym samym niniejsze sprawy nie dotyczyły faktycznych ani poważnych sporów odnoszących się do istnienia domniemanych praw o charakterze cywilnym przysługujących skarżącym. Rząd podkreślił, że skarżący nie zostali usunięci z urzędu sędziego, a jedynie odmówiono im awansu do sądu wyższej instancji lub innego sądu. Proces wyboru w takich sprawach miał charakter konkursu, do którego bez żadnej gwarancji sukcesu zgłaszało się wielu wykwalifikowanych kandydatów. Niepowodzenie w jednym konkursie

w żaden sposób nie przeszkadzało skarżącym ubiegać się o wolne stanowiska w przyszłości. Ponadto postanowienie KRS w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie kandydatów nie było decydujące w stosunku do jakichkolwiek praw ani obowiązków cywilnych, jako że Prezydent nie był związany wnioskiem i mógł odmówić powołania kandydata, w stosunku do którego przedstawiono wniosek.

218. Skarżący wywiedli, że art. 6 ust. 1 Konwencji ma zastosowanie do ich spraw w aspekcie cywilnym. Stwierdzili, że od procedury, w ramach której ubiegali się o powołanie lub awans na inny urząd w systemie sądownictwa, zależały ich prawa i obowiązki o charakterze prywatnym. Ich zdaniem ochrona, jaką daje niezawisłość i nieusuwalność sędziów pełniących funkcje sądownicze, powinna zostać rozszerzona również na sędziów ubiegających się o awans lub urząd w innym sądzie. Osoby piastujące urząd sędziowski powinny być chronione w każdym aspekcie ich działalności publicznej, a wszelkie spory pracownicze dotyczące wynagrodzenia i awansu powinny być objęte gwarancjami na podstawie art. 6 Konwencji. Ponadto przepisy krajowe przewidywały prawo do odwołania się od uchwały KRS do Sądu Najwyższego; skarżący złożyli takie odwołania, które zostały rozpatrzone co do istoty.

219. Wreszcie skarżący podkreślili, że postanowienia w ich sprawach wydała KRS w ramach procedury niespełniającej elementarnych standardów, jakie powinny obowiązywać w demokratycznym państwie prawa. Postanowienia KRS bezpośrednio naruszyły ich godność i szacunek, w tym ich dobre imię i reputację. W opinii skarżących ich sprawy dotyczyły ustrojowego problemu polegającego na osłabieniu gwarancji przewidzianych w art. 6 Konwencji w odniesieniu do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” dla wszystkich osób ubiegających się o ochronę swoich praw w Polsce. Procesy polityczne i towarzyszące im zmiany w prawie wzbudziły uzasadnione obawy co do przestrzegania zasady praworządności.

(b) Ocena Trybunału

(i) Zasady ogólne

220. Aby mówić o możliwości zastosowania art. 6 ust. 1 w jego aspekcie „cywilnym”, musi zachodzić spór o „prawo”, o którym można powiedzieć — co najmniej w oparciu o dające się uzasadnić przesłanki — że jest uznawane w przepisach krajowych, niezależnie od tego, czy owo prawo jest chronione Konwencją. Spór musi być faktyczny i poważny; może dotyczyć nie tylko faktycznego istnienia prawa, ale również jego zakresu i sposobu jego wykonania; wreszcie wynik postępowania musi być bezpośrednio decydujący dla danego prawa, a wątpliwe powiązania lub odległe konsekwencje nie są dostateczną podstawą, aby powołać się na art. 6 ust. 1 (zob., między innymi, *Baka przeciwko Węgrom* [WI], skarga nr 20261/12, §

100, wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r., *Regner przeciwko Republice Czeskiej* [WI], skarga nr 35289/11, § 99, wyrok z dnia 19 września 2017 r. oraz *Bilgen przeciwko Turcji*, skarga nr 1571/07, § 47, wyrok z dnia 9 marca 2021 r.).

221. W odniesieniu do istnienia prawa, punktem wyjścia do rozważań muszą być odpowiednie przepisy prawa krajowego i ich wykładnia dokonywana przez sądy krajowe. Artykuł 6 ust. 1 nie gwarantuje żadnej szczególnej treści „praw i obowiązków” w prawie materialnym Układających się Państw: Trybunał nie może tworzyć, poprzez interpretowanie art. 6 ust. 1, prawa materialnego, które nie ma podstawy prawnej w danym Państwie (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 101; *Regner*, cyt. powyżej, § 100 i dalsze odwołania tam cytowane; oraz *Bilgen*, cyt. powyżej, § 48).

222. Na potrzeby stosowania art. 6 prawo, którego dotyczy sprawa, może mieć charakter materialny lub procesowy albo być połączeniem obu takich praw. Gdzie prawu materialnemu uznawanemu w prawie krajowym towarzyszy prawo procesowe do dochodzenia danego prawa w sądzie, nie może być wątpliwości na temat faktu, że prawo w rozumieniu art. 6 ust. 1 istnieje. Sam fakt, że brzmienie przepisu prawnego zezwala na element uznaniowości nie wyklucza istnienia prawa. Rzeczywiście, Trybunał stwierdził, że art. 6 ma zastosowanie tam, gdzie postępowanie sądowe dotyczy decyzji zależnej od uznania, wywierającej skutek w postaci ingerencji w prawa skarżącego (zob. *Regner*, cyt. powyżej, §§ 101-102).

223. Istnieją jednak również sytuacje, w których prawo krajowe, o ile niekoniecznie uznaje, że jednostka ma prawo materialne, przyznaje uprawnienie do zgodnej z prawem procedury zbadania roszczenia, obejmującej takie kwestie jak rozstrzygnięcie, czy dana decyzja była arbitralna czy *ultra vires*, lub też czy doszło do nieprawidłowości proceduralnych. Tak jest w przypadku pewnych decyzji, w których władze mają wyłącznie dyskrecjonalne uprawnienie do przyznania lub odmówienia korzyści lub przywileju, a prawo przyznaje danej osobie prawo zwrócenia się do sądów, które jeżeli stwierdzą, że decyzja była niezgodna z prawem, mogą tę decyzję uchylić. W takim przypadku art. 6 ust. 1 Konwencji ma zastosowanie, pod warunkiem że korzyść lub przywilej po ich przyznaniu prowadzi do powstania prawa o charakterze cywilnym (*ibid.*, § 105, oraz *Bilgen*, cyt. powyżej, § 51).

224. W związku z tym należy zauważyć, że zakres „cywilnego charakteru” w art. 6 nie jest ograniczony kwestią bezpośrednio podnoszoną w sporze. Trybunał przyjął szersze podejście, zgodnie z którym aspekt „cywilny” obejmuje sprawy z pozoru nie dotyczące prawa o charakterze cywilnym, lecz mogące mieć bezpośrednie i znaczne konsekwencje dla prywatnych praw o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym należnych jednostce (zob. *Denisov przeciwko Ukrainie* [WI], skarga nr 76639/11, § 51, 25 września 2018 r.). W ramach tego podejścia aspekt cywilny art. 6 znajduje zastosowanie w różnych sprawach, które na gruncie prawa krajowego mogą

być uznawane za spory należące do sfery prawa publicznego (przykładowo zob. *Denisov*, cyt. powyżej, § 51).

225. Pozwane Państwo nie może powoływać się na status skarżącego jako urzędnika służby cywilnej zatrudnionego w służbie cywilnej dla celów wyłączenia ochrony zawartej w art. 6, chyba że spełnione są dwa warunki (zob. *Vilho Eskelinen i Inni przeciwko Finlandii* [WI], skarga nr 63235/00, § 62, ETPC 2007-II).

Po pierwsze, państwo w prawie krajowym musiało w sposób wyraźny wyłączyć prawo dostępu do sądu dla stanowiska lub kategorii personelu, którego sprawa dotyczy. Po drugie, wyłączenie to musi być uzasadnione w oparciu o obiektywne przesłanki interesu państwa. Aby wyłączenie było uzasadnione, nie wystarczy, aby państwo ustaliło, że dany urzędnik służby cywilnej uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej lub że między urzędnikiem służby cywilnej a państwem jako pracodawcą istnieje szczególna więź zaufania i lojalności. Zadaniem państwa jest również wykazanie, że dany przedmiot sporu jest powiązany z wykonywaniem władzy państwowej lub że doszło do zakwestionowania szczególnej więzi. Z tego względu – co do zasady – nie może być uzasadnienia dla wyłączenia z gwarancji przewidzianych w art. 6 zwykłych sporów pracowniczych, takich jak spory dotyczące wynagrodzenia, świadczeń lub podobnych uprawnień, na podstawie szczególnego charakteru relacji między konkretnym urzędnikiem służby cywilnej a danym państwem. W rezultacie będzie istniało domniemanie, że art. 6 ma zastosowanie. Pozwany Rząd ma za zadanie wykazać po pierwsze, że skarżący urzędnik cywilny nie ma prawa dostępu do sądu w świetle prawa krajowego oraz po drugie, że wyłączenie praw przysługujących na podstawie art. 6 w stosunku do urzędnika służby cywilnej jest uzasadnione (zob. *Vilho Eskelinen i Inni*, cyt. powyżej, §§ 102-103; *Baka*, cyt. powyżej, § 103; oraz *Bilgen*, cyt. powyżej, § 66).

226. Sędzia nie może być wyłączony spod ochrony art. 6 Konwencji wyłącznie ze względu na swój status. W wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Baka* (cyt. powyżej) Trybunał potwierdził podejście przyjęte w szeregu wyroków Izby, że test z wyroku *Eskelinen* stosuje się do sporów dotyczących sędziów, ponieważ sądownictwo, choć nie jest częścią zwykłej służby cywilnej, jest uznawane za część typowej służby publicznej (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 104).

227. Na podstawie zasad określonych w wyroku *Vilho Eskelinen i Inni*, art. 6 stosuje się do wszelkiego rodzaju sporów dotyczących sędziów, w tym dotyczących rekrutacji/powołania (zob. *Juričić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 58222/09, 26 lipca 2011 r.), rozwoju zawodowego/awansu (zob. *Dzhidzheva-Trendafilova przeciwko Bułgarii* (dec.), skarga nr 12628/09, 9 października 2012 r.; *Tsanova-Gecheva przeciwko Bułgarii*, skarga nr 43800/12, 15 września 2015 r., §§ 85-87), przeniesienia (zob. *Tosti przeciwko Włochom* (dec.) skarga nr 27791/06, 12 maja 2009 r. oraz *Bilgen*, cyt. powyżej, § 79, zawieszenia (zob. *Paluda przeciwko Słowacji*, skarga

nr 33392/12, §§ 33- 34, 23 maja 2017; *Camelia Bogdan przeciwko Rumunii*, skarga nr 36889/18, § 70, 20 października 2020 r.), postępowania dyscyplinarnego (zob. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* [WI], skargi nr 55391/13 i 2 inne, § 120, 6 listopada 2018 r.; *Di Giovanni przeciwko Włochom*, skarga nr 51160/06, §§ 36-37, 9 lipca 2013 r. oraz *Eminağaoğlu przeciwko Turcji*, skarga nr 76521/12, § 80, 9 marca 2021 r.), a także odwołania sędziów (zob. *Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 21722/11, §§ 91 i 96, ETPC 2013; *Kulykov i Inni przeciwko Ukrainie*, skargi nr 5114/09 i 17 innych, §§ 118 i 132, 19 stycznia 2017 r.; *Sturua przeciwko Gruzji*, skarga nr 45729/05, § 27, 28 marca 2017 r.; *Kamenos przeciwko Cypru*, skarga nr 147/07, §§ 82-88, 31 października 2017 r.; *Olujić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 22330/05, §§ 31-43, 5 lutego 2009 r.), obniżenia wynagrodzenia i skazania za poważne przewinienie dyscyplinarne (zob. *Harabin przeciwko Słowacji*, skarga nr 58688/11, §§ 118-123, 20 listopada 2012 r.), usunięcia z urzędu (na przykład prezesa Sądu Najwyższego lub prezesa Sądu Apelacyjnego lub wiceprezesów Sądu Okręgowego), przy pozostaniu sędzią (zob. *Baka*, cyt. powyżej, §§ 34 i 107-111; *Denisov przeciwko Ukrainie* [WI], skarga nr 76639/11, § 54, 25 września 2018 r. oraz *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, skargi nr 26691/18 i 27367/18, §§ 104-124, 29 czerwca 2021 r.).

228. Z uwagi na prominentne miejsce, jakie zajmuje sądownictwo wśród organów państwowych w społeczeństwie demokratycznym, i rosnące znaczenie trójpodziału władzy i zabezpieczenia należności sądownictwa (zob. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* [WI], nr 55391/13 i 2 inne, § 196, 6 listopada 2018 r.), Trybunał musi zwracać szczególną uwagę na ochronę pracowników wymiaru sprawiedliwości przed środkami wpływającymi na ich status lub rozwój zawodowy, które mogą zagrażać ich niezawisłości i autonomii sędziowskiej (zob. *Bilgen*, cyt. powyżej, § 58).

(ii) Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

(α) Istnienie „prawa o charakterze cywilnym”

229. Należy na wstępie zauważyć, że skarżący nie powoływali się przed Trybunałem na prawo do awansu lub, ogólnie rzecz biorąc, do przyjęcia na urząd w innym sądzie w ramach konkursu, które to prawo nie jest uznawane jako takie w przepisach krajowych, co podkreślił Rząd. Nie dochodzili też, jak wydaje się sugerować Rząd, prawa do sprawowania władzy publicznej lub piastowania określonego urzędu w sądownictwie (zob. paragrafy 215-216 powyżej). Zarzucili raczej, iż postępowanie przed Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego określało ich prawa i obowiązki o charakterze prywatnym, było dla nich decydujące, i bezpośrednio wpływało na ich życie zawodowe i osobiste, w tym perspektywy zawodowe i wynagrodzenie (patrz paragrafy 218-219 powyżej).

230. Punktem wyjścia dla oceny Trybunału, czy istnieje „prawo” w rozumieniu art. 6, zgodnie z jego orzecznictwem, są przepisy prawa krajowego i ich wykładnia dokonywana przez sądy krajowe (zob. paragraf 220 powyżej, z odniesieniami do wyroków Trybunału). W tym względzie Trybunał zauważa, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, rozpoznając odwołanie pierwszej skarżącej od uchwały KRS, odniosła się w pierwszej kolejności do zakresu swojej właściwości do badania zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Podkreśliła, że jej kontrola obejmowała jedynie zbadanie, czy rzeczona uchwała nie jest sprzeczna z prawem, i że nie jest właściwa do rozpatrywania umiejętności kandydatów ubiegających się o stanowisko sędziego czy do decydowania, w stosunku do którego należy przedstawić wniosek o powołanie na urząd Prezydentowi RP, gdyż byłoby to równoznaczne z naruszeniem kompetencji KRS przewidzianych w Konstytucji. Izba dalej jednak uznała, że przedmiotem postępowania dotyczącego oceny kandydata na stanowisko sędziego i przedstawienia wniosku o powołanie go na urząd była „sprawa” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, który sformułowano w sposób podobny do art. 6 ust. 1 Konwencji i który określa „prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (zob. paragrafy 75 i 80 powyżej). W tym kontekście Izba zauważyła również, że prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, gwarantowane przez art. 60 Konstytucji, którego dotyczyło zaskarżone postępowanie, wymaga kontroli sądowej jego przestrzegania, w szczególności w zakresie tego, czy nabór na stanowiska sędziego przeprowadzono na podstawie przejrzystych kryteriów selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych wolnych stanowisk, w myśl wymogu sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji (*ibid.*). Podobnie w postanowieniu dotyczącym drugiego skarżącego Izba podkreśliła, że zasady sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy zawarte w art. 45 ust. 1 mają zastosowanie do kontroli sądowej uchwały KRS, obejmującej badanie jej zgodności z prawem oraz przestrzeganie odpowiednich procedur (zob. paragraf 81 powyżej).

231. W konsekwencji, w oparciu o powyższą wykładnię właściwych przepisów krajowych, skarżący mieli prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, uznanego przez polskie prawo i chronionego przez Konstytucję. Skoro temu prawu towarzyszyło prawo procesowe do uzyskania kontroli sądowej uchwały KRS przez Sąd Najwyższy, nie ulega wątpliwości, że istniało „prawo” w rozumieniu art. 6 ust. 1 (zob. paragrafy 221-222 powyżej, z odniesieniami do orzecznictwa Trybunału). Ponadto na zasadach Konwencji prawo to należy zdefiniować jako prawo o charakterze cywilnym, zważywszy na fakt, że postępowanie dotyczyło rozwoju zawodowego i kwalifikowania się do awansu skarżących, a jego wynik niósł za sobą znaczne konsekwencje dla prywatnych praw, w tym dla ich statusu i sytuacji

finansowej (zob. paragrafy 224-230 powyżej, z odniesieniami do orzecznictwa Trybunału).

(β) Dostęp do sądu na mocy prawa krajowego i istnienie „sporu”

232. Jak jednoznacznie uznała orzekająca Izba, prawa skarżących można było dochodzić na drodze postępowania sądowego, które musiało spełniać wymogi podobne do tych wynikających z art. 6 Konwencji, przeniesionych do polskiego ustawodawstwa na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. paragrafy 75 i 79-80 powyżej). W związku z tym oczywiste jest, że prawo krajowe przyznało skarżącym prawo dostępu do sądu z pełnym wachlarzem gwarancji rzetelnego procesu sądowego.

Trybunał może zatem jedynie stwierdzić, że przedmiotowe postępowanie dotyczyło „faktycznego” i „poważnego” sporu o „prawa cywilne” skarżących.

W związku z tym zastrzeżenie Rządu co do możliwości zastosowania art. 6 w niniejszej sprawie należy oddalić.

2. Zachowanie terminu sześciu miesięcy w odniesieniu do pierwszej skarżącej

233. Rząd stwierdził, że pierwsza skarżąca nie zastosowała się do zasady zachowania terminu sześciu miesięcy. Uznał, że skarżąca została zawiadomiona o prawomocnym wyroku w jej sprawie w dniu 14 marca 2019 r. i nie kwestionował, że bieg terminu na wniesienie skargi do Trybunału rozpoczął się tego dnia. Rząd stwierdził jednak, że skarżąca wniosła skargę do Trybunału w dniu 19 października 2019 r., nie wyjaśniając znaczenia tej daty w kontekście zastosowania zasady zachowania terminu sześciu miesięcy.

234. Skarżąca zwróciła się do Trybunału o odrzucenie zastrzeżenia Rządu, argumentując, że spełniła wszystkie kryteria dopuszczalności.

235. W świetle materiału znajdującego się w aktach sprawy Trybunał stwierdza, że skarżąca podpisała formularz skargi w dniu 12 września 2019 r. i wysłała go tego samego dnia. Skargę doręczono Trybunałowi w dniu 19 września 2019 r. Trybunał uważa zatem, że skarżąca wniosła skargę do Trybunału w dniu 12 września 2019 r. Skarga nie jest zatem niedopuszczalna z powodu niezgodności z zasadą zachowania terminu sześciu miesięcy, a zastrzeżenie Rządu należy odrzucić.

3. Wnioski w przedmiocie dopuszczalności

236. Trybunał zauważa, że skargi nie są w sposób oczywisty nieuzasadnione ani niedopuszczalne na żadnej innej podstawie wymienionej w art. 35 Konwencji. Należy je zatem uznać za dopuszczalne.

B. Przedmiot skargi

1. Stanowiska stron przedłożone Trybunałowi

(a) Strony

(i) Skarżący

237. Skarżący wskazali, że ich sprawy nie zostały rozpoznane przez bezstronny i niezawisły „sąd ustanowiony ustawą”, co wiązało się z naruszeniem art. 6 ust. 1 Konwencji. Po pierwsze sędziowie, którzy zajmowali się ich sprawami, zasiadający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, zostali powołani w ramach procedury z udziałem nowej KRS, która nie dawała żadnych gwarancji niezawisłości i bezstronności. Po drugie nowo utworzonej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego nie można było uznać za niezawisły i bezstronny organ sądowy.

238. Zdaniem skarżących wniosek, iż nie można uznać, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych spełnia gwarancje niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, był uzasadniony w świetle kryteriów określonych w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. TSUE wskazał następujące elementy, które należy wziąć pod uwagę w niniejszej sprawie: niezgodne z prawem skrócenie kadencji członków poprzedniej KRS; wybór większości członków KRS przez władze polityczne; występowanie ewentualnych nieprawidłowości w procedurze wyboru członków KRS; sposób wypełniania przez KRS swojego konstytucyjnego zadania; oraz brak skutecznego środka prawnego w stosunku do uchwał KRS. Kryteria te potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. i uchwale połączonych izb z dnia 23 stycznia 2020 r., w których wyraźnie stwierdzono, że doszło do istotnego naruszenia prawa krajowego i międzynarodowego w procedurze powoływania sędziów z udziałem KRS ze względu na brak niezawisłości i bezstronności Rady w stosunku do władzy wykonawczej i ustawodawczej. W konsekwencji KRS nie można było dalej uznać za organ konstytucyjny uprawniony do przedstawiania kandydatów na stanowiska sędziów.

239. Skarżący podkreślili, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, w szczególności w świetle wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* ([WI], skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r.), sąd zawsze musi być „ustanowiony ustawą”. W świetle tego wymogu Trybunał został wezwany do zbadania, czy prawo krajowe było przestrzegane. Zdaniem skarżących doszło do wyraźnych i poważnych naruszeń prawa krajowego w procesie powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Naruszenia te dotyczyły podstawowych zasad procedury powoływania sędziów. Wagę naruszeń dodatkowo potęgowały ich zamierzony charakter i brak skutecznej kontroli sądowej.

240. W niniejszej sprawie długa seria nieprawidłowości, w wyniku której Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, rozpoznająca sprawy skarżących, nie była „sądem ustanowionym ustawą”, rozpoczęła się wraz ze zmianami strukturalnymi w KRS wprowadzonymi na mocy ustawy nowelizującej z 2017 r. W przeciwieństwie do Konstytucji, której przepisy przewidywały, że Sejm jest uprawniony do wyboru tylko czterech członków KRS, ustawa nowelizująca z 2017 r. wprowadziła wybór przez Sejm piętnastu dodatkowych członków spośród sędziów, którzy byli dotychczas wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. W rezultacie władza ustawodawcza i wykonawcza przyznała sobie pewnego rodzaju monopol na powoływanie członków KRS, polegający na tym, że jej organy miały mianować dwudziestu trzech z dwudziestu pięciu członków rady. Ponadto zmiany w strukturze KRS wprowadzono równolegle z innymi ustawami, które wpłynęły na polskie sądownictwo, co doprowadziło między innymi do wszczęcia przez organy Unii Europejskiej różnych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz zawieszenia KRS w ENCJ.

241. W odniesieniu do procesu powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych skarżący zwrócili uwagę na następujące rażące uchybienia. Procedurę wszczęto na mocy obwieszczenia Prezydenta RP, które było niezgodne z Konstytucją ze względu na brak wymaganej kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Nowa KRS, która brała udział w procesie powoływania sędziów, została ukonstytuowana w sposób niezgodny z Konstytucją i nie dawała gwarancji niezawisłości i bezstronności. Ponadto nie można było skutecznie odwołać się od uchwał KRS. Prezydent RP powołał sędziów, w stosunku do których KRS przedstawiła wnioski o powołanie, pomimo będących w toku postępowań odwoławczych od uchwały nr 331/2018, z zamiarem pozbawienia sensu jej kontroli sądowej. W takich okolicznościach akt powołania przez Prezydenta był prawnie nieskuteczny.

242. Skarżący powołali się również na wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. (sprawa C-824/18), który ich zdaniem zasługiwał na szczególną uwagę w kontekście procesu powoływania sędziów Sądu Najwyższego (zob. paragraf 196 powyżej). Wskazali na stanowisko TSUE, iż ewentualny brak środka prawnego w kontekście procesu powoływania do pełnienia urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego może stanowić problem, jeżeli kontekst, w którym osadzony jest taki proces w państwie członkowskim, może wzbudzić wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu. Do TSUE zwrócono się o ocenę, czy zmiany w prawie polskim mogą doprowadzić do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów, powołanych na podstawie postanowień KRS, na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak też co do ich neutralności

względem ścierających się przed nimi interesów. To drugie z kolei może podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i państwie prawnym. Dzięki analizie sytuacji w Polsce z uwzględnieniem całego jej kontekstu TSUE mógł uznać, że władza ustawodawcza działała w określonym celu zapobieżenia kontroli sądowej powołań dokonywanych na podstawie uchwał KRS.

243. Odnosząc się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, na które powołał się Rząd, skarżący wskazali na istotne nieprawidłowości, do których doszło w procedurze wyboru trzech sędziów powołanych do Trybunału. Udział sędziów wybranych niezgodnie z prawem w składach orzeczniczych narażał na szwank niezawisłość i wiarygodność Trybunału Konstytucyjnego, jak zauważył Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wraz z Komisją Wenecką. Skarżący podkreślili, że w dniu 20 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny zbadał zgodność z Konstytucją uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., co można uznać za przekroczenie uprawnień, ponieważ żaden przepis konstytucyjny nie upoważnia Trybunału do badania aktów stosowania prawa krajowego.

244. Pierwsza skarżąca wywiodła również, że rozprawa przed KRS w dniu 10 lipca 2018 r. w jej sprawie cechowała się wyraźnie politycznym charakterem. Członkowie KRS otwarcie wyrażali poparcie dla przeprowadzonej przez Rząd reorganizacji sądownictwa, a członek K.P. sugerowała, aby sędziowie zwyczajni orzekali na podstawie woli ich „suwerena”. Skarżące zadano pytania dotyczące jej członkostwa w stowarzyszeniu sędziów i udziału w demonstracjach w obronie praworządności. Jej zdaniem w głosowaniu nad jej kandydaturą członkowie KRS nie byli niezależni, gdyż rozglądali się, zanim podnieśli ręce, aby sprawdzić preferencje innych członków. W dniu 11 lipca 2018 r. K.P. wygłosiła przemówienie do całej KRS, transmitowane w Internecie, w którym szczególnie obraźliwie i umniejszająco zwróciła się do skarżącej (sędziego), sugerując, że „nadawała się do przyjmowania wniosków w kancelarii, ale nie nadawała się do sądu”.

245. Podsumowując, skarżący stwierdzili, iż powołania sędziów przez Prezydenta RP na wniosek KRS – która w ich ocenie była organem niekonstytucyjnym, ponieważ została ukonstytuowana i wykonywała swoje zadania z naruszeniem art. 186 Konstytucji – należy uznać za wadliwe, a osoby powołane w ten sposób przez Prezydenta nie miały statusu sędziego w rozumieniu art. 179 Konstytucji.

246. Wreszcie skarżący odnotowali, że porównania między elementami ustrojów konstytucyjnych i systemów prawnych dotyczących powoływania sędziów w Europie, na które powołuje się Rząd w celu uzasadnienia decyzji polskiego ustawodawcy, przedstawione w oderwaniu od ich kontekstu, mogą być mylące. Chociaż każde państwo członkowskie może stosować różne procedury, należy jednak wziąć pod uwagę szerszy kontekst, aby ocenić czy zachowano wymóg niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego przez

prawo, co gwarantuje Konwencja. Niezależnie od marginesu oceny przyznanego państwom w stosowaniu i wdrażaniu Konwencji, żadne państwo nie powinno mieć prawa do naruszania swojej konstytucji dla korzyści politycznych. Skarżący podsumowali, iż doszło do naruszenia przepisów prawa krajowego, co wyraźnie ustalił Sąd Najwyższy, i podkreślili znaczenie dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie orzecznictwa Trybunału dotyczącego zasad praworządności i podziału władzy.

(ii) Rząd

247. Rząd wskazał, że sąd, który rozpoznawał sprawę skarżących, był „sądem ustanowionym ustawą” zgodnie z wymogiem art. 6 ust. 1 Konwencji. W szczególności nie doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego w procesie powoływania sędziów Sądu Najwyższego. Rząd stoi na stanowisku, że w świetle wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cyt. powyżej, §§ 216 i 247) „kwestionowane naruszenia prawa krajowego muszą być oczywiste”, tj. muszą mieć fundamentalny charakter i muszą stanowić integralną część procesu powoływania sędziów.

248. W ramach drugiego kryterium testu opracowanego w wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* kluczowe pytanie dotyczyło tego, czy występuje rzeczywiste ryzyko korzystania przez inne organy władzy, w szczególności organy władzy wykonawczej, z nadmiernej swobody uznania podważającej uczciwość procesu nominacyjnego w zakresie, którego nie przewidywały obowiązujące wówczas normy krajowe. Jednakże w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia zdolności wymiaru sprawiedliwości do wykonywania obowiązków bez nieuzasadnionej ingerencji, a tym samym do zachowania praworządności i podziału władzy. Według Rządu nie było zatem konieczne przeprowadzenie trzeciego kroku testu opracowanego w wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cyt. powyżej), związanego ze zbadaniem, czy przeprowadzono skuteczną kontrolę naruszeń.

249. Rząd podkreślił, że wszyscy sędziowie w Polsce, w tym zasiadający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, zostali powołani przez Prezydenta na wniosek KRS na czas nieokreślony. Prezydent nie był związany wnioskiem KRS w tym znaczeniu, że mógł postanowić o niepowołaniu wskazanej przez nią osoby. Prezydent nie mógł jednak powołać osoby, w stosunku do której KRS nie przedstawiła wniosku o powołanie. Sam fakt powołania sędziów przez organ władzy wykonawczej, czyli Prezydenta, nie rodził zależności pomiędzy nimi a władzą wykonawczą, ani wątpliwości co do bezstronności tych sędziów, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków. W tym zakresie Rząd wskazał na wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., który potwierdził tę zasadę.

250. Rząd przywołał przykłady systemów powoływania sędziów w Europie i stwierdził, że polskie podejście do tej kwestii nie różni się od

innych krajów. Fakt, że sędziowie są powoływani przez władzę wykonawczą, wydaje się być regułą w państwach europejskich. Rząd wskazał, że w Europie udział przedstawicieli organów wymiaru sprawiedliwości w procedurze powoływania sędziów, zwłaszcza Sądu Najwyższego, jest ograniczony lub w ogóle nie jest przewidziany. W Polsce jednak przedstawiciele władzy sądowniczej uczestniczą w tym postępowaniu w dość szerokim zakresie. Zmniejszono w ten sposób ryzyko nadmiernego wpływu władzy wykonawczej na proces powoływania sędziów.

251. Ponadto Konwencja nie przewiduje obowiązku stosowania określonego trybu powoływania sędziów do sądów stojących najwyżej w strukturze systemów sądownictwa Układających się Stron. Konwencja nie wymaga powoływania rad sądownictwa ani ich udziału w procedurze powoływania sędziów. Ponadto Konwencja nie wymaga od Układających się Stron przestrzegania jakichkolwiek teoretycznych koncepcji konstytucyjnych dotyczących dopuszczalnych granic interakcji między władzami. Pewne współdziałanie pomiędzy trzema gałęziami władzy jest nie tylko nieuniknione, ale wręcz konieczne, o ile jedna z władz nie narusza nadmiernie funkcji i kompetencji pozostałych. Układającym się Państwom należy zatem „przyznać pewien margines oceny w tym względzie, ponieważ co do zasady to władze krajowe są lepiej przygotowane niż Trybunał do oceny, jaki byłby w danej sytuacji najlepszy sposób realizacji interesów wymiaru sprawiedliwości i praworządności, ze wszystkimi ich potencjalnie sprzecznymi elementami”.

252. Rząd podkreślił, że zmiany dokonane w sposobie wyboru członków KRS i zakończenie ich kadencji rozpoczętych przed rzeczoną nowelizacją były proporcjonalne, ponieważ miały na celu dostosowanie procedury wyboru do odpowiednich przepisów Konstytucji, zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego w wyroku o sygn. akt K 5/17. Zmiany te mieszczą się w zakresie marginesu oceny ustawodawcy, ograniczonego jedynie przepisami konstytucyjnymi odnoszącymi się do KRS. W istocie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji przewiduje wybór sędziów-członków KRS spośród sędziów. Konstytucja nie określa jednak, kto i w jaki sposób miałby wybierać tych sędziów. W konsekwencji z odpowiednich przepisów Konstytucji wynika, kto może być wybrany na sędziego-członka KRS, nie ma jednak mowy o jakimkolwiek trybie wyboru sędziów do KRS. Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji tryb tego wyboru ma być określony w ustawie. Wybory przedstawicieli sądownictwa nie zostały unieważnione, jednak stanowisko, że zgromadzenia sędziów są jedynymi właściwymi organami dokonującymi wyboru, jest nieuprawnione na gruncie Konstytucji. O ile art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie stanowi, że posłów zasiadających w KRS wybiera Sejm, a zasiadających w niej senatorów wybiera Senat, o tyle Konstytucja nie zawiera szczegółowego przepisu w odniesieniu do sędziów-członków KRS.

253. Zdaniem Rządu oznacza to, że Konstytucja nie przewiduje żadnego szczególnego trybu wyboru sędziów do KRS. Taki sposób uregulowania tej sprawy został przez ustrojodawcę świadomie wybrany w celu dookreślenia go na poziomie ustawy. Uzasadnione było zatem uregulowanie tej kwestii w granicach marginesu oceny ustawodawcy. W tym względzie Konstytucja przewiduje pewien minimalny wachlarz podstawowych gwarancji. Rząd wskazał również, że po wejściu w życie nowelizacji KRS jest wybierana przez Sejm większością kwalifikowaną 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania, co powoduje, że rezultat tych wyborów stanowi wynik ponadpartyjnego porozumienia między różnymi grupami reprezentowanymi w Sejmie, co zapewnia członkom tego organu wysoki poziom legitymizacji demokratycznej. Wysoka większość kwalifikowana wymagana do wyboru członków KRS będących sędziami odróżnia sposób ich wyboru od członków będących posłami. W tym drugim przypadku wybory odbywają się zwykłą większością głosów.

254. Rząd podkreślił, że chociaż Trybunał może zbadać zarówno formalny aspekt istnienia właściwych przepisów prawa, jak i kwestie związane z procesem powoływania sędziów w ramach krajowego systemu prawnego, to jednak ma ograniczone uprawnienia do wykładni prawa krajowego. Ponadto Trybunał jest ograniczony zasadą subsydiarności, która pozwala Układającym się Stronom decydować, jakie środki należy podjąć w celu zagwarantowania praw i wolności jednostek oraz wdrożenia ich ochrony w zakresie przewidzianym w Konwencji.

255. Zdaniem Rządu reforma KRS i Sądu Najwyższego została przeprowadzona zgodnie z Konstytucją i ustawodawstwem krajowym. W szczególności zmiany w sposobie wyboru sędziów-członków KRS miały na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 5/17; zob. paragraf 139 powyżej), w którym uznano, że zarówno indywidualny charakter kadencji sędziów-członków KRS, jak i sposób ich powoływania są niezgodne z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że obowiązujące poprzednio rozwiązania doprowadziły do zróżnicowania sposobu wyboru sędziów poszczególnych szczebli i tym samym waga oddanych głosów nie była taka sama i różniła się w zależności od szczebla sądownictwa. Rząd nie zgodził się z zarzutem skarżących, iż nowi członkowie KRS są powiązani z władzami, i utrzymywał, że nowy system wzmocnił przejrzystość wyboru członków KRS i umożliwił publiczną debatę na temat nominowanych kandydatów. Nowy system umożliwiający przedstawianie kandydatów przez grupę obywateli lub innych sędziów zapewniał większą reprezentatywność KRS i lepiej odzwierciedlał strukturę polskiego sądownictwa.

256. Rząd powtórzył, że nawet w wyroku z 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18) TSUE nie zakwestionował legalności funkcjonowania KRS ani Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Wskazał jedynie, że sąd krajowy był uprawniony do oceny w indywidualnej sprawie, czy organ

krajowy – właściwy na mocy prawa krajowego – jest niezawisłym i bezstronnym sądem w rozumieniu art. 47 Karty praw podstawowych. Tym samym TSUE potwierdził, że respektuje zasadę niewkraczania w obszary zastrzeżone do kompetencji dla państw członkowskich. Choć w swoim orzeczeniu TSUE zauważył, że każdy czynnik polityczny związany z powoływaniem sędziów może budzić wątpliwości i powodować konieczność oceny, czy sąd jest sądem niezawisłym, to jednocześnie wskazał, że tylko cały zespół takich czynników może prowadzić do ostatecznego wniosku wykluczającego istnienie atrybutów niezawisłości i bezstronności. W tym kontekście warto również wspomnieć o wyroku TSUE z 24 czerwca 2019 r. (sprawa C-619/18), dotyczącym niezawisłości Sądu Najwyższego, w którym TSUE podkreślił zasadę nieusuwalności sędziów. Wykładnia wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. prowadząca do wniosku, że można było pozbawić sędziów i właściwy sąd prawa do orzekania, była zatem niedopuszczalna. Taka wykładnia byłaby sprzeczna z podstawową zasadą Unii Europejskiej – zasadą nieusuwalności sędziów.

257. Rząd podkreślił, że nie doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego w procesie powoływania sędziów Sądu Najwyższego. Wszelkie wątpliwości dotyczące zarówno Izby Dyscyplinarnej, jak i Izby Kontroli Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego, powstałe w związku z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. zostały usunięte wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt U 2/20; zob. paragrafy 145-147 powyżej).

258. W odniesieniu do stwierdzenia skarżących, że wykonanie uchwały KRS nr 331/2018 zostało wstrzymane przez Naczelnego Sąd Administracyjny w dniu 27 września 2018 r. (GW 28/18) Rząd powołał się na brzmienie art. 44 ust. 1b ustawy o KRS z 2011 r., obowiązującej w tamtym, istotnym z punktu widzenia sprawy, czasie. Rząd oświadczył, że zgodnie z tym przepisem uchwała zachowuje moc prawną w części dotyczącej przedstawienia wniosku o powołanie niektórych kandydatów do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego. Wstrzymanie wykonania uchwały, o którym postanowił Naczelnego Sąd Administracyjny, powodowało skutki wyłącznie w odniesieniu do kandydata, w stosunku, do którego KRS nie przedstawiła wniosku o powołanie. W ocenie Rządu postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie miało zatem znaczenia w odniesieniu do kandydatów, w stosunku do których przedstawiono Prezydentowi wnioski o powołanie, w tym do sędziów, którzy zajmowali się sprawami skarżących.

259. Wreszcie, zdaniem Rządu, Prezydent, wydając obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, nie naruszył Konstytucji, ponieważ taka decyzja była jedną z jego konstytucyjnych prerogatyw i nie wymagała kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

(b) Podmioty zgłaszające interwencję strony trzeciej

(i) Rzecznik Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej

260. Rzecznik Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej („Rzecznik”) podkreślił, że w sprawie ujawniono systemowe i zamierzone nieprawidłowości. Miało to ogromne znaczenie dla krajowego systemu sądownictwa, ponieważ dotyczyło wątpliwości co do składu najwyższego organu sądowego, który sprawuje funkcję nadzorczą nad wszystkimi sądami powszechnymi w Polsce. Orzeczenia Sądu Najwyższego nie podlegają kontroli innego organu sądowego, który, przy spełnieniu standardów prawnych przewidzianych w Konwencji, mógłby rozstrzygać wątpliwości i usuwać braki.

261. Rzecznik wskazał, że osoby powołane do Sądu Najwyższego od 2018 r. zostały powołane z rażącym naruszeniem prawa krajowego. Nieprawidłowości w procesie powołania sędziów Sądu Najwyższego od 2018 r. wynikają w szczególności z udziału w tym procesie KRS – organu utworzonego i powołanego w sposób oczywiście niezgodny z prawem krajowym. W celu oceny, czy KRS spełnia niezbędne wymogi, Rzecznik przeanalizował następujące elementy: a) proces legislacyjny i charakter zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą z 2017 r.; b) proces wyboru członków KRS; c) działalność nowej KRS po jej utworzeniu.

262. W odniesieniu do lit. a powyżej Rzecznik podkreślił, że wybór piętnastu sędziów do składu rady, uprzednio wybieranych przez środowisko sędziowskie, został powierzony Sejmowi z naruszeniem ich konstytucyjnej roli i wbrew wcześniejszemu orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, zob. paragraf 137 powyżej). W konsekwencji władza ustawodawcza i wykonawcza wybiera obecnie dwudziestu trzech z dwudziestu pięciu członków KRS, co daje przedstawicielom tych gałęzi władzy nadmierny wpływ na proces mianowania sędziów do Sądu Najwyższego. Jednocześnie przedwcześnie zakończona została chroniona konstytucyjnie czteroletnia kadencja członków KRS. Rzecznik zwrócił również uwagę na powszechny bojkot wyborów do nowej KRS przez sędziów, w wyniku którego spośród 10 000 uprawnionych polskich sędziów na piętnaście stanowisk zgłosiło się jedynie osiemnastu kandydatów. Ponadto przejrzystość procesu została poważnie ograniczona przez władze, które odmówiły ujawnienia list poparcia dla kandydatów pomimo prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nakazującego ich ujawnienie (wyrok z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 5282/18).

263. Rzecznik stwierdził ponadto, że wśród członków KRS są osoby silnie związane z władzą wykonawczą: sędziowie oddelegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz sędziowie niedawno powołani przez Ministra Sprawiedliwości na stanowiska prezesa i wiceprezesa sądów. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. ustalił, że sędzia M.N. został wybrany

do KRS z naruszeniem ustawy nowelizującej z 2017 r., ponieważ nie uzyskał wymaganej liczby podpisów na poparcie swojej kandydatury. KRS nie interweniowała w sprawach sędziów pociągniętych do odpowiedzialności w politycznie motywowanych postępowaniach dyscyplinarnych lub karnych. KRS podjęła działania zmierzające do usankcjonowania własnego statusu, występując do Trybunału Konstytucyjnego o potwierdzenie konstytucyjności ustawy nowelizującej z 2017 r. W rezultacie Rzecznik uznał, że KRS nie spełnia już swojej konstytucyjnej roli strażnika niezawisłości sędziowskiej.

264. Proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego również był wadliwy i doszło w jego ramach do rażącego naruszenia przepisów i zasad prawa krajowego oraz standardów europejskich. Rzecznik wyraził stanowisko, zgodnie z którym wydane przez Prezydenta obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym było nieważne, ponieważ zabrakło na nim kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, czego wymaga Konstytucja. Nabór na stanowiska sędziego został zbojkotowany przez wszystkich przedstawicieli zawodów prawniczych w Polsce, gdyż o czterdzieści cztery stanowiska ubiegało się zaledwie 216 kandydatów. KRS przeprowadziła pobieżny nabór oparty głównie na materiale przedstawionym przez samych kandydatów i poświęcając kilkanaście minut na przesłuchanie jednego kandydata. W rezultacie KRS przedstawiła wnioski o powołanie tylko tych kandydatów, którzy byli związani z władzami i mieli ich poparcie. Ponadto od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie niektórych kandydatów do pełnienia urzędu w Sądzie Najwyższym odwołało się kilka odrzuconych kandydatów. Mimo że Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie szeregu takich uchwał, Prezydent kontynuował działania i wręczył akty powołania kandydatom, w stosunku do których KRS przedstawiła wniosek o powołanie, a ci je przyjęli. Przewidziane przepisami w momencie wszczęcia naboru prawo do zaskarżania uchwał KRS zostało całkowicie wyłączone przez nowelizację, która weszła w życie w trakcie procesu powołania na urząd sędziego Sądu Najwyższego.

265. Rzecznik zrekapitulował, że ujawnione powyżej nieprawidłowości powinny być oceniane w ujęciu kumulatywnym i powinny prowadzić do wniosku, że Sąd Najwyższy nie został prawidłowo ustanowiony. Zarzuty przeciwko nowym członkom KRS i nowo powołanym sędziom Sądu Najwyższego wskazują, że naruszenia zostały popełnione umyślnie w celu zapewnienia dominującego wpływu władz politycznych na powoływanie sędziów.

266. Wreszcie, Rzecznik podniósł, że zasada pewności prawa i gwarancja nieusuwalności sędziów nie mogą stanowić usprawiedliwienia celowego i systemowego naruszenia prawa przez władze krajowe. Systemowy wymiar zmian wprowadzonych w polskim prawie objął cały wymiar sprawiedliwości; Trybunał Konstytucyjny na przykład przestał spełniać swoją rolę i jest wykorzystywany do legitymizacji działań niezgodnych

z Konstytucją. Rzecznik zaproponował zróżnicowanie skutków odmowy uznania osób powołanych niezgodnie z prawem za ważne sprawujących urzędy sędziów Sądu Najwyższego w celu ochrony bezpieczeństwa prawnego osób prywatnych uczestniczących w danym postępowaniu. Jednocześnie Rzecznik uznał, że nie należy udzielać ochrony organom ustanowionym niezgodnie z prawem ani osobom nieposiadającym cech wymaganych od sędziego.

(ii) Międzynarodowa Komisja Prawników

267. Międzynarodowa Komisja Prawników („ICJ”) podkreśliła, że rady sądownictwa odgrywają ważną rolę w samorządności, niezależności i bezstronności sądownictwa w wielu krajach europejskich. Niezależne sądownictwo, funkcjonujące w systemie respektującym podział władzy, jest niezbędnym elementem praworządności i warunkiem koniecznym skutecznej ochrony praw człowieka. ICJ powołała się na Wielką kartę sędziów, w której wyraźnie stwierdza się, że rady sądownictwa muszą być niezależne od organów ustawodawczych i wykonawczych oraz składać się w przeważającej większości z sędziów wybieranych przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Zasady te zostały powtórzone przez inne organy międzynarodowe, na przykład w Powszechnej karcie sędziego oraz przez Specjalnego Sprawozdawcę ONZ ds. niezawisłości sędziów i prawników w jego sprawozdaniu rocznym z dnia 2 maja 2018 r. Międzynarodowe standardy niezależności sądownictwa uwypuklają zasadę, że władza polityczna – ustawodawcza i wykonawcza – nie powinna być odpowiedzialna za powoływanie, funkcjonowanie lub odwoływanie członków rad sądownictwa ani w inny sposób ingerować w te kwestie. Co więcej, materialne warunki oraz szczegółowe zasady procesowe odnoszące się do decyzji o powołaniu tych członków powinny być sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania wątpliwości co do niezależności danych sędziów oraz ich neutralności, co potwierdził TSUE w wyroku z 19 listopada 2019 r. (zob. paragraf 193 powyżej).

268. Interwenient podniósł, że od 2015 r. rząd polski przyjął i wdrożył szereg środków legislacyjnych i politycznych, które poważnie podważyły niezależność sądownictwa. Władze upolityczyły proces powoływania członków KRS w następstwie ustawy nowelizującej z 2017 r., która dała Parlamentowi prawo do powoływania piętnastu sędziów-członków, chociaż Konstytucja wyraźnie przyznała Parlamentowi uprawnienie do powoływania tylko sześciu członków niebędących sędziami. Sześciu spośród piętnastu sędziów powołanych do KRS przez Sejm w dniu 5 marca 2018 r. zostało w ciągu poprzedzających sześciu miesięcy powołanych przez Ministra Sprawiedliwości na urząd prezesa lub wiceprezesa sądu. Co więcej, kadencje wszystkich byłych członków KRS zostały zakończone, co wzbudziło obawy o zgodność z Konstytucją i jeszcze bardziej osłabiło niezależność KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

269. ICJ zwróciła uwagę Trybunału na nowelizację ustawy o ustroju sądów powszechnych, która również weszła w życie w sierpniu 2017 r. Umożliwiła ona Ministrowi Sprawiedliwości odwoływanie i powoływanie prezesów oraz wiceprezesów sądów powszechnych. W ciągu pierwszych sześciu miesięcy jej obowiązywania Minister Sprawiedliwości odwołał i ponownie powołał ponad 130 prezesów lub wiceprezesów sądów w Polsce, co oznacza dokonanie zmian personalnych na 18% tego rodzaju stanowisk w całym kraju.

270. Interwenient stwierdził, że zarówno w składzie Izby Dyscyplinarnej, jak i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego zasiadają wyłącznie sędziowie wybrani na podstawie wniosków nowej KRS.

271. Interwenient uznał, że sąd nie może być uznany za niezawisły, jeżeli „organ, który powołał jego członków, nie daje gwarancji niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej”. W konsekwencji „sąd złożony z sędziów powołanych przez organ, który nie ma przymiotu niezależności, lub w procedurze, która nie ma niezależnego charakteru, nie może stanowić niezawisłego i bezstronnego sądu”, czego wymaga Konwencja.

2. Ocena Trybunału

(a) Zasady ogólne

272. W swoim niedawnym wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (*op. cit.*, § 218) Wielka Izba Trybunału wyjaśniła zakres i znaczenie pojęcia „sądu ustanowionego ustawą”. Trybunał powtórzył, że celem wprowadzenia wymogu, aby „sąd” był „ustanowiony ustawą” było zapewnienie „aby ustrój sądownictwa w demokratycznym społeczeństwie nie był zależny od uznania władzy wykonawczej, lecz był regulowany prawem pochodzącym od parlamentu” (*ibid.*, § 214 z dalszymi odniesieniami). Trybunał przeanalizował poszczególne elementy tego pojęcia i rozważył, jak należy je interpretować, aby jak najlepiej odzwierciedlić jego cel i ostatecznie zapewnić, by oferowana przez niego ochrona była naprawdę skuteczna.

273. Co się tyczy pojęcia „sądu”, oprócz wymogów wynikających z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, nieodłącznym elementem pojęcia „sądu” jest to, że składa się z sędziów wybranych w oparciu o kompetencje – to znaczy sędziów, którzy spełniają wymagania kompetencji technicznych i nieskazitelności moralnej. Trybunał zauważył, że im sąd jest wyżej umiejscowiony w hierarchii sądowej, tym bardziej rygorystyczne kryteria wyboru należy stosować. (*ibid.*, §§ 220-222).

274. W odniesieniu do wyrażenia „ustanowiony” Trybunał odniósł się do celu tego wymogu, jakim jest ochrona sądownictwa przed bezprawnymi wpływami zewnętrznymi, w szczególności ze strony władzy wykonawczej, ale także władzy ustawodawczej lub wpływami w ramach samego wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym stwierdził, że procedura powoływania sędziów w sposób oczywisty stanowi nieodłączny element pojęcia

„ustanowiony ustawą” i wymaga ścisłej kontroli. Naruszenia prawa regulującego procedurę powoływania sędziów mogą sprawić, że udział danego sędziego w rozpoznawaniu sprawy będzie „nieprawidłowym” (*ibid.*, §§ 226-227).

275. W odniesieniu do sformułowania „ustawą” Trybunał wyjaśnił, że trzeci element oznacza również „sąd ustanowiony zgodnie z prawem”. Zauważył, że odpowiednie prawo krajowe dotyczące powoływania sędziów, powinno być w miarę możliwości sformułowane w sposób jednoznaczny, tak aby nie dopuścić do arbitralnych ingerencji w proces powoływania sędziów (*ibid.*, §§ 229-230).

276. W następnej kolejności Trybunał zbadał współzależności między wymogiem istnienia „sądu ustanowionego ustawą” a warunkami niezależności i bezstronności. Trybunał zauważył, że chociaż prawo do „sądu ustanowionego ustawą” było autonomicznym prawem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji, to w orzecznictwie Trybunału sformułowano bardzo ścisły związek między tym szczególnym prawem a gwarancjami „niezależności” i „bezstronności”. Wymogi instytucjonalne wynikające z art. 6 ust. 1 służą wspólnemu celowi, jakim jest stanie na straży podstawowych zasad praworządności i podziału władzy. Trybunał uznał, że badanie pod względem wymogu „sądu ustanowionego ustawą” wiąże się z systematyczną analizą, czy zarzucana nieprawidłowość w danej sprawie jest na tyle poważna, aby miała podważać wyżej wymienione podstawowe zasady i zagrażać niezależności danego sądu (*ibid.*, §§ 231-234).

277. W celu oceny, czy nieprawidłowości w danej procedurze powoływania sędziów były na tyle poważne, że pociągały za sobą naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą, oraz czy równowaga między konkurującymi zasadami została zachowana przez właściwe organy państwowe, Trybunał opracował test progowy składający się z oceny trzech kryteriów, rozpatrywanych łącznie (*ibid.*, § 243).

278. Po pierwsze, co do zasady musi zaistnieć oczywiste naruszenie prawa krajowego w tym sensie, że naruszenie to musi być obiektywnie i rzeczywiście możliwe do stwierdzenia. Jednakże brak takiego naruszenia nie wyklucza możliwości naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą, ponieważ postępowanie, które wydaje się być zgodne z przepisami krajowymi, może mimo wszystko wywołać skutki niezgodne z przedmiotem i celem tego prawa. W takich okolicznościach Trybunał musi kontynuować swoje badanie w ramach – stosowanie do przypadku – drugiej i trzeciej części testu przedstawionych poniżej, w celu ustalenia, czy skutki zastosowania odpowiednich przepisów krajowych były zgodne z określonymi wymogami prawa do „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu Konwencji (*ibid.*, §§ 244 i 245).

279. Po drugie, przedmiotowe naruszenie należy oceniać w świetle przedmiotu i celu wymogu „sądu ustanowionego ustawą”, a mianowicie zapewnienia zdolności wymiaru sprawiedliwości do wykonywania jego

obowiązków w sposób wolny od nieuzasadnionej ingerencji, a tym samym ochrony praworządności i podziału władzy. W związku z tym należy uznać, że naruszenia o charakterze czysto technicznym, które nie mają wpływu na zgodność z prawem procesu powołania sędziów, nie przekraczają odpowiedniego progu. Z drugiej zaś strony – naruszenia całkowicie pomijające najbardziej podstawowe zasady procedury powołania lub naruszenia, które pod innymi względami mogą niweczyć cel i skutek wymogu „ustanowionego ustawą” należy uznać za naruszające ten wymóg (*ibid.*, § 246).

280. Po trzecie, ewentualna kontrola przez sądy krajowe skutków prawnych naruszenia przepisów krajowych dotyczących powoływania sędziów – z punktu widzenia praw jednostki wynikających z Konwencji – odgrywa istotną rolę w ustalaniu, czy takie naruszenie stanowiło naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, a zatem stanowi element testu. Ocena skutków prawnych takiego naruszenia przez sądy krajowe musi zostać przeprowadzona w świetle odpowiedniego orzecznictwa dotyczącego Konwencji i wynikających z niego zasad (*ibid.*, §§ 248 i 250).

(b) Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

(i) Uwagi wstępne

281. W niniejszej sprawie zarzucane naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą” dotyczy Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, utworzonej po niedawnej reorganizacji polskiego sądownictwa. W szczególności skarżący zarzucili, że sędziowie tej Izby zostali powołani przez Prezydenta RP na podstawie rekomendacji KRS z oczywistym naruszeniem prawa krajowego oraz zasad praworządności, podziału władzy i niezależności sądownictwa.

282. W związku z tym Trybunał zbada, czy fakt, że sprawa skarżących była rozpoznawana przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – sąd, do którego w ramach kwestionowanej procedury zostali powołani wszyscy zasiadający w niej sędziowie – spowodował naruszenie prawa skarżących do „sądu ustanowionego ustawą”. Dokona tego w świetle trzystopniowego testu opracowanego przez Trybunał w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (*ibid.*, § 243).

(ii) Czy doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego?

(α) Zagadnienia wymagające oceny Trybunału i zakres jego kontroli

283. W ramach pierwszego elementu testu Trybunał musi ustalić, czy w procedurze powoływania sędziów do Izby Nadzwyczajnej Kontroli i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego naruszono właściwe przepisy prawa krajowego.

Strony prezentują rozbieżne stanowiska w tej kwestii. Na poparcie swoich stanowisk strony przytoczyły sprzeczne poglądy wyrażane z jednej strony

przez Sąd Najwyższy i TSUE, a z drugiej przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach wydanych w latach 2017-2021.

284. Skarżący odwołują się do orzecznictwa TSUE oraz opierają się na tezach Sądu Najwyższego z wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. i jego uchwale połączonych izb z dnia 23 stycznia 2020 r., podkreślając, że SN oraz TSUE w swoim wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18 i C-625/18) wyraźnie stwierdziły fundamentalne naruszenie prawa krajowego i międzynarodowego oraz zasad praworządności, podziału władzy i niezależności sądownictwa w procesie powoływania sędziów do nowo utworzonej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Powołali się również na stanowisko TSUE w wyroku z 2 marca 2021 r. (C-824/18), w którym stwierdza się, że kolejne zmiany ustawodawcze znoszące możliwość odwołania się od uchwał KRS przez kandydatów niezarekomendowanych, zwłaszcza w powiązaniu ze wszystkimi elementami kontekstu, mogą sugerować, że polskie władze działały w tym wypadku w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań dokonanych na podstawie rzeczonych uchwał KRS (zob. także pkt 195 powyżej).

W szczególności skarżący wskazali, że prawo krajowe zostało naruszone, po pierwsze, w wyniku strukturalnej zmiany sposobu wyboru sędziów wchodzących w skład KRS na podstawie ustawy nowelizującej z 2017 r., która pozbawiła ten organ niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W rezultacie zaangażowanie KRS w wybór i rekomendowanie kandydatów na urzędy sędziów Sądu Najwyższego oraz przedstawienie Prezydentowi RP rekomendacji wybranych osób spowodowało naruszenie procedury powoływania sędziów. Po drugie, Prezydent umyślnie przekroczył swoje prerogatywy w zakresie nominacji sędziowskich. Niezależnie od tego, że odwołania innych kandydatów od uchwały KRS nr 331/2018, rekomendującej sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, rozpatrywane były przez Naczelny Sąd Administracyjny i że wykonanie tej uchwały zostało wstrzymane, powołał on sędziów rekomendowanych przez KRS, podważając tym samym cel i sens toczącego się postępowania sądowego. Po trzecie, dowodzili oni, że prawo krajowe zostało naruszone przez Prezydenta RP również w związku z wydaniem przez niego obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Czyniło to nieważnym *ab initio* powołanie przez niego kandydatów rekomendowanych wcześniej przez KRS (zob. paragrafy 241-242 powyżej).

285. Rząd ze swojej strony wskazał, że reforma KRS i Sądu Najwyższego została przeprowadzona zgodnie z Konstytucją i ustawodawstwem krajowym. Podkreślił, że zmiana przepisów regulujących ustrój KRS, przyznająca Sejmowi uprawnienia do wyboru sędziów zasiadających w KRS, została wprowadzona ustawą nowelizującą z 2017 r. w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt: K 5/17;

zob. paragrafy 138-141 powyżej), w którym uznano, że zarówno indywidualny charakter kadencji sędziów zasiadających w KRS, jak i sposób ich wyboru na podstawie ustawy o KRS z 2011 r. były niezgodne z Konstytucją.

Ponadto, zdaniem Rządu, obwieszczenie Prezydenta o wolnych stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego nie miało charakteru, który wymagałby dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (zob. paragraf 259 powyżej).

W odniesieniu do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. Rząd wskazał, że jej ustalenia i wnioski nie mogły zostać uwzględnione w ocenie Trybunału, ponieważ, jego zdaniem, została ona „usunięta” wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt: U 2/20; zob. paragrafy 145-147 i 257 powyżej), w którym uznano, że uchwała była niezgodna z kilkoma przepisami konstytucyjnymi.

286. Skonfrontowany z dwoma zasadniczo przeciwstawnymi poglądami polskich sądów stojących najwyżej w polskiej strukturze sądownictwa, co do tego, czy doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, Trybunał podkreśla, jak to czynił przy wielu poprzednich okazjach, że zazwyczaj przychyła się do interpretacji sądów krajowych w kwestii tego, czy doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, które jest obiektywnie i rzeczywiście możliwe do stwierdzenia, chyba że ustalenia sądu krajowego można uznać za arbitralne lub w sposób oczywisty niezasadne (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, *op. cit.*, § 244, z dalszymi odniesieniami do orzecznictwa Trybunału).

Jednakże, gdy naruszenie prawa krajowego zostanie już ustalone, ocena skutków prawnych takiego naruszenia przez sądy krajowe musi zostać przeprowadzona w świetle odpowiedniego orzecznictwa dotyczącego Konwencji i wynikających z niego zasad. W przypadku gdy sądy krajowe – należycie oceniając fakty i zarzuty w świetle standardów Konwencji – odpowiednio wyważyły sprzeczne interesy i wyciągnęły niezbędne wnioski, Trybunał potrzebowałby mocnych powodów, by swoją oceną zastąpić ocenę sądów krajowych. W związku z tym, chociaż sądy krajowe dysponują swobodą uznania przy określaniu, w jaki sposób zachować odpowiednią równowagę, to są one mimo wszystko zobowiązane do przestrzegania obowiązków wynikających z Konwencji przy realizacji tego zadania (*ibid.*, § 251, z dalszymi odniesieniami do orzecznictwa Trybunału).

287. Zadaniem Trybunału w niniejszej sprawie nie jest zatem rozstrzygnięcie istniejącego sporu w przedmiocie stanowisk co do stosowania i interpretacji prawa krajowego ani zastępowanie sądów krajowych w ocenie obowiązujących przepisów, ale zbadanie, w świetle powyższych zasad, czy sądy polskie w swoich orzeczeniach zachowały wymaganą równowagę pomiędzy różnymi wchodzącymi w grę interesami oraz czy, wykonując to zadanie i dochodząc do swoich wniosków, należycie uwzględniły i działały

z zachowaniem standardów Konwencji wymaganych od „sądu ustanowionego ustawą”.

(β) Właściwe krajowe ramy prawne

288. Jeśli chodzi o przepisy prawa krajowego mające zastosowanie do procedury powoływania sędziów, bezspornym jest, że są one zawarte w Konstytucji, ustawie o KRS z 2011 r. zmienionej ustawą nowelizującą z 2017 r. oraz ustawie o Sądzie Najwyższym z 2017 r. Zgodnie z tymi przepisami czytanymi łącznie, sędziów wszystkich szczebli i rodzajów sądów, w tym Sądu Najwyższego, powołuje Prezydent RP na podstawie rekomendacji KRS – rekomendacji, którą KRS wydaje po przeprowadzeniu naboru o charakterze konkursowym, w którym ocenia i nominuje kandydatów. Objęcie wnioskiem KRS o powołanie kandydatów na sędziów przedstawianym Prezydentowi RP jest warunkiem koniecznym powołania na urząd sędziego (zob. art. 179 Konstytucji w paragrafie 82 powyżej). Prezydent nie może powołać sędziego, który nie uzyskał rekomendacji KRS, a jednocześnie, jak twierdzi Rząd, może nie powołać sędziego, który taką rekomendację uzyskał.

289. Sama KRS jest organem konstytucyjnym, którego podstawową rolę, zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Skład KRS określa art. 187 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że w skład KRS wchodzi: (1) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz osoba powołana przez Prezydenta RP; (2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych; oraz (3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa (zob. paragraf 82 powyżej).

(γ) Pierwsze zarzucane naruszenie prawa krajowego – zarzut braku niezależności KRS od władzy wykonawczej i ustawodawczej

290. Jak wspomniano powyżej, pierwszym argumentem skarżących jest to, że pierwsze oczywiste naruszenie prawa krajowego miało swoje źródło w ustawie nowelizującej z 2017 r., która zmieniła sposób wyboru piętnastu członków KRS będących sędziami, którzy odtąd mieli być wybierani przez Sejm, a nie, jak poprzednio, przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, co spowodowało, że organ ten przestał być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

291. Na wstępie Trybunał zauważa, że ustawa, której dotyczy zarzut, jest nieodłączną częścią ustawodawstwa dotyczącego reorganizacji polskiego sądownictwa zainicjowanej przez Rząd w 2017 r. i jako taka musi być postrzegana nie w oderwaniu, ale w kontekście skoordynowanych zmian w

polskim prawie dokonanych w tym celu oraz mając na uwadze fakt, że zmiany te i ich wpływ na polski system sądownictwa zwróciły uwagę i wzbudziły zaniepokojenie wielu organizacji i organów międzynarodowych oraz stały się przedmiotem kilku serii postępowań przed TSUE (zob. także paragrafy 212-214 powyżej).

292. Zdaniem Rządu ustawa nowelizująca z 2017 r. została wprowadzona w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., w którym uznano, że przepisy regulujące procedurę wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych i sądów administracyjnych były niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 Konstytucji, przy czym ten ostatni przepis wyraża zasadę praworządności (zob. paragrafy 139 i 252 powyżej).

Zgodnie z dotychczasową regulacją sędziowie będący członkami KRS byli wybierani przez sędziów, co – do czasu wydania wspomnianego wyroku z 20 czerwca 2017 r. – było mocno ugruntowane w polskim porządku prawnym i jednoznacznie potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (zob. paragraf 137 powyżej). Rząd, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z czerwca 2017 r., przekonywał, że dotychczasowy model został zastąpiony modelem „bardziej demokratycznym” i że zmiana ta była podyktowana koniecznością usunięcia dotychczasowego – jego zdaniem nieuzasadnionego – nierównego traktowania w odniesieniu do wyboru sędziów na różnych szczeblach systemu sądownictwa, które dyskryminowało sędziów zasiadających w sądach niższych instancji, ponieważ nie zapewniało im równych szans kandydowania w wyborach (zob. paragraf 255 powyżej).

293. Trybunał zgadza się, że cel i ogólne motywy wprowadzenia nowego modelu wyboru sędziów do KRS można na pierwszy rzut oka uznać za zasadne. Jednakże, samo to uzasadnienie nie może być postrzegane jako wystarczające, aby wytłumaczyć całkowite odwrócenie przez Trybunał Konstytucyjny jego wcześniejszego orzecznictwa, ponieważ nie opiera się ono, jak podkreślono powyżej, na należycie przeprowadzonej ocenie, uwzględniającej w sposób zrównoważony sprzeczne interesy wchodzące w grę, jak wymaga tego Konwencja (zob. paragraf 286 powyżej).

294. W związku z tym Trybunał zauważa, że oprócz wyrażenia sprzeciwu, że „Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie nie zgadza się ze stanowiskiem zajęтым [przez Trybunał Konstytucyjny] w wyroku [z dnia 18 lipca 2007 r.], zgodnie z którym Konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów”, Trybunał Konstytucyjny nie zajął się merytorycznie argumentami prawnymi zawartymi we wcześniejszym orzeczeniu. Wprawdzie wyrok został wydany po zmianie składu Trybunału Konstytucyjnego w wyniku wyboru pięciu nowych sędziów w grudniu 2015 r. [w zakresie szczegółów dotyczących informacji o procesie wyborczym zob. wyrok w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*, *op. cit.*; zob. także paragraf 142 powyżej], jednak sama ta okoliczność nie

mogła stanowić podstawy do stworzenia nowej i odmiennej interpretacji Konstytucji. Nie powinno to też być przeszkodą dla sędziów Trybunału Konstytucyjnego w przekonującym uzasadnieniu – lub wyjaśnieniu konkretnych względów prawnych – odejścia od ostatecznego wyroku, mającego moc powszechnie obowiązującą, wydanego przez ich poprzedników i funkcjonującego w obrocie prawnym przez poprzednie dziesięć lat (zob. także art. 190 Konstytucji RP cytowany w paragrafie 82 powyżej).

295. Zamierzonym celem, jaki miała osiągnąć nowa interpretacja Konstytucji, radykalnie zmieniająca dotychczasowy model wyborczy, było zapewnienie wszystkim sędziom równych szans kandydowania w wyborach do KRS. Trybunał nie był jednak w stanie dostrzec żadnej próby wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny w jego wyroku, dlaczego i w jaki sposób nowy model wyborów miałby lepiej służyć interesom sądownictwa i równości szans lub też czy, a jeśli tak, to w jaki sposób, miałby on wpływać na podstawowy konstytucyjny obowiązek KRS, jakim jest ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów, określony w art. 186 ust. 1 Konstytucji. Wydaje się także, że w swojej ocenie Trybunał Konstytucyjny nie wziął pod uwagę orzecznictwa dotyczącego Konwencji ani podstawowych zasad Konwencji dotyczących praworządności, podziału władzy i niezależności sądownictwa – zasad, które są również wyrażone w Konstytucji RP i były w sposób oczywisty istotne w kontekście nowej interpretacji.

Ponadto, jak wynika z późniejszego rozwoju sytuacji, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, Trybunał Konstytucyjny wydaje się być odosobniony w swoim postrzeganiu i ocenie konieczności oraz zasadności zmiany trybu wyboru sędziów zasiadających w KRS.

296. Po pierwsze, już na wczesnym etapie procesu legislacyjnego projekt nowych przepisów, które miały zostać uchwalone jako ustawa nowelizująca z 2017 r., przewidujący wybór sędziów zasiadających w KRS przez Sejm, budził poważne obawy co do jego zgodności ze standardami europejskimi i jego wpływu na niezależność tego organu i polskiego sądownictwa jako całości.

297. W dniu 11 października 2017 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w rezolucji zatytułowanej „Nowe zagrożenia dla praworządności w państwach Rady Europy” wezwało polskie władze do powstrzymania się od nowelizacji ustawy z 2011 roku o KRS w sposób, który zmodyfikuje procedurę wyboru jej członków wywodzących się ze środowiska sędziowskiego i ustanowi kontrolę polityczną nad tą procedurą (zob. paragraf 164 powyżej).

298. OBWE/ODIHR i Komisja Wenecka w swoich opiniach wydanych odpowiednio 5 maja 2017 r. i 11 grudnia 2017 r., oceniając konsekwencje proponowanych zmian, mówiły jednym głosem.

OBWE/ODIHR stwierdziła, że „proponowane zmiany budzą poważne obawy związane z podstawowymi zasadami demokracji, w szczególności podziałem władz i niezależnością władzy sądowniczej”; że „proponowane zmiany (...) mogą również wpłynąć na zaufanie społeczne do sądownictwa, a także jego legitymizację i wiarygodność” oraz że „w razie ich przyjęcia zmiany te mogłyby podważyć podstawy demokratycznego i praworządnego społeczeństwa opartego na rządach prawa”. Zaleciła, aby projektowana nowelizacja „została ponownie rozważona w całości oraz żeby autorzy projektu (...) odstąpili od działań mających na celu jego przyjęcie” (zob. paragraf 158 powyżej).

Natomiast Komisja Wenecka stwierdziła, że chociaż dokładny skład rad sądownictwa bywa różny, to powszechnie przyjmuje się – w przypadku państw, które taką radę mają – że co najmniej połowę członków rady powinni stanowić sędziowie wybrani przez środowisko sędziowskie. Podkreśliła ponadto, że „[projekt] ustawy nowelizującej z 2017 r. jest sprzeczny ze standardami europejskimi, ponieważ 15 członków rady sądownictwa nie jest wybieranych przez osoby na równorzędnych stanowiskach, ale otrzymuje mandaty od parlamentu”. Uznała również, że proponowana reforma doprowadziłaby do zdominowania KRS przez nominatów politycznych „[b]iorąc pod uwagę, że sześciu innych członków KRS to parlamentarzyści, a czterech kolejnych to członkowie z urzędu lub mianowani przez Prezydenta RP”. Zaleciła, aby sędziowie zasiadający w Radzie byli wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, jak przewidywała ustawa o KRS z 2011 r. (zob. paragraf 168 powyżej).

299. CCJE w swojej opinii z dnia 12 października 2017 r. podzieliła powyższe stanowiska, odnosząc się do „podstawowego problemu, jakim jest przeniesienie uprawnień do powoływania członków Rady z władzy sądowniczej na władzę ustawodawczą, co powoduje poważne ryzyko upolitycznienia członków Rady wskutek upolitycznienia procedury wyborczej”. Uznała, że sędziowie będący członkami Krajowej Rady Sądownictwa powinni być nadal wybierani przez środowisko sędziowskie i że proponowana nowelizacja jest „poważnym krokiem wstecz w odniesieniu do niezawisłości sędziowskiej w Polsce”, dodając, że jest „głęboko zaniepokojona” skutkami nowelizacji dla zasady podziału władzy, jak również niezależności sądownictwa (zob. paragraf 172 powyżej).

300. W kolejnych raportach międzynarodowych, które wydano po wejściu ustawy w życie, ocenę tę podzielono.

Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezawisłości sędziów i prawników w swoim raporcie z dnia 5 kwietnia 2018 r. po misji w Polsce zauważył, że reforma polskiego systemu sądownictwa została „podjęta przez większość rządową w pośpiechu i bez odpowiednich konsultacji z opozycją, sądownictwem i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego” i zalecił, aby ustawa nowelizująca z 2017 r. została „zmieniona w celu dostosowania jej do Konstytucji i międzynarodowych standardów dotyczących niezależności

sądownictwa i podziału władzy” poprzez wykreślenie przepisów dotyczących nowej procedury wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa i zapewnienie, by 15 sędziów będących członkami Rady było wybieranych przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego (zob. paragraf 157 powyżej).

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w swoim raporcie opublikowanym 28 czerwca 2019 r. po wizycie w Polsce wyraziła poważne obawy co do składu i niezależności nowo powołanej KRS oraz uznała, że powierzenie władzy ustawodawczej zadania powołania jej członków narusza niezależność tego organu (zob. paragraf 163 powyżej).

GRECO w swoich dwóch kolejnych raportach z czerwca 2018 r. i grudnia 2019 r. zaleciła Polsce zmianę ustawy nowelizującej z 2017 r. w celu zapewnienia, aby co najmniej połowę członków KRS stanowili sędziowie wybrani przez środowisko sędziowskie (zob. paragrafy 175-176 powyżej).

301. W dniu 17 września 2018 r. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie ENCJ zawiesiło członkostwo KRS w tej organizacji za nieprzestrzeganie statutowej zasady niezależności członków od władzy wykonawczej, uznając, że KRS nie gwarantuje już przyjęcia przez nią „ostatecznej odpowiedzialności za wspieranie sądownictwa w realizacji misji polegającej na niezależnym sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”. Wniosek Zarządu ENCJ z 2020 r. dotyczący wykluczenia KRS z organizacji m.in. na podstawie tego, że podważała ona stosowanie przepisów prawa Unii dotyczących niezawisłości sędziów, a tym samym ich skuteczność oraz działała wbrew interesom europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz jej wartościom oczekuje obecnie na rozpatrzenie przez Walne Zgromadzenie (zob. paragrafy 209-210 powyżej).

302. Jednocześnie instytucje Unii Europejskiej z równie dużym niepokojem odnotowały zmiany legislacyjne dotyczące organizacji i struktury Sądu Najwyższego, które zostały wprowadzone wraz z ustawą nowelizującą z 2017 r. na mocy ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. i obejmowały różne modyfikacje, m.in. obniżenie wieku przejścia sędziów obecnie zasiadających w sądzie w stan spoczynku, uchylenie uprawnień Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do obwieszczenia wolnych stanowisk w sądzie oraz utworzenie dwóch nowych izb – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej, które w przeciwieństwie do wszystkich innych izb nie podlegały Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego i otrzymały znaczną autonomię oraz odrębny, niezależny budżet i strukturę. W jednomyślniej ocenie instytucji Unii Europejskiej reforma polskiego sądownictwa postrzegana jest jako stwarzająca „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Polskę wartości, o których mowa w art. 2 TUE” oraz „zagrożenie systemowe” dla praworządności w Polsce, w szczególności dla zasady niezależności sądownictwa (zob. paragrafy 182-189 powyżej).

303. Podobnie jak w przypadku ustawy nowelizującej z 2017 r., jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym Komisja Wenecka wyraziła swoje obawy jej dotyczące w sprawozdaniu przyjętym 11 grudnia 2017 r. Uznała, że planowane utworzenie Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych „nie tylko zagrozi niezawisłości sędziów Sądu Najwyższego, ale również stworzy poważne zagrożenie dla pewności prawnej”. Reasumując, biorąc pod uwagę skumulowany efekt zmian zaproponowanych w obu ustawach, Komisja Wenecka uznała, że poddają one sądownictwo bezpośredniej kontroli większości parlamentarnej i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, co jest sprzeczne z samą ideą podziału władzy i niezawisłości sędziowskiej określonej w art. 10 i 173 Konstytucji RP (zob. paragraf 168 powyżej). Podobne poglądy zostały wyrażone później, po wejściu Ustawy w życie, przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy i Komisarza Praw Człowieka Rady Europy (zob. paragrafy 163 i 165-166 powyżej).

304. Na poziomie krajowym te same obawy i poważne wątpliwości co do tego, czy dwie nowo utworzone izby Sądu Najwyższego mogą zostać uznane za „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą” w rozumieniu art. 47 Karty, biorąc pod uwagę zaangażowanie KRS w procedurę powoływania sędziów i specyfikę tego organu, stały się podstawą do skierowania do TSUE wniosków Izby Cywilnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w czterech sprawach. Wnioski zostały złożone w sierpniu i wrześniu 2018 r. oraz w czerwcu 2019 r. Wnioski z 2018 r. dotyczyły braku niezależności KRS oraz specyfiki Izby Dyscyplinarnej. Wniosek z 2019 r. dotyczył powołania sędziego A.S. do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, które zostało dokonane pomimo toczącego się postępowania sądowego dotyczącego uchwały nr 331/2018 i wstrzymania jej wykonania (zob. paragrafy 49 i 97 powyżej).

305. W dniu 19 listopada 2019 r. TSUE, po uzyskaniu opinii rzecznika generalnego Tancheva stwierdzającej, że m.in. z uwagi na zaangażowanie KRS – jako organu nieposiadającego niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej – Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów niezależności określonych w art. 47 Karty, wydał orzeczenie w trybie prejudycjalnym, w którym powtórzył elementy istotne dla sądu odsyłającego w ramach jego własnej oceny (zob. paragraf 193 powyżej). Wskazówki sformułowane przez TSUE, w zakresie, w jakim dotyczyły KRS, można podsumować następująco:

(1) Udział organu takiego jak KRS, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w kontekście procesu powoływania sędziów może, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu. W szczególności uzależnienie samej możliwości powołania sędziego Sądu Najwyższego przez Prezydenta RP od istnienia pozytywnej opinii KRS w tym zakresie może w sposób obiektywny określić ramy uznania, jakim dysponuje Prezydent RP. Może

być tak jednak wyłącznie pod warunkiem, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć wniosek o powołanie.

(2) Stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań jej powierzonych może mieć bowiem znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 Karty.

(3) Okoliczności powołania członków tego organu oraz sposób, w jaki organ faktycznie wykonywał swoje zadania, mają znaczenie dla tej oceny.

306. Odnosząc się do zastosowania art. 47 Karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 (zob. paragrafy 181 i 193 powyżej) TSUE stanął na stanowisku, że należy te przepisy interpretować jako stojące na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas „gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym”. TSUE dodał, że do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy ma to zastosowanie do Izby Dyscyplinarnej. W razie, gdyby tak było, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla tej izby właściwość do rozpoznania i orzekania w odpowiednich sprawach, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wymogi niezawisłości i bezstronności.

307. W dniu 5 grudnia 2019 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego wydała wyrok w pierwszej z trzech spraw skierowanych do TSUE. Podkreślając, że w tej sprawie SN działał wyłącznie jako sąd unijny wykonujący wyrok TSUE i nie oceniał zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy nowelizującej z 2017 r., lecz zgodność przyjętych w niej rozwiązań z prawem unijnym (zob. paragrafy 98 i 101 powyżej), Sąd Najwyższy dokonał szerokiej analizy przepisów krajowych w świetle wytycznych TSUE oraz orzecznictwa na gruncie art. 6 Konwencji (zob. paragrafy 97-111 powyżej).

308. W odniesieniu do okoliczności utworzenia KRS oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., który spowodował zmianę procedury wyborczej, Sąd Najwyższy zauważył, że mimo braku

zmian w ustawie zasadniczej Trybunał Konstytucyjny nie tyle zmienił swoje stanowisko przyjęte w wyroku z 2007 r., ile wykreował w swoim orzecznictwie rozbieżność w kwestiach ustrojowych o fundamentalnym znaczeniu dla realizacji prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, oraz fundamentalnych obowiązków państwa członkowskiego, wynikających z prawa Unii. W jego ocenie nowa interpretacja nie ma oparcia w teorii prawa, a wyrok stanowi przejaw kryzysu konstytucyjnego w Polsce, bowiem w składzie go wydającym obecne były aż dwie osoby powołane w niezgodnym z prawem postępowaniu (zob. paragraf 99 powyżej).

309. Stwierdził ponadto, że zgodnie z ustawą nowelizującą z 2017 r., która została uchwalona pomimo wieloletniej tradycji wyboru części składu Rady przez samych sędziów oraz zasady podziału władzy, władza ustawodawcza i władza wykonawcza zyskały pozycję wręcz monopolistyczną w wyłanianiu składu KRS, gdyż dwudziestu trzech z dwudziestu pięciu członków jest ostatecznie desygnowanych przez inne władze niż władza sądownicza. W konsekwencji doszło do deformacji zasady podziału władzy państwowej i jej rozdziału, ustanowionej w art. 10 Konstytucji.

310. W odniesieniu do sposobu wykonywania w praktyce przez KRS konstytucyjnego obowiązku strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów, Sąd Najwyższy stwierdził, że KRS nie wypełniła swojego zadania w tym zakresie, jako że po wejściu w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. nie podjęła działań w obronie niezależności Sądu Najwyższego lub w celu zapobieżenia próbie wymuszenia przeniesienia sędziów SN w stan spoczynku. Ponadto członkowie Rady publicznie domagali się wszczęcia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom, którzy wystąpili z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE oraz negowali prawo do zadawania pytań prejudycjalnych (zob. paragraf 106 powyżej). Na podstawie łącznej oceny wszystkich mających znaczenie okoliczności Sąd Najwyższy stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów (zob. paragraf 107 powyżej).

311. Powyższe wnioski dotyczące braku niezależności KRS zostały w pełni poparte przez Sąd Najwyższy w składzie pięćdziesięciu dziewięciu sędziów połączonych Izb Cywilnych, Karnych oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w uchwale interpretacyjnej z dnia 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy w swojej ocenie miał również na uwadze ogólne konsekwencje zaangażowania KRS, w kształcie nadanym jej ustawą nowelizującą z 2017 r., dla nominacji sędziowskich do wszystkich sądów w Polsce.

W tym kontekście należy zauważyć, że powyższa uchwała wynikała z rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, spowodowanej w szczególności uchwałą Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która najwyraźniej w reakcji na wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. i działając z urzędu, dokonała własnej, wąskiej wykładni skutków prawnych orzeczenia TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. dla składów sędziowskich obejmujących

sędziów, którzy jako zasiadający w Izbie Dyscyplinarnej zostali powołani przez Prezydenta RP na wniosek KRS (zob. paragrafy 51-53 i 114 powyżej).

312. Połączone izby uznały, że w związku ze zmianą procedury wyborczej na podstawie ustawy nowelizującej z 2017 r. oraz okoliczności, w jakich ukonstytuowała się KRS, organowi temu brakowało niezbędnej niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz że skład sędziowski obejmujący osobę powołaną na podstawie jej rekomendacji – czy to sędzia powołany do Sądu Najwyższego, czy do sądów wojskowych lub powszechnych – jest sprzeczny z prawem i stanowi naruszenie art. 47 Karty, art. 6 ust. 1 Konwencji oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. paragrafy 114-129 powyżej).

Do tych wyjaśnionych w obszernym uzasadnieniu wniosków doszło po wnikliwej, drobiazgowej ocenie wszystkich elementów istotnych dla pojęcia „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” w świetle konstytucyjnych zasad funkcjonowania KRS, w tym zasady podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz zasady niezależności sądownictwa (zob. paragrafy 118-119 powyżej).

313. Rząd wskazał, że uchwała interpretacyjna Sądu Najwyższego została „usunięta” wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. stwierdzającym, że decyzje Prezydenta RP w sprawie powołania sędziów nie mogą być przedmiotem jakiegokolwiek kontroli, w tym Sądu Najwyższego, oraz stwierdzającym niezgodność uchwały z szeregiem przepisów konstytucyjnych, w tym m.in. z zasadą rządów prawa (art. 2), obowiązkiem poszanowania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego (art. 9), zasadą legalizmu (art. 7), prawem do rzetelnego procesu przed bezstronnym i niezawisłym sądem (art. 45 ust. 1) oraz przepisem określającym prerogatywę Prezydenta do powoływania sędziów (art. 144 ust. 3 pkt 17), a także naruszenie art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 6 ust. 1 Konwencji.

314. Trybunał nie podziela tej oceny z kilku powodów wymienionych poniżej. W tym względzie należy ponownie podkreślić, że zadaniem Trybunału nie jest dokonywanie wykładni Konstytucji RP, a poniższych stwierdzeń nie należy w żaden sposób odczytywać jako sugerujących, że Trybunał dąży do zastąpienia [polskiego] Trybunału Konstytucyjnego w jego roli (patrz paragraf 287 powyżej). Jednakże Trybunał posiada nadane traktatowo na mocy art. 32 ust. 1 Konwencji uprawnienie do orzekania we wszystkich sprawach dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji. W ramach tego uprawnienia, zgodnie ze swoim orzecznictwem, Trybunał może dokonywać kontroli orzeczeń sądów krajowych w celu ustalenia, czy sądy te zachowały wymaganą równowagę między różnymi ścierającymi się interesami i czy prawidłowo zastosowały standardy konwencyjne (zob. paragraf 286 powyżej).

315. Trybunał przypomina w tym względzie, że prawo do rzetelnego procesu sądowego z art. 6 ust. 1 Konwencji należy interpretować w świetle preambuły Konwencji, która – we właściwej części – stanowi, że zasada

rządów prawa jest częścią wspólnego dziedzictwa Układających się Stron. Prawo do „sądu ustanowionego ustawą” stanowi odzwierciedlenie właśnie tej zasady rządów prawa i jako takie odgrywa ważną rolę w utrzymaniu podziału władz oraz niezawisłości i legitymacji sądownictwa zgodnie z wymogami społeczeństwa demokratycznego. (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, *op. cit.*, §237).

Należy również powtórzyć, że chociaż prawo do „sądu ustanowionego ustawą” jest autonomicznym prawem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji, to istnieje bardzo bliska współzależność między tym konkretnym prawem a gwarancjami „niezawisłości” i „bezstronności”. Chociaż każdy z tych wymogów instytucjonalnych wynikających z art. 6 ust. 1 służy konkretnym celom jako odrębne gwarancje rzetelnego procesu, Trybunał dostrzega wspólny łącznik pomiędzy nimi w tym, że kierują się one celem, jakim jest przestrzeganie podstawowych zasad praworządności i podziału władzy (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, *op. cit.*, §§ 232-233).

316. Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, Trybunał nie jest przekonany, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego, na który powołuje się Rząd, pozbawił uchwałę Sądu Najwyższego jej znaczenia lub skutków dla celów orzekania przez Trybunał, czy doszło do „oczywistego naruszenia prawa krajowego” w rozumieniu art. 6 ust. 1. Wyrok ten wydaje się koncentrować głównie na ochronie konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta do powoływania sędziów oraz *status quo* obecnej KRS, pomijając kwestie kluczowe w ocenie Sądu Najwyższego, takie jak immanentny brak niezależności KRS, który w ocenie tego sądu nieodwracalnie skaził cały proces powoływania sędziów, w tym do Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny, formalnie powołując się na konstytucyjne zasady podziału władzy i niezależności sądownictwa, zaniechał jakiegokolwiek rzeczowej analizy uchwały Sądu Najwyższego w świetle tych zasad.

To samo dotyczy dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny wykładni standardów niezawisłości i bezstronności sądu wynikających z art. 6 ust. 1 Konwencji, która skłoniła go do wywiedzenia wniosku, że uchwała interpretacyjna Sądu Najwyższego jest niezgodna z tym przepisem. W szczególności Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że te standardy Konwencji wykluczają uprawnienia „innych sędziów” do ogólnego kwestionowania „prawa sędziego do orzekania” lub sprawdzania „prawidłowości procedury poprzedzającej powołanie sędziego przez Prezydenta” (zob. paragraf 146 powyżej).

Trybunał nie dostrzega w swoim orzecznictwie żadnej racjonalnej podstawy dla takiego wniosku. W tym względzie należy powtórzyć, że „niezawisłość sądu ustanowionego ustawą” odnosi się do niezbędnej niezależności osobistej i instytucjonalnej, która jest wymagana do bezstronnego podejmowania decyzji, a zatem jest przesłanką bezstronności. Charakteryzuje ona zarówno (i) stan umysłu, który oznacza odporność sędziego na naciski zewnętrzne jako przejaw nieskazitelności moralnej oraz

(ii) zbiór środków instytucjonalnych i operacyjnych, obejmujących zarówno procedurę, zgodnie z którą sędziowie mogą być powoływani w sposób zapewniający ich niezawisłość, oraz kryteria wyboru oparte na kompetencjach, które muszą gwarantować ochronę przed nadmiernym wpływem lub nieograniczoną swobodą uznania innych władz państwowych, zarówno na początkowym etapie powołania sędziego, jak i przy wykonywaniu przez niego lub nią obowiązków (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson, op. cit.*, § 234 i cytowane tam orzecznictwo).

317. Biorąc pod uwagę oczywisty brak wszechstronnej, zrównoważonej i obiektywnej analizy przedstawionych okoliczności w kontekście wymogów Konwencji, Trybunał stwierdza, że ocena Trybunału Konstytucyjnego musi być uznana za arbitralną i jako taka nie może mieć żadnego znaczenia dla wniosku Trybunału, czy doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, które to naruszenie jest obiektywnie i rzeczywiście możliwe do stwierdzenia, związanego z procedurą powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zob. paragraf 314 powyżej).

318. Ponadto, zdaniem Trybunału, wyrok ten należy rozpatrywać w powiązaniu z ogólnym kontekstem, w jakim Trybunał Konstytucyjny działał od końca 2015 r. i jego działaniami zmierzającymi do podważenia ustaleń dokonanych w uchwale Sądu Najwyższego co do oczywistego naruszenia prawa krajowego i międzynarodowego z powodu wadliwej procedury powoływania sędziów z udziałem KRS.

Działania te rozpoczęły się od bezprecedensowego postanowienia tymczasowego z dnia 28 stycznia 2020 r., w którym wstrzymano wykonywanie przez Sąd Najwyższy kompetencji do wydawania uchwał dotyczących zgodności z prawem krajowym lub międzynarodowym albo orzecznictwem sądów międzynarodowych ukształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa, procedury przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatur do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przeprowadzanej przez ten organ oraz prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów (zob. paragraf 149 powyżej). Trybunał uważa, że ten rodzaj ingerencji w działanie organu sądowego, mającej na celu pozbawienie go możliwości wykonywania funkcji orzeczniczej w zakresie stosowania i interpretacji Konwencji oraz innych traktatów międzynarodowych, musi zostać określony jako obraza praworządności i niezależności sądownictwa.

W ostatecznym postanowieniu w tej sprawie wydanym 21 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny utrzymał ten stan rzeczy, stwierdzając, że Sąd Najwyższy „nie jest właściwy” do podejmowania uchwał w sprawie wykładni przepisów prawnych, które mogłyby prowadzić do „zmiany stanu prawnego w zakresie struktury organizacyjnej sądownictwa” (zob. paragrafy 150-151 powyżej).

319. W tym kontekście Trybunał nie może nie zauważyć, że niedawno orzekł, że wybór trzech sędziów, w tym sędziego M.M., do Trybunału

Konstytucyjnego w dniu 2 grudnia 2015 r. odbył się z oczywistym naruszeniem prawa krajowego, które miało na tyle poważny charakter, że narusza legalność procesu wyborczego i podważa samą istotę prawa do „sądu ustanowionego ustawą” (zob. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o., op. cit.*, § 287).

W składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego, który wydał wszystkie cztery orzeczenia z 20 czerwca 2017 r. oraz 28 stycznia, 20 i 21 kwietnia 2020 r., na które powołuje się Rząd, zasiadał sędzia M.M. (zob. paragrafy 142, 146 i 150 powyżej).

Ta okoliczność sama w sobie, rozpatrywana w świetle wyroku Trybunału w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* i jego konkluzji, że art. 6 ust. 1 Konwencji został naruszony ze względu na udział sędziego M.M. w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, jest w stanie podważyć, jeśli nie zniweczyć, moc prawną przypisywaną powyższym orzeczeniom.

320. Mając na względzie wszystkie powyższe rozważania, a w szczególności przekonującą i stanowczą argumentację Sądu Najwyższego zawartą w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. i uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. (zob. paragrafy 97-111 oraz 114-129 powyżej) oraz wnioski tego sądu co do sprzeczności z prawem procedury powoływania sędziów z udziałem KRS w kształcie nadanym jej ustawą nowelizującą z 2017 r. – wnioski wyciągnięte po dogłębnej i starannej ocenie właściwych przepisów prawa polskiego z perspektywy podstawowych standardów Konwencji oraz prawa Unii, oraz przy zastosowaniu wskazówek i orzecznictwa TSUE – Trybunał uznał za wykazane, że doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego dla celów pierwszego kroku testu *Åstråðssona*.

Drugie zarzucane naruszenie prawa krajowego – powołanie przez Prezydenta RP sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych pomimo wstrzymania wykonania uchwały KRS nr 331/2018 do czasu zakończenia kontroli sądowej

321. Drugie zarzucane naruszenie prawa krajowego dotyczy okoliczności faktycznych, które zaistniały w momencie, gdy uchwała KRS nr 331/2018 z dnia 28 sierpnia 2018 r. rekomendująca kandydatów na dwadzieścia urzędów sędziego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych właśnie została – lub właśnie miała zostać – przekazana Prezydentowi RP.

W dniu 27 września 2018 r., po tym jak część kandydatów, którzy nie uzyskali rekomendacji, wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi kwestionujące legalność uchwały, sąd ten wydał postanowienie o udzieleniu ochrony tymczasowej polegającej na wstrzymaniu jej wykonania do czasu rozpoznania odwołań. W dniu 10 października 2018 r., gdy postanowienie o udzieleniu ochrony tymczasowej było już w mocy, a postępowania odwoławcze były w toku, Prezydent RP wręczył akty powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego dwudziestu kandydatom i złożyli oni wobec Prezydenta ślubowanie. Dwudziesty

rekomendowany kandydat, sędzia A.S., został powołany i złożył ślubowanie w dniu 20 lutego 2019 r. W tym czasie wykonanie uchwały nr 331/2018 nadal było wstrzymane, a postępowania odwoławcze były w toku. Prawomocny wyrok uchylający tę uchwałę w zakresie, w jakim rekomendowała ona wszystkich dwudziestu kandydatów, którzy w przedmiotowym czasie tworzyli Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, został wydany w dniu 21 września 2021 r. (zob. paragrafy 30 i 36-39 powyżej).

322. W dniu 26 czerwca 2019 r., na tle decyzji sędziego A.S. w sprawie *W.Ż.*, Izba Cywilna Sądu Najwyższego postanowiła zwrócić się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, czy osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego z rażącym naruszeniem reguł prawa krajowego dotyczących powoływania sędziów – naruszenia polegającego na powołaniu tej osoby do pełnienia urzędu sędziego mimo uprzedniego zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały organu krajowego obejmującej wnioski o jej powołanie do pełnienia urzędu sędziego oraz mimo wstrzymania wykonania tej uchwały do czasu zakończenia postępowania przed właściwym sądem – może zostać uznana za „niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą” w rozumieniu prawa Unii (zob. paragraf 136 powyżej).

323. W tym postanowieniu Sąd Najwyższy dokonał kompleksowej oceny powołania A.S. w świetle obowiązującego prawa krajowego i zidentyfikował szereg naruszeń popełnionych w tej procedurze.

Na wstępie zauważył, że wniosek KRS o powołanie na urząd sędziego skierowany do Prezydenta RP nie miał mocy prawnej, ponieważ legalność jej uchwały rekomendującej A.S. została zakwestionowana i była przedmiotem toczącego się postępowania sądowego. Po drugie, powołanie w rzeczywistości zostało dokonane przy założeniu, że uchwała KRS nie zostanie uchylona. Po trzecie, powołanie na urząd sędziego przez Prezydenta stanowiło naruszenie konstytucyjnych przepisów o podziale i równowadze władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady praworządności (art. 7), zgodnie z którymi każda władza musi działać w granicach swoich kompetencji i nie naruszać kompetencji innych władz. Wykonywanie przez Prezydenta prerogatyw w zakresie nominacji sędziowskich przed zakończeniem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym stanowiło ingerencję władzy wykonawczej w toczące się postępowania sądowe i kompetencje władzy sądowniczej. Po czwarte, powołanie odbyło się z naruszeniem postanowienia o udzieleniu ochrony tymczasowej przez ten sąd, polegającej na wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały. Postanowienie o udzieleniu ochrony tymczasowej było prawomocne i wiążące nie tylko dla stron postępowania, ale także dla innych organów państwowych, w tym Prezydenta. Był to kolejny powód, dla którego uchwała nie mogła stanowić ważnego wniosku o powołanie na urząd sędziego w rozumieniu art. 176 Konstytucji. Ponadto, powyższe naruszenia prawa krajowego były rażące nie tylko dlatego, że naruszały podstawowe zasady konstytucyjne, ale również dlatego, że zostały popełnione celowo, aby

pozbawić znaczenia kontrolę sądową sprawowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny. Biorąc pod uwagę wszystkie te elementy, zdaniem Sądu Najwyższego zasiadanie tak powołanej osoby w składzie sędziowskim uzasadnia wniosek, że taki organ nie był „sądem ustanowionym ustawą” (zob. paragraf 136 powyżej).

324. Należy również zauważyć, że Sąd Najwyższy ustalił, że art. 44 ust. 1b ustawy o KRS z 2011 r. w brzmieniu obowiązującym w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy – tj. przepis, na który powołał się Rząd na poparcie swojego argumentu, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nie miał znaczenia dla powołania przez Prezydenta rekomendowanych kandydatów do pełnienia urzędu sędziego (zob. paragrafy 87 i 258 powyżej) – nie mógł wywołać skutków prawnych w odniesieniu do prawomocności uchwały nr 331/2018. Po zaskarżeniu uchwały do Naczelnego Sądu Administracyjnego wyłącznie do tego sądu należało rozstrzygnięcie, czy i w jakiej części uchwała może zostać uchylona (zob. paragraf 136 powyżej). Ponadto TSUE, odwołując się do art. 44 ust. 1b, w wyroku w sprawie *A.B. i Inni* (wyrok z dnia 2 marca 2021 r., sygn. akt C-824/18) oraz w swoim ostatnim wyroku w sprawie *W.Ż.* (sygn. akt C-487/19) z dnia 6 października 2021 r. orzekł, że art. 19 ust. 1 TUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom, które – tak jak zaskarżony artykuł – przewidują, że odwołania nierekomendowanych kandydatów na urząd sędziego od decyzji organu takiego jak KRS nie stanowiły przeszkody w powołaniu rekomendowanych kandydatów przez Prezydenta RP, jeżeli było oczywiste, że przepisy te mogły wywołać w świadomości jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w ten sposób (zob. paragraf 203 powyżej). Wobec powyższego oraz biorąc pod uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny ostatecznie uchylił uchwałę w całości (zob. paragraf 39 powyżej), Trybunał uważa, że argument Rządu nie może zostać uwzględniony.

325. Trybunał zauważa ponadto, że chociaż pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego i jego ocena prawa krajowego dotyczyły konkretnie sędziego A.S., to rozważania dotyczące jego powołania do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w zestawieniu z wymogami mającymi zastosowanie do „sądu ustanowionego ustawą” są aktualne w odniesieniu do wszystkich innych sędziów powołanych do tej Izby przez Prezydenta RP uchwałą KRS nr 331/2018, ponieważ ich sytuacje faktyczne i prawne są ze wszech miar identyczne. W związku z tym będzie on postępował w oparciu o założenie, że poglądy zarówno Sądu Najwyższego, jak i instytucji UE w jego sprawie (zob. również paragrafy 201-202 powyżej) w równym stopniu odnoszą się do wszystkich pozostałych sędziów Izby, w tym sędziów M.S., J.L., G.Z., J.N., M.D. i K.W., którzy rozpatrywali sprawy skarżących.

326. Po złożeniu przez Sąd Najwyższy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym rzecznik generalny Tanchev wydał opinię dla TSUE w dniu 15 kwietnia 2021 r. Zauważył, że Sąd Najwyższy ustalił już, że

w podważanej procedurze powołania doszło do rażących naruszeń prawa krajowego. Jego zdaniem akt powołania A.S., który został wydany przez Prezydenta przed prawomocnym rozstrzygnięciem przez Naczelny Sąd Administracyjny sprawy odwołań wniesionych na uchwałę KRS, stanowił rażące naruszenie krajowych przepisów regulujących procedurę powoływania sędziów do Sądu Najwyższego, gdy przepisy te były interpretowane zgodnie z prawem Unii. Ponadto nieprawidłowości popełnione w procesie powoływania A.S. wynikały *a fortiori* z faktu, że został on powołany przez Prezydenta pomimo postanowienia NSA wstrzymującego wykonanie tej uchwały. Rzecznik generalny zgodził się z Sądem Najwyższym, że takie umyślne i celowe naruszenie orzeczenia sądowego przez władzę wykonawczą – w sposób oczywisty popełnione w celu zapewnienia wpływu rządu na powoływanie sędziów – świadczyło o „braku poszanowania zasady rządów prawa”. Ponadto, w kontekście spornej reformy sądownictwa w Polsce, waga naruszenia była poważna, a sam fakt nieuwzględnienia przez Prezydenta prawomocnego postanowienia wstrzymującego wykonanie uchwały nr 331/2018 do czasu rozpoznania odwołań, wskazywał na wagę popełnionego naruszenia (zob. paragraf 325 powyżej).

327. TSUE w wyroku w sprawie *W.Ż.* zwrócił uwagę, że w momencie powołania A.S. na stanowisko sędziego nie mogło być wątpliwości przede wszystkim co do tego, że skutki uchwały nr 331/2018 w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie go do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego zostały zawieszone prawomocnym postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Było również jasne, że wstrzymanie wykonania uchwały będzie obowiązywać do czasu wydania przez TSUE orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie *A.B. i Inni*, w której w listopadzie 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny skierował do TSUE pytanie, czy prawo unijne sprzeciwia się takim przepisom jak art. 44 ust. 1b i ust. 4 ustawy o KRS z 2011 r. Wreszcie, było również oczywiste, że odpowiedź oczekiwana od TSUE w tej sprawie mogła wymagać od sądu krajowego, zgodnie z zasadą prymatu prawa Unii, uchylenia tego przepisu i, w razie potrzeby, uchylenia uchwały nr 331/2018 (zob. paragraf 203 powyżej).

TSUE podkreślił ponadto, że w świetle jego orzecznictwa prawo Unii wymaga, aby sąd krajowy rozpatrujący spór podlegający temu prawu był w stanie zastosować środek tymczasowy w celu zapewnienia pełnej skuteczności wyroku, który ma zostać wydany. Tym samym powołanie A.S. z naruszeniem rozstrzygnięcia władczego wynikającego z prawomocnego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego i bez oczekiwania na wyrok TSUE w sprawie *A.B. i Inni* naruszyło system ustanowiony w art. 267 TFUE. Z zastrzeżeniem ostatecznej oceny, która zostanie dokonana przez sąd krajowy, okoliczności sprawy postrzegane jako całość prowadziły do wniosku, że powołanie A.S. odbyło się z oczywistym naruszeniem

podstawowych zasad proceduralnych dotyczących powoływania sędziów Sądu Najwyższego (*ibid.*).

328. W pełni zgadzając się z poglądami wyrażonymi przez Sąd Najwyższy, TSUE i rzecznika generalnego, Trybunał po raz kolejny przypomina, że art. 6 ust. 1 Konwencji należy interpretować w świetle Preambuły Konwencji i zasady praworządności (zob. paragraf 315 powyżej). Jednym z podstawowych aspektów zasady praworządności jest zasada pewności prawnej, która wymaga, między innymi, aby w przypadku, gdy sądy ostatecznie rozstrzygnęły daną kwestię, ich orzeczenie nie było podważane (zob. m.in. *Brumărescu przeciwko Rumunii* [WI], skarga nr 28342/95, § 61, ETPCz 1999-VII; *Sovtransavto Holding przeciwko Ukrainie*, skarga nr 48553/99, § 72, ETPCz 2002-VII; oraz *Agrokompleks przeciwko Ukrainie*, skarga nr 23465 /03, § 144, wyrok z dnia 6 października 2011 r.). Ma to z definicji zastosowanie do wykonywania orzeczeń sądowych w sprawie środków tymczasowych, które pozostają w mocy do czasu wydania ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego sprawę przed sądem (zob. *Sharxhi i Inni przeciwko Albanii*, skarga nr 10613/16, §§ 92-96, wyrok z dnia 11 stycznia 2018 r.). Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby wydanie wiążącego, choć przejściowego, orzeczenia sądowego pozbawionego celu i znaczenia.

329. Ponadto Trybunał z całą stanowczością potępił wszelkie próby ingerencji władzy ustawodawczej lub wykonawczej w postępowanie sądowe, uznając takie próby za *ipso facto* niezgodne z pojęciem „niezależnego i bezstronnego sądu” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. To, czy takie ingerencje rzeczywiście miały wpływ na przebieg postępowania, nie ma znaczenia, ponieważ, jako pochodzące od władzy wykonawczej i ustawodawczej, ujawniają brak szacunku dla samego urzędu sędziego i jako takie mogą uzasadniać obawy co do niezależności i bezstronności danych sądów (zob. *Agrokompleks, op. cit.*, §§ 133-134, z dalszymi odniesieniami do orzecznictwa Trybunału).

Obowiązek Państwa do zapewnienia prawa do postępowania przed „niezawisłym i bezstronnym sądem” na mocy art. 6 ust. 1 Konwencji nie ogranicza się do sądownictwa. Oznacza on również nałożenie na władzę wykonawczą, ustawodawczą i każdą inną władzę państwową, niezależnie od jej szczebla, obowiązku poszanowania i przestrzegania orzeczeń i decyzji sądów, nawet jeśli się z nimi nie zgadzają. Zatem poszanowanie przez Państwo autorytetu sądów jest nieodzownym warunkiem zaufania publicznego do sądownictwa i, szerzej, do rządów prawa. Aby tak się stało, nie wystarczą konstytucyjne gwarancje niezależności i bezstronności sądownictwa. Muszą one zostać skutecznie włączone w codzienne postawy i praktyki administracyjne (*ibid.*, § 136).

330. Natomiast w niniejszej sprawie działania władzy wykonawczej w procesie powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wskazywały na postawę, którą można określić jedynie jako

całkowite lekceważenie autorytetu, niezależności i roli sądownictwa. Działania te były w sposób oczywisty podejmowane z ukrytym motywem nie tylko wpłynięcia na wynik toczącego się postępowania sądowego, ale także uniemożliwienia prawidłowego zbadania legalności uchwały w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, a w konsekwencji pozbawienia znaczenia sądowej kontroli uchwały. Miały one na celu zapewnienie, że nominacje sędziowskie zaproponowane przez KRS – organ, nad którym władza wykonawcza i ustawodawcza mają nieograniczoną kontrolę – zostaną zatwierdzone nawet za cenę podważenia autorytetu Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednego z najwyższych sądów w kraju, i pomimo ryzyka ustanowienia sądu niezgodnego z prawem. Jako takie, działania te stanowiły rażące naruszenie wymogów rzetelnego procesu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji i były niezgodne z zasadą praworządności.

331. Aby w pełni ocenić wagę popełnionego w ten sposób naruszenia, należy również mieć na uwadze funkcje pełnione przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w ramach Sądu Najwyższego, zakres jej właściwości oraz jej ogólną pozycję w ramach wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

332. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., na mocy którego utworzono Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, do jej właściwości należy, w szczególności, rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego, inne sprawy z zakresu prawa publicznego oraz skargi dotyczące przewlekłości postępowania sądowego (zob. paragraf 91 powyżej).

Zakres uprawnień przyznanych Izbie budził obawy na szczeblu europejskim jeszcze przed wejściem w życie ustawy (zob. także paragrafy 302-303 powyżej). Komisja Wenecka, w swoim raporcie przyjętym 11 grudnia 2017 r., zauważyła, że Izba ta, choć nominalnie stanowi część Sądu Najwyższego, „stoi *de facto* powyżej innych izb”, ponieważ jest uprawniona do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych, a zatem do rewizji każdego ostatecznego i prawomocnego wyroku wydanego przez „zwykłe” izby Sądu Najwyższego. Stwarza to, zdaniem Komisji Weneckiej, poważne zagrożenie dla pewności prawa. Ponadto, zgodnie z projektem ustawy, Izbie powierzono by rozpatrywanie sporów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, a także zajmowałaby się innymi sporami między obywatelami a Państwem; umożliwiłoby to Prezydentowi RP ustalanie jej składu w przypadku rozpatrywania szczególnie delikatnych spraw, na przykład dotyczących kwestii wyborczych (zob. paragraf 168 powyżej). Podobnie OBWE/ODIHR w swojej opinii z 13 listopada 2017 r. zauważyła, że biorąc pod uwagę szeroki zakres skarg nadzwyczajnych, Izba byłaby właściwa jako organ odwoławczy w odniesieniu do prawomocnych

orzeczeń innych izb Sądu Najwyższego. Przyznawało to jej nie tylko wyższy status w porównaniu z innymi izbami, ale także rodziło wątpliwości co do zgodności z zasadą powagi rzeczy osądzonej i prawem dostępu do wymiaru sprawiedliwości. (zob. paragraf 159 powyżej). Komisja Europejska w swoim czwartym zaleceniu zauważyła, że nowa nadzwyczajna procedura odwoławcza budzi obawy w odniesieniu do zasady pewności prawa, będącej kluczowym elementem zasady praworządności (zob. paragraf 185 powyżej).

333. Mając na uwadze wszystkie te elementy oraz fundamentalne znaczenie i wrażliwy charakter spraw należących do właściwości Izby dla polskiego wymiaru sprawiedliwości, Trybunał uważa, że powoływanie sędziów do tej Izby *a fortiori* wymagało szczególnej kontroli, która powinna być zostać zapewniona poprzez rzetelny, przejrzysty i zgodny z prawem proces przed sądem krajowym, który był właściwy do orzekania o legalności uchwały KRS nr 331/2018.

334. Konkluzję tą potwierdzają inne okoliczności, które nastąpiły po wejściu w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., w tym sposób, w jaki Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wykonywała swoje funkcje orzecznicze.

Połączone Izby Sądu Najwyższego w uchwale interpretacyjnej ze stycznia 2020 r. zauważyły, że z uwagi na fakt, iż Izba składa się wyłącznie z nowo powołanych sędziów, każdy wniosek o wyłączenie jednego z jej sędziów byłby rozpatrywany przez sędziów powołanych w tej samej wadliwej procedurze i pozbawionych niezawisłości i bezstronności w takim samym stopniu jak sędzia, którego dotyczy wniosek. W odniesieniu do uchwały NOZP 3/19 Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zob. paragraf 112 powyżej), w uchwale zauważono, że sędziowie zasiadający w Izbie orzekali w sprawach dotyczących ich samych. Izba ta, złożona w całości z nieprawidłowo powołanych sędziów, miała wyłączną właściwość do rozpatrywania odwołań od uchwał KRS rekomendujących kandydatów na stanowiska sędziowskie we wszystkich sądach powszechnych, wojskowych i administracyjnych. W konsekwencji przeprowadzała kontrolę sądową wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego złożonych w ramach tego samego wadliwego procesu, w ramach którego udzielone zostały rekomendacje na stanowiska sędziowskie zasiadających w niej sędziów (zob. paragraf 128 powyżej).

335. W odniesieniu do uchwały NOZP 3/19 wydanej przez siedmiu sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, w tym sędziów A.S. oraz M.S. i K.W. (dwóch ostatnich sędziów zasiadało wcześniej w składach orzekających w sprawach skarżących; zob. paragraf 52 powyżej), Trybunał podziela pogląd Sądu Najwyższego, że Izba orzekała w sprawach bezpośrednio związanych z powołaniem przez Prezydenta RP sędziów zasiadających w tej Izbie. Co więcej, najwyraźniej w obronie własnych interesów zasiadający w Izbie sędziowie ograniczyli interpretację wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., wydaną przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych, celowo tworząc rozbieżność w zakresie orzecznictwa Sądu Najwyższego (zob. paragrafy 52, 112 i 114 powyżej).

336. Innym przykładem sposobu wykonywania uprawnień przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest sprawa *W.Ż.* Pomimo faktu, że wniosek *W.Ż.* o wyłączenie wszystkich sędziów Izby od rozpoznania jego sprawy został przekazany wraz z aktami sprawy do Izby Cywilnej, sędzia A.S. oddalił jego odwołanie od uchwały KRS, nie mając dostępu do akt sprawy ani nie przesłuchując *W.Ż.*, a także nie czekając na rozstrzygnięcie w przedmiocie zakwestionowania niezawisłości i bezstronności całej Izby (zob. paragrafy 133-134 powyżej). Takie postępowanie ze strony „sądu” należy *per se* uznać za podważające literę i ducha zasady praworządności.

337. Na koniec Trybunał pragnie odnieść się do właściwości Izby w zakresie kwestii związanych z niezależnością sądownictwa, określonych w ustawie nowelizującej z 2019 roku (zob. paragrafy 92-93 powyżej). Ustawa weszła w życie 14 lutego 2020 r., niecały miesiąc po uchwale interpretacyjnej Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2020 r.

W tym czasie wykonanie uchwały KRS nr 331/2018 nadal było wstrzymane, a postępowania w sprawie rozpoznania odwołań od tej uchwały były w toku przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (zob. paragrafy 30-31 i 36-39 powyżej).

Ustawa nowelizująca z 2019 r. znacząco rozszerzyła zakres kognicji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zob. paragrafy 92-96 powyżej).

Zgodnie z nowym art. 26 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. Izbie, poza już szerokimi kompetencjami, powierzono wyłączną jurysdykcję w zakresie wniosków o wyłączenie sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Zgodnie z § 3 wniosek o wyłączenie sędziego obejmujący kwestię zgodności z prawem powołania sędziego lub jego „umocowanie do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości” pozostawia się bez rozpoznania przez Izbę. Do właściwości Izby należy również „rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem” prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów powszechnych, sądów wojskowych i sądów administracyjnych, „jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego” (§4).

Ponadto zgodnie z art. 82 § 2 ustawy każda inna izba Sądu Najwyższego, rozpoznając sprawę, w której występuje zagadnienie prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu, jest zobowiązana przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Izba ta podejmuje uchwałę w takiej sprawie, a przy jej podejmowaniu nie jest związana żadną uchwałą innego składu Sądu Najwyższego, choćby uzyskała ona moc zasady prawnej (§ 4). Zgodnie z § 5

uchwała tej Izby wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego, a odstąpienie od takiej uchwały może odbyć się wyłącznie w drodze uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, podjętej w obecności 2/3 liczby sędziów każdej z izb (zob. paragraf 94 powyżej).

W konsekwencji, kompetencje Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zostały rozszerzone na wszystkie sprawy dotyczące niezależności polskiego sądownictwa, dając jej nieograniczone uprawnienia w tym zakresie i umożliwiając ochronę rekomendacji KRS w sprawie powołania sędziów przez Prezydenta RP przed jakimkolwiek zakwestionowaniem (zob. również w tym kontekście paragraf 129 powyżej).

338. Oceniając wszystkie powyższe okoliczności łącznie, Trybunał stwierdza, że powołanie przez Prezydenta RP wszystkich sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na podstawie uchwały KRS nr 331/2018, niezależnie od tego, że jej wykonanie zostało wstrzymane do czasu rozpoznania odwołań kwestionujących jej zgodność z prawem, stanowiło oczywiste naruszenie prawa krajowego. Zachowanie najwyższego organu władzy wykonawczej w Państwie, który poprzez celowe działania ignorujące istnienie wiążącego orzeczenia sądowego i poprzez fakty dokonane zakłóca tok sprawowania wymiaru sprawiedliwości w celu unieważnienia i pozbawienia znaczenia toczącego się postępowania sądowego w sprawie powołania sędziów, można określić jedynie jako rażące naruszenie zasady praworządności.

Wymogi pierwszego etapu testu *Ástráðsson* zostały zatem spełnione również w odniesieniu do drugiego zarzucanego naruszenia prawa krajowego.

- (δ) Trzecie zarzucane naruszenie prawa wewnętrznego – brak kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów na obwieszczeniu Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym

339. Na koniec skarżący zarzucili naruszenie prawa krajowego, polegające na tym, że obwieszczenie przez Prezydenta RP wolnych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym nie miało kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (zob. paragraf 241 powyżej).

Trybunał zauważa, że w tym względzie stanowisko Rządu różni się od opinii wyrażonych przez Sąd Najwyższy, a ostatnio także przez Naczelny Sąd Administracyjny (zob. paragrafy 122 i 152-155 powyżej). Biorąc jednak pod uwagę, że, jak ustalono powyżej, proces powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych był z natury wadliwy ze względu na zaangażowanie KRS jako organu pozbawionego niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz ze względu na fakt, że późniejsze powołanie sędziów do tej Izby przez Prezydenta RP naruszyło zasadę praworządności, Trybunał nie uważa za konieczne ustalania, czy ponadto doszło do odrębnego naruszenia prawa krajowego wynikającego

z faktu, że obwieszczenie przez Prezydenta wolnych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym nastąpiło bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

(iii) Czy powyższe naruszenia prawa krajowego dotyczyły podstawowej zasady procedury powoływania sędziów?

340. Ustalając, czy konkretny błąd w procesie powoływania sędziów był na tyle poważny, że stanowił naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, należy wziąć pod uwagę, między innymi, cel naruszonego prawa, tj. czy miało ono na celu zapobieżenie jakiegokolwiek nieuzasadnionej ingerencji władzy wykonawczej lub ustawodawczej w wymiar sprawiedliwości oraz czy naruszenie to podważało samą istotę prawa do „sądu ustanowionego ustawą” (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson, op. cit.*, §§ 226 i 255).

341. Proces powoływania sędziów może być podatny na taką nieuzasadnioną ingerencję, i w związku z tym wymaga ścisłej kontroli; ponadto oczywiste jest, że naruszenie prawa regulującego proces powoływania sędziów może czynić udział danego sędziego w rozpoznawaniu sprawy „nieprawidłowym”, zważywszy na korelację pomiędzy procedurą powołania sędziego a „zgodnością z prawem” składu orzekającego, w którym następnie zasiada taki sędzia (*ibid.*, §226).

342. W tym kontekście Trybunał wskazuje również na następujące stanowisko zawarte w orzeczeniu w trybie prejudycjalnym TSUE z dnia 19 listopada 2019 r.:

„139. Stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe jako organowi, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może mieć bowiem znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 KPP”.

343. W odniesieniu do stopnia niezależności KRS oraz kwestii, czy doszło do nieuzasadnionej ingerencji władzy ustawodawczej i wykonawczej w proces powoływania sędziów, Trybunał w pierwszej kolejności wskazuje na różne – co do zasady jednomyślne – opinie organizacji i organów międzynarodowych, które zostały przytoczone powyżej (zob. paragrafy 156-210 i 296-301 powyżej), a zgodnie z którymi zmiany w procedurze powoływania sędziów zasiadających w KRS wprowadzone ustawą nowelizującą z 2017 r. spowodowały, że KRS przestała być niezależna lub zdolna do wypełniania swojego konstytucyjnego obowiązku stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

344. W tym kontekście Trybunał uważa również za istotne uwzględnienie okoliczności, w jakich ukonstytuowała się nowa KRS.

345. Po wejściu w życie w dniu 17 stycznia 2018 r. ustawy nowelizującej z 2017 r., Sejm przystąpił do rozpatrzenia wniosków kandydatów do nowej KRS i dokonał w dniu 6 marca 2018 r. wyboru piętnastu sędziów-członków Rady (zob. paragraf 14 powyżej). Jak wskazała strona trzecia wnosząca

interwencję, polski Rzecznik Praw Obywatelskich, wybory zostały jawnie zbojkotowane przez środowisko prawnicze, ponieważ tylko osiemnastu kandydatów ubiegało się o piętnaście stanowisk do nowej KRS (zob. paragraf 262 powyżej). Jak wskazał drugi interwenient, ICJ, sześciu z piętnastu sędziów powołanych do KRS przez Sejm zostało w ciągu ostatnich sześciu miesięcy przed wyborem powołanych przez Ministra Sprawiedliwości na prezesa lub wiceprezesa sądów (zob. paragraf 268 powyżej). Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (zob. paragraf 29 raportu z 28 czerwca 2019 r. w paragrafie 163 powyżej) oraz ENCJ (zob. paragraf 209 powyżej) wyraziły swoje obawy w zakresie tego, że większość członków obecnej KRS była albo członkami partii rządzącej, sprawowała urzędy w administracji rządowej lub została wybrana przez parlament na podstawie rekomendacji partii rządzącej.

346. Sąd Najwyższy w wyroku z 5 grudnia 2019 r. uznał, że to władza wykonawcza, poprzez osoby bezpośrednio lub pośrednio od niej zależne, zgłosiła większość kandydatów do wyboru na członków KRS ze środowiska sędziowskiego (zob. paragrafy 103-105 powyżej).

Sąd Najwyższy w uchwale z 23 stycznia 2020 r. ustalił, że na skład KRS znaczący wpływ miał Minister Sprawiedliwości, będący jednocześnie Prokuratorem Generalnym. Podniósł, że zostało to potwierdzone w oficjalnym oświadczeniu samego Ministra w Senacie RP (zob. paragraf 125 powyżej).

347. Wydaje się również, że pewne kontrowersje wzbudził początkowy brak ujawnienia list poparcia przez władzę wykonawczą, co uniemożliwiło sprawdzenie, czy kandydaci uzyskali wymaganą liczbę podpisów sędziów popierających ich kandydatury w wyborach do KRS (zob. paragrafy 16-22 powyżej). W ocenie Trybunału sytuacja, w której opinii publicznej nie udziela się oficjalnych wyjaśnień, czy został spełniony formalny wymóg uzyskania wystarczającego poparcia dla kandydatów do KRS, może budzić wątpliwości co do zgodności z prawem procesu wyboru jej członków. Ponadto brak kontroli nad tym, kto poparł kandydatów do KRS, może budzić podejrzenia co do kwalifikacji jej członków oraz ich bezpośrednich lub pośrednich powiązań z władzą wykonawczą. Zgodnie z informacjami dostępnymi obecnie publicznie, członkowie KRS zostali wybrani przy poparciu wąskiej grupy sędziów silnie związanych z władzą wykonawczą (sędziowie oddelegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz prezesi i wiceprezesi sądów niedawno awansowani na te urzędy przez Ministra Sprawiedliwości; zob. także paragraf 210 powyżej). Jak wskazał Sąd Najwyższy, pojawiły się również wątpliwości, czy wszyscy wybrani członkowie KRS spełnili prawny wymóg posiadania poparcia przez dwudziestu pięciu sędziów czynnych zawodowo (zob. paragrafy 104 i 121 powyżej oraz oświadczenie podmiotu zgłaszającego interwencję strony trzeciej w paragrafie 263 powyżej).

348. Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdza, że na mocy ustawy nowelizującej z 2017 r., która pozbawiła gremia sędziowskie prawa do

wyboru sędziów zasiadających w KRS – prawa przyznanego im przez dotychczasowe ustawodawstwo i mającego oparcie w standardach międzynarodowych – władza ustawodawcza i wykonawcza uzyskały decydujący wpływ na skład KRS (zob. paragrafy 156-176 i 184-210 powyżej). Ustawa praktycznie usunęła nie tylko dotychczasowy system przedstawicielski, ale także gwarancje niezależności sądownictwa w tym zakresie. W rezultacie umożliwiło to władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów, z której możliwości te władze skorzystały – o czym świadczą chociażby okoliczności towarzyszące zatwierdzaniu kandydatów na sędziów do KRS (zob. paragrafy 345-346 powyżej). Sytuację tę dodatkowo pogorszyło późniejsze powołanie sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych przez Prezydenta RP, dokonane z rażącym lekceważeniem faktu, że wykonanie uchwały KRS nr 331/2018 rekomendującej ich kandydatury zostało wstrzymane.

349. Oceniając wszystkie powyższe okoliczności łącznie, Trybunał stwierdza, że naruszenia prawa krajowego, które stwierdził powyżej, wynikające z nieprzestrzegania zasady praworządności, zasady podziału władzy i niezależności sądownictwa, w sposób nieodwracalny skaziło kwestionowaną procedurę powoływania sędziów. W konsekwencji pierwszego naruszenia rekomendacja kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – warunek konieczny powołania przez Prezydenta RP – została powierzona KRS, organowi, który nie zapewnia wystarczającej gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Naruszenie to zostało spotęgowane i w efekcie utrwalone przez działania Prezydenta RP, podjęte z rażącym naruszeniem zasady praworządności w celu pozbawienia znaczenia sądowej kontroli uchwały KRS rekomendującej kandydatów.

Procedura powoływania sędziów, która – jak w niniejszej sprawie – uwidacznia nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na powoływanie sędziów, jest *per se* niezgodna z art. 6 ust. 1 Konwencji i jako taka stanowi fundamentalną nieprawidłowość wpływającą negatywnie na cały proces i zagrażającą legitymacji sądu złożonego z tak powołanych sędziów.

350. Podsumowując, naruszenia procedury powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego były tak poważne, że naruszały samą istotę prawa skarżących do „sądu ustanowionego ustawą”.

(iv) Czy zarzuty dotyczące naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą” zostały skutecznie zbadane przez sądy krajowe i czy zastosowane zostały przez nie właściwe środki zaradcze?

351. Rząd stanął na stanowisku, że nie jest konieczne przeprowadzenie trzeciej części testu (zob. paragraf 339 powyżej). Ani Rząd, ani skarżący nie

twierdzili, że w prawie polskim istniała procedura, zgodnie z którą skarżący mogli zakwestionować zarzucane uchybienia w procedurze powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

352. Trybunał stwierdza, że nie było takiej procedury bezpośrednio dostępnej dla skarżących. W związku z tym nie przewidziano żadnych środków odwoławczych (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, *op. cit.*, § 248).

(v) *Wnioski ogólne*

353. Trybunał ustalił, że z dwóch powodów doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, które miało negatywny wpływ na podstawowe zasady procedury powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Po pierwsze, powołanie nastąpiło na podstawie rekomendacji KRS, w kształcie nadanym jej ustawą nowelizującą z 2017 r., tj. organu, który nie dawał już wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej lub wykonawczej. Po drugie, Prezydent RP, pomimo że wykonanie uchwały KRS nr 331/2018, na mocy której przedstawiono wnioski o powołanie wszystkich sędziów zasiadających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, zostało wstrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny, a kwestia zgodności z prawem tej uchwały miała zostać dopiero rozstrzygnięta przez sąd, powołał ich do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego z jawnym lekceważeniem zasady praworządności.

Nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów niweczą legitymację Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w takim stopniu, że w następstwie z natury wadliwej procedury powoływania sędziów, nie posiadała ona i nadal nie posiada atrybutów „sądu”, który jest „zgodny z prawem” dla celów wykładni na gruncie art. 6 ust. 1. Tym samym naruszona została sama istota przedmiotowego prawa.

354. W świetle powyższego oraz mając na uwadze swoją ogólną ocenę w ramach trzystopniowego testu przedstawionego powyżej, Trybunał stwierdza, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która rozpoznawała sprawę skarżących, nie była „sądem ustanowionym ustawą”.

355. W związku z tym doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w tym zakresie.

V. ZARZUCANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 6 UST. 1 KONWENCJI W ZAKRESIE PRAWA DO NIEZAWISŁEGO I BEZSTRONNEGO SĄDU

356. Skarżący zarzucili, że stan faktyczny sprawy wskazuje również na naruszenie prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu przewidzianego

w art. 6 ust. 1 Konwencji. Rząd zakwestionował ten pogląd i argumentował, że nie doszło do naruszenia tego przepisu Konwencji.

357. Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie zarzuty dotyczące „sądu ustanowionego ustawą” oraz wymogów „niezawisłości i bezstronności” wynikają z tego samego podstawowego problemu, jakim jest z natury wadliwa procedura powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Jak Trybunał stwierdził powyżej, omawiane nieprawidłowości miały taką wagę, że podważały samą istotę prawa do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą (zob. paragrafy 353-354 powyżej).

Dokonując tego ustalenia, Trybunał stwierdza, że na kolejne pytanie, czy te same nieprawidłowości naruszyły również niezawisłość i bezstronność tego samego sądu, udzielono już odpowiedzi (zob. paragrafy 281-355 powyżej) i nie wymaga ono dalszego badania.

VI. INNE ZARZUCANE NARUSZENIA KONWENCJI

358. Wreszcie skarżący zarzucili naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego chronionego na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, ponieważ ich sprawy były rozpatrywane przez KRS, która nie dawała gwarancji niezawisłości i bezstronności.

359. Mając na uwadze stan faktyczny sprawy i w świetle materiału przedstawionego przez Trybunał i ustaleń poczynionych na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. paragrafy 272-357 powyżej, Trybunał uznaje, iż ponieważ zbadał główne zagadnienia prawne poruszone w niniejszych skargach, nie ma potrzeby odrębnego orzekania w przedmiocie pozostałych zarzutów (zob. *Centrum Zasobów Prawnych im. Valentina Câmpeanu przeciwko Rumunii* [WI], skarga nr 47848/08, § 156, ETPC 2014, oraz przytoczone tam orzecznictwo).

VII. ZASTOSOWANIE ART. 41 I 46 KONWENCJI

A. Artykuł 41 Konwencji

360. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

„Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi taka potrzeba, o przyznaniu słusznego zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie”.

1. Szkoda

361. Każdy ze skarżących zażądał łącznie kwoty 75 000 euro (EUR) z tytułu szkody niemajątkowej. W odniesieniu do szkody majątkowej

pierwsza skarżąca domagała się przyznania kwoty 16 232 EUR, co stanowi różnicę między jej obecnym wynagrodzeniem a wynagrodzeniem sędziego piastującego urząd w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym, o który się ubiegała. Drugi skarżący domagał się przyznania kwoty 4686 EUR z tytułu szkody majątkowej, co stanowi różnicę między jego obecnym wynagrodzeniem a wynagrodzeniem sędziego piastującego urząd Sądu Apelacyjnego w Lublinie, o który się ubiegał.

362. Rząd zakwestionował te roszczenia.

363. Trybunał nie dostrzega związku przyczynowego między stwierdzonym naruszeniem a rzekomą szkodą majątkową, dlatego odrzuca to roszczenie. Z drugiej strony przyznaje każdemu ze skarżących kwotę 15 000 euro z tytułu szkody niemajątkowej, plus wszelkie należne podatki.

2. Koszty i wydatki

364. Skarżący, reprezentowani przez obrońców z wyboru, nie wnieśli żadnych roszczeń z tytułu kosztów i wydatków poniesionych przed sądami krajowymi oraz poniesionych przed Trybunałem.

3. Odsetki za zwłokę

365. Trybunał za słuszne uznaje wyznaczenie wysokości odsetek za zwłokę na podstawie marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

B. Artykuł 46 Konwencji

366. Artykuł 46 Konwencji stanowi, w odpowiednim zakresie, co następuje:

„1. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami.

2. Ostateczny wyrok Trybunału przekazuje się Komitetowi Ministrów, który czuwa nad jego wykonaniem.

....”

367. Trybunał przypomina, że na mocy art. 46 Konwencji Wysokie Układające się Strony zobowiązały się do przestrzegania ostatecznych wyroków Trybunału w każdej sprawie, w której są stronami, nad wykonaniem wyroków czuwa zaś Komitet Ministrów. Wynika z tego między innymi, że wyrok, w którym Trybunał stwierdza naruszenie, nakłada na pozwane państwo prawny obowiązek nie tylko zapłaty stronie sumy tytułem słusznego zadośćuczynienia na podstawie art. 41, ale również wyboru, z zastrzeżeniem nadzoru Komitetu Ministrów, środków generalnych lub, w razie potrzeby, indywidualnych, które zostaną przyjęte w krajowym porządku prawnym w celu usunięcia naruszenia stwierdzonego przez Trybunał oraz, na

ile to możliwe, naprawienia konsekwencji tego naruszenia. Z zastrzeżeniem nadzoru Komitetu Ministrów pozwane państwo ma swobodę w wyborze środków, dzięki którym spełni swój obowiązek prawny wynikający z art. 46 Konwencji, zakładając, że środki te są zgodne z wnioskami zawartymi w wyroku Trybunału (zob., między innymi, *Scozzari i Giunta przeciwko Włochom* [WI], skargi nr 39221/98 i 41963/98, § 249, ETPC 2000-VIII, *Broniowski przeciwko Polsce* [WI], skarga nr 31443/96, § 192, ETPC 2004-V i *Stanev przeciwko Bułgarii* [WI], skarga nr 36760/06, § 254, ECHR 2012, wszystkie z dalszymi odniesieniami do orzecznictwa Trybunału).

Mając jednakże na uwadze udzielenie pozwanemu państwu pomocy w wykonaniu jego zobowiązań wynikających z art. 46, Trybunał może starać się wskazać rodzaj środka indywidualnego lub generalnego, którego zastosowanie mogłoby położyć kres sytuacji niezgodnej z Konwencją, którą Trybunał stwierdził w tej sprawie (zob. *Broniowski*, cyt. powyżej, § 194; *Scoppola przeciwko Włochom (nr 2)* [WI], skarga nr 10249/03, § 148, 17 września 2009 r.; i *Stanev*, cyt. powyżej, § 255).

368. W niniejszej sprawie Trybunał powstrzyma się od wskazania konkretnych środków i ograniczy swoje rozważania do ogólnych wytycznych.

Jak już wspomniano powyżej, wnioski Trybunału co do niezgodności procedury powoływania sędziów z udziałem KRS z wymogami „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji będą miały konsekwencje dla oceny podobnych skarg w innych toczących się lub przyszłych sprawach (zob. paragraf 213 powyżej). Stwierdzone w niniejszej sprawie uchybienia w ramach rzeczzonej procedury w odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego oraz w sprawie *Reczkowicz* (cyt. powyżej) w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej tego sądu, wpłynęły już niekorzystnie na dotychczasowe powołania i mogą systematycznie wpływać na przyszłe powoływanie sędziów nie tylko do innych izb Sądu Najwyższego, ale także do sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych (zob. także paragrafy 114 i 129 powyżej). Nieodłącznym elementem ustaleń Trybunału jest fakt, że naruszenie prawa skarżących wynikało ze zmian w polskim ustawodawstwie, na mocy których pozbawiono polską władzę sądowniczą prawa wyboru sędziów-członków KRS i pozwolono władzy ustawodawczej i wykonawczej na bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów, systematycznie podważając w ten sposób legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów. W tej sytuacji oraz w interesie praworządności i zasad podziału władzy i niezawisłości sądownictwa wymagane są szybkie działania naprawcze ze strony państwa polskiego.

369. Mając to na uwadze, zgodnie z zobowiązaniami płynącymi z art. 46 Konwencji, to na pozwanym państwie spoczywa wyciągnięcie odpowiednich wniosków z niniejszego wyroku oraz podjęcie odpowiednich środków indywidualnych lub generalnych dla rozwiązania problemów, które legły

u podstaw naruszeń stwierdzonych przez Trybunał, oraz dla zapobieżenia podobnym naruszeniom w przyszłości.

Z TYCH PRZYCZYN TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *postanawia* połączyć skargi;
2. *oddala* zastrzeżenie wstępne Rządu co do niezgodności *ratione materiae* skarg;
3. *oddala* zastrzeżenie wstępne Rządu co do uchybienia zasadzie zachowania terminu sześciu miesięcy w odniesieniu do pierwszej skarżącej;
4. *uznaje* skargi za dopuszczalne;
5. *orzeka*, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą;
6. *orzeka*, że nie ma potrzeby badania dopuszczalności i przedmiotu pozostałych zarzutów podniesionych na podstawie art. 6 Konwencji;
7. *orzeka*,
 - (a) że pozwane państwo winno, w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, uiścić na rzecz każdego ze skarżących kwotę 15 000 EUR (piętnaście tysięcy euro), przeliczoną na walutę pozwanego państwa według kursu obowiązującego w dniu płatności;
 - (b) że od upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu uregulowania należności, należne będą odsetki zwykłe od określonej powyżej kwoty, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;
8. *oddala* pozostałą część roszczenia skarżących dotyczącego słusznego zadośćuczynienia.

WYROK W SPRAWIE DOLIŃSKA-FICEK I OZIMEK przeciwko POLSCE

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie w dniu 8 listopada 2021 r., zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Renata Degener
Kancelarz

Ksenija Turković
Przewodnicząca