



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 RECZKOWICZ PRZECIWKO POLSCE

(Skarga nr 43447/19)

WYROK

Art. 6 ust. 1 (aspekt cywilny) • Naruszenie istoty prawa do „sądu ustanowionego ustawą” z powodu poważnych nieprawidłowości w powoływaniu sędziów do nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w następstwie reformy ustawodawczej • Art. 6 mający zastosowanie w aspekcie cywilnym • Zastosowanie trzystopniowego testu sformułowanego w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* [WI] • Wnikliwa ocena Sądu Najwyższego i uzasadnione stwierdzenie oczywistego naruszenia prawa krajowego z powodu z definicji wadliwej procedury powoływania sędziów przez zreformowaną Krajową Radę Sądownictwa, której brakowało niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej • Brak przeprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny wszechstronnej, wyważonej i obiektywnej analizy przedstawionych mu kwestii w świetle Konwencji oraz działania zmierzające do podważenia ustaleń Sądu Najwyższego • Brak krajowego środka odwoławczego umożliwiającego zakwestionowanie zarzucanych uchybień

STRASBURG

22 lipca 2021 r.

OSTATECZNY

22/11/2021

Wyrok ten stał się ostateczny na zasadach określonych w art. 44 ust. 2 Konwencji. Wyrok może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce

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

Ksenija Turković, *Przewodnicząca*,
Krzysztof Wojtyczek,
Gilberto Felici,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Lorraine Schembri Orland,
Ioannis Ktistakis, *sędziowie*,

oraz Renata Degener, *Kancierz Sekcji*,

Mając na uwadze:

skargę (nr 43447/19) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesioną do Trybunału w dniu 6 sierpnia 2019 r. na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) przez obywatelkę polską Joannę Reczkowicz („skarżąca”);

decyzję o zawiadomieniu Rządu RP („Rząd”) o zarzucie, że sprawa skarżącej nie została rozpatrzona przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, jak wymaga tego art. 6 ust. 1 Konwencji, oraz o uznaniu za niedopuszczalną pozostałej części skargi;

decyzję o przyznaniu pierwszeństwa skardze (art. 41 Regulaminu Trybunału);

uwagi przedstawione przez pozwany Rząd oraz uwagi przedłożone w odpowiedzi przez skarżącą,

uwagi przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich RP i Międzynarodową Komisję Prawników, którym Przewodniczący Sekcji udzielił zgody na interwencję;

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 czerwca 2021 r.,

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

1. Skarżąca, która jest adwokatem, zarzuciła, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, która rozpatrywała jej sprawę, nie była niezawisłym i bezstronnym „sądem ustanowionym ustawą” i zarzuciła naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji.

FAKTY

2. Skarżąca urodziła się w 1980 r. i mieszka w Gdyni. Po przyznaniu jej pomocy prawnej skarżąca była reprezentowana przez p. M. Gąsiorowską, adwokat praktykującą w Warszawie.

3. Rząd polski („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 uzupełniana 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.

6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowi, że celem KRS jest ochrona niezawisłości sądów i sędziów (zob. paragraf 59 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 członków Senatu; Minister Sprawiedliwości oraz jedna osoba wskazana 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 z różnych rodzajów sądów (zob. paragraf 62 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 została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 24 lipca 2017 r. i weszła w życie w dniu 12 sierpnia 2017 r. (zob. paragraf 69 poniżej).

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. 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. par. 7 powyżej i 63 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 ustały stanowiska sędziów-członków KRS wybranych na podstawie wcześniejszej ustawy (art. 6). Wybór nowych sędziów-członków w skład KRS wymagał większości 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (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. lista piętnastu sędziów, kandydatów do KRS, została pozytywnie zaopiniowana przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP.

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 w stosunku do KRS. Zgromadzenie Ogólne uznało, że KRS nie spełnia już wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej w sposób zapewniający niezawisłość polskiego sądownictwa (zob. także par. 175 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. 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 składanych przez kandydatów do KRS, zawierających listy sędziów, którzy poparli ich kandydatury. Listy sędziów popierających kandydatów do 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 argumentację Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Stwierdził, że załączniki do zgłoszeń kandydatów do KRS w postaci list obywateli i list sędziów popierających zgłoszenia mieszczą się w pojęciu informacji publicznej. Ograniczenie tego prawa do informacji publicznej w odniesieniu do list sędziów popierających kandydatury do KRS nie mogło być uzasadnione tym, że informacje te dotyczyły pełnienia przez sędziów funkcji publicznych. Sąd uznał, że dostęp do listy sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS powinien być udostępniony po uprzednim zanonimizowaniu numerów PESEL sędziów.

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

21. Odwołania od decyzji 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 decyzje 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 dotychczas nie został wykonany (zob. par. 19 powyżej).

22. W dniu 14 lutego 2020 r. na stronie internetowej Sejmu opublikowano listy osób popierających kandydatów do 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. par. 66 poniżej).

24. Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego stała się właściwa do orzekania w sprawach dotyczących zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i przeniesienia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku (ustawa

o Sądzie Najwyższym z 2017 r., art. 27 ust. 1). 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, referendum konstytucyjnego oraz stwierdzania ważności wyborów i referendum, innych spraw z zakresu prawa publicznego, w tym spraw dotyczących ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz spraw, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także skargi na przewlekłość postępowania przed sądami powszechnym i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym (art. 26).

2. Powoływanie sędziów

(a) Akt o ogłoszeniu naboru na wolne stanowiska w Sądzie Najwyższym

26. W dniu 24 maja 2018 r. Prezydent ogłosił szesnaście wolnych stanowisk sędziowskich w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (obwieszczenie Prezydenta, Monitor Polski – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej z 2018 r., poz. 633). Tym samym aktem Prezydent ogłosił inne wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym: dwadzieścia w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, siedem w Izbie Cywilnej oraz jedno stanowisko w Izbie Karnej.

27. Na posiedzeniach w dniach 23, 24, 27 i 28 sierpnia 2018 r. KRS zamknęła postępowanie konkursowe na wolne stanowiska sędziów 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 wydała uchwałę (nr 331/2018), w której zarekomendowała dwudziestu kandydatów na sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych i przedstawiła Prezydentowi wnioski o ich powołanie.

31. W dniu 10 października 2018 r. Prezydent postanowił powołać w skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego dziewiętnastu sędziów, zgodnie z rekomendacją 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 zrzeczeniu się przez niego obywatelstwa obcego.

(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 rekomendacją 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 skarżących o wstrzymanie wykonania (udzielenie zabezpieczenia) uchwały KRS nr 317/2018 rekomendującej kandydatów do powołania w skład Izby Dyscyplinarnej (zob. par. 28 powyżej). Sąd zauważył, że uchwała KRS z dnia 23 sierpnia 2018 r. została doręczona kandydatowi G.H. w dniu 14 września 2018 r., a on sam wniósł odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 17 września 2018 r. Natomiast w dniu 19 września 2019 r. Prezydent powołał sędziów zgodnie z rekomendacją KRS. Tym samym uchwała KRS nr 317/2018 została wykonana, co wykluczało możliwość wstrzymania jej skuteczności.

(b) Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

36. W dniu 27 września 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II GW 28/18) wstrzymał wykonanie uchwały KRS z dnia 28 sierpnia 2018 r. (nr 331/2018; zob. par. 30 powyżej) w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie dwudziestu kandydatów do pełnienia urzędu w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych i nieprzedstawienia wniosków o powołanie innych kandydatów, w tym skarżącego A.B.

(c) Izby Karne i Cywilne

(i) Wstrzymanie wykonania uchwał KRS

37. 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. par. 32 powyżej) w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu jednego kandydata w Izbie Karnej Sądu Najwyższego i nieprzedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu innych kandydatów, w tym skarżącego C.D.

38. 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. par. 33 powyżej) w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie siedmiu kandydatów do pełnienia urzędu w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego i nieprzedstawienia wniosków o powołanie innych kandydatów, w tym skarżącego I.J. Sąd zauważył, że KRS nigdy nie przekazała do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi wniesionej przez skarżącego w dniu 20 września 2018 r., mimo że była do tego zobowiązana na mocy ustawy.

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

39. W dniu 1 października 2018 r. A.B. wniósł odwołanie od uchwały KRS z dnia 28 sierpnia 2019 r. (nr 330/2018; zob. par. 33 powyżej), w której postanowiono przedstawić siedmiu kandydatów na sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego i nie przedstawiać pozostałych kandydatów, w tym skarżącego. W tym samym dniu skarżący wniósł o udzielenie zabezpieczenia w postaci wstrzymania wykonania uchwały.

40. 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 wniesionej przez A.B. w dniu 1 października 2018 r. nigdy nie zostało przekazane przez KRS do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

41. W dniu 26 czerwca 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”), który wydał wyrok w dniu 2 marca 2021 r. (zob. par. 165–167 poniżej).

42. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok (sygn. akt II GOK 2/18). Uchylił zaskarżoną uchwałę KRS nr 330/2018 w części dotyczącej postanowienia o przedstawieniu siedmiu kandydatur na stanowiska w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego. W odniesieniu do części uchwały dotyczącej postanowienia o nieprzedstawianiu niektórych innych kandydatur, Sąd uchylił ją zakresie, w jakim dotyczyła ona skarżącego A.B. (zob. również par. 122–125 poniżej).

43. W wyroku Naczelny Sąd Administracyjny uznał, zgodnie z wyrokami TSUE z 19 listopada 2019 r. i 2 marca 2021 r. (zob. par. 162–167 poniżej),

że KRS nie dawała gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej w procesie powoływania sędziów (zob. par. 123 poniżej).

44. Sąd zauważył również, że nie wydaje się, aby KRS – organ konstytucyjnie odpowiedzialny za ochronę niezawisłości sędziów i sądów – wypełniała te obowiązki i respektowała stanowiska prezentowane przez instytucje krajowe i międzynarodowe. W szczególności nie sprzeciwiała się działaniom, które nie były zgodne ze skutkami prawnymi wynikającymi z postanowienia tymczasowego TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19; zob. par. 169 poniżej). Działania KRS w rozpatrywanej sprawie świadczyły również o tym, że celowo i bezpośrednio dążyła ona do uniemożliwienia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu dokonania sądowej kontroli uchwały w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) kandydatur do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. KRS przekazała odwołanie wniesione przez A.B. w dniu 1 października dopiero w dniu 9 listopada 2019 r., zaś w międzyczasie przekazała uchwałę Prezydentowi, aby ten powołał przedstawionych kandydatów.

45. Wreszcie Naczelny Sąd Administracyjny podzielił wykładnię Sądu Najwyższego przedstawioną w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. i w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. (zob. par. 71-86 i 89-105 poniżej), że obwieszczenie Prezydenta o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym (zob. par. 26 powyżej) wymagało dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

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

46. W sierpniu i wrześniu 2018 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego skierowała do TSUE trzy pytania prejudycjalne. W opinii rzecznika generalnego E. Tancheva w tych sprawach, wydanej w dniu 27 czerwca 2019 r., przeanalizowano kwalifikacje wymagane przez KRS w odniesieniu do orzecznictwa Trybunału i stwierdzono, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego RP nie spełnia wymogów niezawisłości sędziowskiej (zob. par. 163 poniżej).

47. 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 bezstronnym. TSUE sprecyzował zakres wymogów niezawisłości i bezstronności w kontekście utworzenia Izby Dyscyplinarnej, tak aby sąd krajowy mógł samodzielnie wydać orzeczenie (zob. par. 164 poniżej).

F. Orzeczenia Sądu Najwyższego

1. Wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r.

48. W dniu 5 grudnia 2019 r. Sąd Najwyższy wydał pierwszy wyrok w sprawach, w których do TSUE zwrócono się z pytaniami prejudycjalnymi (sygn. akt III PO 7/180; zob. par. 71 poniżej). Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że KRS nie jest organem bezstronnym ani niezależnym 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.

49. W dniu 8 stycznia 2020 r. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wydała uchwałę, w której dokonała zawężającej wykładni skutków wyroku TSUE (I NOZP 3/19, zob. par. 87 poniżej). Niezależność KRS miała być badana tylko wtedy, gdy była podnoszona w odwołaniu, a odwołujący się musiałby uzasadnić, że brak niezależności KRS miał negatywny wpływ na treść rozstrzygnięcia wydanego w jego sprawie.

3. Uchwała z dnia 23 stycznia 2020 r.

50. W dniu 23 stycznia 2020 r. trzy połączone Izby Sądu Najwyższego wydały wspólną uchwałę (zob. par. 89 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 rekomendacji KRS. W odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej Sąd Najwyższy wziął pod uwagę jej ustrój, strukturę i procedurę powoływania jej członków i stwierdził, że pod względem strukturalnym nie spełnia ona kryteriów niezawisłego sądu. W związku z tym wyroki wydane przez Izbę Dyscyplinarną nie były wyrokami wydanymi przez prawidłowo ustanowiony sąd. W konsekwencji, zgodnie z uchwałą, składy orzekające, w tym sędziowie Sądu Najwyższego powołani w ramach procedury z udziałem KRS, były nienależycie ukonstytuowane w rozumieniu odpowiednich przepisów prawa krajowego.

G. Trybunał Konstytucyjny

Sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym

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

„Wniosek o zbadanie zgodności z:

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

(1) art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku 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 § 1 w związku z art. 8 § 2, art. 90 § 1 i art. 91 § 2 oraz art. 178 § 1 Konstytucji RP;

(2) art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku 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 – z art. 2; art. 7; art. 8 § 1 w związku z art. 8 § 2 i art. 91 § 2; art. 90 § 1; art. 178 § 1; oraz art. 190 § 1 Konstytucji RP;

(3) art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku 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 § 1 w związku z art. 8 § 2, art. 90 § 1 i art. 91 § 2; art. 144 § 3 pkt 17; oraz art. 186 § 1 Konstytucji RP.”

52. W dniu 17 maja 2021 r. do postępowania w charakterze interweniującej strony trzeciej przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich RP. Uznał, że dwie pierwsze kwestie nie powinny być w ogóle badane przez Trybunał Konstytucyjny, a w odniesieniu do trzeciej kwestii powinien on zwrócić się do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

53. Postępowanie w tej sprawie toczy się przed Trybunałem Konstytucyjnym (K 3/21).

II. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

54. Skarżąca jest adwokatem.

55. W dniu 12 lipca 2017 r. Sąd Dyscyplinarny Pomorskiej Izby Adwokackiej w Gdańsku wymierzył jej karę dyscyplinarną. Skarżąca została zawieszona w wykonywaniu zawodu na okres trzech lat w związku z różnymi naruszeniami Kodeksu Etyki Adwokackiej w ramach wykonywania przez nią obowiązków przy reprezentowaniu niektórych klientów. Przedstawione jej zarzuty dotyczyły po pierwsze zdarzeń z października 2013 r., w związku z którymi zarzucono jej niedochowanie szczególnej staranności przy pełnieniu funkcji pełnomocnika klienta, w szczególności poprzez niedokonanie z nim rozliczeń finansowych i niezwrócenie wszystkich dokumentów. Drugi zarzut dotyczył nieprzestrzegania przez nią poprzedniego postanowienia dyscyplinarnego, w którym zawieszono ją w wykonywaniu zawodu i który nawiązywał do zdarzeń z sierpnia 2015 r., kiedy to skarżąca kontynuowała świadczenie usług prawnych wbrew temu postanowieniu.

56. Skarżąca wniosła odwołanie, kwestionując stan faktyczny ustalony przez Sąd Dyscyplinarny i dokonaną przez niego ocenę.

57. W dniu 12 maja 2018 r. Wyższy Sąd Dyscyplinarny Adwokatury utrzymał orzeczenie w mocy. Skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego.

58. W dniu 14 lutego 2019 r. Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej (K.W., P.Z. i T.P.) oddalił skargę kasacyjną skarżącej. Postanowienie nie zawierało uzasadnienia. Postanowienie zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącej w dniu 20 lutego 2019 r.

WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

I. PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. Przepisy prawa krajowego

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*

59. Odpowiednie przepisy Konstytucji stanowią:

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 równi wobec prawa. 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”.

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

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 RECZKOWICZ 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*

60. 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”.

61. O nieważności postępowania mowa jest w art. 379 Kodeksu postępowania cywilnego:

„Nieważność postępowania zachodzi:

[...]

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

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

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

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

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 zebrań sędziów sądów apelacyjnych wybiera spośród swego grona 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 są wybierani na okres czterech lat.”

Artykuł 13

„1. Zebrania sędziów sądów apelacyjnych wybierają przedstawiciele zebrań sędziów sądów apelacyjnych spośród swych członków w liczbie jednej piątej liczby sędziów danego sądu apelacyjnego.

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

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

4. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Przewodniczącym Rady zwołuje zebranie przedstawicieli w celu wyboru członków Rady. Przewodniczący Rady zwołuje zebranie przedstawicieli raz na dwa lata, a także na żądanie jednej trzeciej liczby przedstawicieli albo na wniosek Rady.

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

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.*

63. Odpowiednie przepisy ustawy z 2011 r. o KRS, zmienionej ustawą nowelizującą z 2017 r. (zob. par 11 powyżej) 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 kandydatur 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.

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:

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

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 wice-prezesa 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.”

64. W art. 44 wprowadzono kilka zmian. Art. 44 ust. 1a ustawy z 2011 r. o KRS został dodany nowelizacją z 8 grudnia 2017 r., która weszła w życie 17 stycznia 2018 r. Art. 44 ust. 1b i 4 został dodany nowelizacją z 20 lipca 2018 r., która weszła w życie 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 [Sądowi Najwyższemu].

1b. Jeżeli wszyscy uczestnicy postępowania nie zaskarżyli uchwały [wskazanej powyżej] [...] w indywidualnych sprawach o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego [Sądu Najwyższego], uchwała ta staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego [Sądu Najwyższego] oraz w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego tego samego sądu tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań [...].

4. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu 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 kandydatury uczestnika, który wniósł odwołanie w postępowaniu na wolne stanowisko sędziego w [Sądzie Najwyższym], na stanowisko, na które w dniu ogłoszenia wyroku [Naczelnego Sądu Administracyjnego] nie zakończyło się postępowanie przed [KRS], a w przypadku braku takiego postępowania – na kolejne wolne stanowisko sędziego w [Sądzie Najwyższym], które jest przedmiotem obwieszczenia.”

65. 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. K 12/18; zob. par. 114 poniżej).

Następnie art. 44 został zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. (ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy –

Prawo o ustroju sądów administracyjnych), która weszła w życie z dniem 23 maja 2019 r. Art. 44 ust. 1b został unieważniony, a art. 44 ust. 1 został zmieniony i obecnie stanowi:

„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.”

Ponadto art. 3 powołanej wyżej ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. stanowi, że „postępowania w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu z mocy prawa”.

5. Ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r.

66. W dniu 3 kwietnia 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

67. Zgodnie z art. 29 sędziowie są powoływani do Sądu Najwyższego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek KRS. Art. 30 określa warunki, jakie musi spełniać osoba, aby kwalifikować się do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.

68. Art. 3 przewiduje utworzenie w Sądzie Najwyższym dwóch nowych izb: Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

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 20

„W zakresie dotyczącym Izby Dyscyplinarnej oraz sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego określone w:

- 1) art. 14 § 1 pkt 1, 4 i 7, art. 31 § 1, art. 35 § 2, art. 36 § 6, art. 40 § 1 i 4 i art. 51 § 7 i 14 – wykonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej;
- 2) art. 14 § 1 pkt 2 oraz art. 55 § 3 zdanie drugie – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wykonuje w porozumieniu z Prezesem Sądu Najwyższego kierującym pracą Izby Dyscyplinarnej.”

Artykuł 25

„Do właściwości Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych należą sprawy z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych [...]”

Art. 26 (ust. 2–6 dodane ze skutkiem od dnia 14 lutego 2020 r.)

„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 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.

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.

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:

(1) dyscyplinarne:

a) sędziów Sądu Najwyższego,

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

b) rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie ustaw:

- z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze [...],

2) z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego;

3) z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku.”

Artykuł 29

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

Artykuł 48

„7. Sędziemu Sądu Najwyższego orzekającemu w Izbie Dyscyplinarnej [...] przysługuje dodatek [uzupełniający] w wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie. Dodatek nie przysługuje za okres nieobecności w pracy z powodu choroby sędziego, chyba że łączny okres tej nieobecności nie przekracza 30 dni w roku kalendarzowym.”

Artykuł 73

„1. Sądami dyscyplinarnymi w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego są:

(1) w pierwszej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 2 sędziów Izby Dyscyplinarnej i 1 ławnika Sądu Najwyższego;

(2) w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów Izby Dyscyplinarnej i 2 ławników Sądu Najwyższego.”

Artykuł 79

„Sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku rozpoznaje:

1) w pierwszej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 1 sędziego Izby Dyscyplinarnej;

2) w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów Izby Dyscyplinarnej.”

Artykuł 89

„1. Jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego 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

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

– a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

2. Skargę nadzwyczajną może wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców 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 zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, w szczególności jeżeli od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem takiego rozstrzygnięcia, Sąd Najwyższy ogranicza 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.”

Artykuł 131

„Dopóki nie zostaną powołani wszyscy sędziowie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, pozostali sędziowie Sądu Najwyższego nie mogą zasiadać w tej izbie.”

Artykuł 134

„Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy sędziowie Sądu Najwyższego orzekający w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych stają się sędziami orzekającymi w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.”

6. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*

69. Postępowanie dyscyplinarne dotyczące sędziów sądów powszechnych zostało również uregulowane w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 27 lipca 2001 r., która została zmieniona w szczególności ustawą o Sądzie Najwyższym z 2017 r. (zob. par. 8 i 9 powyżej). W odpowiedniej części przepisy te brzmią następująco:

Artykuł 107 § 1

„Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa oraz uchybienie godności urzędu.”

Artykuł 110 § 3

„Od rozpoznania spraw wymienionych w § 1 pkt 1 lit. a jest wyłączony sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem dyscyplinarnym. Sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania sprawy wyznacza Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej na wniosek rzecznika dyscyplinarnego.”

Artykuł 112b

„1. Minister Sprawiedliwości może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie.

2. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości jest powoływany spośród sędziów sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego. W sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może zostać powołany także spośród prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności śmierci lub przedłużającej się przeszkody w pełnieniu funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, Minister Sprawiedliwości wyznacza w miejsce tej osoby innego sędziego, albo, w sprawie przewinienia dyscyplinarnego wyczerpującego znamiona umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, sędziego lub prokuratora.

3. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może wszcząć postępowanie na wniosek Ministra Sprawiedliwości albo wstąpić do toczącego się postępowania.

4. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego.

5. Funkcja Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne. Wygaśnięcie funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości nie stoi na przeszkodzie ponownemu powołaniu przez Ministra Sprawiedliwości Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości w tej samej sprawie.”

Artykuł 113a

„Czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania.”

Artykuł 114 § 7

„Jednocześnie z doręczeniem zarzutów rzecznik dyscyplinarny zwraca się do Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej o wyznaczenie sądu dyscyplinarnego do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji. Prezes Sądu

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej wyznacza ten sąd w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku.”

Artykuł 115a §3

„Sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania dyscyplinarnego.”

7. Prawo o adwokaturze

70. Odpowiednie przepisy ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, w zakresie, w jakim mają zastosowanie, brzmią następująco:

Artykuł 50

„Do zakresu działania sądu dyscyplinarnego należy wydawanie orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych członków izby.”

Artykuł 81 § 1

„Kary dyscyplinarne są następujące:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) kara pieniężna;
- 4) zawieszenie w czynnościach zawodowych na czas od trzech miesięcy do pięciu lat;
- 5) (uchylony);
- 6) wydalenie z adwokatury.”

Artykuł 91a

„1. Od orzeczenia wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny w drugiej instancji przysługuje stronom, Ministrowi Sprawiedliwości, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej kasacja do Sądu Najwyższego.

2. Orzeczenie, od którego służy kasacja podmiotom wymienionym w ust. 1, nie podlega wykonaniu do czasu wniesienia kasacji lub bezskutecznego upływu terminu do jej wniesienia.”

Artykuł 91b

„Kasacja może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa, jak również rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej.”

Artykuł 91c

„Kasację wnosi się do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Wyższego Sądu Dyscyplinarnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem.”

Artykuł 91d

„1. Od kasacji, o której mowa w art. 91a ust. 1, nie uiszcza się opłaty sądowej.

2. Orzeczenie, od którego wniesiono kasację, nie podlega wykonaniu do czasu rozpoznania kasacji.

3. Sąd Najwyższy rozpoznaje kasację na rozprawie w składzie trzech sędziów.”

B. Praktyka krajowa

1. Orzecznictwo Sądu Najwyższego

(a) Wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. (sygn. P 7/180) (błąd w uzasadnieniu Trybunału powinno być sygn. P 7/18)

71. 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. par. 48 powyżej oraz par. 162-164 poniżej).

72. 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 następuje¹:

„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.”

73. W odniesieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. (zob. par. 109 poniżej), Sąd Najwyższy stwierdził:

„33. W tym judykacie [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 z przynależności do Unii Europejskiej jako Unii (wspólnoty) prawa. W tej sytuacji sprzeczność obu judykatów Trybunału Konstytucyjnego jest oczywista. Argumentu przemawiającego na korzyść interpretacji 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

¹Tłumaczenie opiera się na angielskiej wersji wyroku opublikowanej na stronie internetowej Sądu Najwyższego, zredagowanej przez Sekretariat Sądu:
http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty_o_sprawach/AllItems/III-PO-0007_18_English.pdf

sędziów [...]. Nie można także pominąć powszechnie znanej opinii publicznej, w tym za sprawą wypowiedzi samych osób powołanych do Trybunału Konstytucyjnego, informacji 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).”

74. 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 niezależnego i niezawisłego sądu. 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, §§ 139-140); b) okoliczności, w jakich zostali powołani członkowie takiego organu jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego i jaka w tym była rola Rady (wyrok C-585/18, § 146) [...].

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.”

75. 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 zawarte 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.”

76. 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 [...].

77. 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 wybór 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 a 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.”

78. 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 [...].”

79. 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 [...].”

80. W odniesieniu do sposobu wykonywania przez KRS konstytucyjnego obowiązku strzeżenia niezawisłości sędziów, 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 prejudycjalnymi [...]; czy też negowali prawo do zadawania pytań prejudycjalnych [...] a także negowali konieczność «przeproszenia sędziów za słowa o skorumpowaniu».”

81. 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.”

82. Wniosek ten był punktem wyjścia dla 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 [...].”

83. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, 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).”

84. Sąd Najwyższy zbadał również proces wyłaniania sędziów i uznał, że nie istniała skuteczna procedura odwoławcza od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia kandydatur sędziów. Sąd ten stwierdził:

„67. Po czwarte, w trakcie trwania procedury konkursowej zostały zmienione jej warunki. [Nowela prawa krajowego] zniosła przeszkodę w postaci braku przedłożenia przez osobę ubiegającą się o nominację wymaganych dokumentów (doświadczenie zawodowe, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje, opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia sędziów), przy tworzeniu listy rekomendowanych kandydatów. 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. [...] nowelą 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.”

85. Sąd Najwyższy dokonał dalszej analizy ram prawnych Izby Dyscyplinarnej, jej kompetencji i niektórych działań:

„73. Po szóste, Izbie tej zagwarantowano szeroką autonomię i specjalny status jako sądu wyjątkowego, który może być utworzony jedynie na czas wojny, a który tylko pozornie (przez nazwę) jest elementem struktury Sądu Najwyższego. Ten problem szczegółowo opisano w doktrynie [...]. Izba została ustanowiona w strukturze Sądu Najwyższego jako sąd pierwszej instancji: a) w sprawach dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego; b) w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego; c) w sprawach z zakresie przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku. W dalszej kolejności ustawodawca uczynił z IDSN sąd orzekający w pierwszej i jedynej instancji w sprawach z odwołania od rozstrzygnięć organów korporacyjnych orzekających w sprawach dyscyplinarnych zawodów prawniczych (art. 27 § 1 pkt 1 lit. b). W pozostałym zakresie Izba ta działa jako Sąd drugiej instancji w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych i prokuratorów (art. 27 § 1 pkt 1 lit. b). Także jej autonomia organizacyjna i finansowa wskazuje na szereg odrębności, mimo pozostawania w strukturze Sądu Najwyższego [...].

75. Po siódme, należy także uwzględnić działania samej IDSN po jej utworzeniu, które były ukierunkowane na działania zmierzające do cofnięcia pytań prejudycjalnych [do TSUE], a orzekające w niej osoby publicznie krytykowały zadawane przez Sąd Najwyższy pytania prejudycjalne.

Po wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. Izba Dyscyplinarna ostentacyjnie kontynuowała działalność przed przesądzeniem prejudycjalnej kwestii jej statusu jako sądu w rozumieniu prawa Unii.”

86. 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 Karty 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 wydaną 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. I NOZP 3/19)

87. W dniu 8 stycznia 2020 r. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wydała uchwałę siedmiu sędziów (*uchwała*; zob. par. 49 powyżej). Sąd Najwyższy stwierdził, że uchwała KRS rekomendująca Prezydentowi kandydatów na stanowisko sędziego może zostać uchylona na skutek odwołania kandydata, jeżeli skarżący wykaże, że brak niezawisłości KRS miał negatywny wpływ na treść zaskarżonej uchwały lub jeżeli skarżący wykaże, że sąd nie był niezawisły lub bezstronny według kryteriów wskazanych w wyroku TSUE. W odniesieniu do tego ostatniego sąd podkreślił, że Konstytucja nie pozwalała 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 19 listopada 2019 r. (w par. 134-144 tego wyroku).

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

88. 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). 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. BSA I-4110-1/20)

89. 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. par. 71-87 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 sądu, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego na podstawie rekomendacji KRS był sprzeczny z prawem. Wnioski te, w zakresie w jakim są istotne, brzmią następująco²:

„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 niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 [Konwencji].

3. Wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. i art. 379 § 4 k.p.c. przedstawiona w pkt 1 i 2 powyżej nie ma zastosowania do wyroków wydanych przez sądy przed dniem podjęcia niniejszej uchwały oraz wyroków, które zostaną wydane w postępowaniu toczącym się w dniu [podjęcia niniejszej uchwały] na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem orzekającym.

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.”

90. Uchwała Sądu Najwyższego zawierała obszernie uzasadnienie, którego istotne fragmenty przedstawiono poniżej.

91. 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 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

²Tłumaczenie opiera się na angielskiej wersji wyroku opublikowanej na stronie internetowej Sądu Najwyższego, zredagowanej przez Sekretariat Sądu:
http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20_English.pdf

powoływania sędziów w ramach krajowego systemu sądownictwa, w celu stwierdzenia, czy mogą oni zachowywać niezawisłość i bezstronność w orzekaniu [...]”.

92. 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).

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

„31. [...] Nowych członków Krajowej Rady Sądownictwa wybrał Sejm RP, stosownie do [ustawy nowelizującej z 2017 r.], co stało w sprzeczności z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Przepis ten zniósł wymóg, aby sędziowie zasiadający w [KRS] byli powoływani 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 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. [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.”

94. 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.”

95. 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.”

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

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

„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, z wyłączeniem sędziów 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 podpisywali swoje listy poparcia do tego organu, to jest to okoliczność pozwalająca wnioskować o skali poparcia środowiska sędziowskiego, jakim legitymują się osoby zasiadające w [KRS] [...].”

97. W odniesieniu do naruszenia art. 144 ust. 2 Konstytucji przez to, że akt Prezydenta o ogłoszeniu naboru na wolne stanowiska w Sądzie Najwyższym został wydany 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 obwieszczenia 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 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) [...]. Kompetencją pochodną, niewymagającą kontrasygnaty może być tylko taka, której wykonywanie jest niezbędne do prawidłowej realizacji kompetencji zasadniczej będącej prerogatywą [...]”.

98. W odniesieniu do faktu, że Prezydent RP przystąpił do powoływania sędziów Sądu Najwyższego pomimo toczących się postępowań odwoławczych od uchwał KRS rekomendujących kandydatów, 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 oraz niektórych innych ustaw] 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 w brzmieniu obowiązującym po 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 Krajowej Rady Sądownictwa 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.”

99. 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., 1 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.”

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

„38. Model postępowania o powołanie konkretnej osoby na urząd sędziego w szczególności 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 trwały 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 rozstrzygnięcia 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 Krajowej Rady Sądownictwa (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 Krajową Radę Sądownictwa, 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 [...].

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

„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]”.

102. 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”. [...]

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

„45. 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.”

104. W odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej oraz art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 2 Konstytucji Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę na dodatkowe elementy dotyczące jej kompetencji i ustroju:

„45. [...] Należy podkreślić, że w odniesieniu do sędziów Izby Dyscyplinarnej zachodzą dodatkowe okoliczności potwierdzające tezę o braku możliwości dochowania przez sąd orzekający z ich udziałem standardu niezawisłości i bezstronności. Okoliczności te dotyczą bezpośrednio organizacji, ustroju i sposobu powołania tej Izby oraz jej wyodrębnienia z Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb Cywilnej, Karnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych podziela w tym zakresie w pełni ocenę prawną oraz jej uzasadnienie wyrażoną w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie III PO 7/18, zgodnie z którą, Izba Dyscyplinarna powołana w Sądzie Najwyższym ustawą o SN z 2017 r. strukturalnie nie spełnia cech niezależnego sądu w rozumieniu art. 47 KPP oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 1 EKOPCz, i ma charakter sądu wyjątkowego, którego ustanowienie – na mocy art. 175 ust. 2 Konstytucji RP – jest zakazane w czasie pokoju. Już choćby z tego powodu orzeczenia wydane przez składy sędziowskie działające w ramach Izby Dyscyplinarnej nie mają charakteru orzeczeń wydanych przez należycie obsadzony sąd.”

105. 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 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 niezależnych. 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,

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

upolitycznienie sądów prowadzi do odstąpienia od standardu niezawisłości i bezstronności tych sądów wymaganych przepisami prawa unijnego i międzynarodowego, w szczególności art. 47 KPP 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.”

106. 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 SN a Sejmem i Prezydentem RP. Do czasu orzeczenia przez [Trybunał] Konstytucyjny nie wolno podejmować działań w tej sprawie. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. jest 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 tej 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 KRS się już zajmował i uznał aktualne brzmienie ustawy za zgodne z konstytucją.

Postępowanie przed SN 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 kpc).

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 sędziego sądu powszechnego [*sic*], wojskowego lub Sądu Najwyższego, powołanego na stanowisko sędziego przez prezydenta RP na wniosek KRS po 2018 r., powoduje nieważność postępowania. Żaden organ, także sądowy, nie może bowiem kwestionować powołania i inwestytury sędziego.

Ponadto po wejściu w życie ustawy z 20 grudnia 2019 roku ustawy gwarantującej konstytucyjny porządek w wymiarze sprawiedliwości i usprawniającej pracę sądów, uchwała SN 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.”

2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

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

107. W dniu 18 lipca 2007 r. Trybunał Konstytucyjny poddał ocenie, na wniosek KRS, konstytucyjność dwóch przepisów dodanych do ustawy o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. ustawą z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o KRS z 2001 r., które wprowadziły zasadę *incompatibilis* w odniesieniu do stanowiska członka KRS z funkcją prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego. 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 (2) że powołanie na takie stanowisko wygasa z chwilą wyboru do KRS. Drugi z zaskarżonych przepisów (art. 5) rozszerzył zasadę zawartą w art. 25a na sędziów zasiadających w KRS w czasie trwania 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 konstytucyjną pozycję KRS, Trybunał Konstytucyjny uznał, że jest ona konstytucyjnym kolegialnym organem państwowym, którego funkcje związane 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 po dwóch posłów i senatorów). Konstytucja 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 [członków-sędziów KRS], wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie. Procedura wyborcza, określona w ustawie o KRS, której zakres działania określa art. 187 ust. 4 Konstytucji, 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. K 5/17)

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

109. 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 administracyjnych³ 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 odpowiednich szczebli sądów powszechnych i administracyjnych do KRS oraz nie zapewniły równych szans w zakresie kandydowania do KRS. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżone przepisy nierówno traktowały sędziów sądów rejonowych i okręgowych w stosunku do sędziów sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych w stosunku do sędziów sądów okręgowych. To samo dotyczyło sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w porównaniu z sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego.

110. 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.

111. W swoich uwagach ogólnych Trybunał Konstytucyjny zauważył, że KRS jest organem konstytucyjnym, którego zadaniem jest ochrona niezależności sądów i sędziów. Zauważył również, że KRS nie jest organem sądowym, a zatem standardy konstytucyjne właściwe dla sądów i trybunałów nie mają zastosowania do KRS. Nie należy też traktować KRS jako organu samorządowego. 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:

³Artykuł 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2, jak również art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z 2011 r. o KRS (zob. par. **Error! Reference source not found.** powyżej).

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

„Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie nie zgadza się ze stanowiskiem zajęтым w wyroku [z dnia 18 lipca 2007 r.] o sygn. K 25/07, że Konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być członkowie-[sędziowie] [KRS] wybierani przez sędziów. Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi jedynie, że osoby te [członkowie-sędziowie 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 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 [...]

112. W składzie sędziowskim zasiadał sędzia M.M. jako sędzia sprawozdawca. Kwestia, czy skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego, w skład którego wchodził sędzia M.M., był „sądem ustanowionym ustawą”, została poruszona w sprawie *Xero Floor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18, wyrok z dnia 7 maja 2021 r., nieprawomocny).

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

113. 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.

114. 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 art. 9 a ustawy o KRS z 2011 r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r., dotyczącego sposobu powoływania przez Sejm członków sędziów KRS.

Po drugie, sąd 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,

odmawiających powołania kandydatów, jest niezgodny z art. 184 Konstytucji RP.

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

115. W dniu 24 lutego 2020 r. Prezes Rady Ministrów skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie o zgodność uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 roku z kilkoma przepisami Konstytucji RP, Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Konwencji.

116. 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 § 3 pkt 17, art. 183 § 1, art. 45 § 1, art. 8 § 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. Stwierdził on w szczególności, że decyzje Prezydenta RP w sprawie nominacji sędziowskich nie mogą podlegać żadnej kontroli, w tym kontroli Sądu Najwyższego. Wyrok został wydany przez skład Trybunału Konstytucyjnego, w którym zasiadał sędzia M.M. Został on opublikowany w Dzienniku Urzędowym w dniu 21 kwietnia 2020 r. Sąd stwierdził (pominięto odniesienia), w szczególności:

„[...] Cztery jednostki redakcyjne uchwały SN, stanowiące całość treści przedmiotu kontroli, wprowadzają i regulują nowość normatywną (nieznana 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 Sądu Najwyższego jest niezgodna z art. 179 Konstytucji, ponieważ podważa charakter tego przepisu jako samodzielnej podstawy skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS, a tym samym jako samodzielnej, pełnej i wystarczającej regulacji prawnej umożliwiającej realizację przez Prezydenta wskazanych w tym przepisie uprawnień.

Zaskarżona uchwała 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 jakimkolwiek trybie. Tym bardziej więc, nie może stanowić przedmiotu ograniczenia czy jakiegokolwiek zawężenia interpretacyjnego dokonanego w treści podstawowego aktu normatywnego [...]”.

117. W odniesieniu do art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji Trybunał Konstytucyjny orzekł, w zakresie w jakim jest to istotne (odesłania pominięte):

„W szczególności zaskarżona uchwała Sądu Najwyższego jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji, ponieważ w swojej treści narusza standard niezależności sądu i niezawisłości sędziego obejmujący – zgodnie z orzecznictwem TSUE – dwa aspekty. Pierwszy – zewnętrzny – zakłada, że organ wykonuje swe funkcje całkowicie niezależnie, bez podlegania jakiegokolwiek hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek oraz nie otrzymuje nakazów lub wskazań z

jakiegokolwiek źródła, przez co jest chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi, mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów. Z tak nakreślonym standardem wynikającym ze wszystkich wskazanych wzorców kontroli w prawie Unii Europejskiej nie sposób pogodzić treści zaskarżonej uchwały SN, przyznającej jednym sędziom prawo decydowania, czy inni sędziowie powołani przez Prezydenta RP mają de facto status sędziów w stanie spoczynku ab initio. Jak wskazuje TSUE, drugi aspekt – wewnętrzny – łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Czynniki ten wymaga [od sędziego] przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzyganiu sporu, poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa. Aspekt ten wyklucza kwestionowanie prawa orzekania jednego sędziego przez innego sędziego oraz oceny przez sędziów procedury poprzedzającej powołanie sędziego przez Prezydenta RP jako podstawy zakwestionowania prawa takiego sędziego do orzekania. Jednakowy dystans sędziego do sporu możliwy jest wyłącznie przy oparciu wnioskowania na poszanowaniu fundamentu w postaci Konstytucji RP. Taki aspekt niezawisłości sędziego wyklucza uzależnienie treści wyroku sądu od konieczności dokonania wyboru między przepisem konstytucyjnym a treścią ustawy sprzecznej z Konstytucją, która jednak – w wyniku regulacji ustawowej – z dużym prawdopodobieństwem mogłaby stanowić podstawę do zaskarżenia wyroku do sądu wyższej instancji. Z tego powodu treść zaskarżonej uchwały Sądu Najwyższego nie da się pogodzić z art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji.”

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

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

119. W dniu 28 stycznia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie, na mocy którego zawiesił wykonanie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (zob. par. 89 powyżej) oraz zawiesił prerogatywę Sądu Najwyższego do wydawania uchwał dotyczących zgodności z prawem krajowym lub międzynarodowym albo orzecnictwem sądów międzynarodowych składu KRS, procedury przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na sędziów, prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów oraz kompetencji do sprawowania urzędu sędziowskiego osoby powołanej przez Prezydenta RP na podstawie wniosku KRS.

120. W dniu 21 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie, ostatecznie rozstrzygając kwestię „sporu kompetencyjnego”. Zarówno środek tymczasowy, jak i ostateczne orzeczenie 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, że⁴:

⁴Tłumaczenie oparte jest na tekście dostępnym na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego, zredagowanym przez Sekretariat.

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

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 między 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.”

121. Trybunał Konstytucyjny w odpowiednim zakresie orzekł:

„[...] 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.

TK 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 dwudziestopięcioposobowej 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

122. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyroki w pięciu sprawach (sygn. II GOK 2/18; II GOK 3/18; II GOK 5/18; II GOK 6/18 i II GOK 7/18), w tym w sprawie *A.B. przeciwko KRS* (sygn. 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. par. 42 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.

123. W szczególności Naczelny Sąd Administracyjny uznał, stosując wyroki TSUE z 19 listopada 2019 r. i 2 marca 2021 r. (zob. par. 164-167 poniżej), że decydujące elementy 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 poprzedniej regulacji, zgodnie z którą piętnastu sędziów-członków KRS było wybieranych bezpośrednio przez sędziów, obecnie są oni wybierani przez Sejm; w rezultacie liczba członków KRS wywodzących się bezpośrednio od władz politycznych lub przez nie mianowanych wynosiła dwadzieścia trzy osoby na dwudziestu pięciu członków; nie było w niej również przedstawicieli Sądu Najwyższego ani sądów administracyjnych, czego wymagał art. 187 ust. 2 Konstytucji, a czternastu sędziów wywodziło się z sądów powszechnych.

c) Możliwość wystąpienia nieprawidłowości, które mogłyby negatywnie wpłynąć na proces mianowania niektórych członków KRS; zauważono, że w praktyce niektórzy członkowie poparli swoje własne kandydatury, niektórzy kandydaci poparli siebie nawzajem, a za ich wyborem wyraźnie stały czynniki polityczne, np. lojalność polityczna wobec władzy ustawodawczej.

d) Sposób, w jaki obecna KRS wykonuje swój konstytucyjny obowiązek ochrony niezależności sądów i sędziów; w tej kwestii zauważono, że działalność KRS pozostawała w rażącej sprzeczności z tym, czego można by oczekiwać od takiego organu, co znalazło potwierdzenie w decyzji ENCJ z 2018 r., zawieszającej członkostwo KRS za nieprzestrzeganie zasady KRS

dotyczącej niezależności od władzy wykonawczej (zob. również par. 175 poniżej).

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął – podobnie jak TSUE w ww. wyrokach – że o ile każdy z elementów rozpatrywany oddzielnie niekoniecznie musi prowadzić do takiego wniosku, o tyle ich połączenie oraz okoliczności, w jakich ukonstytuowała się KRS, budzą wątpliwości co do jej niezależności.

W tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w pełni i bez zastrzeżeń podzielił ocenę tych elementów i okoliczności dokonaną przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (zob. również par. 71 powyżej).

Zauważono ponadto, że ponieważ wielu członków KRS zostało ostatnio awansowanych na stanowiska prezesa i wiceprezesa sądów, cały organ musiał być postrzegany jako ściśle i instytucjonalnie podporządkowany władzy wykonawczej, reprezentowanej przez Ministra Sprawiedliwości. Stopień zależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej nie mógł pozostać bez znaczenia dla oceny zdolności wybranych przez nią sędziów do spełnienia obiektywnych wymogów niezawisłości i bezstronności wymaganych przez art. 47 Karty Praw Podstawowych (zob. par. 149 poniżej). Taki skład KRS podważał jej zdolność do skutecznego wykonywania podstawowej funkcji, jaką jest ochrona niezawisłości sędziów i sądów.

124. Jeśli chodzi o inne aspekty działalności KRS, sąd zauważył również, że nie wydaje się, aby KRS – organ konstytucyjnie odpowiedzialny za ochronę niezawisłości sędziów i sądów – wypełniała te obowiązki i respektowała stanowiska prezentowane przez instytucje krajowe i międzynarodowe. W szczególności nie sprzeciwiała się działaniom, które nie były zgodne ze skutkami prawnymi wynikającymi z postanowienia tymczasowego TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19; zob. par. 169 poniżej).

Działania KRS w rozpatrywanej sprawie świadczyły również o tym, że celowo i bezpośrednio dążyła ona do uniemożliwienia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu dokonania sądowej kontroli uchwały w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) kandydatur do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. KRS przekazała odwołanie wniesione przez A.B. w dniu 1 października dopiero w dniu 9 listopada 2019 r., zaś w międzyczasie przekazała uchwałę Prezydentowi, aby ten powołał przedstawionych kandydatów.

125. Wreszcie, jeśli chodzi o warunek sine qua non kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów dla aktu Prezydenta RP z 2018 r. o obwieszczeniu o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym (zob. par. 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. par. 71 i 89 poniżej), że akt ten wymagał dla swej ważności kontrasygnaty

Prezesa Rady Ministrów. Podkreślił, że art. 144 ust. 3 Konstytucji nie wymienia tej prerogatywy wśród wyraźnych, wymienionych w sposób wyczerpujący prerogatyw Prezydenta, które dla swej ważności nie wymagają kontrasygnaty. Ponieważ przepis ten określał wyłączne prerogatywy 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 mogła być wywodzona z uprawnienia Prezydenta do powoływania sędziów na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, gdyż wykonywanie każdej prerogatywy pochodnej niewymagającej kontrasygnaty musi być konieczne dla prawidłowej realizacji prerogatywy głównej.

Przed wejściem w życie ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym kompetencja do obwieszczenia 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 do powoływania sędziów; wręcz przeciwnie – mogła stanowić instrument dyskrecyjnego decydowania o chwili ewentualnego obsadzenia wolnych stanowisk w Sądzie Najwyższym.

II. ISTOTNE MATERIAŁY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

A. Organizacja Narodów Zjednoczonych

126. Podstawowe zasady Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) dotyczące niezawisłości sądownictwa, przyjęte przez VII Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami, który odbył się w Mediolanie w dniach od 26 sierpnia do 6 września 1985 r. i które zostały zatwierdzone rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego nr 40/32 z dnia 29 listopada 1985 r. oraz nr 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r., w istotnym zakresie stanowią:

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

[...]

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

127. W dniu 5 kwietnia 2018 r. Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, Diego García-Sayán, przedstawił raport ze swojej misji w Polsce (Rada Praw Człowieka ONZ, dokument

A/HRC/38/38/Add.1). Odpowiednie części wniosków i zaleceń raportu brzmią następująco:

„IV. Wnioski

[...]

74. Po pomyślnym „zneutralizowaniu” Trybunału Konstytucyjnego, rząd podjął daleko idącą reformę systemu sądowniczego. Od maja do grudnia 2017 r. większość rządząca przyjęła trzy akty prawne, które wprowadzają głębokie zmiany w składzie i funkcjonowaniu sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa. Każdy z tych aktów budzi obawy co do zgodności z międzynarodowymi standardami prawnymi, ale łącznie ich skutek polega na poddaniu władzy sądowniczej pod kontrolę władzy wykonawczej i ustawodawczej.

75. Specjalny sprawozdawca przestrzega w raporcie, że wprowadzenie w życie tej reformy – podjętej przez większość rządową w pośpiechu i bez odpowiednich konsultacji z opozycją, sądownictwem i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, w tym z RPO – może utrudnić organom sądowym zapewnienie kontroli i równowagi władz, spełnianie ich podstawowej funkcji promowania i ochrony praw człowieka oraz przestrzegania praworządności.

V. Zalecenia

[...]

84. Specjalny Sprawozdawca zaleca, aby [ustawa z 2017 r. o Sądzie Najwyższym] została zmieniona w celu dostosowania jej do Konstytucji i międzynarodowych standardów dotyczących niezależności sądownictwa i podziału władzy. [...]

f) przegląd szerokiej jurysdykcji *ratione materiae* Izby Nadzwyczajnej i Izby Dyscyplinarnej zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, Komisji Weneckiej i OBWE/ODIHR.

85. Specjalny Sprawozdawca zaleca, aby [ustawa nowelizująca z 2017 r.] została zmieniona w celu dostosowania jej do Konstytucji i międzynarodowych standardów dotyczących niezależności sądownictwa i podziału władzy. W szczególności Specjalny Sprawozdawca zaleca:

a) Wykreślenie przepisów dotyczących nowej procedury mianowania członków Krajowej Rady Sądownictwa i zapewnienie, by 15 członków Rady było wybieranych przez sędziów. [...]

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

1. Opinia z dnia 5 maja 2017 r.

128. Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska) (JUD-POL/305/2017-Final) z dnia 5 maja 2017 r., 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.

129. Opinia z dnia 13 listopada 2017 r. w sprawie niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej (w brzmieniu z dnia 26 września 2017 r.), (JUD-POL/315/2017), w zakresie istotnym dla sprawy, brzmi:

„2.3 Nowa Izba Dyscyplinarna

65. Nowa Izba Dyscyplinarna będzie prowadzić postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego i przedstawicielom innych zawodów prawniczych w przypadkach określonych w odrębnych ustawach, a także rozpatrywać skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed Sądem Najwyższym (art. 26 Projektu Ustawy).

66. Ta nowa izba wyróżnia się spośród innych, gdyż została ona częściowo wyjęta spod zwierzchnictwa Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w porównaniu z pozostałymi izbami. W odróżnieniu od procedury wyboru Prezesów pozostałych izb, przy wyborze Prezesa Izby Dyscyplinarnej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie musi zasięgać opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 14 § 3). Ponadto Prezesowi Izby Dyscyplinarnej przysługują liczne szczególne uprawnienia, którymi nie dysponują Prezesi pozostałych izb. Należą do nich uprawnienia budżetowe, które Pierwszy Prezes sprawuje w odniesieniu do reszty Sądu Najwyższego (art. 7 § 2-3 i 4), prawo do powoływania i odwoływania przewodniczących wydziałów w Izbie Dyscyplinarnej, do przedstawiania opinii, gdy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określa liczbę wakatów w Izbie Dyscyplinarnej, oraz do wydawania zgody na podjęcie przez sędziów orzekających w tej izbie dodatkowego zatrudnienia (art. 19 § 1), wszczynanie postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego (art. 75 § 1), a także określanie wewnętrznej organizacji i regulaminu Izby Dyscyplinarnej (art. 95).

67. Ponadto Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest zobowiązany do działania «w porozumieniu» z Prezesem Izby Dyscyplinarnej przy wykonywaniu pewnych funkcji, w tym powoływaniu i odwoływaniu przewodniczących wydziałów w innych izbach oraz wyborze ławników, jak też przy nakazywaniu zwolnienia sędziego ujętego na gorącym uczynku lub zatrzymanego za zezwoleniem sądu dyscyplinarnego (art. 19 § 2). Zgodnie z art. 97 Projektu Ustawy Izba Dyscyplinarna będzie ponadto obsługiwana przez własny sekretariat na szczególnych zasadach, co uczyni ją w znacznej mierze autonomiczną częścią Sądu Najwyższego i skutkuje *de facto* utworzeniem odrębnej izby o szczególnym statusie w ramach Sądu Najwyższego.

68. Z uzasadnienia projektu ustawy nie wynika jasno, dlaczego potrzebny jest taki szczególny, autonomiczny status tej izby. Chociaż istnieje potrzeba zapewnienia niezależności organu orzekającego w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom, w procedurach powoływania Prezesa Izby Dyscyplinarnej decydujący wpływ przyznano Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, do czego dodatkowo przyczynia się usunięcie wymogu konsultacji z Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego. Podczas gdy art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje prezesów Sądu Najwyższego, ta prerogatywa powinna mieć charakter ceremonialny (zob. pkt 105 poniżej). W każdym wypadku, warunki oraz procedura powoływania prezesów Sądu Najwyższego powinny być otwarte i przejrzyste, żeby zapewnić, że obiektywne, merytoryczne kryteria i kompetencje przeważają i najlepszy kandydat zostanie ostatecznie wybrany. (zob. 103-104 powyżej). Fakt, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma ostateczne zdanie w tym procesie oznacza, że nie można wykluczyć, iż względy polityczne lub inne przeważają nad kryteriami powołania. Co więcej, istnieje ryzyko, że przyszły Prezes Izby Dyscyplinarnej będzie mieć pewien dług wdzięczności w stosunku do organu powołującego, co może naruszyć niezależność władzy sądowniczej (zob. też podsekcję 4.2 poniżej dotyczącą powoływania Prezesów Sądu Najwyższego i związane z tym zalecenie w pkt 105 poniżej).

69. Ponadto przyznanie Prezesowi Izby Dyscyplinarnej wpływu na powoływanie/odwoływanie przewodniczących wydziałów w innych izbach oraz na wybór ławników wydaje się świadczyć o dość szerokim zakresie uprawnień niepowiązanych w żaden sposób z kwestiami dyscyplinarnymi. W świetle powyższych uwag przepisy takie dają Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, a więc organowi władzy wykonawczej, możliwość wywierania pośredniego wpływu w dziedzinach, które powinny leżeć w wyłącznej gestii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Specjalny status Izby Dyscyplinarnej i jej Prezesa oraz zasady mające zastosowanie wyłącznie do nich, zwłaszcza w odniesieniu do szczególnej roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, powinny zostać ponownie rozważone.”

130. W załączniku nr 1 (z dnia 30 sierpnia 2017 r.) do ww. opinii w sprawie niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym RP (JUD-POL/313/2017), OBWE/ODIHIR sformułowała następujący wniosek:

„60. Ze względu na zasady powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej, status tych sędziów oraz bardzo duży wpływ Ministra Sprawiedliwości na postępowania dyscyplinarne w fazie wstępnej, sposób orzekania w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego nie jest zgodny ze stosownymi wymogami dotyczącymi rzetelnego procesu określonymi w art. 6 ust. 1 EKPC i art. 14 ust. 1 MPPOiP. Tego braku nie można usunąć na etapie odwołania ze względu na skład właściwych sądów drugiej instancji.”

C. Rada Europy

1. Europejska Karta Statusu Sędziego

131. Odpowiedni fragment Europejskiej Karty Statusu Sędziego z 8-10 lipca 1998 r.⁵ brzmi następująco:

⁵ Przyjęta przez uczestników z krajów europejskich oraz dwa międzynarodowe stowarzyszenia sędziów, zebranych w Strasburgu w dniach 8-10 lipca 1998 r. (spotkanie zorganizowane pod auspicjami Rady Europy), zatwierdzona przez spotkanie Prezesów Sądów Najwyższych krajów Europy Środkowej i Wschodniej w Kijowie w dniach 12-14

„2. SELEKCJA, REKRUTACJA, SZKOLENIE WSTĘPNE

2.1. Przepisy statutu dotyczące wyboru i rekrutacji sędziów przez niezależny organ lub zespół opierają wybór kandydatów na ich zdolności do swobodnej i bezstronnej oceny przedstawianych im kwestii prawnych [...].

2.2. Statut przewiduje warunki, które gwarantują, na podstawie wymogów związanych z wykształceniem lub poprzednim doświadczeniem, zdolność do wykonywania obowiązków na stanowisku sędziego”.

132. W uzasadnieniu Europejska Karta Statusu Sędziego przewiduje między innymi, co następuje:

„1.1 Karta dąży do określenia treści statusu sędziego w oparciu o cele, które mają zostać osiągnięte: 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. Rada Ministrów

133. Zalecenie przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 17 listopada 2010 r. (CM/Rec(2010)12) dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności, w odpowiedniej części stanowi:

„Rozdział I – Zasady ogólne

Niezawisłość sądów i stopień jej zabezpieczenia

[...]

3. Celem niezawisłości, o której mowa w art. 6 Konwencji, jest zagwarantowanie każdemu człowiekowi podstawowego prawa do rzetelnego 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 brać pod uwagę kwalifikacje, zdolności i umiejętności stosowania prawa z poszanowaniem godności ludzkiej.

[...]

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.

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

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 rekomendacji, których nominujący sędziów podmiot musi przestrzegać.

48. Członkowie niezależnego organu, do których odnoszą się paragrafy 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.

Uzasadnienie do niniejszej rekomendacji stanowi ponadto, co następuje:

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

134. Zalecenie nr R(2000)21 Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich dotyczące prawników i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności (przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 25 października 2000 r. na 727 spotkaniu zastępców Ministrów), w odpowiedniej części stanowi:

„Zasada VI - Postępowanie dyscyplinarne

1. W przypadku gdy prawnicy nie postępują zgodnie ze swoimi standardami zawodowymi, określonymi w kodeksach postępowania sporządzonych przez izby adwokackie lub inne zrzeszenia prawników, należy podjąć odpowiednie środki, w tym postępowanie dyscyplinarne.

2. Zrzeszenia izb adwokackich lub inne stowarzyszenia zawodowe prawników powinny być odpowiedzialne za prowadzenie postępowań dyscyplinarnych dotyczących prawników lub mieć prawo do uczestniczenia w takich postępowaniach.

3. Postępowanie dyscyplinarne powinno być prowadzone z pełnym poszanowaniem zasad i przepisów ustanowionych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w tym prawa danego prawnika do udziału w postępowaniu i do złożenia wniosku o kontrolę sądową decyzji.

4. Przy określaniu sankcji za przewinienia dyscyplinarne popełnione przez prawników należy respektować zasadę proporcjonalności.”

Uzasadnienie do niniejszego zalecenia w stanowi ponadto, co następuje:

„61. W szczególności, dla celów niniejszego Zalecenia, prawa prawników obejmują, między innymi:

- prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Nie wyklucza to jednak możliwości zwrócenia się przez prawników o rozpatrzenie sprawy na posiedzeniu niejawnym.”

3. *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy*

135. 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 Krajowej Rady Sądownictwa 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, kolegialna 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 Krajowej Rady Sądownictwa 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 [...].

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

26. Chociaż 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. 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 Krajowej Rady Sądownictwa, 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 „kasty 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 billboardami, 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 2188 (2017)

136. W dniu 11 października 2017 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) przyjęło rezolucję nr 2188 (2017) zatytułowaną „Nowe zagrożenia praworządności w państwach członkowskich Rady Europy”. Polskie władze zostały wezwane do powstrzymania się od przeprowadzania jakichkolwiek reform, które zagrażałyby poszanowaniu rządów prawa, a w szczególności niezawisłości sądownictwa, a w tym kontekście do powstrzymania się od nowelizacji ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa w sposób, który zmodyfikowałby procedurę powoływania sędziów do Rady i ustanowiłby polityczną kontrolę nad procesem powoływania członków sądownictwa.

(b) Rezolucja 2316 (2020)

137. W dniu 28 stycznia 2020 r. PACE 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 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, że reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce zostanie 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 swoje zaniepokojenie faktem, że wbrew europejskim standardom praworządności, 15 sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa nie jest już wybieranych przez sędziów, 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 [...] Skład i sposób mianowania członków izb dyscyplinarnej i odwoławczej izby nadzwyczajnej Sądu Najwyższego, w skład których wchodzi ławnicy, w połączeniu z szerokimi uprawnieniami tych dwóch izb oraz faktem, że ich członkowie zostali wybrani przez nową Krajową Radę Sądownictwa, budzi wątpliwości co do ich niezależności oraz podatności na upolitycznienie i nadużycia. Należy podjąć działania w tym zakresie w trybie pilnym.”

(c) Rezolucja 2359 (2021)

138. W dniu 26 stycznia 2021 r. Zgromadzenie Parlamentarne przyjęło rezolucję zatytułowaną „Sędziowie w Polsce i w Republice Mołdawii muszą zachować niezawisłość” (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 o sądach powszechnych wprowadzonych od 2017 r., wskazane byłoby podjęcie następujących kroków:

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

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

14.2.3. dokonania przeglądu procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego;

14.2.4. przywrócenia uprawnień zgromadzeń sędziów w zakresie powoływania, awansowania i odwoływania sędziów,

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

139. W swoim sprawozdaniu dotyczącym powoływań sędziów (CDL-AD(2007)028), przyjętym na 70. sesji plenarnej (16-17 marca 2007 r.), Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) uznano (przypisy dolne pominięto):

„3. Międzynarodowe standardy w tym zakresie są bardziej korzystne dla szeroko zakrojonego procesu depolityzacji [powoływania sędziów]. Nie istnieje jednak jeden, niepolityczny „model” systemu powołania, który byłby pod każdym względem zgodny z zasadą rozdziału władzy i zapewniał 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 pozwalać na niezależne sądownictwo, ponieważ władzę wykonawczą ogranicza kultura prawna i tradycje, które rozwinęły się przez długi czas.

6. Nowe demokracje nie miały jednak jeszcze szansy na rozwinięcie tych tradycji, które mogą zapobiec nadużyciom. Dlatego przynajmniej w nowych demokracjach potrzebne są wyraźne przepisy konstytucyjne jako zabezpieczenie zapobiegające politycznym nadużyciom ze strony innych władz państwowych przy powoływaniu sędziów.

7. W Europie metody mianowania różnią się znacznie w zależności od różnych krajów i ich systemów prawnych; ponadto mogą się one różnić w ramach tego samego systemu prawnego w zależności od rodzaju sędziów, którzy mają zostać powołani.”

Bezpośredni system mianowania

13. W systemie powołań bezpośrednich organem powołującym może być głowa państwa. Tak jest w przypadku Albanii, na wniosek Wysokiej Rady Sprawiedliwości; w Armenii, na podstawie zalecenia 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 Wysokiej Rady Sądownictwa; na Litwie, na podstawie zaleceń przedstawionych przez „specjalną instytucję sędziów przewidzianą prawem”; na Malcie, na zalecenie premiera; w Mołdawii, na wniosek przedstawiony przez Naczelną Radę Sędziów; w Niderlandach na zalecenie danego sądu za pośrednictwem Rady Sądownictwa; w Polsce na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa; w Rumunii na wniosek Naczelnej Rady Sądownictwa; w Federacji Rosyjskiej sędziowie zwykłych sądów federalnych są mianowani przez Prezydenta na wniosek odpowiednio Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Wyższego Sądu Arbitrażowego – kandydaci są zazwyczaj wybierani na podstawie rekomendacji komisji kwalifikacyjnych; na Słowacji na wniosek Rady Sądownictwa; na Ukrainie na wniosek Wysokiej 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 pierwszym systemie Prezydent z większym prawdopodobieństwem będzie wycofywał 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 propozycjami kandydatur pochodzącymi od niezależnej rady sądownictwa [zob. poniżej] dokonywanie powołań przez Prezydenta nie sprawia wrażenia problematycznego.”

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

140. Opinia w sprawie projektu [ustawy nowelizującej z 2017 r.], w sprawie projektu [ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.] zaproponowanego 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 niezależności. Dokładny skład rad sądowych jest różny, ale powszechnie przyjmuje się, że co najmniej połowę członków rady powinni stanowić sędziowie wybrani przez osoby na równorzędnych stanowiskach. 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 samo sądownictwo” [...]

A. Projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

[...]

1. Nowy sposób wyboru 15 sędziów-członków KRS

[...]

24. [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 osoby na równorzędnych stanowiskach, ale otrzymuje mandaty od parlamentu. Biorąc pod uwagę, że sześciu innych członków KRS to parlamentarzyści, a czterech innych to członkowie z urzędu lub mianowani przez Prezydenta Republiki (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, a to 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. Tworzenie nowych izb

[...]

36. Zasadniczo Komisja Wenecka nie widzi trudności z podziałem na izby o wyspecjalizowanej właściwości w ramach Sądu Najwyższego. Jednak w przypadku Polski na szczególną uwagę zasługują nowo utworzone Izba Nadzwyczajna [Kontroli] i Spraw Publicznych (zwana dalej „Izbą Nadzwyczajną”) oraz Izba Dyscyplinarna. Te dwie izby będą miały specjalne uprawnienia, które stawiają je ponad innymi izbami. W ich skład wejdą również ławnicy, którzy będą wybierani przez Senat i powoływani do składów w poszczególnych przypadkach 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 powierzone rozpatrywanie spraw delikatnych politycznie (protesty wyborcze, zatwierdzanie 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 przypadkami 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 powierzono kompetencje w zakresie rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów SN, w porównaniu z utworzeniem 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 mianowani bezpośrednio przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na specjalnych zasadach i będą mieli legitymację porównywalną do Pierwszego Prezesa. W odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej Pierwszy Prezes będzie miał bardzo niewiele uprawnień, co osłabia 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. Tworzy to „sądy w sądzie”, które musiałyby mieć wyraźną podstawę prawną w Konstytucji, ponieważ Konstytucja przewiduje tylko jeden SN, którego decyzja jest ostateczna.

[...]

6. Skumulowany efekt proponowanych zmian

89. Proponowana reforma, jeżeli zostanie wprowadzona w życie, nie tylko zagrozi niezawisłości sędziów Sądu Najwyższego, ale również stworzy poważne zagrożenie dla pewności prawnej i umożliwi Prezydentowi Republiki ustalanie składu izby rozpatrującej szczególnie delikatne pod względem politycznym sprawy wyborcze. Choć w uzasadnieniu mówi się o „dekomunizacji” polskiego sądownictwa, niektóre elementy reformy uderzająco przypominają instytucje, które istniały w Związku Radzieckim i jego państwach satelickich [...].

92. Te dwie izby [Izba Dyscyplinarna i Izba Nadzwyczajna] będą miały szczególny status: chociaż teoretycznie stanowią część SN, w rzeczywistości znajdują się ponad wszystkimi innymi izbami. Istnieje zatem ryzyko, że cały system sądownictwa zostanie zdominowany przez tych nowych sędziów, wybranych przy decydującym wpływie rządzącej większości. Co więcej, ich uprawnienia będą sięgać nawet w przeszłość,

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

ponieważ uprawnienia „kontroli nadzwyczajnej” dadzą Izbie Nadzwyczajnej możliwość wznowienia każdej starej sprawy rozstrzygniętej do dwudziestu lat wstecz [...]

95. Podsumowując, oba projekty ustaw poddają sądownictwo bezpośredniej kontroli większości parlamentarnej i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to sprzeczne z samą ideą podziału władz, proklamowaną 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 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 Rady 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 i wyposażonych w specjalne uprawnienia, stawia te izby ponad wszystkimi innymi i jest nierozsądne. Należy sprawdzić zgodność tego modelu z Konstytucją; w każdym razie ławnicy nie powinni brać udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym;

- Proponowany system nadzwyczajnej kontroli prawomocnych orzeczeń jest niebezpieczny dla stabilności polskiego porządku prawnego. Ponadto problematyczne jest to, że mechanizm ten działa wstecz i pozwala na wznawianie 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 *połączenie* zmian proponowanych w trzech rozpatrywanych dokumentach oraz w ustawie o prokuraturze z 2016 r. wzmacnia negatywny efekt każdego z nich do tego stopnia, że naraża 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

141. 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:

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

„10. Jednoczesne i drastyczne zmniejszenie zaangażowania sędziów w pracę [KRS], dotyczące obsadzenia nowych izb Sądu Najwyższego nowo powołanymi sędziami, masowa wymiana prezesów sądów, w połączeniu z istotnym zwiększeniem uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej 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 rządzącej większości 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 członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) nie przez Parlament, lecz przez osoby na równorzędnych stanowiskach;
- gruntownej rewizji składu i struktury wewnętrznej dwóch nowo utworzonych „izb najwyższych” oraz ograniczenia ich uprawnień w celu przekształcenia ich w zwykłe izby Sądu Najwyższego;
- powrotu do sposobu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego sprzed 2017 r. lub wypracowanie 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; zapewnienie braku możliwości powoływania prezesów sądów.”

6. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich

Opinia z 2007 r.

142. W opinii nr 10 (2007) z dnia 23 listopada 2007 r. w sprawie „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 powinni być wybierani przez siebie równych [...].

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.”

(a) Wielka Karta Sędziów

143. Wielka Karta Sędziów (Zasady podstawowe) została przyjęta przez CCJE w listopadzie 2010 r. Odpowiednie zapisy mają następujące brzmienie:

„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 i 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.”

(b) Opinia z 2017 r.

144. W wydanej w dniu 12 października 2017 r. „Opinii Prezydium CCJE w związku z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa o wydanie opinii w odniesieniu do przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy z września 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw⁶” (CCJE-BU(2017)9REV), CCJE stwierdziło m.in. co następuje:

„11. Zatem najistotniejsze obawy, jakie wywołał przyjęty, a następnie zawetowany przez Radę akt prawny, dotyczyły:

- metody wyboru sędziów-członków Rady;
- przedterminowego odwołania sędziów zasiadających obecnie w Radzie;
- struktury Rady.

12. Z tych zastrzeżeń jedyną istotną zmianą w obecnym projekcie przedstawionym przez Prezydenta RP jest wymóg większości 3/5 głosów w Sejmie dla wyboru 15 sędziów-członków Rady. Nie zmienia to jednak w żaden sposób podstawowego problemu, jakim jest przeniesienie uprawnień do powoływania członków Rady z władzy sądowniczej na władzę ustawodawczą, co powoduje poważne ryzyko upolitycznienia członków Rady w konsekwencji upolitycznionej procedury wyborczej. Można powiedzieć, że ryzyko to wzrasta w przypadku nowego projektu, gdyż przewiduje on, że jeśli nie uda się osiągnąć większości 3/5 głosów, wybrani zostaną ci sędziowie, którzy otrzymali największą liczbę głosów.

15. Ponadto, Prezydium CCJE przypomina, że OBWE/ODIHR przyjęło Opinię Kończącą w dniu 5 maja 2017 r. w sprawie poprzedniego projektu, podkreślając, że „proponowane zmiany oznaczałyby, w skrócie, że władza ustawodawcza, a nie sądowicza, powoływałaby piętnastu przedstawicieli sędziów do Rady Sądownictwa, a władza ustawodawcza i wykonawcza miałyby możliwość wywierania decydującego wpływu na proces wyboru sędziów” Zagroziłoby to niezależności organu, którego głównym celem jest zagwarantowanie niezawisłości sądów w Polsce

F. Wniosek

20. Prezydium CCJE, które reprezentuje członków CCJE będących sędziami wykonującymi zawód ze wszystkich państw członkowskich Rady Europy, po raz kolejny podkreśla, że Projekt Ustawy stanowiłby poważny krok wstecz w zakresie niezawisłości sędziowskiej w Polsce. Jest to również niepokojące ze względu na przesłanie, jakie wysyła w odniesieniu do wartości sędziów dla społeczeństwa, ich miejsca w porządku konstytucyjnym oraz ich zdolności do pełnienia kluczowej funkcji publicznej w znaczący sposób.

21. W celu spełnienia europejskich standardów w zakresie niezawisłości sędziów, sędziowie będący członkami Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce powinni być nadal wybierani przez środowisko sędziowskie. Ponadto, przedterminowe usunięcie sędziów

⁶W sprawie procesu legislacyjnego i wniosku Prezydenta dotyczącego projektu ustawy o KRS zob. par. **Error! Reference source not found.** i **Error! Reference source not found.** powyżej.

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

zasiadających obecnie w Radzie nie jest zgodne z europejskimi standardami i zagraża podstawowym gwarancjom niezawisłości sądów.

22. Prezydium CCJE wyraża głębokie zaniepokojenie skutkami Projektu Ustawy dla zasady podziału władzy, jak również dla niezależności sądownictwa, ponieważ w rzeczywistości oznacza on przeniesienie kompetencji do powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa z władzy sądowniczej na władzę ustawodawczą. Prezydium CCJE rekomenduje wycofanie Projektu Ustawy i pozostawienie w mocy obowiązującego prawa. Ewentualnie, wszelkie nowe projekty powinny być w pełni zgodne ze standardami Rady Europy w zakresie niezależności sądownictwa.”

(c) Raport z 2020 r.

145. W „Raporcie na temat niezależności i bezstronności sądów w państwach członkowskich Rady Europy (edycja 2019)” z dnia 30 marca 2020 roku (9 CCJE-BU(2020)3) CCJE zawarła m.in. 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 podjęcia wyłącznie w oparciu o takie kryteria, realizowanymi np. w drodze kontroli sądowej. Względy polityczne powinny być niedopuszczalne bez względu na to, czy są one formułowane w ramach Rady Sądownictwa, władzy wykonawczej czy ustawodawczej”.

7. GRECO

146. 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) Zasada 34. Raport z czerwca 2018 r.

147. W związku z tym GRECO na 80. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 18-22 czerwca 2018 r.) przyjęło uzupełnienie do Raportu z oceny IV rundy w sprawie Polski (Zasada 34). GRECO skierowała do Polski następujące zalecenia. Po pierwsze, zmiana przepisów dotyczących wyboru sędziów do KRS w celu zapewnienia, aby co najmniej połowę członków KRS stanowili sędziowie wybrani przez środowisko prawnicze. Po drugie, ponowne rozważenie utworzenia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej przy Sądzie Najwyższym oraz zmniejszenie zaangażowania władzy wykonawczej w wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego. W odniesieniu do zmian strukturalnych w Sądzie Najwyższym i utworzenia dwóch nowych izb GRECO stwierdziła:

„31. Te reformy strukturalne zostały poddane szerokiej krytyce w ramach szerokiego konsensusu społeczności międzynarodowej, w tym organów takich 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 nadzwyczajnych środków zaskarżenia jest „niebezpieczna dla stabilności polskiego porządku prawnego”, a dodatkowo problematyczna ze względu na jej retroaktywność, pozwalającą na wznowianie spraw rozstrzygniętych na długo przed uchwaleniem ustawy, co nie ogranicza się do nowo ustalonych faktów. Ponadto ustanowienie specjalnych izb do spraw skarg nadzwyczajnych i spraw dyscyplinarnych było krytykowane za tworzenie hierarchii w ramach sądu, ponieważ te dwie izby otrzymały specjalny status i mogą być postrzegane jako lepsze od pozostałych „zwykłych izb”: izba do spraw skarg nadzwyczajnych może badać decyzje podejmowane przez „zwykłe izby” SN, izba dyscyplinarna ma jurysdykcję w sprawach dyscyplinarnych sędziów zasiadających w pozostałych izbach, a także oddzielny budżet (ponadto sędziowie izby dyscyplinarnej otrzymują wynagrodzenie wyższe o 40%). Ponadto korzystanie z ławników w SN, które według władz polskich wprowadzono jako sposób na wprowadzenie do systemu „czynnika społecznego”, również spotkało się z krytyką, częściowo ze względu na to, że jest obce innym systemom sądowniczym w Europie na poziomie sądów najwyższych, ale również ze względu na nieprzydatność ławników do rozstrzygania istotnych spraw obejmujących złożoności prawne. Szczególnie obawy w tym względzie budzi fakt, że są oni wybierani przez władzę ustawodawczą, co może potencjalnie zagrozić ich niezależności.”

(b) Zasada 34 Raport z grudnia 2019 r.

148. Na swoim 84. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 2-6 grudnia 2019 r., GrecoRC4(2019)23) GRECO przyjęło Drugie uzupełnienie do Drugiego Raportu Zgodności obejmujące działania następcze w stosunku do uzupełnienia do Raportu Oceniającego Czwartej Rundy (Zasada 34) z czerwca 2018 r. Raport został opublikowany w dniu 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 wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego [oraz] aby zmienić procedury dyscyplinarne mające zastosowanie do sędziów Sądu Najwyższego”.

D. Unia Europejska

1. Prawo Unii

(a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi:

149. Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) w odpowiednim zakresie brzmi:

„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

150. 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.”

Art. 1 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 zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.”

(c) Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

151. 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

152. 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 „obrony praw” i brzmi następująco:

Państwa członkowskie zapewnią, aby procedury sądowe i/lub administracyjne [...] 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) Inicjowanie ram na rzecz praworządności

153. W dniu 13 stycznia 2016 r. Komisja Europejska („Komisja”) zadecydowała o zbadaniu sytuacji w świetle ram na rzecz praworządności. Wymiana korespondencji między Komisją a polskim rządem nie rozwiązała obaw Komisji. Ramy dotyczące praworządności zapewniły wytyczne dla dialogu między Komisją a danym państwem członkowskim w celu zapobiegania eskalacji systemowych zagrożeń dla praworządności.

154. W dniach 27 lipca i 21 grudnia 2016 r. Komisja przyjęła dwa zalecenia dotyczące praworządności w Polsce, koncentrując się na kwestiach dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. W treści zalecenia Komisja uznała, że w Polsce istnieje systemowe zagrożenie praworządności i zaleciła, aby władze polskie podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania tego zagrożenia. Komisja zaleciła władzom polskim między innymi: 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 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oraz zagwarantowanie, aby publikacja przyszłych wyroków była automatyczna i nie zależała od żadnej decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej.

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

155. W dniu 26 lipca 2017 r. Komisja przyjęła trzecie *zalecenie dotyczące praworządności w Polsce*, które stanowiło uzupełnienie jej dwóch wcześniejszych zaleceń. Obawy Komisji dotyczyły braku niezależnego i zgodnego z prawem przeglądu konstytucyjnego oraz nowych przepisów dotyczących polskiego sądownictwa, które strukturalnie podważyłyby niezależność sądownictwa w Polsce i miałyby natychmiastowy i konkretny wpływ na niezależne funkcjonowanie sądownictwa jako całości. W zaleceniu trzecim Komisja uznała, że doszło do poważnego pogłębienia się systemowego zagrożenia praworządności w Polsce, poruszonego w dwóch poprzednich zaleceniach. Komisja powtórzyła, że pomimo różnorodności systemów wymiaru sprawiedliwości w Europie, ustanowiono zwykle normy europejskie w zakresie ochrony niezawisłości sądów. Komisja z wielkim niepokojem stwierdziła, że po wejściu w życie nowych ustaw, o których mowa powyżej, polski system sądownictwa nie będzie już zgodny z europejskimi standardami w tym zakresie.

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

156. W dniu 20 grudnia 2017 roku Komisja przyjęła *czwarte zalecenie dotyczące praworządności w Polsce* stwierdzając, że obawy podniesione we wcześniejszych zaleceniach nie zostały rozwiązane, a sytuacja systemowego zagrożenia praworządności uległa dalszemu poważnemu pogorszeniu. W szczególności stwierdziła, że „nowe ustawy budzą poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z Konstytucją RP, co zostało podkreślone w szeregu opinii, w szczególności Sądu Najwyższego, [KRS] i polskiego Komisarza Praw Człowieka”. Jednakże, jak wyjaśniono w zaleceniu dotyczącym praworządności z dnia 26 lipca 2017 r., skuteczna kontrola konstytucyjna tych ustaw nie była już możliwa. Komisja stwierdziła:

„31. Poważne obawy budzi również nowy system powoływania sędziów-członków [KRS]. Ugruntowane standardy europejskie, w szczególności zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 r., stanowią, że „nie mniej niż połowę członków [Rady Sądownictwa] powinni stanowić sędziowie wybrani przez osoby na równorzędnych stanowiskach ze wszystkich szczebli sądownictwa, z poszanowaniem pluralizmu w sądownictwie”. To od państw członkowskich zależy, jak zorganizują swoje systemy wymiaru sprawiedliwości, w tym czy ustanowią Radę Sądownictwa. Jednak w przypadku powołania takiej Rady, jak to ma miejsce w Polsce, należy zagwarantować jej niezależność zgodnie ze standardami europejskimi. 32. Do czasu przyjęcia ustawy o [KRS], polski system był w pełni zgodny z tymi standardami, ponieważ w skład [KRS] wchodziła większość sędziów wybieranych przez sędziów. Art. 1 ust. 1 i art. 7 ustawy o zmianie ustawy o [KRS] radykalnie zmieniłyby ten system, przewidując, że 15 sędziów-członków [KRS] będzie powoływanych i będzie mogło być ponownie powoływanych przez Sejm. Ponadto, nie ma gwarancji, że w nowej ustawie Sejm będzie powoływał sędziów-członków Rady popieranych przez środowisko sędziowskie, gdyż kandydatów na te stanowiska mogą zgłaszać nie tylko grupy 25 sędziów, ale także grupy co najmniej 2 tys. obywateli. Co więcej, ostateczna lista kandydatów, na których Sejm będzie musiał wyrazić zgodę en bloc, jest z góry ustalona przez komisję sejmową. Nowe zasady powoływania sędziów-członków KRS znacząco zwiększają wpływ Parlamentu na Radę i negatywnie wpływają na jej niezależność, co jest sprzeczne z europejskimi standardami. Fakt, że sędziowie-członkowie będą powoływani przez Sejm większością trzech piątych głosów nie rozwiewa tych obaw, gdyż sędziowie-członkowie nadal nie będą wybierani przez środowisko sędziowskie. Ponadto, w przypadku nieosiągnięcia większości trzech piątych głosów, sędziów-członków Rady będzie powoływał Sejm bezwzględną większością głosów.

33. Sytuacja ta budzi zastrzeżenia z punktu widzenia niezależności sądownictwa. Przykładowo, sędzia sądu rejonowego, który musi wydać wyrok w delikatnej politycznie sprawie, a jednocześnie ubiega się o awans na sędziego sądu okręgowego, może być skłonny do przyjęcia stanowiska preferowanego przez większość polityczną, aby nie zmniejszać swoich szans na awans. Nawet jeśli to ryzyko się nie zmaterializuje, nowy system nie przewiduje wystarczających gwarancji, aby zapewnić zewnętrzne atrybuty niezależności, które są niezbędne do utrzymania zaufania, jakie sądy w demokratycznym społeczeństwie muszą wzbudzać w społeczeństwie. Ponadto, przed mianowaniem ich na sędziego, asesory będą musieli podlegać ocenie [KRS] znajdującej się pod wpływami politycznymi.

34. Komisja Wenecka stwierdza, 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 Rady byli wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, jak przewiduje obecna ustawa. Komisja wskazała również, że ustawa osłabia niezależność Rady względem większości parlamentarnej oraz że przyczynia się do osłabienia niezależności całego systemu sądownictwa [...]

„3.STWIERDZENIE SYSTEMOWEGO ZAGROŻENIA PRAWORZĄDNOŚCI

38. Z powyższych względów Komisja uważa, że sytuacja zagrożenia systemowego dotycząca praworządności w Polsce, zgodnie z przedstawieniem tej sprawy w zaleceniach Komisji z dnia 27 lipca 2016 roku, 21 grudnia 2016 roku oraz 26 lipca 2017 roku poważnie się pogorszyła.

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 Krajowej Radzie Sądownictwa 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

157. W dniu 20 grudnia 2017 r. Komisja wszczęła procedurę w trybie art. 7 ust. 1. 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 praworządności, będącej jedną z wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz o skierowanie do Polski odpowiednich zaleceń w tym zakresie. Odpowiednie zapisy mają następujące brzmienie:

“(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 wchodzi 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 wchodzi 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. 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.”

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

3. Parlament Europejski

(a) Rezolucja z 2017 r.

159. W dniu 15 listopada 2017 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie sytuacji praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)). W rezolucji tej powtórzono, że niezależność sądownictwa została zapisana w art. 47 Karty i art. 6 Konwencji oraz stanowiła zasadniczy wymóg demokratycznej zasady podziału władz, która została również odzwierciedlona w art. 10 Konstytucji RP. Wyrażono w niej głębokie zaniepokojenie w związku z przeredagowanymi przepisami dotyczącymi polskiego sądownictwa, w szczególności ich potencjałem do podważenia strukturalnej niezależności sądów i osłabienia praworządności w Polsce. Polski Parlament i Rząd zostały wezwane do pełnego wdrożenia wszystkich zaleceń Komisji i Komisji Weneckiej oraz do powstrzymania się od przeprowadzania jakichkolwiek reform, które zagrażałyby poszanowaniu praworządności, a w szczególności niezawisłości sądownictwa. W tym względzie w rezolucji wezwano do odłożenia przyjęcia jakichkolwiek ustaw do czasu dokonania właściwej oceny przez Komisję i Komisję Wenecką.

(b) Rezolucja z 2020 r.

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

„Skład i funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej i Izby Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego

[Parlament Europejski]

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 przedczesnym 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)

161. 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 emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego do 65 lat i która miała 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, C-625/18)

162. W sierpniu i wrześniu 2018 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego skierowała do TSUE trzy pytania prejudycjalne w trzech zawisłych przed nią sprawach. Wnioski dotyczyły głównie kwestii, czy nowo utworzona Izba Dyscyplinarna przy Sądzie Najwyższym RP spełniała, w świetle okoliczności, w których została utworzona i w których powołano jej członków, wymogi niezależności 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

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

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?”

163. 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.”

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

„133. [...] W tym względzie i 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*

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

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 zakreślić 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. Przyjąwszy 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 dyskrecyjne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów rzeczonego 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 2000/78⁷ należy interpretować w ten sposób, że stoją one 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.

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

⁷Uwaga redakcyjna: zob. par.152 powyżej.

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)

165. 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 ubiegały się o stanowisko sędziego w Sądzie Najwyższym, w Izbach Cywilnej i Karnej, ale nie uzyskały rekomendacji KRS, która w zamian zaproponowała innych kandydatów. Pierwsza ze spraw dotyczyła skarżącego A.B., który nie został rekomendowany do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego i który zaskarżył uchwałę KRS nr 330/2018 do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny zdecydował o zawieszeniu wykonania zaskarżonej uchwały KRS (zob. par. 38-45 i 122-125 powyżej).

166. 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. par. 150 i 151 powyżej):

„V. Wnioski

[...]

1. 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.”

167. W dniu 2 marca 2021 r. TSUE wydał orzeczenie w trybie prejudycjalnym. TSUE zauważył, że na gruncie przepisów znowelizowanych w lipcu 2018 r. przewidziano, że o ile wszyscy uczestnicy postępowania o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli stosownej uchwały KRS, uchwała ta stała się ostateczna. W 2019 r. przepisy zostały ponownie zmienione i niemożliwe stało się składanie odwołań od decyzji KRS dotyczących przedstawiania lub nieprzedstawiania wniosku o powołanie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego w Sądzie Najwyższym. Co więcej, zgodnie z reformą odwołania wszczęte i niezakończone przed dniem wprowadzanych zmian podlegały umorzeniu z mocy prawa, tym samym pozbawiając *de facto* Naczelny Sąd Administracyjny jego właściwości w tych sprawach. Sąd orzekł:

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 od rozstrzygnięcia organu takiego jak KRS o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi RP 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 RP na podstawie wspomnianych uchwał 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.

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) Sprawy w toku przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej

(i) Sprawa C-791/19

168. Komisja wszczęła postępowanie przeciwko Polsce w związku z uchybieniem zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 267 akapit drugi i trzeci TFUE z powodu środków krajowych ustanawiających nowy system dyscyplinarny dla sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych ustanowiony przepisami przyjętymi w 2017 r. W szczególności Komisja podniosła, że Rzeczpospolita Polska dopuściła się naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE z czterech powodów dotyczących: po pierwsze, kwalifikowania treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego; po drugie, braku niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, po trzecie, prawo Prezesa tej Izby do dyskrejonalnego wyznaczania właściwego sądu, co uniemożliwia rozstrzyganie spraw dyscyplinarnych przez sąd ustanowiony ustawą; oraz, po czwarte, braku zagwarantowania rozpatrywania spraw dyscyplinarnych w rozsądnym terminie oraz prawa do obrony obwinionych sędziów.

Komisja twierdziła również, że Polska dopuściła się naruszenia art. 267 akapit drugi i trzeci TFUE, ponieważ prawo sądów krajowych do złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostało ograniczone możliwością wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, którzy z tego prawa skorzystali.

169. W dniu 8 kwietnia 2020 r. TSUE (wielka izba) wydał postanowienie tymczasowe w sprawie zainicjowanej przez Komisję i dotyczącej postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom toczącego się przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego. W postanowieniu tymczasowym stwierdzono (w tłumaczeniu z języka francuskiego):

„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], 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.”

170. 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. par. 164 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] (zob. opinia w sprawie A.K. i in. (pkt 131-137)).”

Opinia kończy się następującym wnioskiem do 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 dyskrecjonalne 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;”

Termin ogłoszenia wyroku w sprawie został wyznaczony na 15 lipca 2021 r.

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

171. 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. Zdaniem powódki jego powołanie w dniu 20 września 2018 r. było nieskuteczne, ponieważ nastąpiło: (i) po przeprowadzeniu postępowania konkursowego przez Krajową Radę Sądownictwa na podstawie obwieszczenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 2018 r., które zostało podpisane przez Prezydenta RP bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów; (ii) po wniesieniu przez jednego z uczestników postępowania konkursowego do Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 17 września 2018 r. odwołania od uchwały KRS obejmującej wnioski 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.

172. W dniu 15 kwietnia 2021 r. rzecznik generalny E. Tanchev wydał opinię, w której stwierdził, co następuje:

„22. Uważam (podobnie jak 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 ciążącym 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: (i) postępowanie zostało wszczęte bez wymaganej przez Konstytucję kontrasygnaty ministerialnej, co uważane jest za podstawę do uznania nieważności całego postępowania ab initio; (ii) wiązało się ono z udziałem nowej [KRS], której członkowie zostali mianowani zgodnie z nowo

uchwaloną procedurą, która jest niekonstytucyjna i nie daje rękojmi niezależności; (iii) 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 sędziowskiej niespełniających standardów unijnych. Zgadzam się z [Rzecznikiem Praw Obywatelskich RP], 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. (sędziego, co do którego podniesiono zarzut nieprawidłowego powołania) 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. (sędziego obwinionego) na sankcje, co nie jest zgodne z wymogami zasady skutecznej ochrony sądowej(9), 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 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.”

(iii) *Sprawa C-487/19 W.Ż.*

173. Dnia 26 czerwca 2019 r. Izba Cywilna Sądu Najwyższego zwróciła się 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. W dniu 8 marca 2019 r. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w składzie jednoosobowym (w którym zasiadał A.S.) odrzuciła odwołanie wniesione przez W.Ż. od uchwały KRS o umorzeniu postępowania w sprawie przeniesienia go z wydziału II instancji do wydziału I instancji Sądu Okręgowego. W.Ż. był członkiem i rzecznikiem poprzedniego składu KRS i publicznie krytykował reformy sądownictwa w Polsce przeprowadzane przez partię rządzącą.

174. Dnia 15 kwietnia 2021 r. rzecznik generalny 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 (22) IKNiSP, 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

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

wyroku 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 powoływania sędziów były na tyle poważne, że pociągały za sobą naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą, 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 zarzucane 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 dyskrejonalnych, 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 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 ustawą, 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 ustawą, 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 wnioski 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.”

E. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ)

175. 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 dokumentu przedstawiającego to stanowisko mają następujące brzmienie:

„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 Sejm do KRS, jeśli popiera ich 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, że [KRS] nie jest już niezależna od władzy wykonawczej. Do okoliczności potwierdzających ten wniosek należą:

- Ustawa o [KRS] stanowi część całościowej reformy mającej na celu wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej, naruszającej przy tym bardzo poważnie niezależność sądownictwa;

- Przytoczone [przez stronę polską] uzasadnienie wprowadzenia tych reform nie przekonuje Zarządu;

- Dla Zarządu nie jest jasne, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób 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;

- Reformy nie są owocem wymaganego zaangażowania przedstawicieli sądownictwa w tworzenie i wdrażanie planów reform;

- skrócono kadencję czterech aktualnych członków [KRS];

- W procesie wyboru sędziego na członka [KRS] listy sędziów wspierających poszczególne kandydatury nie są podawane do wiadomości publicznej, a więc nie można sprawdzić, czy lista obejmuje głównie sędziów oddelegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, lub tych samych 25 sędziów dla każdego kandydata; sędziowie-członkowie [KRS] sami nie opublikowali również listy wspierających ich sędziów, a ENCJ przekazali jedynie listę wskazującą liczbę sędziów, którzy wyrazili swoje poparcie dla ich kandydatur;

- Stowarzyszenia sędziowskie poinformowały Zarząd, że czterej z sędziów wchodzących obecnie w skład rady 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 paragrafie 4.3;

- Po trzecie, poinformowały Zarząd, że większość członków [KRS] (14 z 25) jest albo członkami partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość, członkami rządu, albo jest wybierana przez Sejm na podstawie rekomendacji Prawa i Sprawiedliwości. [KRS] podejmuje uchwały zwykłą większością głosów;

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

- 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. Na przykład: sędziowie w Krakowie zostali publicznie nazwani przestępcami przez Premiera RP, 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 spoczywa ostateczna odpowiedzialność i która winna gwarantować wspieranie sądownictwa w realizacji misji polegającej na niezależnym sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Ponadto zdaniem Zarządu działania oraz zaniechania [KRS], o których mowa w ust. 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 wnioskuję do Zgromadzenia Ogólnego, zwołanego w Bukareszcie w dniu 17 września 2018 r., o zawieszenie członkostwa KRS.

Za pomocą tego środka ENCJ wysyła jasny sygnał do polskiego rządu i polskich sędziów, że ENCJ uważa, że [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”.

176. 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. Nie

podjęto jeszcze decyzji w sprawie tego wniosku. Odpowiednie fragmenty dokumentu przedstawiającego to stanowisko mają następujące brzmienie:

„(...) 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 dnia 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 obecnych członków [KRS] jako kandydatów (wymagano wykazania poparcia przez minimum 25 sędziów). Wskazują one, że poparcie udzielone zostało przez wąskie grono sędziów związanych z Ministrem Sprawiedliwości, w tym m.in. 50 sędziów oddelegowanych do ministerstwa. Jeden kandydat został powołany bez wymaganego minimum 25 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 49 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 tego wyboru, jednak nadal pełni on 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, że 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 Budapesztańską ENCJ z 2008 r., zgodnie z którą sędziowie wchodzący w skład rady muszą występować w charakterze przedstawicieli całego środowiska sędziowskiego. Pismo z 20 maja 2020 r. nie zawiera 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.

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 wnioskuje do Walnego Zgromadzenia, które zbierze się tak szybko, jak tylko pozwoli na to pandemia Covid-19, aby [KRS] została wykluczona z sieci rad sądownictwa.

Poprzez zastosowanie tego środka ENCJ wysła jasny komunikat do polskiego rządu i polskich sędziów, że ENCJ uważa, iż [KRS] nie jest już członkiem europejskiej rodziny członków i obserwatorów sieci rad sądownictwa, którzy wierzą europejską przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także w wartości, które ona reprezentuje, i wspierają je.

ENCJ pragnie wyraźnie zaznaczyć, że pozostaje bardzo oddana sprawie niezależności polskiego sądownictwa, naszym kolegom sędziom z Unii Europejskiej i że będzie nadal współpracować ze wszystkimi stowarzyszeniami sędziowskimi w celu obrony i jak najszybszego przywrócenia niezależności 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. UWAGI WSTĘPNE

177. Niniejsza sprawa należy do grupy trzydziestu ośmiu skarg przeciwko Polsce, złożonych w latach 2018–2021, dotyczących różnych aspektów reorganizacji polskiego systemu sądowego, która rozpoczęła się w 2017 r. (zob. także paragrafy 11–125 powyżej). Na dzień wydania niniejszego wyroku Trybunał zawiadomił Rząd RP o dwudziestu dwóch skargach, zgodnie z Regulą 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 (dwadzieścia poza niniejszą) skargi skarżących dotyczą albo kwestii, czy nowo utworzone izby Sądu Najwyższego, w szczególności Izba Dyscyplinarna, posiadają atrybuty wymagane od „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji lub kwestii związanych z właściwością Izby Dyscyplinarnej w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących 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 rekomendacji „nowej” KRS, w składzie powołanym w trybie przewidzianym w ustawie 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. Jedną z tych spraw – *Grzęda przeciwko Polsce* (skarga nr 43572/18) – toczy się obecnie przed Wielką Izbą Trybunału.

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 rozważanie zasadności reformy polskiego sądownictwa, ale ocena okoliczności istotnych dla procesu powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego po wejściu w życie ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym ustanawiającej tę Izbę (zob. paragrafy 66–69 powyżej i paragraf 178 poniżej).

II. MATERIAŁ DOWODOWY PRZEDSTAWIONY PRZED TRYBUNAŁEM

178. Trybunał zauważa ponadto, że jest rzeczą powszechnie wiadomą, że reforma sądownictwa w Polsce zapoczątkowana przez Rząd w 2017 r. i wprowadzana kolejnymi ustawami nowelizującymi (zob. paragrafy 8–25 powyżej) jest od tego czasu przedmiotem nie tylko burzliwej debaty publicznej w Polsce i na poziomie europejskim, ale także przedmiotem 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 monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i jego rezolucji, a także różnych raportów organów Rady Europy, ONZ, OBWE/ODIHR i ENCJ (zob. paragrafy 126–176 powyżej). W związku z powyższym, Trybunał przy rozpatrywaniu sprawy weźmie pod uwagę oświadczenia stron i podmiotów zgłaszających interwencję jako strona trzecia oraz dowody przedstawione przez nie na poparcie ich argumentów, a także uwzględni w postępowaniu sądowym materiały dostępne w domenie publicznej, opisane powyżej i w takim zakresie w jakim będą istotne dla rozstrzygnięcia zarzutów skarżącej dotyczących naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji poprzez brak rozpatrzenia jej sprawy przez bezstronny i niezależny sąd ustanowiony ustawą.

III. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 6 UST. 1 KONWENCJI W ZAKRESIE PRAWA DO SĄDU USTANOWIONEGO USTAWĄ

179. Skarżąca zarzuciła na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, która zajmowała się jej sprawą, nie była „sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu tego przepisu. Skarżąca powołała 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 rozstrzygnięciu 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

(a) Stanowiska stron

180. Rząd nie kwestionował możliwości zastosowania art. 6 ust. 1 Konwencji w jego aspekcie cywilnym do postępowania dyscyplinarnego w sprawie skarżącej.

181. Skarżąca wywodziła, że art. 6 ust. 1 Konwencji ma zastosowanie do jej sprawy w aspekcie karnym. Wskazała, że postępowanie dyscyplinarne było najpierw prowadzone przez organy dyscyplinarne Izby Adwokackiej. Nałożona przez te organy kara miała charakter represyjny i polegała na zawieszeniu jej prawa do wykonywania zawodu adwokata na okres trzech lat. Już sama surowość sankcji powoduje, że to wykroczenie dyscyplinarne należy rozpatrywać na płaszczyźnie karnej. Ponadto do tych postępowań miał zastosowanie polski Kodeks postępowania karnego, ponieważ dotyczyły one naruszenia Kodeksu Etyki Adwokackiej.

(b) Ocena Trybunału

182. Trybunał zauważa, że Rząd nie podniósł zarzutu niezgodności *ratione materiae* z art. 6 ust. 1 Konwencji. Jednakże strony nie zgodziły się co do tego, czy artykuł ten ma zastosowanie do sprawy w jego aspekcie cywilnym czy karnym.

183. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału postępowanie dyscyplinarne, w którym waży się prawo do kontynuowania wykonywania zawodu, stanowi podstawę „sporów” dotyczących sfery praw cywilnych w rozumieniu art. 6 ust. 1 (zob. na przykład, *Philis przeciwko Grecji* (nr 2), 27 czerwca 1997, § 45, *Zbiór wyroków i decyzji 1997-IV*, oraz *Vilho Eskelinen i Inni przeciwko Finlandii* [WI], skarga nr 63235/00, § 62, ETPCz 2007-II). Zasada ta została zastosowana w odniesieniu do postępowań prowadzonych przed różnymi zawodowymi organami dyscyplinarnymi, w szczególności w odniesieniu do sędziów w sprawie *Baka przeciwko Węgrom* [WI], skarga nr 20261/12, §§ 104–105, 23 czerwca 2016 r., prokuratorów w sprawie *Polyakh i inni przeciwko Ukrainie*, skarga nr 58812/15 i 4 inne, § 160, 17 października 2019 r. oraz praktykujących prawników w sprawie *Malek przeciwko Austrii*, skarga nr 60553/00, § 39, 12 czerwca 2003, oraz *Helmut Blum przeciwko Austrii*, skarga nr 33060/10, § 60, 5 kwietnia 2016 r.

184. Skarżąca w niniejszej sprawie jest praktykującym prawnikiem, adwokatem, której prawo wykonywania zawodu zostało czasowo zawieszone

w wyniku postępowania dyscyplinarnego. Trybunał nie widzi powodu, aby odstąpić od przytoczonego powyżej orzecznictwa. Uważa, że nie ma podstaw do stwierdzenia, że postępowanie dyscyplinarne przeciwko skarżącej dotyczyło rozstrzygnięcia przeciwko niej zarzutu karnego w rozumieniu art. 6 Konwencji, na co wskazywała skarżąca (zob. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* [WI], skarga nr 55391/13 i 2 inne, § 127, 6 listopada 2018 r. oraz *Müller-Hartburg przeciwko Austrii*, skarga nr 47195/06, § 49, 19 lutego 2013 r.).

185. W związku z tym art. 6 ust. 1 Konwencji w aspekcie cywilnym ma zastosowanie do postępowania przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, którego dotyczy skarga.

2. Wnioski w przedmiocie dopuszczalności

186. Trybunał zauważa, że skarga nie jest w sposób oczywisty nieuzasadniona ani niedopuszczalna na żadnej innej podstawie wymienionej w art. 35 Konwencji. Musi ona zatem zostać uznana za dopuszczalną.

B. Przedmiot skargi

1. Stanowiska stron przedłożone Trybunałowi

(a) Strony

(i) Skarżąca

187. Skarżąca wskazała, że jej sprawa nie została rozpoznana przez bezstronny i niezawisły „sąd ustanowiony ustawą” i że stanowiło to naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji. Po pierwsze, sędziowie, którzy zajmowali się jej sprawą, zostali wybrani ze względów politycznych i nie byli niezawisli ani bezstronni. Po drugie, cała Izba Dyscyplinarna SN ma charakter polityczny, o czym świadczyły jej działania wobec sędziów, którzy sprzeciwiali się reformom sądownictwa.

188. Skarżąca podniosła, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, w szczególności w świetle wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* ([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. W niniejszej sprawie długa seria nieprawidłowości, które doprowadziły do wniosku, że skład sądu, który rozpoznawał jej sprawę w ramach Izby Dyscyplinarnej nie był „sądem ustanowionym ustawą”, rozpoczął się wraz ze zmianami strukturalnymi w KRS. 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. Stanowiło to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału władz i było sprzeczne z wcześniejszym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r. W rezultacie KRS utraciła możliwość przyczynienia się do zapewnienia obiektywizmu procesu powoływania sędziów. Skarżąca zwróciła uwagę Trybunału na inne sprawy zawisłe przed Trybunałem i dotyczące zakończenia kadencji poprzednich członków KRS (*Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/18) oraz orzeczenia Izby Dyscyplinarnej SN przeciwko sędziom, którzy krytykowali „reformy sądownictwa” (*Tuleya przeciwko Polsce*, skarga nr 21181/19). Sprawy te świadczyły o tym, że działalność Izby Dyscyplinarnej była mocno upolityczniona.

189. Proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego nie był przejrzysty ani niezależny i naruszał prawo krajowe, w tym Konstytucję RP, ponieważ Prezydent wydał obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wbrew dyspozycji art. 144 ust. 2 Konstytucji RP. Proces wyboru przeprowadzony przez KRS był powierzchowny i nie dawał gwarancji niezawisłości lub bezstronności wytypowanych kandydatów. Na przykład tylko 216 kandydatów ubiegało się o czterdzieści cztery stanowiska, których dotyczyło obwieszczenie. KRS przeprowadziła krótkie, chaotyczne i powierzchowne badanie wniosków, a indywidualne rozmowy z kandydatami trwały po kilkanaście minut. W efekcie wybrano tylko tych kandydatów, którzy byli wspierani przez władze i z nimi związani.

190. Skarżąca wskazała na szczególny status Izby Dyscyplinarnej jako nowo utworzonej izby Sądu Najwyższego. Prawdziwym celem jej utworzenia było zwiększenie ogólnej liczby sędziów zasiadających w Sądzie Najwyższym z 83 do 120 oraz stłumienie wszelkiego sprzeciwu środowiska sędziowskiego wobec radykalnych i daleko idących zmian w polskim systemie prawnym wprowadzanych przez obecny rząd. Izbie Dyscyplinarnej przyznano budżet odrębny od innych izb i posiada ona również odrębny statut. Skarżąca stwierdziła ponadto, że TSUE wydał kilka wyroków, a w szczególności postanowienie ws. zastosowania środków tymczasowych z dnia 8 kwietnia 2020 r. nakazujące zawieszenie stosowania przepisów krajowych dotyczących uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów. Zgodnie z wyrokiem TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. Sąd Najwyższy wydał wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz uchwałę składu połączonych izb z dnia 23 stycznia 2020 r. Wnioski zawarte w obu orzeczeniach Sądu Najwyższego miały duże znaczenie dla rozpatrywanej sprawy.

191. Skarżąca wskazała również, że porównania pomiędzy pojedynczymi elementami systemów konstytucyjnych i prawnych w Europie, na które powołuje się Rząd w celu uzasadnienia wyborów legislacyjnych polskiego ustawodawcy, mogą wprowadzać w błąd. Chociaż każde państwo

członkowskie może stosować różne procedury, należy jednak wziąć pod uwagę szerszy kontekst, aby ocenić czy spełniony jest wymóg niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego przez prawo, co gwarantuje Konwencja. Niezależnie od marginesu uznania przyznanego państwom w stosowaniu i wdrażaniu Konwencji, żadne państwo nie powinno mieć prawa do naruszania swojej konstytucji dla korzyści politycznych. Skarżąca podsumowała, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z naruszeniem prawa krajowego i podkreśliła znaczenie dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie orzecznictwa Trybunału dotyczącego zasad praworządności i podziału władzy.

(ii) *Rząd*

192. Rząd wskazał, że sąd, który rozpoznawał sprawę skarżącej, 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* (*op. cit.*, §§ 216 i 247) „kwestionowane naruszenia prawa krajowego muszą być oczywiste”, tj. muszą mieć fundamentalny charakter i muszą stanowić integralną część procesu powoływania sędziów.

193. W ramach drugiego kryterium testu opracowanego w wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson*, kluczowe pytanie dotyczyło tego, czy istnieje rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura mianowania, w zakresie nieprzewidzianym przez obowiązujące w danym czasie przepisy prawa krajowego. Jednakże w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia zdolności władzy sądowniczej do wykonywania jej obowiązków bez nieuzasadnionej ingerencji, a tym samym do zachowania praworządności i podziału władzy. Według Rządu nie było zatem konieczne przeprowadzanie trzeciego etapu testu, opracowanego w wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (*op. cit.*), związanego z rozpatrzeniem, czy naruszenia zostały skutecznie zbadane.

194. Rząd podkreślił, że wszyscy sędziowie w Polsce, w tym zasiadający w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, zostali powołani przez Prezydenta na wniosek KRS na czas nieokreślony. Prezydent nie był związany rekomendacją KRS w tym znaczeniu, że mógł zrezygnować z powołania wskazanej przez nią osoby. Prezydent nie mógł jednak powołać osoby, która nie była rekomendowana przez KRS. 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.

195. 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.

196. Ponadto Konwencja nie przewiduje obowiązku stosowania określonego trybu powoływania sędziów do sądów znajdujących się na najwyższym poziomie 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 współzależności między władzami. Pewna współzależność między trzema gałęziami władzy jest nie tylko nieunikniona, ale wręcz konieczna, w takich granicach, aby poszczególne rodzaje władz nie ingerowały nadmiernie w obszary funkcji i kompetencji należące do pozostałych gałęzi. Układającym się Stronom należy zatem „przyznać pewien margines uznania w związku z tymi kwestiami, ponieważ władze krajowe są zasadniczo w stanie lepiej niż Trybunał ocenić, w jaki sposób najlepiej realizować interesy sprawiedliwości i praworządności ze wszystkimi ich sprzecznymi elementami”.

197. Rząd podkreślił, że zmiany dokonane w sposobie wyboru członków KRS i zakończenia ich kadencji ustalone przed 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. Wprowadzenie tych zmian mieści się w zakresie marginesu uznania polskiego ustawodawcy, ograniczonej jedynie przepisami konstytucyjnymi odnoszącymi się do KRS. Artykuł 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji przewiduje bowiem wybór członków mających wejść w skład 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 członka KRS należącego do kategorii przedstawicieli środowiska sędziowskiego, nie ma jednak mowy o jakichkolwiek zasadach wyboru sędziów do KRS. Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji tryb tego wyboru ma być określony w ustawie. Wybory dokonane przez przedstawicieli sądownictwa nie zostały unieważnione, jednak pogląd, że zgromadzenia sędziów są jedynymi właściwymi organami dokonującymi wyboru, jest nieuprawniony 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 analogicznego precyzyjnego przepisu w odniesieniu do sędziów mających wejść w skład rady.

198. Zdaniem Rządu oznacza to, że Konstytucja nie przewiduje żadnego szczególnego trybu wyboru sędziów zasiadających w KRS. Taki sposób uregulowania tej sprawy został przez ustawodawcę świadomie wybrany w celu dookreślenia go na poziomie ustawy. Uzasadnione było zatem uregulowanie tej kwestii w granicach marginesu uznania ustawodawcy. W tym względzie Konstytucja przewiduje pewną minimalną liczbę 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. Wysoki poziom większości kwalifikowanej wymagany do wyboru członków KRS będących sędziami odróżnia sposób ich wyboru od członków będących posłami. W tym drugim przypadku wybory odbywają się zwykłą większością głosów.

199. 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 interpretacji 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.

200. Zdaniem Rządu reforma KRS i Sądu Najwyższego została przeprowadzona zgodnie z Konstytucją i ustawodawstwem krajowym. W szczególności zmiany w sposobie wyboru sędziów zasiadających w KRS miały na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 5/17; zob. paragraf 109 powyżej), w którym uznano, że zarówno indywidualny charakter kadencji sędziów zasiadających w KRS, jak i sposób ich powoływania są niezgodne z konstytucją. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że poprzedni system doprowadził do zróżnicowania siły głosu sędziów z różnych szczebli systemu sądownictwa, co oznaczało, że wybory nie były równe, a oddane głosy miały różną wagę w zależności od pozycji danego sądu w strukturze systemu. Rząd nie zgodził się z zarzutem skarżącej, że nowi członkowie KRS są powiązani z władzami i utrzymywał, że nowy system wzmocnił przejrzystość wyborów 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.

201. Rząd powtórzył, że nawet w wyroku z dnia 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 dla państw członkowskich. Choć w swoim orzeczeniu 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 dnia 24 czerwca 2019 r. (C-619/18), dotyczącym niezawisłości Sądu Najwyższego, w którym TSUE podkreślił zasadę nieusuwalności sędziów. Zatem interpretacja wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. prowadząca do wniosku, że można było pozbawić sędziów i właściwy sąd prawa do orzekania, jest niedopuszczalna. Taka wykładnia byłaby sprzeczna z podstawową zasadą Unii Europejskiej – zasadą nieusuwalności sędziów.

202. Rząd podkreślił, że nie doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego w procesie powoływania sędziów Sądu Najwyższego. Wszelkie wątpliwości dotyczące Izby Dyscyplinarnej 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 115–117 powyżej).

203. Wreszcie, zdaniem Rządu, Prezydent nie naruszył Konstytucji, wydając obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, ponieważ taka decyzja była jedną z jego konstytucyjnych prerogatyw i nie wymagała kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

(a) Podmioty zgłaszające interwencję strony trzeciej

(i) Rzecznik Praw Obywatelskich RP

204. Rzecznik Praw Obywatelskich RP („Rzecznik”) podkreślił, że w sprawie ujawniono systemowe i celowe 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.

205. 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 wyborczy członków KRS; c) działalność nowej KRS po jej utworzeniu.

206. 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 107 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 nominacji 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 na 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).

207. 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 ściganych 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.

208. Proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego również był wadliwy i został przeprowadzony z rażącym naruszeniem 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 sędziowskie w SN został zbojkotowany przez wszystkie zawody prawnicze w Polsce, gdyż o czterdzieści cztery stanowiska ubiegało się zaledwie 216 kandydatów. KRS przeprowadziła pobieżny proces naboru oparty głównie na materiale przedstawionym przez samych kandydatów i poświęcając kilkanaście minut na jednego przesłuchiwanego kandydata. W rezultacie KRS rekomendowała tylko tych kandydatów, którzy byli związani z władzami i mieli ich poparcie. Ponadto uchwały KRS rekomendujące niektórych kandydatów na stanowiska w Sądzie Najwyższym zostały zaskarżone przez odrzuconych kandydatów. Mimo że Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie szeregu takich uchwał, Prezydent kontynuował działania i wręczył akty powołania kandydatom rekomendowanym przez KRS, 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.

209. 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.

210. Wreszcie Rzecznik podniósł, że zasada pewności prawa i gwarancja nieusuwalności sędziów nie mogą stanowić usprawiedliwienia i zapewniać ochrony dla celowego i systemowego naruszenia prawa przez władze krajowe. Systemowy wymiar zmian wprowadzonych w polskim prawie objął cały wymiar sprawiedliwości; na przykład Trybunał Konstytucyjny przestał spełniać swoją rolę i jest wykorzystywany do legitymizacji działań niezgodnych z Konstytucją. Rzecznik zaproponował zróżnicowanie skutków odmowy uznania za ważne sprawujące urzędy sędziów Sądu Najwyższego osób powołanych niezgodnie z prawem 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

211. 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 władz, 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 proceduralne 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 dnia 19 listopada 2019 r. (zob. paragraf 164 powyżej).

212. Interwenient stoi na stanowisku, że od 2015 r. rząd polski przyjął i wdrożył szereg środków legislacyjnych i politycznych, które poważnie podważyły niezależność sądownictwa. Władze upolitycyziły proces powoływania członków KRS w następstwie ustawy nowelizującej z 2017 r., która dała Sejmowi prawo do powoływania piętnastu członków rady wywodzących się ze środowiska sędziowskiego, chociaż Konstytucja wyraźnie przyznała Sejmowi i Senatowi 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 ostatnich sześciu miesięcy powołanych przez Ministra Sprawiedliwości na 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.

213. 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.

214. W odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego interwenient stwierdził, że w jej skład wchodzi wyłącznie sędziowie wybrani z rekomendacji nowej KRS. Prezes Izby Dyscyplinarnej został powołany

przez Prezydenta RP w lutym 2019 roku. Nowa Izba uzyskała uprawnienia do orzekania w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom, w tym uprawnienia do wznowienia zakończonych postępowań dyscyplinarnych. Postępowanie to musiało zostać wszczęte przez KRS i mogło skutkować usunięciem sędziego z urzędu.

215. Interwenient stwierdził, 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”, jak wymaga tego Konwencja.

1. Ocena Trybunału

(a) Zasady ogólne

216. 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.

217. Co się tyczy pojęcia „sąd”, 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).

218. W odniesieniu do pojęcia „ustanowiony” Trybunał odniósł się do celu tego wymogu, jakim była ochrona sądownictwa przed bezprawnym wpływem z zewnątrz, w szczególności ze strony władzy wykonawczej, ale również ze strony ustawodawcy lub samej władzy sądowniczej. W związku z tym stwierdził, że proces powoływania sędziów w sposób oczywisty stanowi nieodłączny element pojęcia „ustanowiony ustawą” i wymaga ścisłej kontroli. Naruszenia prawa regulującego proces powoływania sędziów mogą sprawić, że udział danego sędziego w rozpoznawaniu sprawy będzie „nieprawidłowym” (*ibid.*, §§ 226–227).

219. W odniesieniu do sformułowania „ustawą” Trybunał wyjaśnił, że trzeci element oznacza również „sąd ustanowiony zgodnie z ustawą”. 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).

220. Następnie Trybunał zbadał współzależność między wymogami „niezawisłości”, „bezstronności” i „sądu ustanowionego ustawą”. Trybunał zauważył, że chociaż prawo do „sądu ustanowionego ustawą” jest autonomicznym prawem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji, w orzecznictwie Trybunału została wskazana bardzo bliska współzależność między tym konkretnym prawem a gwarancjami „niezawisłości” i „bezstronności”. Wymogi instytucjonalne wynikające z art. 6 ust. 1 mają wspólny łącznik w tym, że kierują się one celem, jakim jest przestrzeganie podstawowych zasad praworządności i podziału władz. Trybunał uznał, że przy badaniu pod względem wymogu „sądu ustanowionego ustawą” należy systematycznie sprawdzać, czy zarzucana nieprawidłowość w danej sprawie była na tyle poważna, by podważać wyżej wymienione podstawowe zasady i naruszać niezawisłość danego sądu (*ibid.*, §§ 231–234).

221. 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).

222. 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.*, §§ 244–245).

223. 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 władz. 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).

224. Po trzecie, kontrola przeprowadzona przez sądy krajowe, o ile ma miejsce, co do skutków prawnych (w kontekście praw jednostki wynikających z Konwencji) naruszenia krajowego przepisu dotyczącego powołania na urzędy sędziowskie, odgrywa znaczącą rolę przy ustalaniu, czy takie naruszenie stanowiło naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, a zatem sama stanowi część 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

225. W niniejszej sprawie zarzucane naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą” dotyczy Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, utworzonej po niedawnej reorganizacji polskiego systemu sądownictwa. W szczególności skarżąca zarzuciła, 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.

226. W związku z tym Trybunał zbada, czy fakt, że sprawa skarżącej była rozpoznawana przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego – sąd, do którego w ramach kwestionowanej procedury zostali powołani wszyscy zasiadający w niej sędziowie – spowodował naruszenie prawa skarżącej do „sądu ustanowionego ustawą”. Dokona tego w świetle trzystopniowego testu wypracowanego przez Trybunał w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (*ibid.*, § 243).

(ii) Czy doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego?

227. W ramach pierwszego elementu testu Trybunał musi ustalić, czy w procedurze powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego naruszono właściwe przepisy prawa krajowego.

Strony wyrażają rozbieżne stanowiska w tej kwestii. Na poparcie swoich argumentów strony przytoczyły sprzeczne poglądy wyrażone z jednej strony przez Sąd Najwyższy, a z drugiej przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach wydanych w latach 2017–2020.

228. Skarżąca w dużej mierze opiera się na tezach Sądu Najwyższego zawartych w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. i jego uchwale interpretacyjnej wydanej w składzie połączonych izb z dnia 23 stycznia 2020 r., podkreślając, że sąd ten wyraźnie stwierdził fundamentalne naruszenie prawa krajowego i międzynarodowego oraz zasad praworządności, podziału władz i

niezależności sądownictwa w procesie powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej.

W szczególności skarżąca wskazała, że prawo krajowe zostało naruszone, po pierwsze, w wyniku 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 kandydatów na urzędy sędziów Sądu Najwyższego oraz przedstawienie Prezydentowi rekomendacji wybranych osób spowodowało naruszenie procedury powoływania sędziów. Skarżąca twierdziła również, że zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego, prawo krajowe zostało po raz drugi naruszone przez Prezydenta RP w związku z wydaniem przez niego obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, co czyniło nieważnym *ab initio* powołanie przez niego kandydatów przedstawionych wcześniej przez KRS (zob. paragrafy 188–189 powyżej).

229. Rząd ze swojej strony wskazał, że reforma KRS i Sądu Najwyższego została przeprowadzona zgodnie z Konstytucją i prawem 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 108–111 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 203 powyżej).

W odniesieniu do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. Rząd wskazał, że zawarte w niej 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 115–117 i 202 powyżej), w którym uznano, że uchwała była niezgodna z kilkoma przepisami konstytucyjnymi.

230. Skonfrontowany z dwoma zasadniczo przeciwstawnymi stanowiskami polskich sądów stojących najwyżej w polskiej strukturze sądownictwa, co do tego, czy doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, Trybunał podkreśla, jak to wielokrotnie czynił już wcześniej, 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 nieuzasadnione

(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).

231. Zadaniem Trybunału w niniejszej sprawie nie jest zatem rozstrzyganie 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”.

232. 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. Lektura przytoczonych wyżej przepisów prowadzi do wniosku, że 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 *sine qua non* powołania na urząd sędziego (zob. art. 179 Konstytucji w paragrafie 59 powyżej). Prezydent nie może powołać sędziego, który nie uzyskał rekomendacji KRS, a jednocześnie, jak twierdzi Rząd, może nie powołać sędziego, który taką rekomendację uzyskał.

233. Sama KRS jest organem konstytucyjnym, którego podstawową rolą, 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 ustroj, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa (zob. paragraf 59 powyżej).

234. Jak wspomniano powyżej, skarżąca twierdzi przede wszystkim, 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.

235. Na wstępie Trybunał zauważa, że ustawa, której dotyczy zarzut naruszenia, stanowi nieodłączną część regulacji prawnych dotyczących reorganizacji polskiego sądownictwa zainicjowanej przez rząd w 2017 r. i z tego względu należy ją postrzegać nie w oderwaniu, lecz 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 licznych postępowań przed TSUE (zob. także paragrafy 177–178 powyżej).

236. 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 109 i 197 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 107 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 200 powyżej).

237. Trybunał zgadza się, że cel i ogólne motywy wprowadzenia nowego modelu wyboru sędziów do KRS można na pierwszy rzut oka uznać za zasadne. Jednocześnie samego uzasadnienia nie można uznać za

wystarczające, aby wytłumaczyć całkowite odwrócenie przez Trybunał Konstytucyjny jego wcześniejszej linii orzeczniczej, ponieważ nie opiera się ono, jak podkreślono powyżej, na należycie przeprowadzonej ocenie, uwzględniającej w sposób wyważony sprzeczne interesy wchodzące w grę, jak wymaga tego Konwencja (zob. paragraf 230 powyżej).

238. 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. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18, §§ 8–35, 7 maja 2021 r. (jeszcze nieostateczny); zob. także paragraf 112 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 59 powyżej).

239. 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 wymiarowi sprawiedliwości 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 swoje ocenie Trybunał Konstytucyjny nie wziął pod uwagę orzecznictwa dotyczącego Konwencji ani podstawowych zasad Konwencji dotyczących praworządności, podziału władz i niezależności sądownictwa – zasad, które są również ugruntowane w Konstytucji RP i które były ewidentnie 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.

240. 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.

241. 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 r. o KRS, która prowadziłaby do zmiany procedury wyboru jej członków wywodzących się ze środowiska sędziowskiego i ustanowienia kontroli politycznej nad tą procedurą (zob. paragraf 136 powyżej).

242. 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”. Zalecił, aby projektowana nowelizacja „została ponownie rozważona w całości oraz odstąpienie przez autorów projektu od działań mających na celu jego przyjęcie” (zob. paragraf 128 powyżej).

Natomiast Komisja Wenecka stwierdziła, że dokładny skład rad sądowych jest różny, ale powszechnie przyjmuje się, że co najmniej połowę członków rady powinni stanowić sędziowie wybrani przez osoby na równorzędnych stanowiskach. 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 „biorąc pod uwagę, że sześciu innych członków KRS to parlamentarzyści, a czterech innych to członkowie z urzędu lub mianowani przez Prezydenta RP”. Zaleciła, aby sędziowie-członkowie Rady byli wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, jak przewidywała ustawa o KRS z 2011 r. (zob. paragraf 140 powyżej).

243. 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 KRS 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 144 powyżej).

244. 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 wizycie 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 piętnastu członków Rady było wybieranych przez sędziów (zob. paragraf 127 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 135 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 prawnicze (zob. paragrafy 147–148 powyżej).

245. 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 wartościom, które reprezentuje (zob. paragrafy 175–176 powyżej).

246. 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 Dyscyplinarnej i Izby Nadzwyczajnej, które w przeciwieństwie do wszystkich innych izb nie podlegały Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego i otrzymały znaczną autonomię, odrębny, niezależny budżet i strukturę, a także, co nie mniej ważne, wyższe wynagrodzenia.

W jednomyślnej 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 153–160 powyżej).

247. Podobnie jak w przypadku ustawy nowelizującej z 2017 r., jeszcze przed jej wejściem w życie Komisja Wenecka wyraziła swoje obawy dotyczące ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym i Izbie Dyscyplinarnej, w sprawozdaniu przyjętym w dniu 11 grudnia 2017 r. Uznała, że planowane utworzenie nowych izb – Izby Dyscyplinarnej i 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 RP, co jest sprzeczne z samą ideą podziału władzy i niezawisłości sędziowskiej określonej w art. 10 i 173 Konstytucji RP (zob. paragraf 140 powyżej). Podobne stanowiska zostały wyrażone później, po wejściu Ustawy w życie, przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy i Komisarza Praw Człowieka Rady Europy (zob. paragrafy 135 i 137–138 powyżej).

248. Na poziomie krajowym te same obawy i poważne wątpliwości co do tego, czy Izba Dyscyplinarna, biorąc pod uwagę zaangażowanie KRS w procedurę powoływania sędziów i specyfikę tego organu, stanowiły podstawę do skierowania do TSUE wniosków Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w trzech sprawach. Wnioski zostały złożone w sierpniu i wrześniu 2018 r. (zob. paragrafy 46 i 71 powyżej).

249. W dniu 19 listopada 2019 r. TSUE, po uzyskaniu opinii rzecznika generalnego Tanchewa stwierdzającej, że Izba Dyscyplinarna nie spełniła wymogów niezależności określonych w art. 47 Karty, i przypominającej, że wykładnia art. 47 znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału na podstawie art. 6 ust. 1, wydał orzeczenie w trybie prejudycjalnym, w którym powtórzył elementy istotne dla sądu odsyłającego w ramach jego

własnej oceny (zob. paragraf 164 powyżej). Wskazówki sformułowane przez TSUE można podsumować następująco:

(1) Chociaż sam fakt powołania sędziów Izby Dyscyplinarnej przez Prezydenta RP, nie rodzi 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, to w dalszym ciągu należało zapewnić, aby materialne warunki oraz szczegółowe zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu tych sędziów były takie, że można wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tych sędziów od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nimi interesów.

(2) 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 zaś, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu. 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. 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 taki wniosek o powołanie na stanowisko.

(3) 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.

(4) Okoliczności powołania członków tego organu oraz sposób, w jaki organ faktycznie wykonywał swoje zadania, mają znaczenie dla tej oceny.

(5) Niezależnie od przeprowadzenia badania okoliczności, w jakich zostali powołani nowi sędziowie Izby Dyscyplinarnej, oraz roli odgrywanej w tym zakresie przez KRS, należało wziąć pod uwagę także inne czynniki charakteryzujące wspomniany organ, takie jak wyłączna właściwość w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, fakt, że w skład Izby Dyscyplinarnej mogą wchodzić wyłącznie nowo powołani sędziowie, z wykluczeniem tym samym sędziów pełniących już urząd na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, oraz szczególnie wysoki stopień autonomii w ramach tego sądu.

250. W odniesieniu do stosowania art. 47 Karty i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 (zob. paragrafy 152 i 164 powyżej), TSUE orzekł, co następuje:

„Artykuł 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 należy interpretować w ten sposób, że stoją one 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.

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”.

251. 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 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 72 i 75 powyżej), Sąd Najwyższy dokonał szerokiej analizy przepisów krajowych w świetle wytycznych TSUE oraz orzecznictwa na gruncie art. 6 Konwencji (zob. paragrafy 71–86 powyżej).

252. 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, fundamentalnych nie tylko dla realizacji prawa do sądu, ale także fundamentalnych dla realizacji obowiązków państwa członkowskiego wynikających z prawa Unii. W jego ocenie nowej interpretacji nie wzmacnia stanowisko wyrażone w literaturze prawniczej, a ów 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 73 powyżej).

253. 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 władz, 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.

254. 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 80 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 81 powyżej).

255. Jeśli chodzi o Izbę Dyscyplinarną, Sąd Najwyższy kierował się wskazówkami TSUE zawartymi w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. i przyjrzał się poszczególnym elementom. Uznał, że oceniane samodzielnie nie rozstrzygają one o niezachowaniu przez tę izbę standardów określonych w art. 47 Karty, art. 6 Konwencji i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jednak, gdy zestawia się łącznie takie okoliczności jak:

- (i) izba została utworzona od podstaw;
- (ii) składa się z osób, których związki z władzą ustawodawczą albo wykonawczą są bardzo silne i które przed powołaniem były beneficjentami zmian w wymiarze sprawiedliwości;
- (iii) izba uzyskała szeroką autonomię w Sądzie Najwyższym, z odrębną strukturą i jurysdykcją, która obejmowała kompetencje odebrane innym sądom i innym izbom Sądu Najwyższego; oraz
- (iv) fakt, że jej członkowie byli wybierani i rekomendowani do nominacji sędziowskich przez KRS, która nie była niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej;

to wynika z nich jasny i jednoznaczny wniosek, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu powyższych przepisów.

256. Powyższe wnioski dotyczące braku niezależności KRS oraz braku posiadania przymiotu „sądu” przez Izbę Dyscyplinarną zostały w pełni poparte przez Sąd Najwyższy w składzie pięćdziesięciu dziewięciu sędziów połączonych Izb Cywilnych, Karnych i Ubezpieczeń Społecznych, w uchwale interpretacyjnej z dnia 23 stycznia 2020 r. W tym kontekście należy zauważyć, że uchwała ta została podjęta w wyniku rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, spowodowanej w szczególności

uchwałą Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która w przeciwieństwie do powyższej uchwały z dnia 5 grudnia 2019 r. wąsko zinterpretowała skutki wynikające z orzeczenia TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. dla Izby Dyscyplinarnej (zob. paragrafy 48–50 i 89 powyżej).

257. 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 sędziego powołanego 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 89–105 powyżej).

Te wnioski wyjaśnione w obszernym uzasadnieniu wyprowadzono po wnikliwej, szczegółowej 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 93–94 powyżej).

258. 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 państwa prawnego (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.

259. 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 (zob. paragraf 231 powyżej). Jednakże art. 32 ust. 1 Konwencji przyznał Trybunałowi 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 wynikające z Konwencji (zob. paragraf 230 powyżej).

260. 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 władz (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson, op. cit.*, §§ 232–233).

261. 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 Izby Dyscyplinarnej. 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 116 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

bezsronnego podejmowania decyzji, a zatem jest przesłanką bezsronności. 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 Astráðsson, op. cit.*, §234 i cytowane tam orzecznictwo).

262. Biorąc pod uwagę oczywisty brak wszechsronnej, wyważonej 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 Dyscyplinarnej (zob. paragraf 259 powyżej).

263. 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 zawieszono prerogatywę Sądu Najwyższego do wydawania uchwał dotyczących zgodności z prawem krajowym lub międzynarodowym albo orzecznictwem sądów międzynarodowych składu KRS, procedury przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na sędziów przeprowadzanej przez ten organ oraz prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów (zob. paragraf 119 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 orzeczeniu 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 120–121 powyżej).

Na koniec Trybunał pragnie zauważyć na marginesie, że w składzie Trybunału Konstytucyjnego, który wydał wszystkie cztery wyżej wymienione orzeczenia z 20 czerwca 2017 r. oraz 28 stycznia, 20 i 21 kwietnia 2020 r., znajdował się sędzia M.M. (zob. paragrafy 112, 116 i 120 powyżej), którego własne powołanie do Trybunału Konstytucyjnego budziło wątpliwości co do jego zgodności z prawem i którego udział w składzie Trybunału Konstytucyjnego był przedmiotem oceny Trybunału co do tego, czy skład ten spełniał kryteria „sądu ustanowionego ustawą” w wyroku wydanym przez Trybunał w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (op. cit.).

264. 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. oraz wnioski tego sądu co do sprzeczności z prawem procedury powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej – 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 w niniejszej sprawie doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego dla celów pierwszego kroku testu *Ástráðsson*.

265. Skarżąca zarzuciła drugie 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 189 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 97 i 122–125 powyżej). Biorąc jednak pod uwagę, że, jak ustalono powyżej, proces powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej był z natury wadliwy ze względu na zaangażowanie KRS jako organu pozbawionego niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, 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 naruszenie prawa krajowego dotyczyło podstawowej zasady procedury powoływania sędziów?

266. 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 w wymiar sprawiedliwości oraz czy naruszenie to podważało samą istotę prawa do „sądu ustanowionego ustawą” (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, op. cit., §§ 226 i 255).

267. Proces powoływania sędziów może być podatny na taką nieuzasadnioną ingerencję, i stwierdza, że 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).

268. W tym kontekście Trybunał wskazuje również na następujące stanowisko zawarte w orzeczeniu 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”.

269. 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, 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 nie jest w stanie wypełniać swojego konstytucyjnego obowiązku stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. paragrafy 240–245 powyżej).

270. W tym kontekście Trybunał uważa również za istotne uwzględnienie okoliczności, w jakich ukonstytuowała się nowa KRS.

271. 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 wskazał interwenient, polski Rzecznik Praw Obywatelskich, wybory zostały najwyraźniej zbojkotowane przez środowisko prawnicze, ponieważ tylko osiemnastu kandydatów ubiegało się o piętnaście stanowisk do nowej KRS (zob. paragraf 206 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 212 powyżej). Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (zob. paragraf 29 raportu z 28 czerwca 2019 r. w paragrafie 135 powyżej) oraz ENCJ (zob. paragraf 175 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.

272. 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 77–79 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 100 powyżej).

273. Wydaje się również, że pewne kontrowersje wzbudził początkowy brak ujawnienia list poparcia przez władze wykonawcze, 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, skład KRS został wybrany 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 176 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 78 i 96 powyżej oraz oświadczenie podmiotu zgłaszającego interwencje strony trzeciej w paragrafie 207 powyżej).

274. Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdza, że na mocy ustawy nowelizującej z 2017 r., która pozbawiła gremia sędziowskie prawa do powoływania i 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 126–148 i 155–176 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 271–272 powyżej).

275. Jednocześnie na mocy ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. pozbawiono Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego prerogatywy ogłaszania

wolnych stanowisk sędziowskich w tym sądzie, odbierając mu tę prerogatywę na rzecz Prezydenta RP. Chociaż Trybunał nie uznał za konieczne ustalenia, czy obwieszczenie przez Prezydenta wolnych stanowisk sędziowskich w Izbie Dyscyplinarnej było sprzeczne z prawem krajowym (zob. paragraf 265 powyżej), należy zauważyć, że pozbawienie Pierwszego Prezesa SN tej prerogatywy dodatkowo osłabiło udział wymiaru sprawiedliwości w procesie powoływania sędziów, w szczególności powoływania sędziów do Sądu Najwyższego.

276. Oceniając wszystkie powyższe okoliczności łącznie, Trybunał stwierdza, że naruszenie prawa krajowego, które stwierdził powyżej, wynikające z nieprzestrzegania zasady podziału władzy i niezależności sądownictwa, w sposób nieodwracalny skaziło kwestionowaną procedurę powołania, ponieważ w konsekwencji tego naruszenia rekomendacja kandydatów na sędziów do Izby Dyscyplinarnej – warunek konieczny powołania przez Prezydenta RP – została powierzona KRS, organowi, który nie zapewnia wystarczającej gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. 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.

277. Podsumowując, naruszenia procedury powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej były tak poważne, że naruszały samą istotę prawa 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?*

278. Rząd uznał, że nie jest konieczne przeprowadzenie trzeciej części testu (zob. paragraf 193 powyżej). Ani Rząd, ani skarżąca nie twierdzili, że w prawie polskim istniała procedura, zgodnie z którą skarżąca mogła zakwestionować zarzucane uchybienia w procedurze powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

279. Trybunał stwierdza, że nie było takiej procedury bezpośrednio dostępnej dla skarżącej. W związku z tym nie przewidziano żadnych środków odwoławczych (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, op. cit., §248).

(v) *Wnioski ogólne*

280. Trybunał ustalił, że doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, które wywarło negatywny wpływ na podstawowe zasady procedury powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, ponieważ powołanie nastąpiło na podstawie rekomendacji KRS,

ustanowionej na mocy ustawy nowelizującej z 2017 r., tj. organu, który nie dawał już wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej lub wykonawczej.

Nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów niweczą legitymację Izby Dyscyplinarnej 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.

281. W świetle powyższego oraz mając na uwadze swoją ogólną ocenę w ramach trzystopniowego testu przedstawionego powyżej, Trybunał stwierdza, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, która rozpoznawała sprawę skarżącą, nie była „sądem ustanowionym ustawą”.

282. W związku z tym doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w tym zakresie.

IV. ZARZUCANE NARUSZENIA ARTYKUŁU 6 UST. 1 KONWENCJI W ZAKRESIE PRAWA DO NIEZAWISŁEGO I BEZSTRONNEGO SĄDU

283. Skarżąca zarzuciła, 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.

284. 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 Dyscyplinarnej 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 280–281 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 227–280 powyżej) i nie wymaga ono dalszego badania.

V. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

285. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

A. Szkoda

286. Skarżąca domagała się kwoty 135 000 euro z tytułu szkody majątkowej i 25 000 euro tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową.

287. Rząd zakwestionował roszczenia i uznał je za nadmierne.

288. Trybunał nie dostrzega związku przyczynowego między stwierdzonym naruszeniem a rzekomą szkodą majątkową; dlatego odrzuca to roszczenie. Z drugiej strony przyznaje skarżącej 15 000 euro z tytułu szkody niemajątkowej, plus wszelkie należne podatki.

B. Koszty i wydatki

289. Skarżąca, reprezentowana przez adwokata z wyboru, i której przyznano pomoc prawną, domagała się również 420 euro tytułem zwrotu kosztów i wydatków poniesionych przed Trybunałem.

290. Rząd uznał, że roszczenia skarżącej należy odrzucić jako bezpodstawne.

291. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, skarżący jest uprawniony do zwrotu kosztów i wydatków tylko w zakresie, w jakim zostało wykazane, że zostały one rzeczywiście i w sposób konieczny poniesione oraz są w rozsądnych granicach kwotowych. W niniejszej sprawie, mając na uwadze posiadane dokumenty oraz powyższe kryteria, Trybunał uznaje za uzasadnione przyznanie – oprócz kwoty 850 euro otrzymanej w ramach systemu pomocy prawnej Trybunału – żądanej kwoty w całości, powiększonej o wszelkie podatki, które mogą obciążać skarżącą.

C. Odsetki za zwłokę

292. Trybunał za słuszne uznaje wyznaczenie wysokości odsetek za zwłokę na podstawie marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYN TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *Uznaje* skargę za dopuszczalną;
2. *Orzeka*, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji;
3. *Orzeka*,
 - (a) że pozwane Państwo ma wypłacić skarżącej, w ciągu trzech miesięcy od dnia, w którym wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, następujące kwoty, które mają być przeliczone na walutę pozwanego Państwa po kursie obowiązującym w dniu rozliczenia:

WYROK W SPRAWIE RECZKOWICZ przeciwko POLSCE

- (i) 15 000 EUR (piętnaście tysięcy euro) plus wszelkie należne podatki, z tytułu szkód niemajątkowych;
- (ii) 420 EUR (czterysta dwadzieścia euro) plus wszelkie podatki, którymi może zostać obciążona skarżąca, z tytułu kosztów i wydatków;
- (b) że od momentu upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu uregulowania należności, należne będą odsetki zwykłe od określonych powyżej kwot, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;

4. *Oddala* pozostałą część roszczenia skarżącej o słuszne zadośćuczynienie.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie w dniu 22 lipca 2021 r., zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Renata Degener
Kancierz

Ksenija Turković
Przewodniczący

Zgodnie z Artykułem 45 ust. 2 Konwencji oraz Regulą 74 § 2 Regulaminu Trybunału, do niniejszego wyroku dołączono opinię odrębną sędziego Wojtyczka.

K.T.U.
R.D.

ZGODNA OPINIA SĘDZIEGO WOJTYCZKA

Chociaż zgadzam się z rozstrzygnięciem w niniejszej sprawie, mam zastrzeżenia co do jego uzasadnienia.

Powaga niniejszej sprawy wynika z faktu, że obejmuje ona najważniejsze aspekty reform sądownictwa w Polsce, a zatem stwarza możliwość wyjaśnienia w sposób kompleksowy i systemowy niemal wszystkich istotnych kwestii związanych z tymi reformami.

1. Zastosowanie kryteriów ustanowionych w wyroku Wielkiej Izby *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*

1.1. W przedmiotowej sprawie Trybunał postanowił zastosować test opracowany w wyroku *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* ([WI], skarga nr 26374/18, wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r.). Test ten został opracowany, aby zmierzyć się z niektórymi rodzajami nieprawidłowości w powoływaniu sędziów, ale nie jest tak naprawdę dostosowany do sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie, gdzie problemy z Izbą Dyscyplinarną są wielowymiarowe i dotyczą wielu innych kwestii, takich jak jej organizacja i funkcjonowanie.

1.2. Zgodnie z metodologią opracowaną w wyroku *Guðmundur Andri Ástráðsson*, pierwszą kwestią, którą należy się zająć, jest to, czy doszło do oczywistego naruszenia **prawa krajowego**. Aby odpowiedzieć na to pytanie, trzeba przede wszystkim zidentyfikować i precyzyjnie określić jedną lub większą liczbę zasad prawnych, które zostały naruszone. Nie można stwierdzić naruszenia prawa bez wyjaśnienia, które zasady prawne zostały naruszone. Zwracam uwagę, że taka zasada prawna została wyraźnie określona w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18, § 277, wyrok z dnia 7 maja 2021 r.).

Zagadnienie to ma znaczenie dla ustalenia zakresu sprawy, jej skutków prawnych oraz prawidłowego wykonania wyroku (zob. pkt 2 poniżej).

1.3. W swoim wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (op. cit.) Trybunał, stosując pierwszy element testu (dla określenia czy nastąpiło oczywiste naruszenie prawa krajowego), odniósł się do tej kwestii w jednym paragrafie. Było to w pełni przekonujące. Uzasadnienie w niniejszej sprawie jest w tej kwestii wewnętrznie sprzeczne. Potrzeba trzydziestu dziewięciu paragrafów, aby wykazać, że doszło do naruszenia prawa krajowego i że to naruszenie było oczywiste. Naruszenie, które wymaga trzydziestu dziewięciu paragrafów uzasadnienia jego wystąpienia, nie wydaje się być oczywiste.

1.4. Trybunał opiera się na następującym zastrzeżeniu (paragraf 231, zob. także paragraf 259):

„Zadaniem Trybunału w niniejszej sprawie nie jest zatem rozstrzyganie istniejącego sporu w przedmiocie stanowisk co do stosowania i interpretacji prawa krajowego ani zastępowanie sądów krajowych w ocenie obowiązujących przepisów (...)”

Niemniej jednak, w okolicznościach niniejszej sprawy nie było innej możliwości niż postąpić dokładnie odwrotnie i w rzeczywistości Trybunał rozstrzygnął ten konflikt (zob. na przykład paragraf 262).

1.5. Najistotniejsza argumentacja przemawiająca za stwierdzeniem naruszenia prawa krajowego została przedstawiona w paragrafach 237, 238 i 239. Trybunał przywiązuje zasadnicze znaczenie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2007 r. (K 25/07) i zawartych w nim *obiter dicta*.

Wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. (K 25/07) rozstrzygnął kwestię zgodności z Konstytucją niektórych nowo wprowadzonych przepisów zakazujących równoczesnego zajmowania niektórych stanowisk w sądownictwie z członkostwem w KRS. Trybunał Konstytucyjny nie musiał rozstrzygać kwestii, w jaki sposób należy wybierać członków KRS. Pogląd, że zgodnie z Konstytucją sędziowie zasiadający w KRS muszą być wybierani przez gremia sędziów, był jedynie *obiter dictum*. Kwestia ta nie została dogłębnie zbadana i nie przedstawiono argumentów na poparcie tego poglądu, co jest zrozumiałe, ponieważ w tym czasie nikt nie twierdził, że możliwa jest inna interpretacja art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Do 2016 r. panowała w Polsce powszechna zgoda, że sędziowie wybrani do KRS powinni być wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Pytanie, czy jest to jedyna możliwa wykładnia art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, nie zostało tak naprawdę nigdy postawione i na pewno nie było wówczas przedmiotem dyskusji.

W paragrafie 237 Trybunał stwierdza, co następuje:

„(...) Jednocześnie samego uzasadnienia nie można uznać za wystarczające, aby wytłumaczyć całkowite odwrócenie przez Trybunał Konstytucyjny jego wcześniejszej linii orzeczniczej, ponieważ nie opiera się ono, jak podkreślono powyżej, na należytej przeprowadzonej ocenie, uwzględniającej w sposób wyważony sprzeczne interesy wchodzące w grę, jak wymaga tego Konwencja (zob. paragraf 230 powyżej)”.

Trudno tu dostrzec „całkowite odwrócenie jego wcześniejszej linii orzeczniczej”. Jak wskazano powyżej, Trybunał Konstytucyjny wyraził jedynie pogląd jako *obiter dictum*, ale trudno byłoby odnieść się do niego jako do orzecznictwa w tej kwestii.

W paragrafie 238 Trybunał stwierdza dalej, co następuje (podkreślenie dodane):

„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. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18, §§ 8-35, 7 maja 2021 r. (jeszcze nieostateczny); zob. także paragraf 112 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 59 powyżej).**”

Jeśli dobrze rozumiem tę część uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny może jeszcze naprawić wady swojego wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt: K 5/17), pod warunkiem, że: (i) poda silniejsze argumenty za odejściem od poglądu wyrażonego w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt: K 25/07) i uwzględni w sposób wyważony sprzeczne interesy w świetle standardów Konwencji (zob. poniżej pkt 1.8), oraz (ii) skład orzekający składać się będzie z sędziów, których wybór nie jest kwestionowany.

Podejście wypracowane w uzasadnieniu jest problematyczne i pomija najistotniejszy punkt. Problem nie polega na tym, że Trybunał Konstytucyjny w 2017 r. odszedł od wcześniejszego wyroku bez podania wystarczających powodów, ale na tym, że rozstrzygnął on istotne zagadnienie z gruntu prawa konstytucyjnego, podając jednocześnie słabe argumenty na poparcie swojego stanowiska. Gdyby wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. nie został wydany, problem nadal byłby ten sam.

Trybunał Konstytucyjny nie zajął się merytorycznie argumentacją prawną zawartą we wcześniejszym orzeczeniu, ponieważ nie było w nim argumentów co do wyboru sędziów do KRS. Co więcej, chociaż wyroki Trybunału Konstytucyjnego muszą być uzasadnione – i ten obowiązek prawny należy rozumieć jako „należycie uzasadniony” – w krajowym systemie prawnym nie ma przepisu prawnego, który wymagałby od sądów krajowych, aby odchodząc od poglądów wyrażonych we wcześniejszym orzecznictwie, miały podać konkretne powody takiego odejścia. Dodam, że w polskim systemie prawnym orzecznictwo nie jest źródłem prawa, sądy polskie nie czują się związane wcześniejszym orzecznictwem i nierzadko odstępują od poglądów wyrażonych we wcześniejszych wyrokach czy postanowieniach, bez przedstawiania głębszego uzasadnienia takiego odstępstwa.

Argument, że Trybunał Konstytucyjny odstąpił od „ostatecznego orzeczenia, o charakterze powszechnie obowiązującym” opiera się na niezrozumieniu prawa krajowego. Moc wiążąca wyroku Trybunału Konstytucyjnego ograniczona jest do jego sentencji. Jak wyjaśniono w doktrynie, opierając się na orzecznictwie krajowym, „cechy ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej nie dotyczą uzasadnienia wyroku” (L. Garlicki, „Artykuł 190”, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe 2007, t. 5 ust. 6; podobnie A. Mączyński, J. Podkowik, „Art. 190”, w: *Konstytucja RP*, M. Safjan, L. Bosek (red.), t. 2, Warszawa Wyd. C.H. Beck 2016, ss. 1189–1190). Samo *obiter dictum* wyrażone w uzasadnieniu nie jest wiążące. Moc obowiązująca

wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt: K 25/07), w rozumieniu art. 190 Konstytucji, nie została podważona.

Ponadto wskazuję, że w niniejszej sprawie wcześniejsze orzecznictwo krajowe znalazło się w centrum uwagi w niniejszej sprawie, podczas gdy w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce* ugruntowane orzecznictwo krajowe zostało pośrednio uznane za nieistotne (zob. moja opinia odrębna załączona do wyroku w tamtej sprawie, w szczególności punkt 1.2).

1.6. W paragrafie 274 Trybunał wyraża następujący pogląd (podkreślenie dodane):

„Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdza, że na mocy ustawy nowelizującej z 2017 r., która pozbawiła gremia sędziowskie prawa do powoływania i 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”.

Takie sformułowanie sugeruje, że przedmiotowe prawo nie zostało przyznane przez samą Konstytucję w art. 187 ust. 1 pkt 2, a w każdym razie dość wyraźnie wskazuje, że zarzut naruszenia tego przepisu konstytucyjnego nie wydaje się dla Trybunału oczywisty.

1.7. Uzasadnienie Trybunału odwołuje się do różnych standardów międzynarodowych, czasami wywodzących się ze źródeł, które nie zostały jasno określone, a także opinii różnych organów międzynarodowych. Wzmacnia to wrażenie, że Konstytucja jako taka pozwala na różne uprawnione interpretacje w odniesieniu do organu wybierającego sędziów do KRS i że jedynie standardy międzynarodowe ograniczają tę swobodę. Innymi słowy, wydaje się, że gdyby Polska nie była związana Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, możliwe byłyby różne interpretacje Konstytucji. Wskazuję, że takie podejście znacznie osłabia argumentację. Co więcej, opinie różnych organów międzynarodowych dotyczą zgodności ze standardami międzynarodowymi i organy te nie mają mandatu do interpretacji Konstytucji RP.

1.8. W sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* (op. cit., § 251), Trybunał zażądał od sądów krajowych wyważenia sprzecznych interesów przy ocenie konsekwencji prawnych oczywistego naruszenia prawa:

„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. Jeżeli sądy krajowe należycie oceniły 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 (zob. *mutatis mutandis*, *Von Hannover przeciwko Niemcom* (nr 2) [WI], skargi nr 40660/08 i 60641/08, § 107, ETPC 2012, oraz *Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy przeciwko Finlandii* [WI], skarga nr 931/13, § 164, z dnia 27 czerwca 2017 r.). W związku z tym, chociaż sądy krajowe dysponują swobodą uznania przy określaniu, w jaki sposób zachować odpowiednią równowagę, to są one jednak zobowiązane do przestrzegania obowiązków wynikających z Konwencji przy realizacji tego zadania”.

Zgodnie z tym podejściem wyważenie interesów ma miejsce dopiero po stwierdzeniu oczywistego naruszenia prawa krajowego.

W niniejszej sprawie Trybunał – bez uzasadnienia takiego odstępstwa od wcześniejszego orzecznictwa – modyfikuje podejście przyjęte w wyroku *Guðmundur Andri Ástráðsson*. Wymóg zrównoważenia interesów w świetle standardów Konwencji zostaje przeniesiony na inny – wcześniejszy – etap stwierdzenia oczywistego naruszenia prawa krajowego (zob. w szczególności paragrafy 230, 231, 239, 259, 262). To odniesienie do „zrównoważenia interesów” dodatkowo wzmacnia wrażenie, że naruszenie prawa krajowego nie było oczywiste i gdyby Polska nie była związana Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, możliwe byłyby różne interpretacje Konstytucji.

1.9. Uzasadnienie Trybunału wskazuje, że doszło do oczywistego naruszenia prawa (paragraf 264), ale pozostaje niejasne, która(-e) zasada(-y) prawna(-e) została(-y) naruszone. Czy była to zasada wymagająca, aby Trybunał Konstytucyjny, odstępując od wcześniejszego orzecznictwa, zajął się merytorycznie argumentami prawnymi zawartymi we wcześniejszych orzeczeniach (paragraf 238)? Czy był to art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji (paragrafy 233–244)? „Standardy europejskie” (paragraf 240)? Artykuł 6 Konwencji (paragrafy 260 i 264)? Ogólny wymóg dokonania wyważenia sprzecznych interesów w świetle standardów Konwencji (paragrafy 230, 231, 239, 259, 262)? Zasada podziału władzy i niezależności sądownictwa (paragraf 239 i 276)? Jeśli tak, to czy jest to podział władzy i niezależność sądownictwa w rozumieniu Konstytucji RP, czy w rozumieniu Konwencji, czy też innych aktów prawa międzynarodowego? A może doszło do naruszenia wszystkich, a przynajmniej większości z wyżej wymienionych reguł i zasad?

Ponadto, różne odniesienia do ogólnej zasady niezawisłości sądownictwa prowadzą nas do istoty prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu, gwarantowanego przez art. 6, kwestii omówionej odrębnie w paragrafach 283–284.

1.10. Podsumowując tę część mojej opinii, uzasadnienie Trybunału przy zastosowaniu testu opracowanego w wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson* jest niejasne.

Moim zdaniem, prawo skarżącej chronione przez art. 6 zostało naruszone z przyczyn wyjaśnionych w uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2019 r., BSA I-4110-1/20 (pkt 45) oraz w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt: III PO 7/18. Biorąc pod uwagę kilka czynników tam wskazanych i uwzględnionych łącznie, Izba Dyscyplinarna nie spełnia kryteriów niezawisłości sądu określonych w art. 6.

2. Kwestia prawnych i praktycznych skutków wyroku

2.1. Praworządność, uwypuklona w preambule Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, wymaga pewności prawa. Rozstrzygając sprawy dotyczące problemów strukturalnych i fundamentalnych zagadnień konstytucyjnych w pozwanych Państwach, Trybunał ponosi szczególną odpowiedzialność za utrzymanie praworządności, a zwłaszcza wzmacnianie pewności prawa. Orzeczenia Trybunału w tego typu sprawach powinny być sformułowane w taki sposób, aby uwzględniały ich ewentualne konsekwencje dla jednostek, a zwłaszcza wszelkie ryzyko niepewności prawa, jakie może się z nimi wiązać. Dlatego Trybunał powinien zawsze kierować się wymogiem zapewnienia Państwom jasnych i precyzyjnych wytycznych dotyczących kroków niezbędnych do przywrócenia zgodności ze standardami Konwencji oraz wykluczenia rozbieżnych poglądów co do ich znaczenia i interpretacji.

2.2. Uzasadnienie Trybunału jest niejednoznaczne w dwóch zasadniczych kwestiach.

2.2.1. Po pierwsze, nie jest jasne, czy naruszenie prawa ustalone przez Trybunał dotyczy tylko Izby Dyscyplinarnej, czy też wszystkich sędziów w Polsce powołanych z nominacji nowej KRS od czasu jej powołania w 2018 roku. W niektórych paragrafach Trybunał ogranicza zakres sprawy do Izby Dyscyplinarnej (zob. w szczególności 225, 226 i 280) i używa argumentów odnoszących się konkretnie do tej Izby (na przykład 249, 255, 256, 264). Będą się na nie powoływać ci, którzy twierdzą, że zakres wyroku ogranicza się do Izby Dyscyplinarnej.

Inne części uzasadnienia koncentrują się na nowym trybie wyborów członków KRS, który ma wpływ na sposób powoływania sędziów do innych izb Sądu Najwyższego oraz do sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych. Fragmenty te będą przywoływane na poparcie poglądu, że zakres wyroku obejmuje wszystkie postępowania dotyczące powoływania sędziów w Polsce, w które zaangażowana była powołana w 2018 r. KRS.

Szkoda, że skład orzekający nie był w stanie zająć jasnego stanowiska w tej sprawie. Niejednoznaczność ta będzie oznaczać niepewność dla tysięcy osób, których sprawy rozstrzygane były z udziałem sędziów powołanych z nominacji nowej KRS utworzonej w 2018 roku.

2.2.2. Po drugie, uzasadnienie nie odnosi się do kwestii konsekwencji niniejszego wyroku dla skarżącej i – co znacznie ważniejsze – dla innych osób, których sprawy rozstrzygała Izba Dyscyplinarna lub inne sądy – z udziałem sędziów powołanych z nominacji nowej KRS. Spowoduje to również spory dotyczące ewentualnego wznowienia postępowania nie tylko w niniejszej sprawie, ale także w innych podobnych sprawach. Co więcej, te dwie niepewności będą się wzajemnie wzmacniać.

2.3. Co się tyczy drugiego z wyżej wymienionych problemów, wskazuję, że Trybunał odniósł się do kwestii skutków prawnych swoich

wyroków w orzeczeniu wydanym w *postępowaniu na podstawie art. 46 ust. 4 w sprawie Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi* (skarga nr 15172/13, wyrok z dnia 29 maja 2019 r.). Trybunał stwierdził w szczególności, co następuje (w § 162, podkreślenie dodane):

„Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału proces wykonania wyroku dotyczy przestrzegania przez Układającą się Stronę jej zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego zgodnie z art. 46 ust. 1 Konwencji. Obowiązki te opierają się na zasadach prawa międzynarodowego dotyczących **zaprzestania, zapobiegania powtórzeniu i zadośćuczynienia**, co znajduje odzwierciedlenie w Konwencji w sprawie międzynarodowej odpowiedzialności państw za działania zakazane przez prawo międzynarodowe (...). Były one stosowane przez lata przez Komitet Ministrów i obecnie znajdują wyraz w regule 6(2) Regulaminu Komitetu Ministrów (...)”.

Ponadto zwracam uwagę na regułę 6(2) Regulamin Komitetu Ministrów w sprawie nadzorowania wykonywania wyroków oraz warunków ugód (przyjęty przez Komitet Ministrów w dniu 10 maja 2006 r. na 964. posiedzeniu Zastępców Ministrów i zmieniony w dniu 18 stycznia 2017 r. na 1275. posiedzeniu). Przepis ten ma następujące brzmienie:

„W toku procedury nadzoru nad wykonywaniem wyroku przez Wysoką Układającą się Stronę, której sprawa dotyczy, zgodnie z art. 46 ust. 2 Konwencji, Komitet Ministrów bada:

- a. czy słuszne zadośćuczynienie, jeśli było przyznane przez Trybunał, zostało wypłacone, łącznie z odsetkami za zwłokę, gdy zachodzi taka potrzeba; oraz
- b. jeśli zachodzi taka potrzeba, oraz biorąc pod uwagę swobodę danej Wysokiej Układającej się Strony w wyborze stosownych środków dla wykonania wyroku, czy:
 - i. podjęte zostały środki indywidualne w celu zapewnienia, że naruszenie już ustało i strona pokrzywdzona wróciła już, w miarę możliwości, do sytuacji, w której znajdowała się przed zaistnieniem naruszenia;
 - ii. przyjęte zostały środki ogólne, które zapobiegają wystąpieniu nowych naruszeń, podobnych do tych już stwierdzonych, lub zakończą trwające naruszenie”.

Zwracam również uwagę na następujący pogląd, wyrażony we wspomnianej wyżej sprawie *Guðmundura Andri Ástráðssona* (w § 314, podkreślenie dodane):

„Ponadto Trybunał uważa, że zgodnie ze zobowiązaniami płynącymi z art. 46 Konwencji, to na pozwanym państwie spoczywa wyciągnięcie odpowiednich wniosków z niniejszego wyroku oraz podjęcie odpowiednich środków generalnych dla rozwiązania problemów, które legły u podstaw stwierdzeń Trybunału, oraz dla zapobieżenia podobnym naruszeniom w przyszłości. **Niemniej jednak Trybunał podkreśla, iż stwierdzenie naruszenia w niniejszej sprawie nie powinno być odczytane jako nakładające na pozwane Państwo wynikający z Konwencji obowiązek wznawiania wszystkich podobnych spraw, w których w świetle prawa islandzkiego doszło już do powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*)”.**

Zwracam przy tym uwagę, że pogląd ten został wyrażony w kontekście postępowania karnego. Stosując wnioskowanie *a fortiori* powinien on mieć zastosowanie również do postępowania cywilnego, jak w niniejszej sprawie (zob. wnioski w paragrafie 185).

Zgodnie z Konwencją obowiązek podjęcia środków indywidualnych i zadośćuczynienia jest ograniczony do indywidualnego przypadku konkretnego skarżącego. Państwa mają obowiązek zapobiegania nowym naruszeniom Konwencji, ale nie ma ogólnego zobowiązania konwencyjnego do zapewnienia indywidualnego zadośćuczynienia za naruszenia w przeszłości osobom znajdującym się w podobnej sytuacji, które nie złożyły skarg do Trybunału, a w szczególności nie ma ogólnego zobowiązania do wznawiania postępowań w podobnych sprawach. Oczywiście państwa mają zawsze swobodę rozszerzania zakresu indywidualnego zadośćuczynienia.

2.4. Podsumowując tę część mojej opinii, chciałbym podkreślić, że uzasadnienie Trybunału, w jego obecnym brzmieniu, pogłębi istniejące problemy w krajowym systemie prawnym, dokładając do nich kwestię dokładnego znaczenia i zakresu niniejszego wyroku. Pociągnie to za sobą dodatkowe problemy, których można by łatwo uniknąć dzięki starannemu sformułowaniu uzasadnienia. Podstawowe zagadnienia prawne o najwyższym znaczeniu dla jednostek, które mogłyby zostać w pełni wyjaśnione w niniejszej sprawie, będą musiały poczekać na wyjaśnienie przez Trybunał w przyszłych sprawach.

3. Uwagi końcowe

W niniejszej sprawie Trybunał skupił się wyłącznie na ogólnych i strukturalnych kwestiach dotyczących sądownictwa. Sytuacja skarżącej została przedstawiona w pięciu zwięzłych paragrafach (54–58) w części „Fakty” i oceniona w dwóch paragrafach (288 i 291) w części „Prawo”. Korzystne byłoby uwzględnienie w analizie perspektywy skarżącej i spojrzenie na niezawisłość sędziowską nie tylko z punktu widzenia prawa przedmiotowego, ale także z perspektywy stron krajowego postępowania sądowego, z ich indywidualnymi prawami, interesami i uprawnionymi oczekiwaniami.