



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

WIELKA IZBA

sprawa GRZĘDA przeciwko Polsce

(wniosek nr 43572/18)

SĄD

Art. 6 § 1 (cywilny) - Dostęp do sądu - Brak kontroli sądowej przedwczesnego wygaśnięcia *ex lege*, po reformie ustawodawczej, mandatu urzędującego sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego jako członka Krajowej Rady Sądownictwa - Art. 6 ma zastosowanie - Rzeczywisty i poważny spór dotyczący "prawa" na mocy prawa krajowego do pełnienia przez całą kadencję funkcji członka KRS - Pierwszy warunek testu *Eskelinena* należy rozwinąć w taki sposób, aby objąć dorożumiane wykluczenie w prawie krajowym dostępu do sądu - Drugi warunek testu *Eskelinena* nie został spełniony, ponieważ wykluczenie skarżącego z dostępu do sądu nie było uzasadnione obiektywnymi względami interesu państwa, Niezawisłość sędziowska powinna być rozumiana w sposób całościowy i mieć zastosowanie nie tylko do roli orzeczniczej sędziów, ale także do innych oficjalnych funkcji sądowych, Konieczność ochrony niezależności rady sędziowskiej od władzy wykonawczej i ustawodawczej w celu zagwarantowania integralności procesu powoływania sędziów - W przypadku odwoływania członków rady sędziowskiej należy zapewnić podobne gwarancje proceduralne, jak w przypadku odwoływania lub usuwania sędziów - Kolejne polskie reformy skutkujące osłabieniem niezawisłości sądów i przestrzegania standardów państwa prawa - Istota prawa dostępu do sądu naruszona

STRASBOURG

15 marca 2022 r.

Niniejszy wyrok jest ostateczny, ale może podlegać korekcie redakcyjnej.

Spis treści

WPROWADZENIE	3
PROCEDURA.....	3
FAKTY.....	5
I. TŁO I KONTEKST SPRAWY.....	5
II. OKOLICZNOŚCI SPRAWY	10
WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA	17
I. PRAWO I PRAKTYKA KRAJOWA.....	17
A. Prawo krajowe	17
B. Praktyka krajowa	23
II. PRAWO MIĘDZYNARODOWE I PRAKTYKA	43
A. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów.....	43
B. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej.....	44
C. Organizacja Narodów Zjednoczonych	44
D. Rada Europy	45
E. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE/ODIHR)	60
III. PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ	61
A. Traktat o Unii Europejskiej.....	61
B. Karta Praw Podstawowych	61
C. Orzecznictwo TSUE.....	62
D. Komisja Europejska	75
E. Parlament Europejski	77
IV. MATERIAŁ PRAWNOPORÓWNAWCZY	78
PRAWO	79
I. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 6 § 1 KONWENCJI.....	79
A. Dopuszczalność	80
B. Meritum.....	119
II. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 13 KONWENCJI.....	123
III. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI	123
A. Szkody.....	123
B. Koszty i wydatki	124
C. Odsetki za zwłokę	125

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

ZBIEŻNA OPINIA SĘDZIEGO LEMMENSEA.....	128
WSPÓLNA CZĘŚCIOWO ODREBNA OPINIA SĘDZIÓW SERGHIDEŚA I FELICIEGO	134
ZDANIE ODREBNE SĘDZIEGO WOJTYCZKA	136

W sprawie Grzęda przeciwko Polsce,

Europejski Trybunał Praw Człowieka, obradujący w składzie Wielkiej Izby w składzie:

Robert Spano, *Przewodniczący*,
Jon Fridrik Kjølbro,
Síofra O'Leary,
Yonko Grozev,
Paul Lemmens,
Krzysztof Wojtyczek,
Valeriu Grițco,
Egidijus Kūris,
Carlo Ranzoni
Alena Poláčeková,
Georgios A. Serghides,
Lətif Hüseynov,
Gilberto Felici,
Darian Pavli,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Saadet Yüksel, *sędziowie*,

oraz Abel Campos, *zastępca sekretarza*,

po przeprowadzeniu obrad na osobności w dniach 19 maja i 15 grudnia 2021 r,

Wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w ostatnim wymienionym -dniu:

WPROWADZENIE

1. Sprawa dotyczy braku dostępu skarżącego do sądu w związku z przedwczesnym i rzekomo arbitralnym zakończeniem jego kadencji jako członka sędziowskiego Krajowej Rady Sądownictwa. Skarżący powołał się na art. 6 § 1 i art. 13 Konwencji.

PROCEDURA

2. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 43572/18) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesionej do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ("Konwencja") przez obywatela polskiego, pana Jana Grzędę ("skarżący"), w dniu 4 września 2018 roku.

3. Skarżący był reprezentowany przez pana M. Pietrzaka i panią M. Mączkę-Pacholak-, prawników praktykujących w Warszawie. Rząd Polski ("Rząd") był reprezentowany przez swojego pełnomocnika, pana J. Sobczaka z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

4. Wniosek został przydzielony do Pierwszej Sekcji Trybunału (Reguła 52 § 1 Regulaminu Trybunału). W dniu 9 lipca 2019 roku Rząd otrzymał zawiadomienie o skardze .

5. Przewodniczący Sekcji udzielił zgody na przedstawienie pisemnych uwag (art. 36 § 2 Konwencji oraz Reguła 44 § 3) Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa ("ENCJ"), Amnesty International wspólnie z Międzynarodową Komisją Prawników, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (Polska), Rzecznikowi Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej oraz Stowarzyszeniu Sędziów Polskich Iustitia, z których każdy przedstawił swoje uwagi.

6. W dniu 10 listopada 2020 roku Izba Pierwszej Sekcji poinformowała strony o zamiarze zrzeczenia się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby. W dniu 9 grudnia 2020 roku Rząd złożył sprzeciw wobec propozycji Izby. W tym samym dniu skarżący wyraził zgodę na zrzeczenie się jurysdykcji.

7. W dniu 9 lutego 2021 r. Izba tej Sekcji, w składzie Ksenija Turković, Przewodnicząca, Krzysztof Wojtyczek, Linos-Alexandre Sicilianos, Alena Poláčková, Gilberto Felici, Erik Wennerström, Raffaele Sabato, sędziowie, oraz Renata Degener, Zastępca Sekretarza Sekcji, zbadała powody podane przez Rząd na poparcie ich sprzeciwu. Izba stwierdziła, większością głosów, że sprzeciwu nie można uznać za "należycie uzasadniony" i zdecydowała, że nie może uznać sprzeciwu Rządu za ważny w rozumieniu art. 30 Konwencji w związku z Regułą 72 §§ 1 i 4¹ . W związku z tym zrzekł się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby.

8. Skład Wielkiej Izby został ustalony zgodnie z postanowieniami art. 26 §§ 4 i 5 Konwencji oraz Reguły 24. Podczas drugiej narady Carlo Ranzoni, sędzia zastępczy, zastąpił Kseniję Turković, która nie mogła wziąć udziału w dalszym rozpatrywaniu sprawy (Reguła 24 § 3).

9. Skarżący i Rząd zgłosili uwagi dotyczące dopuszczalności i meritum skargi (Zasady 71 i 59 § 1).

10. L. Pecha; Specjalnego Sprawozdawcy Narodów Zjednoczonych ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, D. Garcíi-Sayána; oraz Rządów Danii i Królestwa Niderlandów, którym Prezes Wielkiej Izby zezwolił na udział w procedurze pisemnej (art. 36 § 2 Konwencji oraz Reguły 71 § 1 i 44 § 3). Dodatkowe uwagi na piśmie zostały złożone przez Rzecznika Praw Człowieka Rzeczypospolitej Polskiej oraz Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia. Uwagi przedstawione Izbie przez pozostałych interwenientów ubocznych zostały włączone do akt sprawy Wielkiej Izby.

11. Wielka Izba przyjęła do wiadomości decyzję Izby o zrzeczeniu się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby oraz powody, dla których odrzuciła ona sprzeciw Rządu wobec zrzeczenia się jurysdykcji. Wielka Izba zauważyła ponadto, że Rząd nie zakwestionował decyzji Izby w toczącym się przed nią

¹ Uzasadnienie decyzji Izby zostało streszczone w komunikacie prasowym opublikowanym na stronie internetowej Trybunału w dniu 18 lutego 2021 r. pod adresem <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6943268-9336044> .

postępowaniu. W związku z tym Wielka Izba nie zajęła stanowiska w sprawie decyzji Izby o zrzeczeniu się jurysdykcji ani powodów, które legły u podstaw tej decyzji, i przystąpiła do rozpatrywania sprawy.

12. Rozprawa, z wykorzystaniem technologii wideokonferencji, odbyła się w Budynku Praw Człowieka w Strasburgu 19 maja 2021 r. (art. 71 i 59 § 3 Regulaminu). W rozprawie wziął udział Rzecznik Praw Człowieka Rzeczypospolitej Polskiej, któremu Przewodniczący udzielił zgody na udział w postępowaniu ustnym przed Wielką Izbą.

Przed Trybunałem stawili się:

- (a) w imieniu rządu *Mr.* J.
SOBCZAK, *pełnomocnik*,
pani A. ROGALSKA-PIECHOTA, *Współagent*;
- (b) w imieniu skarżącego *Mr.* M.
PIETRZAK,
Pani M . MĄCZKA-PACHOLAK, *radca prawny*,
p. A. PŁOSZKA, *Doradca*,
Pan J . Grzęda, *Wnioskodawca*;
- (c) w imieniu interwenienta ubocznego - Rzecznik Praw Obywatelskich
Rzeczypospolitej Polskiej M. TABOROWSKI, Zastępca
Komisarza,
Pan M. WRÓBLEWSKI, Dyrektor, Biuro Komisarza,
. P. FILIPEK, główny specjalista, Biuro Komisarza.

Trybunał wysłuchał wystąpień p. Sobczaka, p. Pietrzaka, p. Mączki-Pacholak -i p. Filipka, a także ich odpowiedzi na pytania sędziów.

FAKTY

13. Trybunał uważa za niezbędne dla zrozumienia natury i kontekstu skargi skarżącego, jak również okoliczności jej powstania, które zostały przedstawione bardziej szczegółowo w paragrafach 29 i następnych poniżej, przedstawienie szerszego krajowego tła niniejszego postępowania.

I. TŁO I KONTEKST SPRAWY

14. Kandydat partii *Prawo i Sprawiedliwość* wygrał wybory prezydenckie w maju 2015 roku i objął urząd w sierpniu 2015 roku. W wyborach parlamentarnych 25 października 2015 r. koalicja kierowana przez tę samą partię uzyskała większość w *Sejmie* i utworzyła rząd. Nie uzyskała ona jednak większości wymaganej do zmiany konstytucji.

15. Jedno z pierwszych działań nowej większości dotyczyło Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 8 października 2015 r. poprzedni, VII kadencji *Sejmu* wybrał pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Trzech z nich miało zastąpić sędziów, których kadencje dobiegały końca 6 listopada 2015 r., czyli w trakcie kadencji poprzedniego *Sejmu*, a dwóch miało zastąpić sędziów, których kadencje miały wygasnąć 2 i 8 grudnia 2015 r. Prezydent Rzeczypospolitej odmówił ich zaprzysiężenia. Nowy *Sejm* VIII kadencji odbył swoje pierwsze posiedzenie 12 listopada 2015 r., co stanowiło początek jego kadencji. W dniu 25 listopada 2015 r. nowy *Sejm*, w bezprecedensowym posunięciu, przyjął uchwały uchylające wybór pięciu sędziów przez poprzedni *Sejm*. Następnie, w dniu 2 grudnia 2015 r., wybrał pięciu sędziów, którzy zostali niezwłocznie zaprzysiężeni przez Prezydenta Rzeczypospolitej. W wyroku z 3 grudnia 2015 roku (nr K 34/15) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że sędzia tego organu powinien zostać wybrany przez *Sejm*, którego kadencja obejmowała dzień, w którym jego miejsce zostało zwolnione. Ustalenie to potwierdził w czterech kolejnych orzeczeniach². W konsekwencji *Sejm* VII kadencji miał prawo wybrać trzech sędziów, podczas gdy *Sejm* VIII kadencji mógł zgodnie z prawem wybrać dwóch. Wybór trzech sędziów (M.M., L.M. i H.C.) w grudniu 2015 r. na miejsca, które zostały obsadzone już w październiku, wywołał intensywne kontrowersje prawne i zapoczątkował to, co analitycy powszechnie określają mianem kryzysu praworządności w kraju.

16. Szczegółowe omówienie istotnych faktów dotyczących Trybunału Konstytucyjnego można znaleźć w wyroku w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (nr 4907/18, §§ 4-63, 7 maja 2021 r.). W wyroku tym Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 6 § 1 w zakresie prawa do "sądu ustanowionego ustawą" ze względu na udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wspomnianego wyżej sędziego M.M., którego wybór uznał za obarczony poważnymi nieprawidłowościami.

17. W styczniu 2017 roku rząd ogłosił plany reformy sądów powszechnych, *Krajowej Rady Sądownictwa* (KRS) oraz Sądu Najwyższego.

18. W odniesieniu do sądów powszechnych, ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych zwiększyła uprawnienia Ministra Sprawiedliwości, będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym (zob. paragraf 38 poniżej), w zakresie wewnętrznej organizacji sądów oraz powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów. Rozszerzyła również jego uprawnienia w zakresie awansu i dyscypliny. Ustawa z 12 lipca 2017 r. przewidywała, że w okresie sześciu miesięcy od jej uchwalenia minister mógł odwoływać i powoływać prezesów i wiceprezesów sądów według własnego uznania. Dwóch wiceprezesów sądów usuniętych ze stanowisk na mocy tych przepisów złożyło wnioski do Trybunału,

² Wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r., nr sprawy. K 35/15; decyzja z dnia 7 stycznia 2016 r., no. U 8/15; wyrok z dnia 9 marca 2016 r., no. K 47/15; oraz wyrok z dnia 11 sierpnia 2016 r., no. K 39/16.

zarzucając, że ich przedwczesne usunięcie nie podlegało kontroli sądowej. W wyroku w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce* (nr 26691/18 i 27367/18, 29 czerwca 2021 r.) Trybunał uznał, że skarżący zostali pozbawieni prawa dostępu do sądu, z naruszeniem art. 6 § 1, w związku z decyzjami Ministra odwołującymi ich ze stanowisk przed upływem kadencji.

19. W lipcu 2017 roku Parlament przyjął także ustawę o zmianie ustawy o KRS i ustawy o Sądzie Najwyższym. Zostały one jednak zawetowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Następnie Prezydent przedłożył *Sejmowi* własne propozycje legislacyjne dotyczące tych instytucji.

20. W grudniu 2017 r. Parlament przyjął ustawę o zmianie ustawy o KRS ("ustawa zmieniająca z 2017 r."). Ustawa zmieniająca z 2017 r. przeniosła uprawnienia do wyboru piętnastu sędziowskich członków KRS z odpowiednich zgromadzeń sędziów do *Sejmu*. Ustawa ta zakończyła również przedwcześnie kadencję tych członków sędziów, którzy, podobnie jak skarżący, zostali wybrani na podstawie poprzednich przepisów (zob. paragrafy 52 i 54 poniżej).

21. W grudniu 2017 r. parlament przyjął także nową ustawę o Sądzie Najwyższym. Ustawa ta, *między innymi*, zmodyfikowała organizację Sądu Najwyższego poprzez utworzenie dwóch nowych izb: (1) Izby Dyscyplinarnej (Izba Dyscyplinarna) oraz (2) Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych). Sędziowie tych nowych izb byli mianowani przez Prezydenta Republiki na podstawie rekomendacji nowej KRS. W wyroku *Reczkowicz przeciwko Polsce* (nr 43447/19, 22 lipca 2021 r.) Trybunał uznał, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest "sądem ustanowionym ustawą" i stwierdził naruszenie art. 6 § 1 Konwencji w tym zakresie. Wyrok ten stał się ostateczny w dniu 22 listopada 2021 r., kiedy panel Wielkiej Izby przyjął do wiadomości wycofanie przez Rząd wniosku o przekazanie tej sprawy do Wielkiej Izby. W wyroku w sprawie *Dolińska-Ficek -i Ozimek przeciwko Polsce* (nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r., jeszcze nieostateczny w dniu przyjęcia niniejszego wyroku) Trybunał stwierdził podobne naruszenie art. 6 § 1 Konwencji, stwierdziwszy, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego nie jest "trybunałem ustanowionym przez prawo"³.

22. Nowa Ustawa o Sądzie Najwyższym obniżyła również wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego z 70 do 65 lat, co w konsekwencji spowodowało, że około jedna trzecia sędziów tego sądu, w tym Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, będzie musiała przedwcześnie opuścić swoje stanowiska. Prezydentowi Republiki przyznano swobodę decydowania, czy zezwolić zainteresowanym osobom na dalsze sprawowanie urzędu po

³ Trybunał nie będzie odwoływał się do wyroków w sprawach *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* ani do żadnych innych swoich wyroków, które nie były prawomocne w chwili wydania niniejszego wyroku, ani do wyroków innych sądów, które zostały wydane po wydaniu niniejszego wyroku.

przekroczeniu tego wieku. W związku z przyjęciem ustawy Komisja Europejska wniosła przeciwko Polsce skargę o naruszenie przepisów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ("TSUE") wydał w dniu 17 grudnia 2018 r. postanowienie tymczasowe zawieszające stosowanie odpowiednich przepisów ustawy (-C619/18 R, EU:C:2018:1021). Następnie w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 roku (-C619/18, *Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość Sądu Najwyższego)*, EU:C:2019:531) -orzekł, że obniżenie wieku emerytalnego w odniesieniu do sędziów zasiadających w sądzie nie stanowiło wypełnienia zobowiązań Polski wynikających z prawa UE. Po wydaniu postanowienia tymczasowego z dnia 17 grudnia 2018 r. parlament zmienił ustawę o Sądzie Najwyższym. Ograniczył zastosowanie nowego wieku emerytalnego 65 lat wyłącznie do sędziów Sądu Najwyższego, którzy rozpoczęli służbę po 1 stycznia 2019 r., i zezwolił na przywrócenie do tego sądu sędziów, którzy rozpoczęli służbę przed tą datą i którzy byli zobowiązani do przejścia w stan spoczynku na mocy zaskarżonych przepisów.

23. Ponadto przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów zostały znacząco zmienione ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym zmieniającą ustawę - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Znowelizowane przepisy znacznie zwiększyły rolę Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w zakresie dyscypliny sędziowskiej. Według Komisji Weneckiej nastąpiła "intensyfikacja procedur dyscyplinarnych wobec sędziów sądów powszechnych" oraz "wszczęto dochodzenia (...) w stosunku do ponad czterdziestu sędziów, którzy głośno krytykowali reformę"⁴. W październiku 2019 roku Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na tej podstawie, że Polska nie wypełniła swoich zobowiązań wynikających z prawa UE, przyjmując nowy system dyscyplinarny dla sędziów. W dniu 8 kwietnia 2020 r. TSUE w decyzji tymczasowej nakazał Polsce zawieszenie stosowania przepisów dotyczących uprawnień Izby Dyscyplinarnej w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych dotyczących sędziów do czasu rozstrzygnięcia sprawy (C791/19 -R, EU:C:2020:277). Pomimo decyzji tymczasowej -TSUE Izba Dyscyplinarna kontynuowała swoją działalność i decydowała m.in. o uchyleniu immunitetu jurysdykcyjnego w sprawach przeciwko sędziom. W wyroku z dnia 15 lipca 2021 r. (C-791/19, *Komisja przeciwko Polsce (System dyscyplinarny dla sędziów)*, EU:C:2021:596) TSUE orzekł, że system dyscyplinarny dla sędziów w Polsce nie jest zgodny z prawem UE (zob. pkt 160-161 poniżej).

⁴ Zob. wspólna pilna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy w sprawie zmian w ustawie o sądach powszechnych, ustawie o sądach najwyższych i niektórych innych ustawach z 18 czerwca 2020 r., CDL-AD(2020)017, § 11. W dniu 1 września 2020 r. Rządowi została zakomunikowana sprawa tego rodzaju: *Tuleya*, nr 21181/19.

24. W dniu 20 grudnia 2017 roku Komisja Europejska po raz pierwszy wszczęła procedurę na podstawie art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Komisja przedłożyła Radzie Unii Europejskiej uzasadniony wniosek, w którym zwróciła się do niej o stwierdzenie, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia praworządności przez Rzeczpospolitą Polską. Odniosła się *między innymi* do zagrożeń dla niezawisłości sądownictwa powszechnego. Komisja zauważyła, że w ciągu dwóch lat uchwalono ponad trzynaście kolejnych ustaw wpływających na całą strukturę wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Wspólną cechą wszystkich tych zmian legislacyjnych było systematyczne umożliwianie władzy wykonawczej lub ustawodawczej znacznej ingerencji w skład, kompetencje, administrację i funkcjonowanie tych władz i organów (zob. paragraf 163 poniżej).

25. W grudniu 2019 r. parlament uchwalił ustawę o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw ("ustawa zmieniająca z 2019 r."). Ustawa zmieniająca z 2019 r., która weszła w życie 14 lutego 2020 r., wprowadziła nowe przewinienia dyscyplinarne i sankcje dla sędziów, w tym za kwestionowanie zgodności z prawem nominacji sędziowskich dokonanych z udziałem nowej KRS. 31 marca 2021 roku Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do tej ustawy. Uznała, że prawo to podważa niezawisłość polskich sędziów i jest niezgodne z zasadą pierwszeństwa prawa UE. Ponadto ustawa uniemożliwiała polskim sądom, w tym poprzez zastosowanie postępowania dyscyplinarnego, bezpośrednie stosowanie niektórych przepisów prawa UE chroniących niezawisłość sędziowską oraz kierowanie do TSUE pytań prejudycjalnych w takich kwestiach. Komisja postanowiła również zwrócić się do TSUE o zarządzenie środków tymczasowych do czasu wydania przez niego wyroku w tej sprawie. W dniu 14 lipca 2021 r. wiceprezes TSUE wydał postanowienie tymczasowe w tej sprawie (C204/21 -R, EU:C:2021:593). Polska została zobowiązana do zawieszenia, *między innymi*, stosowania kilku przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, zmienionych ustawą zmieniającą z 2019 r., dotyczących kompetencji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. W dniu 27 października 2021 r. wiceprezes TSUE nakazał Polsce zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 EUR dziennie do czasu wykonania przez to państwo członkowskie zobowiązań wynikających z postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. lub, jeżeli tego nie uczyni, do dnia ogłoszenia ostatecznego wyroku w sprawie (C204/21 -R, EU:C:2021:878).

26. 29 marca 2021 r. Prezes Rady Ministrów złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zwrócił się *m.in.* o zbadanie konstytucyjności art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE interpretowanym w ten sposób, że w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej organ stosujący prawo był uprawniony lub zobowiązany do stosowania przepisów prawnych

w sposób niezgodny z Konstytucją. Prezes Rady Ministrów zakwestionował ponadto konstytucyjność art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 2 TUE, interpretowanego jako uprawniający sąd do kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz do kontroli uchwały KRS dotyczącej wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej o powołanie sędziego. W wyroku z 7 października 2021 r. (nr K 3/21) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżone przepisy TUE są niezgodne z Konstytucją (zob. paragrafy 96-97 poniżej).

27. W dniu 27 lipca 2021 roku Prokurator Generalny (na temat powiązania tego urzędu z urzędem Ministra Sprawiedliwości zob. paragraf 38 poniżej) złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego kwestionując konstytucyjność art. 6 § 1 Konwencji w związku z wyrokiem Trybunału w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (cytowanym powyżej). Zarzucił on, że art. 6 § 1 Konwencji jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim (1) termin "trybunał" użyty w tym przepisie obejmował Trybunał Konstytucyjny, (2) pozwalał na objęcie postępowania przed tym sądem wymogami wynikającymi z art. 6 Konwencji oraz (3) obejmował kontrolę przez Trybunał legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w celu ustalenia, czy sąd ten był niezależnym i bezstronnym trybunałem ustanowionym na mocy prawa. W wyroku z 24 listopada 2021 roku (nr K 6/21) Trybunał Konstytucyjny częściowo uwzględnił to zakwestionowanie (zob. paragrafy 98-99 poniżej).

28. W dniu 9 listopada 2021 roku Prokurator Generalny złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając niezgodność art. 6 § 1 Konwencji z kilkoma przepisami konstytucyjnymi. Wniosek ten jest związany z wyrokami Trybunału w sprawach *Broda i Bojara przeciwko Polsce* oraz *Reczkowicz przeciwko Polsce* (oba cytowane powyżej). Twierdził on, że art. 6 § 1 Konwencji jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim (1) upoważniał Trybunał do tworzenia na gruncie prawa krajowego prawa podmiotowego sędziego do zajmowania stanowiska administracyjnego w sądownictwie, (2) wymóg "sądu ustanowionego ustawą" w tym przepisie nie uwzględniał powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji RP i ustaw, a także ostatecznych i powszechnie wiążących wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, oraz (3) pozwalał sądom krajowym lub międzynarodowym na ustalanie zgodności ustaw dotyczących organizacji sądownictwa, właściwości sądów oraz KRS z Konstytucją RP i Konwencją, w celu stwierdzenia, czy wymóg "sądu ustanowionego ustawą" został spełniony. Sprawa jest w toku przed Trybunałem Konstytucyjnym (nr K 7/21).

II. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

29. Skarżący urodził się w 1956 r. i mieszka w Pile.

30. W 1986 r. skarżący został powołany na sędziego Sądu Rejonowego w Trzciance, a następnie na sędziego Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu. W kwietniu 1999 r. został powołany na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tym czasie był członkiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim.

31. W dniu 11 stycznia 2016 r. skarżący został wybrany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z udziałem Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych na członka Krajowej Rady Sądownictwa na czteroletnią kadencję, tj. do 11 stycznia 2020 r. (zob. odpowiednie przepisy konstytucyjne i ustawodawcze w paragrafach 66 i 68 poniżej).

32. KRS jest organem konstytucyjnym, którego zadaniem jest ochrona niezależności sądów i sędziów (zob. art. 186 § 1 Konstytucji). Jedną z jej głównych funkcji jest ocena i wskazywanie kandydatów do powołania na stanowiska sędziowskie w sądach każdego szczebla i rodzaju. Kandydaci zgłoszeni przez KRS są przedstawiani Prezydentowi Republiki do mianowania.

33. Artykuł 187 § 1 Konstytucji stanowi, że KRS ma następujący skład: (1) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz osoba mianowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej; (2) piętnastu sędziów wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych; oraz (3) czterech członków wybranych przez *Sejm spośród* jego posłów i dwóch członków wybranych przez Senat spośród jego senatorów (zob. paragraf 66 poniżej).

34. W styczniu 2017 roku rząd ogłosił plany zakrojonej na szeroką skalę reformy sądownictwa dotyczącej KRS, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że kompleksowa reforma jest konieczna, aby m.in. zwiększyć skuteczność wymiaru sprawiedliwości i sprawić, by wybory członków KRS były bardziej demokratyczne.

35. W dniu 14 marca 2017 r. rząd wprowadził do *Sejmu* projekt ustawy, przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, o zmianie ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. W projekcie zaproponowano, aby członkowie KRS byli wybierani przez *Sejm*, a nie przez zgromadzenia sędziowskie, oraz aby kadencja urzędujących członków KRS została wygaszona. Dwa kolejne projekty ustaw o Sądzie Najwyższym i o ustroju sądów powszechnych zostały wniesione przez posłów większości.

36. Projekt ustawy o zmianie ustawy o KRS został krytycznie oceniony przez KRS, Naczelny Sąd Administracyjny, Krajową Radę Adwokacką, Komisarza Praw Człowieka oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w opiniach z 30 i 31 stycznia, 5 i 12 kwietnia oraz 5 maja 2017 roku. W opiniach tych stwierdzono, że proponowane poprawki naruszają Konstytucję, ponieważ umożliwiają władzy ustawodawczej przejęcie kontroli nad KRS,

co jest sprzeczne z zasadą podziału władzy. Zgodnie z tymi samymi opiniami, poprawki skutkowałyby również niekonstytucyjnym zakończeniem przewidzianej konstytucyjnie czteroletniej kadencji sędziów zasiadających w KRS.

37. W ramach procesu legislacyjnego Rząd powołał kilku ekspertów z dziedziny prawa konstytucyjnego w celu dokonania oceny konstytucyjności proponowanych środków dotyczących KRS. Eksperci ci stwierdzili, że istniejąca praktyka wybierania członków KRS spośród sędziów na indywidualną kadencję - zamiast na kadencję wspólną - nie ma oparcia w Konstytucji. Rząd nie przedstawił opinii wyżej wymienionych ekspertów.

38. W dniu 11 kwietnia 2017 roku Prokurator Generalny, będący jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości, zgodnie z ustawą o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 roku, która połączyła te dwa urzędy, złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, kwestionując konstytucyjność niektórych przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa (*ustawa z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa*; "ustawa z 2011 roku o KRS"). Zgodnie z Konstytucją RP, Prokurator Generalny ma prawo wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 § 1 ust. 1 Konstytucji). Prokurator Generalny zarzucił, że w zakresie wyboru sędziów do KRS zaskarżone przepisy nierówno traktowały różne grupy sędziów w zależności od szczebla sądownictwa, co skutkowało nierówną reprezentacją sędziów w KRS. Ponadto zakwestionował przepisy regulujące kadencję wybranych sędziów-członków KRS, twierdząc, że traktowanie ich kadencji jako indywidualnych jest sprzeczne z Konstytucją.

39. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok 20 czerwca 2017 roku (sygn. akt K 5/17) w składzie sędziów M.W., G.J., L.M., M.M. (sprawozdawca) i J.P.

40. 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 władzy sądowniczej, a zatem standardy konstytucyjne odnoszące się do sądów i trybunałów nie mają zastosowania do KRS. KRS nie powinna być również postrzegana jako część samorządu sędziowskiego-. Hybrydowy skład Rady sprawił, że stała się ona organem zapewniającym równowagę i współpracę między różnymi władzami państwowymi.

41. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy regulujące procedurę wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych i sądów administracyjnych⁵ były niezgodne z art. 187 § 1 (2) i § 4 w związku z art. 32 Konstytucji. Kwestionowane przepisy wprowadziły nieuzasadnione różnicowanie w zakresie wyboru sędziów do KRS z odpowiednich szczebli sądów powszechnych i administracyjnych oraz nie zapewniły równych szans

⁵ Artykuł 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z 2011 r. o KRS.

w kandydowaniu do KRS. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowane przepisy w nierówny sposób traktowały sędziów sądów rejonowych i okręgowych w porównaniu z sędziami sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych w porównaniu z sędziami sądów okręgowych. To samo dotyczyło sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w porównaniu z sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego.

42. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 13 ust. 3 ustawy z 2011 r. o KRS, interpretowany w ten sposób, że kadencja członków KRS wybranych spośród sędziów sądów powszechnych ma charakter indywidualny, jest niezgodny z art. 187 § 3 Konstytucji. Zauważył, że w orzecznictwie KRS utrzymała się wykładnia, zgodnie z którą kadencja sędziów wybranych na członków KRS miała być liczona indywidualnie dla każdego z tych członków. Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z tą interpretacją ze względu na to, że była ona sprzeczna z językową, systemową i funkcjonalną wykładnią art. 187 § 3 Konstytucji. Trybunał zauważył, że przepis ten posługuje się wyrażeniem "kadencja" w liczbie pojedynczej i odnosi je do wyrażenia "wybrani członkowie KRS" w liczbie mnogiej. Oznaczało to, że wszyscy wybrani członkowie KRS mieli jedną, wspólną kadencję i dotyczyło to w równym stopniu sędziów, posłów i senatorów. Przyjęcie indywidualnego charakteru kadencji sędziowskich członków KRS prowadziłoby do nieuzasadnionego zróżnicowania statusu członków sądownictwa z jednej strony, a posłów i senatorów z drugiej, jako kolejnej kategorii wybieranych członków Rady. Trybunał Konstytucyjny uznał, że właściwa interpretacja art. 187 § 3 Konstytucji wymaga, aby kadencja wszystkich wybieranych członków KRS miała charakter wspólny.

43. W odniesieniu do wyboru członków KRS Trybunał Konstytucyjny orzekł, że w zakresie, w jakim jest to istotne:

"Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie nie zgadza się ze stanowiskiem [Trybunału Konstytucyjnego] przyjętym w wyroku [z 18 lipca 2007 r.,] nr. K 25/07, że Konstytucja określa, iż członkowie KRS [sędziowie] są wybierani przez sędziów. Art. 187 § 1 (2) Konstytucji stanowi jedynie, że osoby te [sędziowie-członkowie KRS] są wybierani spośród sędziów. Konstytucja nie określiła, kto powinien wybierać tych sędziów. Z Konstytucji wynika więc, kto może być wybrany na członka KRS, ale nie określono, jak należy wybierać sędziowskich członków Rady. Kwestie te zostały przekazane do regulacji ustawowej. Nie ma przeszkód, aby sędziowie byli wybierani do KRS przez sędziów. Nie można jednak zgodzić się z twierdzeniem, że prawo wyboru [sędziów do KRS] przysługuje wyłącznie zgromadzeniom sędziów. O ile art. 187 § 1 (3) Konstytucji wyraźnie wskazuje, że posłów do KRS wybiera *Sejm*, a senatorów - Senat, o tyle w odniesieniu do sędziowskich członków KRS nie ma żadnych konstytucyjnych wytycznych. Oznacza to, że Konstytucja nie określa, kto może wybierać sędziów do KRS. Z tego powodu należy zauważyć, że kwestia ta może być różnie uregulowana w granicach swobody ustawodawczej."

44. Trybunał Konstytucyjny zauważył w odniesieniu do zasady kadencyjności, że wybrany członek KRS był prawnie chroniony przed usunięciem; ochrona ta nie była jednak absolutna. Zgodził się ze

stanowiskiem wyrażonym wcześniej przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 18 lipca 2007 r., nr K 25/07), że zerwanie kadencji może być uzasadnione jedynie nadzwyczajnymi, konstytucyjnie ważnymi powodami. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konstytucja nie określa długości kadencji KRS. Fakt, że większość członków KRS była wybierana na czteroletnią kadencję, nie powodował, że Rada była organem kadencyjnym. Kadencja była związana nie z organem jako takim, ale z pewnymi kategoriami członków wchodzących w jego skład. Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak, że gwarancja czteroletniej kadencji dla wybranych członków KRS nie ma charakteru absolutnego. Konstytucja, mając na uwadze art. 187 § 4, dopuszczała ustawowe wyjątki od czteroletniej kadencji.

45. W lipcu 2017 roku przyjęcie przez parlament trzech projektów ustaw, o których mowa powyżej (zob. paragrafy 18-19 powyżej), wywołało duże protesty społeczne. W dniu 31 lipca 2017 roku Prezydent Republiki zawetował ustawę o zmianie ustawy o KRS oraz ustawy o Sądzie Najwyższym. Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych została podpisana i weszła w życie.

46. Następnie, 26 września 2017 roku Prezydent Rzeczypospolitej wprowadził do *Sejmu* własny projekt ustawy o zmianie ustawy o KRS (zob. paragraf 19 powyżej).

47. W uzasadnieniu zauważono, że projekt ustawy przyznawał społeczeństwu, a także sędziom, prawo do zgłaszania kandydatów do zasiadania w Radzie. Projekt ustawy nawiązywał do stwierdzenia zawartego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 roku (sygn. K 5/17), że kwestia sposobu wyboru sędziowskich członków KRS została pozostawiona do regulacji ustawowej. Zgodnie z projektem ustawy, ostatecznego wyboru spośród zgłoszonych kandydatów miał dokonać *Sejm* kwalifikowaną większością trzech piątych głosów. Gdyby wybór większością kwalifikowaną okazał się niemożliwy, miały być przeprowadzone wybory uzupełniające w głosowaniu imiennym.

48. Jednym z celów projektu ustawy było odejście od zasady, zgodnie z którą członkowie Rady wybrani spośród sędziów mieli indywidualne kadencje. W uzasadnieniu zauważono, że Trybunał Konstytucyjny uznał takie podejście (kadencje indywidualne) za sprzeczne z Konstytucją RP w wyroku z 20 czerwca 2017 r., nr. K 5/17. Projekt ustawy przewidywał, że sędziowscy członkowie KRS mieli być wybierani na wspólną kadencję. Proponowano w nim ponadto wygaszenie kadencji członków sędziowskich KRS wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów. Przewodniczący uznał to za proporcjonalne do wprowadzanych zmian systemowych. W sprawozdaniu uzasadniającym zauważono, że zasadnicze zmiany w sposobie wyboru członków KRS były wyrazem "demokratyzacji" procesu wyborczego i stanowiły rozwinięcie zasady rządów prawa. Ta "demokratyzacja" leżała w ważnym interesie publicznym i uzasadniała skrócenie kadencji obecnie urzędujących członków KRS.

49. Projekt ustawy Prezydenta został negatywnie oceniony przez Krajową Radę Adwokacką, Sąd Najwyższy, KRS, Rzecznika Praw Człowieka oraz Krajową Radę Adwokacką w opiniach z 17, 23, 31 października i 12 listopada 2017 r.

50. *Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* - "Ustawa zmieniająca z 2017 roku") została uchwalona przez *Sejm* i Senat odpowiednio 8 i 15 grudnia 2017 roku. Została ona podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej 20 grudnia 2017 r. i weszła w życie 17 stycznia 2018 r.

51. Według Rządu Ustawa zmieniająca z 2017 roku uwzględniła wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 roku (nr K 5/17) i wprowadziła wspólną kadencję sędziowskich członków KRS (zob. paragraf 175 poniżej).

52. Ustawa zmieniająca z 2017 r. przekazała *Sejmowi* kompetencje w zakresie wyboru sędziowskich członków KRS (art. 9a ust. 1). W art. 9a ust. 3 stanowiła, że wspólna kadencja nowych członków KRS rozpoczyna się w dniu następującym po dniu ich wyboru (zob. pkt 71 poniżej). Sekcja 6 Ustawy zmieniającej z 2017 r. przewidywała, że kadencje sędziowskich członków KRS wybranych na podstawie poprzednich przepisów będą trwały do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków KRS (zob. paragraf 76 poniżej).

53. Osiemnastu sędziów, spośród około dziesięciu tysięcy, zdecydowało się kandydować w wyborach do nowej KRS. Żaden z urzędujących członków nie zdecydował się na kandydowanie. Kandydat w wyborach do nowej KRS musiał uzyskać poparcie grupy 2000 obywateli lub 25 kolegów sędziów.

54. W dniu 6 marca 2018 roku *Sejm* wybrał, w jednym głosowaniu, większością trzech piątych głosów piętnastu sędziów jako nowych członków KRS. W tym samym dniu kadencja skarżącego jako członka KRS została zakończona *ex lege* na podstawie sekcji 6 ustawy zmieniającej z 2017 r. Skarżący nie otrzymał żadnego oficjalnego powiadomienia dotyczącego zakończenia kadencji.

55. Trzynastu spośród nowych członków KRS było sędziami sądów rejonowych (pierwszy szczebel sądów powszechnych), jeden sędzią sądu okręgowego (drugi szczebel sądów powszechnych) i jeden sędzią wojewódzkiego sądu administracyjnego. Nie było wśród nich przedstawicieli sądów apelacyjnych, Sądu Najwyższego ani sądów wojskowych.

56. Skarżący twierdził, że ustawa zmieniająca z 2017 r. nie przewidywała żadnej procedury, sądowej ani innej, w celu zakwestionowania przedwczesnego zakończenia jego kadencji.

57. Skarżący pozostaje na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

58. Pewne kontrowersje wzbudził fakt, że listy poparcia dla kandydatów do Rady zostały utajnione przez Marszałka *Sejmu*, pomimo zarzutów, że niektórzy kandydaci nie uzyskali wymaganej liczby podpisów lub że poparła

ich jedynie garstka sędziów zbliżonych do Rządu, ponieważ zdecydowana większość zbojkotowała te wybory (zob. paragraf 224 poniżej, uwagi Iustitii, interwenienta ubocznego). W czasie wyborów nowych członków Rady, a także przez prawie dwa lata po nich, listy poparcia pozostawały tajne. Listy te zostały ujawnione 14 lutego 2020 roku po tym, jak Naczelny Sąd Administracyjny nakazał to w wyroku z 28 czerwca 2019 roku (nr I OSK 4282/18).

59. W dniu 17 września 2018 roku Zgromadzenie Ogólne Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa ("ENCJ") zawiesiło członkostwo KRS w Sieci. Decyzja ta była podyktowana opinią Zgromadzenia Ogólnego, że nowa KRS nie jest już niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W dniu 28 października 2021 r. Zgromadzenie Ogólne ENCJ wydało KRS z Sieci. Zgromadzenie Ogólne oparło swoją decyzję na stwierdzeniu, że nowa KRS nie spełniła jednego ze statutowych warunków członkostwa, a mianowicie warunku niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Ponadto, uznało, że nowa KRS nie jest w stanie zapewnić niezależności polskiego sądownictwa.

60. 2 listopada 2018 roku KRS w nowym składzie złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, kwestionując kilka przepisów ustawy z 2011 roku o KRS (w brzmieniu nadanym jej w grudniu 2017 roku), *m.in.* rozdział 9a regulujący nowy sposób wyboru sędziowskich członków Rady oraz charakter ich kadencji. W dniu 14 lutego 2019 r. grupa senatorów złożyła identyczny wniosek. Trybunał Konstytucyjny postanowił rozpoznać oba wnioski łącznie jako sprawę nr. K 12/18. Komisarz Praw Człowieka zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o umorzenie postępowania jako niedopuszczalnego, ponieważ nowa KRS dążyła do potwierdzenia konstytucyjności ustawy.

61. W dniu 25 marca 2019 roku Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w tej sprawie. W składzie orzekającym znaleźli się sędziowie J.P. (przewodniczący), G.J., Z.J., J.Pi. (sprawozdawca) i A.Z. Sędzia J.Pi. został wybrany na sędziego Trybunału Konstytucyjnego po śmierci sędziego L.M., jednego z sędziów wybranych w grudniu 2015 r. na miejsce, które zostało już obsadzone. Wyrok został wydany po rozprawach przeprowadzonych z wyłączeniem jawności w dniach 14 i 25 marca 2019 r.

62. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 9a ustawy z 2011 r. o KRS (ze zm.), przyznający *Sejmowi* kompetencję do wyboru sędziowskich członków KRS i przewidujący, że wspólna kadencja nowych członków KRS rozpocznie się w dniu następującym po dniu ich wyboru, jest zgodny z art. 187 § 1 pkt 2 i § 4 w związku z art. 2, art. 10 § 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Zasadniczo oparł się na uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 roku (nr K 5/17).

63. W dniu 26 marca 2019 r. siedmiu sędziów Trybunału Konstytucyjnego podało do publicznej wiadomości następujące oświadczenie:

"W związku ze spekulacjami, które pojawiły się po rozprawie Trybunału Konstytucyjnego w dniu 14 marca 2019 r. dotyczącej ustawy o KRS czujemy się w obowiązku poinformować opinię publiczną:

W dniu 13 marca 2019 r. siedmiu sędziów Trybunału Konstytucyjnego: [L.K., P.P., M.P-S., S.R., P.T., S.W-J. i M.Z.], przesłało drogą elektroniczną swoje stanowisko do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego [J.P.]. Zwrócili się o podjęcie działań w celu rozpatrzenia sprawy nr. K 12/18 do rozpoznania przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego na rozprawie [publicznej]. Wskazali, że rozpoznanie sprawy przez skład sędziowski wyznaczony po raz kolejny z pominięciem porządku alfabetycznego wymaganego przez prawo [tj. ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym] pozbawia Trybunał Konstytucyjny przejrzystości i wiarygodności.

W sprawach dotyczących Trybunału [Konstytucyjnego] i Konstytucji każdy sędzia konstytucyjny ma prawo i obowiązek prezentowania swojego stanowiska także w -procedurach pozasądowych-. Przekazane stanowisko stanowiło realizację tego prawa".

ODPOWIEDNIE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

I. PRAWO I PRAKTYKA KRAJOWA

A. Prawo krajowe

1. *Postanowienia konstytucyjne*

(a) *Przepisy konstytucyjne przed Konstytucją z 1997 r.*

64. Propozycja utworzenia KRS była jednym z rezultatów negocjacji "okrągłego stołu" między reżimem komunistycznym a opozycją demokratyczną w 1989 roku.

65. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL z 1952 r. powołała do życia KRS. Zgodnie z art. 60 § 1 zmienionej Konstytucji z 1952 r. sędziowie mieli być powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Kompetencje i skład KRS miały być uregulowane w ustawie (art. 60 § 3). Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 roku utrzymała zasadę, że sędziowie mieli być powoływani przez Prezydenta na wniosek KRS (art. 42).

(b) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*

66. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 roku i ratyfikowana w referendum 25 maja 1997 roku. Weszła w życie 17 października 1997 roku. Odpowiednie postanowienia Konstytucji brzmią następująco:

Artykuł 2

"Rzeczpospolita Polska będzie demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej".

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

Artykuł 7

"Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa".

Artykuł 8

- "1. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Postanowienia Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej."

Artykuł 10

- "1. ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.
2. Władza ustawodawcza należy do *Sejmu* i Senatu, władza wykonawcza do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rady Ministrów, władza sądownicza do sądów i trybunałów."

Artykuł 60

"Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na zasadzie równości".

Artykuł 91

- "1) Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.
2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w statucie ma pierwszeństwo przed statutem, jeżeli umowy tej nie da się pogodzić z postanowieniami statutu.
3. Jeżeli przewiduje to ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską umowa o utworzeniu organizacji międzynarodowej, prawo przez nią ustanowione jest stosowane bezpośrednio i ma pierwszeństwo w przypadku kolizji praw."

Artykuł 173

"Sądy i trybunały stanowią odrębną władzę i są niezależne od innych gałęzi władzy".

Artykuł 178 § 1

"Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom".

Artykuł 179

"Sędziowie są powoływani na czas nieokreślony przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa."

Artykuł 186

- "1) Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i sędziów.

2. Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i sędziów."

Artykuł 187

"1) Krajowa Rada Sądownictwa składa się z następujących osób:

(1) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz osoba wyznaczona przez Prezydenta Rzeczypospolitej;

(2) piętnastu sędziów wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych;

(3) czterech członków wybieranych przez *Sejm* spośród posłów oraz dwóch członków wybieranych przez Senat spośród senatorów.

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

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

4. Strukturę organizacyjną, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa, a także sposób wyboru jej członków określa ustawa."

Artykuł 238 § 1

"Kadencja konstytucyjnych organów władzy publicznej oraz osób wchodzących w ich skład, wybranych lub powołanych przed wejściem w życie Konstytucji, kończy się wraz z upływem okresu określonego w przepisach obowiązujących przed dniem wejścia w życie Konstytucji."

2. Dotychczasowe ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

67. Pierwsza ustawa o KRS została uchwalona 20 grudnia 1989 roku. Druga ustawa o KRS została uchwalona 27 lipca 2001 roku. Obie te ustawy przewidywały, że sędziowie wchodzący w skład Rady mają być wybierani przez odpowiednie zgromadzenia sędziów, na różnych poziomach i z różnych rodzajów sądów. Ustawa o KRS z 2001 r. wyraźnie stanowiła, że sędziowscy członkowie KRS mają być wybierani na okres kadencji.

3. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Ustawa z 2011 r. o KRS)

68. Odpowiednie przepisy ustawy o KRS z 2011 r., obowiązujące do 17 stycznia 2018 r., brzmiały następująco:

Sekcja 3

"1) Do kompetencji Rady należy:

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

(1) badanie i ocena kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiska sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, a także stanowiska sędziów młodszych sądów administracyjnych;

(2) przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych oraz o powołanie sędziów młodszych w sądach administracyjnych;

...

(3) przyjmowanie zasad etyki zawodowej sędziów i młodszych sędziów oraz czuwanie nad ich przestrzeganiem;

(4) wyrażanie opinii na temat stanu kadry sędziowskiej;

(5) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, przedkładanych mu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, inne władze publiczne lub organy samorządu sędziowskiego;

(6) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych oraz przedstawianie wniosków w tym zakresie; ...

2 Ponadto Rada wykonuje inne zadania określone w statutach, w szczególności:

(1) podejmuje uchwały w sprawie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i sędziów;

(2) rozpatruje wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku;

(3) rozpatruje wnioski sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie;

(4) wybiera przedstawiciela dyscyplinarnego dla sędziów sądów powszechnych i sędziów młodszych oraz przedstawiciela dyscyplinarnego dla sędziów sądów wojskowych;

(5) wyraża opinię w sprawie odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego oraz prezesa lub wiceprezesa sądu wojskowego; ..."

Sekcja 11

"1) Zgromadzenie ogólne sędziów Sądu Najwyższego wybiera dwóch członków Rady spośród sędziów tego sądu.

2. Zgromadzenie ogólne sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, wraz z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych, wybiera dwóch członków Rady spośród sędziów sądów administracyjnych.

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

4. Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów sądów rejonowych wybiera ze swego grona ośmiu członków Rady.

5. Zgromadzenie sędziów sądów wojskowych wybiera ze swego grona jednego członka Rady."

Sekcja 12

"1) Zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wybierają spośród swoich członków dwóch przedstawicieli.

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

Sekcja 13

"1. zgromadzenia ogólne sędziów sądów apelacyjnych wybierają przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych spośród sędziów sądów apelacyjnych w proporcji 1/5 liczby tych sędziów.

2. Zgromadzenia ogólne sędziów sądów rejonowych wybierają przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów sądów rejonowych spośród swoich członków w proporcji jednej pięćdziesiątej liczby sędziów sądów rejonowych.

3. Wyboru przedstawicieli, o których mowa w §§ 1-2, dokonuje się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele są wybierani na okres czterech lat. ...".

Sekcja 14

"1) Mandat wybranego członka Rady wygasa przed upływem kadencji w przypadku:

(1) śmierć;

(2) rezygnacja z pełnienia funkcji;

(3) upływu kadencji posła lub senatora;

(4) powołania sędziego na inne stanowisko sędziowskie, z wyjątkiem powołania sędziego sądu rejonowego na stanowisko sędziego sądu okręgowego (...) lub sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego;

(5) wygaśnięcia lub zakończenia urzędowej kadencji sędziego;

(6) przejście na emeryturę lub rentę.

2. Rezygnacja z mandatu w Radzie staje się skuteczna z chwilą pisemnego powiadomienia o tym Przewodniczącego Rady. Przewodniczący niezwłocznie zawiadamia organ, który dokonał wyboru członka [którego rezygnacja dotyczy].

3. Wybór nowego członka Rady powinien nastąpić w ciągu dwóch miesięcy od daty upływu kadencji."

69. Artykuł 50 Ustawy o KRS z 2011 r. stanowił, że kadencja członków KRS i członków Prezydium KRS wybranych na podstawie poprzednich przepisów trwa do końca okresu, na który zostali wybrani.

4. Ustawa zmieniająca z 2017 r.

70. Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw - "ustawa nowelizująca z 2017 roku") została

uchwalona 8 grudnia 2017 roku. Ustawa ta weszła w życie 17 stycznia 2018 r., z wyjątkiem niektórych przepisów, które weszły w życie wcześniej.

71. Paragraf 9a dodany przez ustawę zmieniającą z 2017 r. wprowadził nowy sposób wyboru sędziowskich członków KRS. Brzmi on następująco:

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

2. Przeprowadzając wybory, o których 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 w dniu następującym po dniu, w którym zostali oni wybrani. Członkowie Rady poprzedniej kadencji pełnią swoje obowiązki do pierwszego dnia wspólnej kadencji nowych członków Rady."

72. Nowe sekcje 11a-11e szczegółowo regulują procedurę nominacji i wyboru sędziowskich członków Rady w nowym systemie.

73. Sekcja 11a stanowi, w odpowiednim zakresie:

"1. Marszałek *Sejmu*, nie wcześniej niż na sto dwadzieścia dni i nie później niż na dziewięćdziesiąt dni przed upływem kadencji członków Rady wybieranych spośród sędziów, ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "*Monitor Polski*" o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatur na członków Rady.

2. Podmiotami uprawnionymi do zgłaszania kandydatów do Rady są grupy składające się co najmniej z;

(1) dwa tysiące obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnasty rok życia, posiadają pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystają z pełni praw publicznych;

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

3. Jedno zgłoszenie może dotyczyć tylko jednego kandydata w wyborach do Rady. Podmioty, o których mowa w ust. 2, mogą zgłosić więcej niż jedną kandydaturę.

4. Kandydatów w wyborach do Rady zgłasza się Marszałkowi *Sejmu* w terminie trzydziestu dni od dnia ogłoszenia, o którym mowa w ust. 1."

74. Sekcja 11d stanowi, w odpowiednim zakresie:

"1) Marszałek *Sejmu* zwraca się do ugrupowań parlamentarnych o wskazanie, w terminie 7 dni, kandydatów na członków Rady.

2. [Każda grupa parlamentarna wskazuje, spośród sędziów, których kandydatury zostały zgłoszone zgodnie z sekcją 11a, nie więcej niż dziewięciu kandydatów na członków Rady.

3. Jeżeli łączna liczba kandydatów wskazanych przez koła poselskie jest mniejsza niż piętnastu, Prezydium *Sejmu* wskazuje, spośród kandydatów zgłoszonych w trybie ust. 11a, taką liczbę kandydatów, jakiej brakuje do piętnastu.

4. Właściwa komisja sejmowa ustala listę kandydatów, wybierając spośród kandydatów wskazanych zgodnie z przepisami ust. 2 i 3 piętnastu kandydatów na członków Rady, z tym że na liście tej powinien znaleźć się co najmniej jeden kandydat wskazany przez każde ugrupowanie parlamentarne, które działało w ciągu

sześćdziesięciu dni od daty pierwszego posiedzenia *Sejmu* w kadencji, w której mają się odbyć wybory, pod warunkiem że kandydat ten został wskazany przez to ugrupowanie w ramach wskazania, o którym mowa w ust. 2.

5. *Sejm* wybiera członków Rady, na wspólną czteroletnią kadencję, na najbliższym posiedzeniu, większością trzech piątych głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosujących na listę kandydatów, o której mowa w punkcie 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, głosujących na listę kandydatów, o której mowa w ust. 4.

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

75. Paragraf 11e ust. 1 i 3 stanowi, że jeśli stanowisko członka KRS zwolni się przed upływem wspólnej kadencji, należy wybrać nowego członka KRS na pozostały okres pierwotnej kadencji.

76. Artykuł 6 ustawy zmieniającej z 2017 r. przewidywał zakończenie kadencji sędziowskich członków KRS wybranych na podstawie poprzednich przepisów. Brzmi on następująco:

"Kadencja członków KRS, o których mowa w art. 187 § 1 (2) Konstytucji, wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów, trwa do dnia poprzedzającego kadencję nowych członków KRS, nie dłużej jednak niż 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ich kadencja upłynęła wcześniej."

B. Praktyka krajowa

1. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

(a) Wyrok z dnia 26 maja 1998 r., nr sprawy. K 17/98

77. Grupa posłów na *Sejm* zakwestionowała konstytucyjność art. 121a, dodanego do Ustawy o wyborach do rad gmin ustawą zmieniającą z 20 marca 1998 roku. Zaskarżony przepis stanowił, że data wyborów do rad gmin w 1998 roku zostanie wyznaczona na dzień ustawowo wolny od pracy przypadający w ciągu stu dwudziestu dni od dnia upływu kadencji poprzednich rad, w związku z rekonstrukcją systemu samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis jest zgodny z Konstytucją.

78. Odpowiedni fragment wyroku dotyczący kadencji organu publicznego brzmi następująco:

"Wszelkie zmiany dotyczące długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które mają być wybierane w przyszłości [...]. Omawiana zasada nie stoi na przeszkodzie wprowadzeniu regulacji umożliwiających skrócenie kadencji danego organu. Przepisy określające zasady skracania kadencji danego organu powinny być również przyjęte przed rozpoczęciem kadencji danego organu i nie powinny, co do zasady, być zmieniane w odniesieniu do aktualnie urzędującego organu. W szczególnych sytuacjach dopuszczalna może być jednak

zmiana obowiązującej regulacji i skrócenie kadencji organu, mimo że pierwotnie ustawa w ogóle tego nie przewidywała lub określała warunki skrócenia kadencji w sposób bardziej restrykcyjny. Rozwiązanie takie jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy nie zabrania tego konkretny przepis konstytucyjny i pod warunkiem, że przemawiają za nim szczególne okoliczności."

(b) Wyrok z dnia 23 marca 2006 r., nr K 4/06

79. W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny zbadał konstytucyjność kilku przepisów ustawy z 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych odpowiedzialnych za łączność i radiofonię. Praw Człowieka i dwie grupy deputowanych zakwestionowały w szczególności art. 21 ust. 1 ustawy, który przewidywał wcześniejsze zakończenie kadencji ówczesnych członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji ("KRRiT"). Kadencja członków KRRiT była uregulowana w ustawie o radiofonii i telewizji z 1992 roku.

80. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie piętnastu sędziów jednogłośnie uznał, że paragraf 21(1) jest niezgodny z artykułem 2 (państwo prawa) i artykułem 7 (legalność) w związku z artykułem 213 § 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

"3.1. Ciągłość działania organu konstytucyjnego

... Właściwe wykonywanie przez KRRiT jej konstytucyjnych funkcji w odniesieniu do tak ważnych wartości, jak wolność słowa, prawo do informacji oraz interes publiczny w radiofonii i telewizji, wymaga zapewnienia niezależności członków Rady. Jedną z najważniejszych gwarancji tej niezależności jest stabilność sprawowania urzędu, co oznacza zakaz arbitralnego odwoływania przed upływem kadencji ... Wychodząc z założenia, że stabilność wyboru członków KRRiT jest zapewniona, co jest ściśle związane z gwarancją niezależności całego organu, za niedopuszczalne należy uznać regulacje prowadzące do natychmiastowego wygaszania mandatów członków KRRiT, bez związku z przesłankami takiego wygaśnięcia określonymi w obowiązujących przepisach i bez zaistnienia szczególnych okoliczności, które by je uzasadniały. ...

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega wystarczających i konstytucyjnie uzasadnionych powodów, dla których zmiana wprowadzona do modelu działania KRRiT wymagała natychmiastowego skrócenia dotychczasowych kadencji członków KRRiT. ... W trakcie prac parlamentarnych nie rozważano nawet przyjęcia przepisów przejściowych, które respektowałyby gwarancje niezależności członków KRRiT oraz wymóg stabilności ich urzędowania. Uwzględniony został zatem zarzut arbitralności przyjętych zmian [ustawodawczych], co wiąże się z naruszeniem art. 2 i art. 7 w związku z art. 213 § 1 Konstytucji."

81. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że zasada ochrony praw nabytych, wynikająca z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), nie ma zastosowania do członkostwa w KRRiT, a zatem nie może stanowić podstawy do oceny skrócenia kadencji członków KRRiT.

(c) Wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., nr K 25/07

82. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny zbadał, na wniosek KRS, konstytucyjność dwóch przepisów dodanych do ustawy o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. ustawą z dnia 16 marca 2007 r. zmieniającą ustawę o KRS z 2001 r., które wprowadziły zasadę *incompatibilitas*, a mianowicie, że stanowiska członka KRS nie da się pogodzić ze stanowiskiem prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego. Pierwszy z kwestionowanych przepisów (sekcja 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 zostanie zakończone z chwilą wyboru do KRS. Drugi z kwestionowanych przepisów (sekcja 5) rozszerzył zasadę zawartą w sekcji 25a na sędziów będących członkami KRS w czasie trwania ich kadencji. Trybunał Konstytucyjny orzekł (stosunkiem głosów cztery do jednego), że oba przepisy są niezgodne z art. 187 § 1 (2) Konstytucji, a drugi z tych przepisów jest również niezgodny z art. 2 Konstytucji (zasada państwa prawnego).

83. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny przedstawił najpierw kilka ważnych zasad dotyczących konstytucyjnej pozycji KRS. Stwierdził, że KRS jest konstytucyjnym kolegiальnym organem państwowym, a jej funkcje są związane z władzą sądowniczą, co można wywnioskować ze struktury Konstytucji, a także ze składu i kompetencji KRS.

84. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że w zakresie, w jakim jest to istotne:

"3. ... Przyznając Radzie kompetencje związane z ochroną niezależności sądów i sędziów, Konstytucja wprowadziła również mechanizm chroniący niezależność Rady. Art. 187 § 1 Konstytucji stanowi, że skład Rady jest hybrydowy: łączy przedstawicieli władzy sądowniczej (z obowiązkowym udziałem Prezesów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego) z przedstawicielami władzy wykonawczej (Ministrem Sprawiedliwości i osobą powołaną przez Prezydenta Rzeczypospolitej), a także czterech posłów i dwóch senatorów. Konstytucja [1997] wprowadziła - w stosunku do wcześniejszych przepisów rangi konstytucyjnej - zasady konstytucyjne dotyczące składu Rady oraz określiła kadencję jej członków i sposób ich powoływania lub wyboru. W składzie Rady Konstytucja przyznała znaczącą większość wybranym sędziom sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych oraz sędziom Sądu Najwyższego. Regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają rangę konstytucyjną i szczególne znaczenie konstytucyjne, gdyż ich status *de facto* przesądza o niezależności tego organu konstytucyjnego i efektywności pracy Rady... W wyroku z 24 czerwca 1998 r. (nr K 3/98) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Rada - jak żaden inny konstytucyjny organ państwa - jest powołana do ochrony niezależności sądów i sędziów.

4. Konstytucja reguluje bezpośrednio w art. 187 § 1 (2) zasadę wyboru sędziów do KRS, określając w ten sposób skład osobowy KRS. Wyraźnie stanowi, że sędziowie - wybrani przez sędziów - mogą być członkami KRS, nie określając innych dodatkowych warunków, które musiałyby być spełnione, aby mogli oni zostać członkami KRS. Wyboru dokonuje się spośród czterech grup sędziów wymienionych w art. 187 § 1 (2) Konstytucji. Konstytucja nie przewiduje możliwości ich [sędziów-członków KRS] usunięcia [z KRS], przewidując ich czteroletnią kadencję w KRS. Procedura wyborcza

określona w ustawie [z 2001 r.] o KRS (...) mieści się w granicach określonych w art. 187 § 1 (2) Konstytucji, zabezpieczając zasadę wyboru sędziów przez sędziów (...)"

85. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że w odniesieniu do poszczególnych zakwestionowanych przepisów, w zakresie, w jakim są one istotne:

"6. ...Konstytucja stanowi w art. 187 § 3, że kadencja członków KRS trwa cztery lata. Ustawa o KRS zawiera wyczerpującą listę przyczyn zakończenia kadencji [członka KRS]. Przyczyny określone w art. 10 ustawy o KRS z 2001 r. (np. śmierć, rezygnacja, ... przejście w stan spoczynku, powołanie na inne stanowisko sędziowskie) mają istotne uzasadnienie merytoryczne związane z obiektywną niezdolnością do sprawowania urzędu... Skutkiem tego [nowej zasady *incompatibilitas*] byłoby wygaśnięcie mandatu członków KRS określonych w art. 25a ustawy o sądach powszechnych w trakcie kadencji, a tym samym częściowa zmiana składu osobowego Rady przed upływem kadencji lub skrócenie kadencji prezesów i wiceprezesów sądów [przy] zachowaniu funkcji członka KRS.

Nakładanie nowych obowiązków lub ograniczeń na osoby sprawujące urząd - w trakcie kadencji - nie jest co do zasady zabronione. Trybunał Konstytucyjny nie uznał za niekonstytucyjne wprowadzenie pewnych ograniczeń w trakcie kadencji, mających na celu wyeliminowanie okoliczności sprzyjających korupcji (...), ani przepisu regulującego wygaśnięcie kadencji w przypadku skazania za przestępstwo popełnione umyślnie (...). W obu przypadkach istniał jednak ważny interes publiczny...

Jednak w przypadku nakładania nowych obowiązków lub ograniczeń zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga ustanowienia okresu dostosowawczego do nowych przepisów. Ma to szczególne znaczenie dla obywateli w zakresie praw i obowiązków osób pełniących funkcje lub powołanych na określoną kadencję, a także w zakresie oczekiwań tych, którzy ich wybrali.

... Ani przedstawiciel *Sejmu*, ani przedstawiciel Prokuratora Generalnego nie wykazali nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych powodów przyjętej regulacji, a tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać naruszenie kadencyjności...

Zaskarżona ustawa weszła w życie w trakcie kadencji wybranych członków Rady oraz prezesów i wiceprezesów sądów, nakładając na osoby nią objęte obowiązek spełnienia warunku, który nie istniał ani w chwili zgłaszania ich kandydatur, ani w chwili ich wyboru. W niniejszej sprawie ustawodawca, w trakcie kadencji, wprowadził nowy warunek wymagający od niektórych osób wybranych do Rady rezygnacji z pełnienia funkcji członka Rady. ...

W swoim orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności, w aspekcie dotyczącym badania przydatności i niezbędności badanych norm, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel można osiągnąć przez zastosowanie innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia praw i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co konieczne, a tym samym narusza Konstytucję...

W tym świetle Trybunał Konstytucyjny ocenia [zaskarżoną ustawę], poddaną kontroli konstytucyjności, wprowadzającą 14-dniowe *vacatio legis* w trakcie kadencji członków Rady, jako nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie określony system powoływania i funkcjonowania KRS - organu konstytucyjnego opartego na kadencyjności członków pochodzących z wyboru. Takie zmiany [wprowadzone przez zaskarżoną ustawę] w organizacji Rady i w sytuacji prawnej sędziów - członków Rady musiałyby być, w celu zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego i

uwzględnienia zasady kadencyjności, przy jednoczesnym poszanowaniu wymogu zapewnienia zaufania do państwa i jego prawa, wprowadzone ze skutkiem od początku następnej kadencji członków Rady.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ust. 5 w związku z ust. 6 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 2 i art. 187 § 1 (2) Konstytucji ze względu na wprowadzenie zmian w trakcie kadencji członków Rady."

(d) Wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r., nr sprawy. K 5/17

86. W wyroku z 20 czerwca 2017 r., na wniosek Prokuratora Generalnego, Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne niektóre przepisy ustawy z 2011 r. o KRS (zob. paragrafy 38-44 powyżej).

(e) Wyrok z dnia 25 marca 2019 r., nr sprawy. K 12/18

87. W wyroku z 25 marca 2019 roku Trybunał Konstytucyjny stwierdził *między innymi*, że sekcja 9a ustawy zmieniającej z 2017 roku była zgodna z Konstytucją (zob. paragrafy 60-62 powyżej).

(f) Wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r., nr U 2/20

88. W dniu 24 lutego 2020 roku Prezes Rady Ministrów złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając, że uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 roku (zob. paragrafy 110-116 poniżej) była niezgodna, *między innymi*, z kilkoma przepisami konstytucyjnymi, niektórymi postanowieniami Traktatu o UE oraz artykułem 6 § 1 Konwencji.

89. W wyroku z 20 kwietnia 2020 roku Trybunał Konstytucyjny, większością głosów jedenaście do trzech, najpierw stwierdził, że jest właściwy do kontroli konstytucyjności uchwały Sądu Najwyższego, uznawszy, że można ją uznać za "przepisy prawne" wydane przez centralne organy państwowe w rozumieniu art. 188 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał następnie, że uchwała była niezgodna z (a) art. 179, art. 144 § 3 (17), art. 183 § 1, art. 45 § 1, art. 8 § 1, art. 7 i 2 Konstytucji; (b) art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE; oraz (c) art. 6 ust. 1 Konwencji.

90. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został wydany w pełnym składzie, złożonym z czternastu sędziów, w tym sędziów M.M. i J.W. Ten ostatni został wybrany na sędziego Trybunału Konstytucyjnego po śmierci sędziego H.C., jednego z sędziów wybranych w grudniu 2015 r. na miejsce, które zostało już obsadzone.

(g) Decyzje z 28 stycznia i 21 kwietnia 2020 r., nr Kpt 1/20

91. W dniu 22 stycznia 2020 roku Marszałek Sejmu skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie, czy istnieje "spór kompetencyjny między Sejmem a Sądem Najwyższym oraz między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym". W odniesieniu do pierwszego aspektu Marszałek zapytał, czy

Sąd Najwyższy jest władny, w drodze uchwały, zmienić regulację normatywną dotyczącą organizacji sądownictwa, czy też kompetencja taka przysługuje wyłącznie władzy ustawodawczej. W odniesieniu do drugiego aspektu Marszałek zapytał *m.in.* o to, czy kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej do powoływania sędziów może być interpretowana w taki sposób, że Sąd Najwyższy jest właściwy do oceny ważności decyzji Prezydenta o powołaniu sędziów.

92. 28 stycznia 2020 roku Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie tymczasowe, na mocy którego zawiesił wykonanie uchwały Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 roku (zob. paragrafy 110-116 poniżej) oraz zawiesił prerogatywę Sądu Najwyższego do wydawania uchwał dotyczących zgodności z prawem krajowym lub międzynarodowym albo orzecznictwem sądów międzynarodowych składu KRS, procedury przedstawiania Prezydentowi Republiki kandydatów na sędziów, prerogatywy Prezydenta do powoływania sędziów oraz kompetencji do sprawowania urzędu sędziowskiego przez osobę powołaną przez Prezydenta Republiki na podstawie rekomendacji KRS.

93. W dniu 21 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie⁶, w którym ostatecznie rozstrzygnął kwestię "konfliktu kompetencji", obradując w pełnym składzie trzynastu sędziów, w tym sędziego M.M. Trybunał Konstytucyjny postanowił⁷:

"1. Rozstrzygnąć spór kompetencyjny między Sądem Najwyższym a *Sejmem* Rzeczypospolitej Polskiej w następujący sposób:

(a) Sąd Najwyższy - także w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego - nie jest właściwy do dokonywania "*wykładni prawotwórczej*" przepisów prawnych, w drodze [uchwały], która prowadzi do modyfikacji sytuacji prawnej w zakresie struktury organizacyjnej sądownictwa;

(b) zgodnie z artykułem 10, artykułem 95 § 1, artykułem 176 § 2, artykułem 183 § 2 i artykułem 187 § 4 Konstytucji, wprowadzenie jakiegokolwiek modyfikacji w zakresie określonym w punkcie 1(a) należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

2. Rozstrzygnąć spór kompetencyjny między Sądem Najwyższym a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej w następujący sposób:

(a) zgodnie z art. 179 w związku z art. 144 § 3 (17) Konstytucji powołanie sędziego stanowi wyłączną kompetencję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którą wykonuje on na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa osobiście, nieodwołalnie i bez jakiegokolwiek udziału lub ingerencji Sądu Najwyższego;

(b) art. 183 Konstytucji nie przewiduje, że Sąd Najwyższy jest właściwy do sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 § 3 (17) Konstytucji, w tym [właściwości Sądu Najwyższego] do dokonywania wiążącej wykładni przepisów

⁶ Tłumaczenie zostało oparte na tekście dostępnym na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego, zredagowanym przez Sekretariat.

⁷ Pięciu sędziów załączyło do decyzji opinie odrębne.

prawnych w celu określenia przesłanek skutecznego wykonywania przez Prezydenta wspomnianej kompetencji."

(h) Wyrok z dnia 14 lipca 2021 r., nr sprawy. P 7/20

94. W dniu 9 kwietnia 2020 roku Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego skierowała do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne w sprawie zgodności niektórych przepisów TUE z Konstytucją w zakresie, w jakim dotyczyły one obowiązku państwa członkowskiego UE do wykonania środków tymczasowych dotyczących organizacji organów sądowych tego państwa.

95. 14 lipca 2021 roku Trybunał Konstytucyjny w składzie pięciu sędziów przeprowadził rozprawę i wydał wyrok w tej sprawie. Większością głosów orzekł, co następuje:

"Art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakłada na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, obowiązki *ultra vires* poprzez wydanie środków tymczasowych dotyczących organizacji i właściwości sądów polskich oraz procedury przed tymi sądami, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w tym zakresie nie podlega zasadom pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania [ratyfikowanej umowy międzynarodowej] określonym w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji."

(i) Wyrok z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21

96. W dniu 29 marca 2021 roku Prezes Rady Ministrów złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając niezgodność (1) art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE; (2) art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE; oraz (3) art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 2 TUE z kilkoma postanowieniami Konstytucji.

97. W dniu 7 października 2021 roku Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w pełnym składzie dwunastu sędziów, w tym sędziów M.M., J.P. i J.W.⁸ Sentencja wyroku, który został opublikowany w Dzienniku Ustaw w dniu 12 października 2021 roku (poz. 1852), ma następujące brzmienie⁹:

"1) Artykuł 1 akapity pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE [...] - w zakresie, w jakim Unia Europejska, ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworzy "coraz ściślejszy związek między narodami Europy", których integracja - dokonywana na podstawie prawa UE i w drodze wykładni prawa UE przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej - wkracza w "nowy etap", w którym:

(a) władze Unii Europejskiej działają poza zakresem kompetencji przyznanych im przez Rzeczpospolitą Polską w Traktatach;

(b) Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, które ma pierwszeństwo w zakresie mocy obowiązującej i stosowania;

⁸ Dwóch sędziów załączyło do wyroku opinie odrębne.

⁹ Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie zostało jeszcze opublikowane w chwili wydawania niniejszego wyroku.

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

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

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

2. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE - w zakresie, w jakim służy on zapewnieniu skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE - przyznaje sądom krajowym (sądom powszechnym, administracyjnym, wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do:

(a) ominięcie przepisów Konstytucji w toku orzekania, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji;

(b) orzekania na podstawie przepisów nieobowiązujących, które zostały uchylone przez *Sejm* lub uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 2 TUE - w zakresie, w jakim w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE i zapewnienia niezawisłości sędziów - przyznają sądom krajowym (sądom powszechnym, administracyjnym, wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do:

(a) kontroli legalności procedury powoływania sędziego, w tym kontroli legalności aktu, w którym Prezydent Republiki powołuje sędziego, są niezgodne z art. 2, art. 8 § 1, art. 90 § 1 i art. 179 w związku z art. 144 § 3 (17) Konstytucji;

(b) zbadania legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej wniosku o powołanie sędziego, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji;

(c) stwierdzenia wadliwości procesu powoływania sędziego, a w konsekwencji odmowy uznania za sędziego osoby powołanej do pełnienia urzędu sędziowskiego zgodnie z art. 179 Konstytucji, są niezgodne z art. 2, art. 8 § 1, art. 90 § 1 i art. 179 w związku z art. 144 § 3 (17) Konstytucji."

(j) Wyrok z dnia 24 listopada 2021 r., nr sprawy. K 6/21

98. Jak już wcześniej wskazano (zob. paragraf 27 powyżej), wyrok ten został wydany na wniosek Prokuratora Generalnego, będącego jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości, kwestionującego konstytucyjność art. 6 § 1 Konwencji w związku z wyrokiem Trybunału w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (cyt. powyżej). Prokurator Generalny zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że:

"1. art. 6 § 1 zdanie pierwsze [Konwencji] w zakresie, w jakim użyte w tym przepisie określenie "trybunał" obejmuje Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 8 § 1, art. 10 § 2, art. 173 i art. 175 § 1 Konstytucji;

2. Artykuł 6 § 1 zdanie pierwsze [Konwencji] w zakresie, w jakim utożsamia wynikającą z niego gwarancję sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą w celu rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym lub o skierowanym przeciwko niemu oskarżeniu w sprawie karnej, z kompetencją Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o hierarchicznej zgodności przepisów i aktów normatywnych określonych w Konstytucji..., a tym samym pozwala na poddanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wymogom wynikającym z art. 6

Konwencji, jest niezgodny z art. 2, art. 8 § 1, art. 79 § 1, art. 122 §§ 3 i 4, art. 188 pkt 1-3 i 5 oraz art. 193 Konstytucji;

3. Art. 6 § 1 zdanie pierwsze [Konwencji] w zakresie, w jakim obejmuje kontrolę przez Europejski Trybunał Praw Człowieka legalności procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w celu ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny jest niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym przez prawo, jest niezgodny z art. 2, art. 8 § 1, art. 89 § 1 (3) i art. 194 § 1 Konstytucji."

99. 24 listopada 2021 roku Trybunał Konstytucyjny w składzie pięciu sędziów przeprowadził rozprawę i wydał jednogłośnie wyrok w tej sprawie. Uzasadnienie tego wyroku nie zostało jeszcze opublikowane w chwili wydawania niniejszego wyroku. Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego, która została opublikowana w Dzienniku Ustaw 26 listopada 2021 r. (poz. 2161), brzmi następująco:

1. art. 6 § 1 zdanie pierwsze [Konwencji] - w zakresie, w jakim użyte w tym przepisie określenie "sąd" obejmuje Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej - jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 § 2, art. 175 § 1 i art. 8 § 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2. Artykuł 6 § 1 zdanie pierwsze Konwencji, o której mowa w punkcie 1 - w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka jurysdykcję w zakresie kontroli legalności wyboru sędziów do Trybunału Konstytucyjnego - jest niezgodny z art. 194 § 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji."

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

2. Orzecnictwo Sądu Najwyższego

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

100. W dniu 5 grudnia 2019 roku Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wydał wyrok w pierwszej z trzech spraw, które zostały skierowane do TSUE w trybie prejudycjalnym, w związku z wyrokiem tego ostatniego z dnia 19 listopada 2019 roku (sprawy połączone C585/18-, -C624/18 i -C625/18; zob. paragrafy 150-152 poniżej). Uchylił on negatywną uchwałę KRS z dnia 27 lipca 2018 r. dotyczącą dalszego sprawowania przez A.K. urzędu sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd Najwyższy uznał, że KRS w jej obecnym składzie nie była ani bezstronna, ani niezależna od władzy ustawodawczej czy wykonawczej. Stwierdził ponadto, że Izba Dyscyplinarna nie spełniała wymogów niezależnego i bezstronnego sądu.

101. W odniesieniu do swojej właściwości do badania zgodności przepisów krajowych z prawem UE Sąd Najwyższy stwierdził, co następuje¹⁰:

"32. Należy podkreślić, że art. 91 § 3 Konstytucji bezpośrednio upoważnia Sąd Najwyższy do badania zgodności ustaw, takich jak ustawa o Sądzie Najwyższym i

¹⁰ Tłumaczenie oparte jest na angielskiej wersji wyroku opublikowanej na stronie internetowej Sądu Najwyższego, zredagowanej przez Sekretariat Sądu.

ustawa o KRS, z prawem UE. Z przepisu tego wynika bezpośrednio, bez żadnych zastrzeżeń czy ograniczeń, że ustawy muszą być zgodne z prawem UE i Konwencją, a nie odwrotnie. Właściwość do badania zgodności ustaw z prawem UE należy, zgodnie z Konstytucją, nie do Trybunału Konstytucyjnego, lecz - co jest warunkiem przystąpienia do UE - do każdego sądu polskiego rozpatrującego sprawę należącą do dziedziny objętej prawem UE."

102. Sąd Najwyższy poczynił następujące uwagi w odniesieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., nr. K 5/17 (zob. paragrafy 38-44 powyżej):

"33. Powyższe uwagi nabierają tym większego znaczenia, gdy weźmie się pod uwagę wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący dotychczasowego modelu wyboru członków KRS (por. wyrok z 20 czerwca 2017 r., K 5/17 ...). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny zakwestionował swoje wcześniejsze stanowisko zajęte w wyroku z 18 lipca 2007 r., K 25/07 ..., zgodnie z którym członkami KRS muszą być sędziowie wybrani przez innych sędziów. Oznacza to, że wobec braku jakiegokolwiek zmiany Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny nie tyle zmienił swoje stanowisko w kwestii powoływania członków KRS (wyrok w sprawie K 5/17 vs. wyrok w sprawie K 25/07), ile doprowadził do rozbieżności w swoim orzecznictwie w odniesieniu do kwestii systemowych o fundamentalnym znaczeniu dla realizacji prawa do rzetelnego procesu sądowego zapisanego w konstytucji krajowej oraz podstawowych zobowiązań państw członkowskich Unii Europejskiej jako Unii (wspólnoty) prawa. W tym kontekście oba wyroki Trybunału Konstytucyjnego są ze sobą ewidentnie sprzeczne. Interpretacja zaproponowana w wyroku K 5/17 nie znajduje oparcia w teorii prawa, która uznaje ten wyrok za przejaw kryzysu konstytucyjnego, ponieważ został on wydany przez skład, w którym zasiadało dwóch członków powołanych na nieobsadzone stanowiska sędziowskie... Należy również wziąć pod uwagę informacje dostępne publicznie, w tym wypowiedzi tych członków Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące różnych przypadków zależności od polityków i nieformalnych związków z nimi, które nie pozwalają uznać Trybunału Konstytucyjnego za sąd dający gwarancje niezależności w wykonywaniu swoich konstytucyjnych uprawnień (art. 195 Konstytucji)."

103. W odniesieniu do standardów określonych w orzeczeniu wstępnym TSUE, Sąd Najwyższy stwierdził:

"35. Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. wyznacza standard, który obejmuje kompleksową ocenę gwarancji prawa do rzetelnego procesu sądowego przez niezawisły i bezstronny sąd. Ocena taka przebiega zgodnie z zasadą dwóch kroków: (a) ocena stopnia niezależności, jaką cieszy się KRS w stosunku do władzy ustawodawczej i wykonawczej w wykonywaniu obowiązków przypisanych jej na mocy ustawodawstwa krajowego, jako organowi uprawnionemu do zapewnienia niezależności sądów i sędziów, ponieważ niezależność KRS będzie decydować o tym, czy wybierani przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezależności i bezstronności wynikające z art. 47 Karty Praw Podstawowych (wyrok w sprawie C-585/18, §§ 139-140); (b) ocena okoliczności, w jakich zostali powołani nowi sędziowie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz roli Rady w tym zakresie (wyrok w sprawie C-585/18, § 146)...

37. Kierując się wskazówkami zawartymi w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., C-585/18, należy w pierwszej kolejności rozważyć okoliczności dotyczące KRS. Ocena ta nie wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego; w każdym razie postępowanie takie wykraczałoby poza kompetencje Sądu Najwyższego i polega na

rozważeniu stanowisk, które są publicznie znane i dostępne dla wszystkich stron postępowania.

38. W odniesieniu do KRS wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. wymaga zbadania następujących kwestii: (-) obiektywnych okoliczności, w jakich organ ten został utworzony; (-) środków, za pomocą których jego członkowie zostali powołani; (-) jego cech charakterystycznych; (-) tego, czy trzy wyżej wymienione aspekty mogą wywołać w umysłach podmiotów prawa uzasadnione wątpliwości co do nieprzepuszczalności tego organu wobec czynników zewnętrznych, w szczególności co do bezpośredniego lub pośredniego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz jego neutralności w odniesieniu do interesów, które przed nim stoją."

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

"39. ... [T]ąd Najwyższy kategorycznie oświadcza (po raz kolejny), że działając jako sąd unijny w ramach wykonywania wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., nie bada konstytucyjności przepisów ustawy o KRS w brzmieniu obowiązującym od 2018 r., lecz ich zgodność z prawem UE. Sąd Najwyższy jest właściwy do podjęcia takiego badania nie tylko w świetle jednolitego ugruntowanego orzecznictwa (por. wyrok TSUE z 7 września 2006 r., C-81/05), ale także w ramach jednoznacznych uprawnień przyznanych mu przez Konstytucję, które w omawianej sprawie nie wymagają skomplikowanej wykładni. Art. 91 ust. 3 Konstytucji stanowi jasno i ponad wszelką wątpliwość: "Jeżeli stanowi tak ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską umowa międzynarodowa powołująca organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio i ma pierwszeństwo w przypadku kolizji praw. Ponadto badanie, w jaki sposób obowiązujące przepisy regulujące funkcjonowanie Rady i jej praktykę w wykonywaniu funkcji na podstawie Konstytucji oraz przepisy prawa krajowego wpływają na spełnienie wymogów niezależności i bezstronności wynikających z prawa UE przez sąd utworzony z udziałem Rady, stanowi typowe sądowe badanie określonych faktów i przepisów prawa. Należy jeszcze raz przypomnieć, że takie badanie pozostaje całkowicie bez związku z kompetencjami przyznanymi Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Konstytucję i ustawę o Trybunale Konstytucyjnym."

105. W odniesieniu do nowego KRS Sąd Najwyższy stwierdził, że w zakresie, w jakim jest to istotne:

"40. W odniesieniu do okoliczności, w których utworzono [nową] KRS, należy pamiętać o skróceniu kadencji poprzedniej KRS, organu konstytucyjnego na podstawie art. 187 § 3 Konstytucji. Dotyczy to sekcji 6 [ustawy nowelizującej z 2017 r.]. Zgodnie z intencją ustawodawcy, nowe przepisy miały zapewnić zgodność z Konstytucją w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 roku (nr K 5/17...), zgodnie z którym ust. 11 §§ 2-4 i 13 § 3 ustawy o KRS są niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim przewidują indywidualną kadencję sędziowskich członków Rady. W tym zakresie Sąd Najwyższy stwierdza, że wspomniany "wyrok" Trybunału Konstytucyjnego został wydany z udziałem sędziów wybranych z naruszeniem art. 190 § 1 Konstytucji, co zostało stwierdzone w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2015 r., K 34/15 ..., z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15 ... oraz z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16 Ponadto, argument Trybunału Konstytucyjnego dotyczący ujednolicenia kadencji członków KRS jest nie do obrony na gruncie art. 194 § 1 Konstytucji. Przepis ten dotyczy indywidualnego wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a nie ich indywidualnej kadencji. Chociaż jedno jest funkcją drugiego, celem tego przepisu było również zakazanie wybierania sędziów [Trybunału Konstytucyjnego] *en bloc*, co w pełni uzasadnia jego brzmienie, odmienne od brzmienia

art. 187 § 3 Konstytucji ... Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wybór członków KRS ma być dostosowany do kadencji *Sejmu*. Oznacza to, że art. 187 ust. 3 Konstytucji zrównał kadencję KRS z kadencją *Sejmu*, przez analogię do *Trybunału Stanu*. Takie stanowisko nie może być wiarygodnie uzasadnione. Gdyby taki był cel art. 187 ust. 3 Konstytucji, zostałby on zredagowany w sposób analogiczny do art. 199 ust. 1 Konstytucji. Skoro jednak oba przepisy posługują się różnymi terminami ("cztery lata" i "kadencja *Sejmu*"), to przy założeniu racjonalności prawa (Konstytucji) ich znaczenie powinno być różne. Nie ma żadnych argumentów uzasadniających takie zróżnicowanie z innych powodów. W konsekwencji należy przyjąć, że wykładnia systemowa, na której próbował się oprzeć Trybunał Konstytucyjny, jest sprzeczna z jego ustaleniami... Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że kadencje byłych członków KRS zostały przerwane przez ustawodawcę na podstawie wyroku krajowego Trybunału Konstytucyjnego wydanego w składzie sprzecznym ze standardem konstytucyjnym wynikającym z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

41. Po drugie, należy przeanalizować sposób powoływania członków Rady. (...) analizę należy rozpocząć od krótkiego rysu historycznego modelu wyboru członków KRS. Kwestia powołania KRS była już dyskutowana przez ekspertów prawnych podczas rozmów "okrągłego stołu". W raporcie podkomisji ds. reformy prawa i sądów stwierdzono, że sędziowie byliby wybierani do tego organu [KRS] przez zgromadzenia ogólne sądów... Ustawa z 20 grudnia 1989 r. o KRS ... stanowiła, że *Sejm wybiera* członków Rady spośród swoich posłów, Senat - spośród senatorów, a zgromadzenia ogólne sędziów sądów wszystkich szczebli - spośród sędziów. Taki mechanizm wyboru członków Rady obowiązywał w dniu wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. ..., która w art. 186 uregulowała status KRS jako organu konstytucyjnego... Szczególnego znaczenia nabierają decyzje podjęte na posiedzeniu Podkomisji do spraw Instytucji Ochrony Prawnej i Organów Wymiaru Sprawiedliwości (np. z 7 grudnia 1994 r. w ramach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego), gdzie dyskutowano nad modelem wyboru członków Rady, powierzając sędziom zadanie wyboru niektórych z nich. Zamiar powierzenia wyboru członków KRS wyłącznie środowisku sędziowskiemu został wyrażony w szczególności podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 13 listopada 1996 r. ... oraz w debacie przeprowadzonej podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej w dniu 5 września 1995 r. ... Taki stan rzeczy potwierdza wspólne oświadczenie profesorów A. Zolla¹¹ i A. Strzembosza¹², opublikowane przez [dziennik] *Rzeczpospolita* w dniu 7 marca 2018 r., wskazujące, że koncepcje zgłoszone przez "Solidarność" w latach 80. zostały włączone do Konstytucji. Powoływanie członków KRS przez sędziów wydawało się oczywiste, gdyż tylko większościowa reprezentacja sędziowska w Radzie zabezpieczałaby niezależność władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Autorzy wspomnianego oświadczenia już wtedy podkreślali, że KRS w obecnym kształcie - powołana w nowym składzie - nie posiada cech i kompetencji przyznanych jej zgodnie z Konstytucją; w związku z tym jej uchwały są z natury rzeczy nieważne...

42. Wdrażając te koncepcje konstytucyjne, ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o KRS ... utrzymała mechanizm wyboru członków Rady przez sędziów. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o KRS również (w jej pierwotnej wersji...) przyjęła ten sam mechanizm wyboru członków KRS... Skład Rady powołanej w ten sposób został uznany za logiczny wniosek z powierzenia Radzie zadania ochrony niezależności sądów i sędziów ...

¹¹ *Między innymi* były prezes Trybunału Konstytucyjnego i były komisarz ds. praw człowieka.

¹² *M.in.* był Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

43. Istotną zmianę w mechanizmie wyboru członków KRS wprowadziła [ustawa nowelizująca z 2017 r.] Zgodnie z jej ust. 1 pkt 1, *Sejm* wybiera piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Dokonując wyboru, *Sejm* powinien - w miarę możliwości - uwzględniać potrzebę reprezentowania w Radzie sędziów różnych rodzajów i szczebli sądów. W tym miejscu należy podkreślić, że przepisy Konstytucji nie zostały zmienione w zakresie składu KRS oraz zasad powoływania członków Rady. Oznacza to, że ustawa mogłaby jedynie zmodyfikować sposób wyboru członków Rady przez sędziów, a nie wprowadzać procedurę, w której członkowie Rady wybierani są przez ustawodawcę. Wspomniana [ustawa nowelizująca z 2017 r.], przyjęta wraz z nową ustawą o Sądzie Najwyższym, wprowadziła rozwiązanie, w którym władza ustawodawcza i wykonawcza - niezależnie od długiej tradycji ustawowej, zgodnie z którą część członków Rady jest wybierana przez samych sędziów, co odzwierciedla postanowienia Konstytucji dotyczące statusu i kompetencji Rady oraz rozdziału władzy sądowniczej od innych władz - uzyskały niemal monopolistyczną pozycję w określaniu składu KRS. Obecnie władza ustawodawcza wybiera piętnastu sędziowskich członków KRS, a dodatkowo sześciu innych członków to parlamentarzyści (czterech wybranych przez *Sejm* i dwóch wybranych przez Senat). Nowy wybór piętnastu sędziów do KRS doprowadził do sytuacji, w której obie izby parlamentu decydują o powołaniu dwudziestu jeden z dwudziestu pięciu członków Rady (tj. 84% jej składu). Ponadto Minister Sprawiedliwości oraz przedstawiciel Prezydenta Republiki są członkami KRS z *urzędu*. Tak więc dwudziestu trzech z dwudziestu pięciu członków jest ostatecznie powoływanych przez inne władze niż władza sądownicza. W ten sposób podział i równowaga między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą - opisane w art. 10 Konstytucji i stanowiące fundament demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) - zostały zaburzone.

44. Rada jest organem konstytucyjnym; sam fakt, że nie ma swojego odpowiednika we wszystkich państwach członkowskich UE, nie przekłada się na możliwość jej dowolnego formowania lub kształtowania, gdyż ramy regulacyjne zostały określone w Konstytucji, a dalsze ograniczenia wynikają z prawa do rzetelnego procesu sądowego przewidzianego w standardach Unii Europejskiej. Rada nie sprawuje władzy sądowniczej, nie jest też (ze względu na swój skład) korporacyjnym organem samorządowym; jest organem hybrydowym. W nauce prawa wyrażono stanowisko, że literalna interpretacja przepisu Konstytucji stanowiącego, że KRS liczy "piętnastu członków wybieranych spośród sędziów" (art. 187 § 2 (2) Konstytucji) byłaby sprzeczna z Konstytucją, gdyby prowadziła do stwierdzenia, że członkowie KRS nie mogą być wybierani przez sędziów. Oznaczałoby to, że w procesie wykładni normy konstytucyjnej pomija się zadania Rady określone w Konstytucji, w tym ochronę niezależności sądów i sędziów (...), oraz ignoruje się art. 173 [Konstytucji], zgodnie z którym sądy są władzą "niezależną i odrębną od innych władz" (...).

106. W odniesieniu do zgłaszania kandydatur, list poparcia kandydatów oraz nieujawniania tych list Sąd Najwyższy stwierdził:

"45. W ocenie Sądu Najwyższego, działając w oparciu o wiążącą wykładnię prawną wyrażoną w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., przywiązuje się wagę do procesu wyboru członków obecnej Rady. W odniesieniu do tej konkretnej sprawy, kwestia sporna dotyczy list poparcia, które najwyraźniej były oferowane kandydatom przez sędziów. Do tej pory nie sprawdzono, czy nowi członkowie Rady zostali zgłoszeni jako kandydaci zgodnie z prawem i kto ich poparł. Odpowiednie dokumenty nie zostały jeszcze ujawnione, pomimo stosownego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 czerwca 2019 r., OSK 4282/18... Powszechnie wiadomo, że wykonanie tego wyroku napotkało przeszkodę w postaci decyzji wydanej przez Przewodniczącego

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

Urzędu Ochrony Danych Osobowych w dniu 29 lipca 2019 r. z inicjatywy jednego z członków nowej KRS. W konsekwencji doszło do tego, że organ sądowy odpowiedzialny za kontrolę organów administracyjnych w rzeczywistości sam poddał się kontroli tych ostatnich. Niewykonanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnia przypuszczenie, że treść list poparcia dla kandydatów na sędziów do KRS potwierdza ich zależność od władzy ustawodawczej lub wykonawczej.

46. Sąd Najwyższy stwierdza ponadto, że powszechnie wiadomo, iż kandydaci na sędziów do Rady byli rekomendowani przez prezesów sądów okręgowych powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości; inni sędziowie byli rekomendowani przez sędziów zależnych (podległych) od kandydatów na stanowiskach kierowniczych w sądach wyższej instancji; kandydaci na sędziów byli również rekomendowani przez pełnomocnika Instytutu Sądownictwa w Ministerstwie Sprawiedliwości; wreszcie, niektóre kandydatury były zgłaszane przez najbliższych krewnych; kandydaci rekomendowali innych kandydatów; niektórzy z wybranych członków przyszłej Rady byli pracownikami Ministerstwa Sprawiedliwości. Wszystkie te fakty dowodzą, że władza wykonawcza - działając poprzez swoich bezpośrednich lub pośrednich podwładnych - stała za większością rekomendacji kandydatur na członków sędziów KRS. Takie okoliczności towarzyszące procesowi wyboru obecnych członków Rady mogą budzić w opinii publicznej wątpliwości co do niezależności Rady od władzy wykonawczej.

47. Ponadto osoby popierające kandydatów wycofały swoje poparcie w trakcie okresu zgłaszania kandydatur, a co najmniej jeden członek nowej KRS poparł własną kandydaturę...

48. Takie okoliczności przeczą pojęciu reprezentatywności organu, o którym mowa w art. 187 ust. 2 Konstytucji..."

107. Sąd Najwyższy doszedł do następującego wniosku:

"60. Na podstawie całościowej oceny wszystkich powyższych okoliczności Sąd Najwyższy stwierdza, że na dzień dzisiejszy obecna KRS nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów."

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

108. W dniu 8 stycznia 2020 r. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów wydała uchwałę w związku z pytaniem prawnym przedstawionym przez skład trzech sędziów. Pytanie prawne powstało w sprawie, w której odrzuceni kandydaci do powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego wnieśli odwołanie od uchwały nowej KRS, w której zaproponowano innego kandydata na to samo stanowisko, i zakwestionowali status KRS. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego orzekła, co następuje:

"1) Sąd Najwyższy, rozpatrując odwołanie od uchwały KRS zgłaszającej Prezydentowi RP kandydata na stanowisko sędziego, bada, w granicach zarzutów odwołania, czy KRS jest organem niezależnym w świetle kryteriów określonych w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. i inni przeciwko Sądowi Najwyższemu*, §§ 139-144.

2. Sąd Najwyższy uchyla, w granicach zaskarżenia, uchwałę KRS przedstawiającą Prezydentowi RP kandydata do powołania na stanowisko sędziego, jeżeli skarżący

wykaże, że brak niezawisłości KRS miał wpływ na treść tej uchwały lub jeżeli - mając na uwadze konstytucyjny zakaz kontroli skuteczności konstytucyjnego aktu powołania sędziego i wynikający z niego stosunek konstytucyjny - skarżący wykaże okoliczność określoną w § 125 lub łącznie okoliczności określone w §§ 147-151 wyroku powołanego w punkcie 1. wskazujące na to, że skład orzekający, w którym zasiada taki sędzia, nie będzie niezależny i bezstronny".

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

109. W dniu 15 stycznia 2020 roku Sąd Najwyższy w składzie Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wydał dwa postanowienia w dwóch pozostałych sprawach, które zostały skierowane do TSUE w trybie prejudycjalnym. W sprawach tych dwóch sędziów Sądu Najwyższego kwestionowało fakt przeniesienia w stan spoczynku w związku z wejściem w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, która przewidywała obniżenie wieku emerytalnego dla sędziów Sądu Najwyższego zasiadających w składzie Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy postanowił nie przekazywać spraw do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Uznał, że nie jest właściwy do orzekania w tych sprawach i przekazał je do Sądu Okręgowego. W obu decyzjach Sąd Najwyższy podzielił ustalenia wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. co do statusu nowej KRS i Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (zob. paragraf 100 powyżej).

(d) Uchwała o utworzeniu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (nr BSA I-4110-1/20)

110. Mając na uwadze wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz uchwałę Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r., Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zwrócił się do trzech połączonych Izb tego sądu o wydanie uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego w związku z wyrokiem TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. Wniosek dotyczył pytania prawnego, czy udział w składzie sądu powszechnego lub Sądu Najwyższego osoby powołanej do pełnienia urzędu sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek KRS utworzonej zgodnie z ustawą zmieniającą z 2017 r. skutkowałby naruszeniem art. 45 § 1 Konstytucji, art. 6 § 1 Konwencji lub art. 47 Karty Praw Podstawowych.

111. W dniu 23 stycznia 2020 roku Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (pięćdziesięciu dziewięciu sędziów) wydał uchwałę¹³. Zaznaczył, że wydając uchwałę, wykonuje wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. Sąd Najwyższy sformułował następujące wnioski¹⁴:

¹³ Sześciu sędziów załączyło do uchwały opinie odrębne.

¹⁴ Tłumaczenie oparte jest na angielskiej wersji wyroku opublikowanej na stronie internetowej Sądu Najwyższego, zredagowanej przez Sekretariat Sądu.

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

"1) Skład sądu jest nienależycie złożony w rozumieniu art. 439 § 1 (2) Kodeksu postępowania karnego lub skład sądu jest niezgodny z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego, także w przypadku, gdy w skład sądu wchodzi osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego na podstawie rekomendacji KRS utworzonej zgodnie z [ustawą zmieniającą z 2017 r.].

2. Skład sądu jest nienależycie skomponowany w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., lub skład sądu jest niezgodny z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 § 4 k.p.k., także gdy w skład sądu wchodzi osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego sądu powszechnego lub wojskowego z rekomendacji KRS utworzonej zgodnie z [ustawą zmieniającą z 2017 r.], jeżeli wadliwość procesu powołania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia gwarancji niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 § 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 § 1 [Konwencji].

3. Wykładnia art. 439 § 1 (2) Kodeksu postępowania karnego i art. 379 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego przedstawiona w punktach 1 i 2 powyżej nie ma zastosowania do wyroków wydanych przez sądy przed dniem podjęcia niniejszej uchwały oraz do 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] stosuje się do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (...) bez względu na datę wydania tych orzeczeń."

112. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że w zakresie, w jakim jest to istotne:

"31. W świetle art. 179 Konstytucji Prezydent Republiki powołuje na urząd sędziego nie byle kogo, według własnego uznania co do kwalifikacji i zdolności kandydata do sprawowania urzędu, lecz wykonuje to uprawnienie na wniosek KRS. Wniosek KRS jest zatem warunkiem *sine qua non* skutecznego powołania. Co więcej, wniosek w sprawie powołania sędziowskiego nie może być złożony przez nikogo poza organem działającym jako Krajowa Rada Sądownictwa, nie tylko z nazwy, ale w oparciu o tryb jej powołania i warunki, na jakich wykonuje swoje uprawnienia (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2008 r., 1 Kpt 1/08).

Ustawa [nowelizująca z 2017 r.] wygasila kadencje członków KRS, o których mowa w art. 187 § 1 pkt 2 Konstytucji, wybranych według dotychczasowych przepisów. Skrócenie kadencji sędziów zasiadających w Krajowej Radzie Sądownictwa w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej było uzasadnione koniecznością zapewnienia wspólnej kadencji wszystkich członków KRS, jednakże ustawa nowelizująca dopuszcza wygaśnięcie mandatu członka KRS przed upływem czteroletniej kadencji (por. ust. 11e pkt 1 i 3, ust. 14 pkt 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa [ze zm.]), co jest sprzeczne z art. 187 § 3 Konstytucji. Dlatego argument uzasadniający nowelizację był fałszywy, a kadencja KRS została przerwana z innych przyczyn.

Nowi członkowie KRS zostali wybrani przez *Sejm* zgodnie z [ustawą zmieniającą z 2017 r.], co było sprzeczne z art. 187 § 1 (2) Konstytucji. Zakwestionowanie na podstawie tego przepisu wymogu, że członkowie KRS mieli być wybierani przez sędziów, nie pozwala na wskazanie organu państwowego, który mógłby ich wybierać. Konstytucja nie przewiduje domniemania kompetencji na korzyść parlamentu. Po [ustawie nowelizującej z 2017 r.] piętnastu członków Rady będących sędziami zostało

wybranych przez *Sejm* na wspólną czteroletnią kadencję (art. 9a ust. 1 [ustawy o KRS w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r.]). Żaden z nich nie jest sędzią Sądu Najwyższego, co jest wymagane na mocy art. 187 § 1 (2) Konstytucji.

W świetle procedury wyboru sędziów do KRS na mocy [ustawy zmieniającej z 2017 r.] środowisko sędziowskie nie ma już żadnej kontroli nad członkostwem w KRS, a tym samym pośrednio - w związku ze zmianami innych przepisów ustrojowych - nad tym, jacy kandydaci są przedstawiani Prezydentowi do powołania na stanowisko sędziego sądu powszechnego, sądu wojskowego, Sądu Najwyższego lub sądu administracyjnego. KRS została zdominowana przez osoby mianowane przez większość polityczną w *Sejmie*. Po wybraniu przez *Sejm* 15 sędziów na członków KRS, aż 21 z 25 członków KRS to osoby mianowane politycznie przez obie Izby Parlamentu. Po wyborze sędziów do KRS [przez *Sejm*], sędziowie zasiadający w KRS nie reprezentują już sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, jak wymaga tego art. 187 § 1 (2) Konstytucji. Sędziowie zasiadający w KRS z nominacji politycznej nie mają legitymacji jako przedstawiciele środowiska sędziowskiego, które to zadanie powinno być powierzane osobom posiadającym autorytet i niezależnym od wpływów politycznych. To w znacznym stopniu osłabiło rolę KRS jako strażnika niezawisłości sądów i sędziów.

Przepisy [ustawy nowelizującej z 2017 r.] regulujące wybór sędziów do KRS są niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 § 1 Konstytucji), a także z zasadą odrębności i niezależności sądów (art. 173 Konstytucji) oraz niezawisłości sędziów (art. 178 Konstytucji). Zasada rozdziału władzy sądowniczej ma w tym kontekście zasadnicze znaczenie. Zgodnie z tą zasadą, opartą na podziale i równowadze władz, władza ustawodawcza i wykonawcza może ingerować w funkcjonowanie sądownictwa jedynie w zakresie dozwolonym przez Konstytucję, tj. tam, gdzie jest to wyraźnie przewidziane w Konstytucji. W odniesieniu do KRS zasada rozdziału oznacza, że władza ustawodawcza i wykonawcza może wpływać na członkostwo i funkcjonowanie KRS jedynie w zakresie wyraźnie przewidzianym przez Konstytucję (art. 187 § 1 (1) *in fine*, (3) i (4)). W związku z tym, określając strukturę organizacyjną, zakres działania i procedury pracy KRS (art. 187 § 4 Konstytucji), ustawodawca nie może tworzyć swojego - nieprzewidzianego w Konstytucji - uprawnienia do wybierania członków KRS spośród sędziów, ponieważ zakres jego uprawnienia do powoływania członków KRS został określony w Konstytucji (art. 187 § 1 (3)).

Z kolei skrócenie kadencji dotychczasowych członków KRS i wybór nowych członków na podstawie [ustawy zmieniającej z 2017 r.] budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 187 § 1 i 3 Konstytucji, a w konsekwencji wątpliwości co do legalności KRS i procedury zgłaszania kandydatów na urząd sędziego z udziałem KRS."

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

"32. ...Listy poparcia przedstawione przez sędziów kandydujących do KRS musiały być podpisane nie przez kogokolwiek, ale przez sędziów... Wniosek o udzielenie informacji o osobach, które podpisały listy poparcia sędziów startujących jako kandydaci do KRS, zgodnie z przepisami regulującymi dostęp do informacji publicznej, potwierdzony jako zasadny prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. I OSK 4282/18, oddalającym skargę kasacyjną Szefa Kancelarii *Sejmu* od wyroku uchylającego decyzję w części dotyczącej odmowy udostępnienia takiej informacji, został zlekceważony przez Szefa Kancelarii *Sejmu* i Marszałka *Sejmu*, którzy odmówili wykonania prawomocnego wyroku. Taki stan rzeczy utrzymuje się do chwili obecnej...

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

Zgodnie z opublikowanym oświadczeniem sędziego M.N., powołanego na członka KRS, podpisał on swoją własną listę poparcia. Zgodnie z opublikowanym oświadczeniem czterech sędziów, sędzia M.N. wykorzystał wycofane poparcia, aby kandydować do KRS. Wycofanie poparcia nastąpiło na długo przed weryfikacją listy i wykorzystaniem jej w głosowaniu; Marszałek *Sejmu* został z wyprzedzeniem powiadomiony o tej okoliczności (25 stycznia 2018 r.).... Jeśli kandydaci do KRS podpisali wzajemnie swoje listy poparcia, to świadczy to o skali poparcia dla członków KRS w środowisku sędziowskim.

114. W odniesieniu do wykonywania przez Prezydenta prerogatywy powoływania sędziów, Sąd Najwyższy zauważył, że w zakresie, w jakim jest to istotne:

"36. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, to znaczy wyłącznie na podstawie upoważnienia nadanego im przez prawo, którym legitymizowane są ich działania. Dotyczy to również Prezydenta Republiki, ponieważ jego akty urzędowe nie są wyłączone z zakresu zastosowania art. 7 Konstytucji...

Prezydent powołuje sędziów, ale czyni to nie w dowolnym czasie i według własnego uznania, lecz na wniosek KRS. Nie może być powołany nikt, kto nie jest zainteresowany takim wnioskiem (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2008 r., 1 Kpt 1/08).

Minimalne warunki wykonywania omawianej prerogatywy przez Prezydenta Republiki wymagają zatem, aby jego akt został zainicjowany przez należycie ukonstytuowany i powołany organ mający status KRS. Od wejścia w życie [ustawy zmieniającej z 2017 r.] oraz ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., KRS nie została należycie powołana na mocy Konstytucji; w konsekwencji KRS nie mogła wykonywać swoich uprawnień, które Prezydent Republiki powinien był określić przed wykonaniem swojej prerogatywy. Osoby wymienione na listach rekomendacyjnych sporządzonych w wadliwej procedurze powoływania na stanowiska sędziowskie nie mogą być uznane za kandydatów na urząd należycie przedstawionych Prezydentowi Republiki, których Prezydent Republiki jest właściwy do powołania na urząd.

Zakładając nawet, że wydanie takim osobom aktów mianowania czyni je formalnie powołanymi do pełnienia urzędu sędziego, należy ustalić, czy i w jakim zakresie osoby te mogą sprawować funkcje sądowe, tak aby nie naruszyć wymogu bezstronności i niezależności sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości."

115. Sąd Najwyższy poczynił ponadto następujące uwagi dotyczące wpływu politycznego na wybór członków KRS:

"38. Model procedury powołania określonej osoby na urząd sędziego ma szczególne znaczenie dla tego, czy sąd złożony z takiej osoby może być uznany w danej sprawie za bezstronny i niezawisły...

W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie z oficjalnym oświadczeniem Ministra Sprawiedliwości wydanym w ramach procedury legislacyjnej w dniu 15 stycznia 2020 r. w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej, skład KRS został ustalony w taki sposób, aby zapewnić, że w jej skład wejdą osoby lojalne wobec większości parlamentarnej (grupy politycznej reprezentowanej przez Ministra Sprawiedliwości): *"każda grupa mogła zaproponować sędziów, za których jest odpowiedzialna. My zaproponowaliśmy sędziów, którzy naszym zdaniem byli gotowi do współpracy przy reformie sądownictwa"* - zapis trzeciego posiedzenia Senatu RP X kadencji, 15 stycznia 2020 r.).

W konsekwencji, wybory dokonywane przez Radę nie są systemowo niezależne od interesów politycznych, co wpływa na spełnianie obiektywnych kryteriów bezstronności i niezawisłości przez osoby powoływane na urząd sędziego z wniosku KRS. Innymi słowy, z powodu upolitycznienia KRS istnieje duże prawdopodobieństwo, że konkursy na stanowiska sędziowskie będą rozstrzygane nie w oparciu o kryteria merytoryczne, lecz w zależności od lojalności politycznej lub poparcia dla reformy sądownictwa realizowanej przez większość parlamentarną wbrew Konstytucji. W ujęciu systemowym podważa to zaufanie do bezstronności powoływanych w ten sposób osób. Brak niezawisłości polega w istocie na podporządkowaniu decyzji tego organu władzom politycznym, w szczególności władzy wykonawczej...".

116. Jeśli chodzi o brak niezależności KRS, Sąd Najwyższy doszedł do następującego wniosku:

"42. ... Skład Sądu Najwyższego podejmujący niniejszą uchwałę w pełni podziela stanowisko zaprezentowane 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 organem podporządkowanym bezpośrednio władzom politycznym. W konsekwencji konkursy na urząd sędziego przeprowadzane przez KRS były i będą wadliwe, co rodzi zasadnicze wątpliwości co do motywacji wniosków o powołanie konkretnych osób na urząd sędziego....

Powyższe [stwierdzenie] pozostaje bez związku z wątpliwościami dotyczącymi konstytucyjności wyboru niektórych członków KRS. Ta ostatnia kwestia nie była przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego; można jednak zasadnie twierdzić, że obecne funkcjonowanie KRS jest wynikiem odejścia od konstytucyjnych wymogów dotyczących wyboru niektórych członków Rady."

3. *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*

117. W następstwie wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. (zob. pkt 155-156 poniżej), w dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyroki w pięciu sprawach (nr. II GOK 2/18; II GOK 3/18; II GOK 5/18; II GOK 6/18 i II GOK 7/18) dotyczących odwołań od uchwał KRS, w których ta ostatnia postanowiła nie proponować Prezydentowi Rzeczypospolitej powołania skarżących na stanowiska sędziów Izby Cywilnej i Izby Karnej w Sądzie Najwyższym oraz proponować powołanie na te stanowiska innych kandydatów. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone uchwały KRS zarówno w części dotyczącej rekomendacji innych kandydatów do powołania do Sądu Najwyższego, jak i w części dotyczącej odmowy przedstawienia propozycji powołania skarżących. Wszystkie wyroki zawierają podobne uzasadnienie.

118. W szczególności w wyroku z dnia 6 maja 2021 r., nr. II GOK 2/18 Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że obecna KRS nie dawała wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu powierzonych jej funkcji. Dokonując tej oceny, Naczelny Sąd Administracyjny oparł się na czynnikach określonych przez TSUE w wyrokach z dnia 2 marca 2021 roku (pkt 131-132) i z dnia 19 listopada 2019 roku (pkt 143-144), a mianowicie, że: (1) obecna KRS

ukonstytuowała się w wyniku przedwczesnego zakończenia czteroletnich kadencji byłych członków KRS; (2) w przeciwieństwie do poprzedniego ustawodawstwa, zgodnie z którym piętnastu sędziowskich członków KRS było wybieranych bezpośrednio przez swoich rówieśników, obecnie są oni wybierani przez organ władzy ustawodawczej; (3) możliwość wystąpienia nieprawidłowości, które mogłyby negatywnie wpłynąć na proces powoływania niektórych członków nowej KRS; (4) sposób, w jaki obecna KRS realizowała swój konstytucyjny obowiązek ochrony niezawisłości sądów i sędziów. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął - podobnie jak TSUE w wyżej wymienionych wyrokach - że chociaż każdy element rozpatrywany oddzielnie niekoniecznie musi prowadzić do takiego wniosku, to ich połączenie w połączeniu z okolicznościami, w jakich ukonstytuowała się obecna KRS, może budzić wątpliwości co do jej niezawisłości.

119. Odpowiednie fragmenty wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nr. II GOK 2/18 brzmią następująco:

"7.6. ... Ponieważ wyroki TSUE z 2 marca 2021 r. i 19 listopada 2019 r. zostały wydane w identycznych ramach prawnych ..., więc ocena znaczenia kryteriów istotnych dla niezawisłości KRS musiała uwzględniać powszechnie znane okoliczności i fakty związane z powstaniem KRS w nowym składzie i jej działalnością, w tym źródła wiedzy o tych okolicznościach i faktach, które stanowiły podstawę ustaleń w sprawie o sygn. III PO 7/18 rozstrzygniętej przez Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 5 grudnia 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje te ustalenia w całości za własne (zob. pkt 40-60 wyroku Sądu Najwyższego).

Naczelny Sąd Administracyjny również w pełni i bez zastrzeżeń podziela ocenę znaczenia tych okoliczności i faktów dla niezawisłości KRS Ocena ta uzasadnia twierdzenie, że obecna KRS nie daje wystarczających gwarancji niezawisłości od władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów.

W związku z tym należy również podkreślić znaczenie faktu, że w składzie KRS znajduje się obecnie czternastu przedstawicieli sędziów sądów powszechnych, a nie ma sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów administracyjnych, czego kategorycznie wymaga art. 187 ust. 2 Konstytucji, który nie może być spełniony jedynie w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, o czym stanowi art. 9a ustawy o KRS.

Ponadto, wśród członków [sędziowskich] [obecnej] KRS, tj. wśród sędziów sądów powszechnych [...], są (a z pewnością byli w dniu podjęcia uchwały będącej przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie) prezesi i wiceprezesi sądów powszechnych mianowani przez władzę wykonawczą w miejsce osób odwołanych wcześniej przez tę władzę. Prowadzi to do wniosku, że ci członkowie Rady są ściśle funkcjonalnie podporządkowani władzy wykonawczej, która jest reprezentowana w Radzie przez Ministra Sprawiedliwości, co sprawia, że podporządkowanie to ma również charakter instytucjonalny. ...

Część władzy wykonawczej, ale także ustawodawczej - biorąc pod uwagę swoistą fuzję tych kompetencji wynikającą z logiki przyjętego systemu rządów - a więc kompetencje z natury rzeczy polityczne, znacząco zyskują na znaczeniu i wpływie w organie, którego podstawowym zadaniem jest ochrona niezawisłości sądów i sędziów.

Można i należy to również wywnioskować z faktu, że dwudziestu trzech z dwudziestu pięciu członków KRS jest nominowanych do jej składu przez inne siły niż władza sądownicza. Jednocześnie zasady wyboru piętnastu sędziów do KRS przez *Sejm* należy

uznać za dalekie od respektowania zasady reprezentatywności, gdyż ich wyboru dokonuje nie tylko pierwsza izba parlamentu (*Sejm*), ale może on być dokonany - abstrahując już od faktu, że są oni nominowani spośród kandydatów zgłoszonych przez grupę 2000 obywateli (...) - spośród kandydatów zgłoszonych przez grupę dwudziestu pięciu sędziów, z wyjątkiem sędziów w stanie spoczynku. Takie ilościowe kryterium skutecznego kandydowania nie stanowi miarodajnego kryterium oceny reprezentatywności kandydata, zwłaszcza w zestawieniu z liczbą sędziów w służbie, a ponadto w zestawieniu z praktyką oceny jego spełniania. Ta ostatnia dopuszczała bowiem wsparcie dla własnej kandydatury, wzajemne wsparcie między kandydatami, a nawet - w skrajnym przypadku - wykorzystanie jako wsparcia udzielonego poparcia poparcia, które zostało (skutecznie) wycofane przez sędziów pierwotnie popierających... kandydaturę.

Zasady i procedura ustalania składu osobowego KRS były więc wyraźnie motywowane zamiarem poddania jej swoistemu nadzorowi władzy wykonawczej, a więc większości parlamentarnej, co w kontekście procedury wyboru członków KRS i wymaganej do tego większości, a także w związku z funkcjonalnym i instytucjonalnym podporządkowaniem Rady, podkreśla także znaczenie czynnika lojalności (politycznej) kandydatów wobec podmiotu przeprowadzającego wybory. Potwierdza to ... treść wypowiedzi [Ministra Sprawiedliwości] zapisanej w stenogramie z 3. posiedzenia Senatu X kadencji z 15 stycznia 2020 r.. - *'każda grupa mogła zaproponować sędziów, z których jest rozliczana. My zaproponowaliśmy sędziów, którzy naszym zdaniem byli gotowi do współpracy przy reformie sądownictwa'*.

Tak ustalony skład KRS niweczy zatem możliwość skutecznego wypełniania przez nią jej podstawowej funkcji, jaką jest ochrona niezależności sądów i sędziów.

... Brak jest również stanowiska (...) KRS, które mogłoby wskazywać, że ona, organ konstytucyjny powołany do stania na straży niezależności sądów i sędziów, respektuje stanowiska instytucji i organów krajowych oraz europejskich podkreślających znaczenie zasady niezawisłości sądów i sędziów w odniesieniu do sytuacji wskazujących wprost na ich znaczne pokrzywdzenie, czy też że sprzeciwia się takim sytuacjom, w tym w szczególności działaniom lekceważącym skutki prawne postanowienia Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R. Dowodem na jej abdykację w tym zakresie - postawa Rady pozostaje bowiem w wyraźnej opozycji do obowiązków i funkcji przyznanych jej przez Konstytucję - jest niewątpliwie także fakt zawieszenia KRS w członkostwie w ENCJ we wrześniu 2018 r. ...

W świetle powyższych argumentów uzasadniony jest zatem wniosek, że obecna KRS nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej w procedurze powoływania sędziów. Stopień jej zależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej w wykonywaniu powierzonych jej zadań jest z kolei tak wysoki, że nie może pozostawać bez znaczenia dla oceny, czy wybrani przez nią sędziowie spełniają obiektywne wymogi (...) niezależności i bezstronności wynikające z art. 47 Karty Praw Podstawowych."

II. PRAWO MIĘDZYNARODOWE I PRAKTYKA

A. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów

120. Artykuł 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. stanowi, w zakresie, w jakim ma to zastosowanie:

Prawo wewnętrzne i przestrzeganie traktatów

"Strona nie może powoływać się na przepisy swojego prawa wewnętrznego jako usprawiedliwienie niewykonania traktatu...".

B. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej

121. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w swojej opinii doradczej z dnia 4 lutego 1932 r. w sprawie traktowania obywateli polskich i innych osób polskiego pochodzenia lub mowy na terytorium Gdańska (PCIJ, Seria A/B, nr 44) stwierdził, że w zakresie, w jakim jest to istotne:

"[62] Należy jednak zauważyć, że o ile z jednej strony, zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami, państwo nie może powoływać się wobec innego państwa na postanowienia jego konstytucji, lecz jedynie na prawo międzynarodowe i należycie przyjęte zobowiązania międzynarodowe, o tyle z drugiej strony i odwrotnie, państwo nie może powoływać się wobec innego państwa na własną konstytucję w celu uchylecia się od obowiązków ciążących na nim na mocy prawa międzynarodowego lub obowiązujących traktatów...".

C. Organizacja Narodów Zjednoczonych

122. Specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, Diego García-Sayán odbył oficjalną wizytę w Polsce w dniach 23-27 października 2017 r. Raport z 5 kwietnia 2018 r. z jego misji w Polsce zawiera następujące ustalenia odnoszące się do KRS, w zakresie, w jakim jest to istotne:

"68. ... Zgodnie z nową procedurą wyboru, 21 członków Rady będzie teraz mianowanych przez władzę ustawodawczą, a 1 przez władzę wykonawczą. Fakt, że sędziowie nie będą już mieli decydującej roli w mianowaniu 15 sędziowskich członków Rady, stawia nową metodę wyboru w sprzeczności z odpowiednimi standardami międzynarodowymi i regionalnymi. W związku z tym, Specjalny Sprawozdawca zauważa, że choć Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem sądowniczym per se i nie sprawuje funkcji sądowniczych, jej rola polegająca na ochronie niezawisłości sądów w Polsce wymaga, by była ona niezależna i bezstronna od władzy wykonawczej i ustawodawczej...

70. Nowa ustawa przewiduje również, że mandat wszystkich sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa zostanie wygaszony w momencie wyboru nowych członków. To przedterminowe wygaśnięcie mandatu, o którym decyduje władza ustawodawcza, stanowi dodatkową ingerencję w niezależność Rady oraz naruszenie zasad podziału władzy i bezpieczeństwa kadencyjnego. W połączeniu z przedterminowym zakończeniem kadencji wszystkich sędziowskich członków Rady, wprowadzenie w życie nowej ustawy doprowadzi do utworzenia "nowej" Krajowej Rady Sądownictwa zdominowanej przez osoby mianowane przez polityków, co stoi w sprzeczności z obowiązującymi standardami dotyczącymi niezależności sądownictwa i podziału władzy."

123. Specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników opublikował 2 maja 2018 r. raport na temat "Rad Sądownictwa". Przedstawił on następujące zalecenia, w zakresie, w jakim są one istotne:

"Powoływanie rad sądownictwa

92. W celu zagwarantowania ich niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz zapewnienia skutecznej samorządności sądownictwa, rady sądownictwa powinny być ustanawiane na mocy konstytucji w krajach posiadających konstytucję pisaną lub na mocy równoważnej ustawy zasadniczej lub aktu konstytucyjnego w innych krajach. Konstytucja lub równoważna ustawa zasadnicza powinny zawierać szczegółowe przepisy dotyczące powołania takiego organu, jego składu i funkcji, a także gwarantować autonomię rady wobec władzy wykonawczej i ustawodawczej."

D. Rada Europy

1. Komitet Ministrów

(a) Zalecenie CM/Rec (2010)12

124. Odpowiednie fragmenty dodatku do Zalecenia CM/Rec (2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sędziów: niezawisłość, skuteczność i odpowiedzialność, przyjętego 17 listopada 2010 r., stanowią:

"Rozdział I - Aspekty ogólne

...

4. Niezawisłość poszczególnych sędziów jest gwarantowana przez niezawisłość sądownictwa jako całości. Jako taka, stanowi ona podstawowy aspekt rządów prawa.

Rozdział IV - Rady sądownictwa

26. Rady sądownictwa to niezależne organy, powołane na mocy ustawy lub konstytucji, których celem jest ochrona niezawisłości sądownictwa i poszczególnych sędziów, a tym samym wspieranie skutecznego funkcjonowania systemu sądownictwa.

27. Nie mniej niż połowę członków takich rad powinni stanowić sędziowie wybrani przez swoich rówieśników ze wszystkich szczebli sądownictwa, z poszanowaniem pluralizmu wewnątrz sądownictwa.

...

Rozdział VI - Status sędziego

Wybór i kariera

...

46. Organ podejmujący decyzje w sprawie wyboru i kariery sędziów powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Aby zagwarantować jego niezależność, co najmniej połowę członków organu powinni stanowić sędziowie wybrani przez swoich rówieśników.

47. Jednakże, jeśli przepisy konstytucyjne lub inne przepisy prawne nakazują głowie państwa, rządowi lub władzy ustawodawczej podejmowanie decyzji dotyczących wyboru i kariery sędziów, niezależny i kompetentny organ wywodzący się w znacznej części ze środowiska sędziowskiego (bez uszczerbku dla zasad mających zastosowanie do rad sądownictwa zawartych w rozdziale IV) powinien być upoważniony do wydawania zaleceń lub wyrażania opinii, do których odpowiedni organ powołujący stosuje się w praktyce.

(b) Plan działania Rady Europy na rzecz zwiększenia niezawisłości i bezstronności sądów

125. Na 1253. posiedzeniu zastępców ministrów, 13 kwietnia 2016 r., Komitet Ministrów przyjął Plan działania na rzecz wzmocnienia niezawisłości i bezstronności sądów. Odpowiednie fragmenty brzmią następująco:

"Linia działania 1

Chronić i wzmacniać sądownictwo w jego relacjach z władzą wykonawczą i ustawodawczą.

Działanie 1.1 Zapewnienie niezależnego i skutecznego działania rad sądownictwa lub innych odpowiednich organów sprawujących nadzór nad sądownictwem

Działania naprawcze państw członkowskich

Należy podjąć środki w celu odpolitycznienia procesu wybierania lub mianowania osób do rad sądownictwa, jeśli takie istnieją, lub innych odpowiednich organów władzy sądowniczej. Członkowie nie powinni reprezentować frakcji politycznych ani być stronnikami politycznymi przy wykonywaniu swoich funkcji. Nie powinni też podlegać wpływom politycznym ani być podatni na nie ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej.

Środki takie mogą obejmować przepisy dotyczące minimalnej liczby członków sądownictwa i procedur wyboru przez ich kolegów (co najmniej połowa, nie uwzględniając członków z *urzędu*) lub maksymalnej liczby członków spoza sądownictwa (oraz sposobu ich wybierania lub selekcji), przy czym należy zadbać o to, by większość lub co najmniej połowa z nich była członkami sądownictwa reprezentującymi wszystkie szczeble sądownictwa; przepisy dotyczące minimalnej długości wcześniejszego doświadczenia w sądownictwie; przepisy dotyczące zapewnienia równości płci i reprezentacji całego społeczeństwa oraz przepisy dotyczące charakteru i uczciwości.

Członkowie, którzy nie zostali mianowani lub wybrani przez sądownictwo, nie powinni reprezentować władzy wykonawczej ani ustawodawczej, lecz być powoływani na podstawie ich osobistej pozycji i we własnym imieniu. Wskazane jest, by w skład rady sądownictwa nie wchodziły osoby, które pełnią swoją funkcję *de facto z racji pełnienia* urzędu wykonawczego lub stanowiska w organach władzy ustawodawczej.

Zasady regulujące skład rad sądownictwa lub innych odpowiednich organów władzy sądowniczej oraz sposób prowadzenia przez nie działalności powinny być przejrzyste i przewidywalne. To samo dotyczy procesu wyboru, mianowania i awansowania sędziów. Szczególne znaczenie w tym względzie mają przepisy mające na celu uniknięcie niewłaściwej ingerencji władzy wykonawczej lub ustawodawczej.

Zmiany ram prawnych funkcjonowania rad sądownictwa nie powinny prowadzić do wcześniejszego wygaśnięcia mandatów osób wybranych w poprzednim składzie, z wyjątkiem sytuacji, gdy zmiana ram prawnych ma na celu wzmocnienie niezależności składu rady."

2. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

126. Zgromadzenie Parlamentarne w swojej rezolucji z dnia 11 października 2017 r. w sprawie nowych zagrożeń dla praworządności w

państwach członkowskich Rady Europy (rezolucja 2188 (2017)) wyraziło zaniepokojenie rozwojem sytuacji w Polsce, która zagraża poszanowaniu praworządności, a w szczególności niezależności sądownictwa i zasadzie podziału władzy. Wezwała polskie władze *m.in. do* powstrzymania się od nowelizacji ustawy o KRS w sposób, który zmodyfikowałby procedurę powoływania sędziowskich członków Rady i ustanowiłby polityczną kontrolę nad procesem powoływania tych członków. Wezwała również władze polskie do powstrzymania się od wprowadzania w życie jakichkolwiek przepisów prawnych, które kończyłyby kadencję sędziowskich członków polskiej KRS.

127. W dniu 28 stycznia 2020 roku Zgromadzenie Parlamentarne postanowiło rozpocząć procedurę monitorowania w odniesieniu do Polski. W swojej rezolucji z tego samego dnia, zatytułowanej "Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce" (2316 (2020)), Zgromadzenie stwierdziło, o ile jest to istotne:

"7. Zgromadzenie wyraża uznanie dla pomocy udzielanej przez Radę Europy w celu zapewnienia, by reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce została opracowana i wdrożona zgodnie z normami europejskimi i zasadami praworządności, tak aby osiągnąć założone cele. Zauważa jednak, że liczne zalecenia Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo i innych organów Rady Europy nie zostały wdrożone ani uwzględnione przez władze. ... 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. W odniesieniu do reformy Krajowej Rady Sądownictwa, Zgromadzenie wyraża zaniepokojenie faktem, że wbrew europejskim standardom praworządności, 15 sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa nie jest już wybieranych przez swoich rówieśników, lecz przez polski parlament. Jest to sprzeczne z zasadą podziału władzy i niezależności sądownictwa. W rezultacie Krajowa Rada Sądownictwa nie może być dłużej postrzegana jako niezależny samorządny organ władzy sądowniczej. Dlatego też Zgromadzenie wzywa władze do przywrócenia bezpośredniego wyboru sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa przez ich rówieśników;"

128. W dniu 26 stycznia 2021 roku Zgromadzenie Parlamentarne przyjęło rezolucję zatytułowaną "Sędziowie w Polsce i w Republice Mołdawii muszą pozostać niezawisli" (2359 (2021)). Zgromadzenie, nawiązując do obaw wyrażonych w rezolucji nr 2316 (2020), zauważyło, że "biorąc pod uwagę obecny skład Krajowej Rady Sądownictwa oraz wyrok wydany przez TSUE w dniu 19 listopada 2019 r., KRS nie może być dłużej postrzegana jako autonomiczny organ niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej". Zgromadzenie wezwało ponadto polskie władze *m.in. do* "powrotu do poprzedniego systemu wybierania sędziowskich członków KRS lub przyjęcia reformy wymiaru sprawiedliwości, która skutecznie zapewniłaby jego autonomię od władzy politycznej".

3. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)

129. Komisja Wenecka w swoim raporcie na temat niezależności systemu sądownictwa, część I: niezawisłość sędziów, przyjętym na 82. sesji plenarnej (Wenecja, 12-13 marca 2010 r., CDL-AD(2010)004) zauważyła, że w stosownych przypadkach:

"32. Podsumowując, Komisja Wenecka uważa, że właściwą metodą zagwarantowania niezależności sądownictwa jest to, by niezależna rada sądownictwa miała decydujący wpływ na decyzje dotyczące mianowania i kariery sędziów. Ze względu na bogactwo kultury prawnej w Europie, która jest cenna i powinna być chroniona, nie istnieje jeden model, który miałby zastosowanie do wszystkich krajów. Szanując tę różnorodność systemów prawnych, Komisja Wenecka zaleca państwom, które jeszcze tego nie uczyniły, rozważenie możliwości utworzenia niezależnej rady sądownictwa lub podobnego organu. W każdym przypadku rada powinna mieć pluralistyczny skład, w którym znaczną część, jeśli nie większość, członków stanowią sędziowie. Z wyjątkiem członków z urzędu, sędziowie ci powinni być wybierani lub mianowani przez swoich kolegów. "

130. Komisja Wenecka w opinii na temat projektu zmian do ustawy organicznej o sądach powszechnych Gruzji, przyjętej na 94. sesji plenarnej (Wenecja, 8-9 marca 2013 r., CDL-AD(2013)007), odniosła się *m.in. do* proponowanej reformy Wysokiej Rady Sądownictwa. Stosowna część opinii brzmiała następująco:

"V. Przepisy przejściowe - zakończenie działalności obecnej Wysokiej Rady Sądownictwa Gruzji.

67. Artykuł 3 ust. 2 poprawek stanowi, że z chwilą uchwalenia ustawy "wygasa władza członków Wysokiej Rady Sprawiedliwości, z wyjątkiem Prezesa Sądu Najwyższego".

68. Podczas wizyty zwolennicy tego środka wyjaśnili delegacji Komisji Weneckiej, że chcą go wprowadzić, ponieważ uważają, że obecny skład Wysokiej Rady Sprawiedliwości jest tak wadliwy, że jakkolwiek znaczącą reformę sądownictwa można przeprowadzić jedynie poprzez całkowite odnowienie składu Rady.

69. Komisja przypomina, że ważną funkcją rad sądownictwa jest ochrona sędziów przed wpływami politycznymi. Z tego powodu niespójne byłoby umożliwienie całkowitej wymiany składu rady sądowniczej po wyborach parlamentarnych.

70. Ustawa Zasadnicza przewiduje czteroletnią kadencję. Wydaje się, że kadencja ta nie ma podstaw konstytucyjnych. Zarówno obowiązująca ustawa, jak i projekt zmian ustanawiają wyczerpującą listę przyczyn przedterminowego wygaśnięcia mandatu członków Wysokiej Rady Sprawiedliwości. Żadna z nich nie zawiera norm, które w sposób wyraźny przewidują lub mogą być interpretowane w taki sposób, że mandat członków Wysokiej Rady Sprawiedliwości może zostać zakończony w przypadku zmiany procedury mianowania.

71. Komisja Wenecka jest zdania, że korzystając ze swoich uprawnień ustawodawczych w celu zaprojektowania przyszłej organizacji i funkcjonowania sądownictwa, Parlament powinien powstrzymać się od przyjmowania środków, które zagrażałyby ciągłości składu Wysokiej Rady Sądownictwa.

72. Przedwczesne usunięcie wszystkich członków Rady stworzyłoby precedens, w którym każdy kolejny rząd lub nowy Parlament, który nie zaakceptowałby składu lub członkostwa Rady, mógłby zakończyć jej istnienie i zastąpić ją nową Radą [przypis pominięty]. W wielu okolicznościach taka zmiana, zwłaszcza w krótkim czasie, mogłaby wzbudzić podejrzenie, że jej intencją jest wywarcie wpływu na sprawy rozpatrywane przez Radę. Chociaż Komisja została poinformowana, że w Gruzji nie toczą się żadne sprawy, każda taka zmiana musi być traktowana z niepokojem.

...

74. Komisja zdaje sobie sprawę z dylematu, przed jakim stoją władze gruzińskie. Niemniej jednak, mimo że skład obecnej Wysokiej Rady Sprawiedliwości wydaje się niezadowolający, Komisja Wenecka zaleca, aby jej członkowie dokończyli swój mandat. Wydaje się jednak, że możliwe byłoby zastosowanie środków przejściowych, które przybliżyłyby obecną Radę do przyszłej metody ustalania składu, ..."

131. Odpowiednie fragmenty Listy kontrolnej praworządności, przyjętej przez Komisję Wenecką na 106. sesji plenarnej (11-12 marca 2016 r., CDLAD-(2016)007)¹⁵, brzmią następująco:

"81. 81. "Właściwą metodą zagwarantowania niezależności sądownictwa jest to, by niezależna rada sądownictwa miała decydujący wpływ na decyzje dotyczące mianowania i kariery zawodowej sędziów". Rady sądownictwa "powinny mieć pluralistyczny skład, w którym znaczną część, jeśli nie większość, członków stanowią sędziowie. " [przypis pominięty]. Jest to najskuteczniejszy sposób zapewnienia niezależności decyzji dotyczących wyboru i kariery sędziów od rządu i administracji. [przypis pominięty]. Mogą jednak istnieć inne akceptowalne sposoby powoływania niezależnego sądownictwa.

82. Przyznanie roli władzy wykonawczej jest dopuszczalne tylko w państwach, w których uprawnienia te są ograniczone przez kulturę i tradycje prawne, które narosły przez długi czas, natomiast zaangażowanie Parlamentu niesie ze sobą ryzyko upolitycznienia [przypisy pominięte]. Zaangażowanie wyłącznie sędziów niesie ze sobą ryzyko wywołania wrażenia ochrony własnej osoby, własnego interesu i kumoterstwa. Jeśli chodzi o skład rady sądownictwa, należy unikać zarówno upolitycznienia, jak i korporacjonizmu [przypis pominięty]. Należy znaleźć odpowiednią równowagę między sędziami a członkami świeckimi [przypisy pominięte]. Zaangażowanie innych gałęzi rządu nie może stwarzać zagrożenia nadmierną presją na członków Rady i całe sądownictwo. [przypis pominięty]".

132. Komisja Wenecka, w opinii dotyczącej Projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, Projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym zaproponowanego przez Prezydenta RP oraz ustawy o organizacji sądów powszechnych, którą przyjęła na 113th sesji plenarnej (Wenecja, 8-9 grudnia 2017 r., CDL-AD(2017)031), zauważyła, w zakresie w jakim jest to istotne:

"W ostatnich dziesięcioleciach w wielu nowych demokracjach europejskich powstały rady sądownictwa - organy złożone, których zadaniem jest powoływanie, szkolenie,

¹⁵ Zatwierdzone przez Deputowanych Ministrów na 1263. posiedzeniu (6-7 września 2016 r.), przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy na 31. sesji (19-21 października 2016 r.) oraz przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy na 4. sesji częściowej (11 października 2017 r.).

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

awansowanie i dyscyplinowanie sędziów. Głównym zadaniem takiego organu jest zapewnienie rozliczalności sądownictwa, przy jednoczesnym zachowaniu jego niezależności [przypis pominięty]. Dokładny skład rad sądownictwa jest różny, ale powszechnie przyjmuje się, że co najmniej połowę członków rady powinni stanowić sędziowie wybrani przez swoich kolegów [przypis pominięty]. Komisja Wenecka przypomina swoje stanowisko wyrażone w Liście kontrolnej dotyczącej praworządności, w Raporcie na temat nominacji sędziowskich oraz w Raporcie na temat niezależności systemu sądownictwa (Część I: Niezależność sędziów), zgodnie z którym "znaczący element lub większość członków Rady Sądownictwa powinna być wybierana przez samo sądownictwo" [przypis pominięty].

18. Element demokratyczny" w takich radach jest zwykle reprezentowany przez członków świeckich, wybieranych przez parlament lub mianowanych w inny sposób. Z kolei członkowie sądów są wybierani przez innych sędziów, a zatem nie mają silnych powiązań politycznych [przypisy pominięte]. Tak więc obecny skład polskiej KRS jest pod tym względem zgodny z tym dominującym standardem europejskim.

...

24. W każdym razie propozycja Przewodniczącego jest nadal niezgodna ze standardami europejskimi (w odniesieniu do krajów, które posiadają Radę Sądownictwa), ponieważ 15 członków KRS nie jest wybieranych przez swoich rówieśników, lecz otrzymuje mandat od Parlamentu. Biorąc pod uwagę, że sześciu innych członków KRS jest parlamentarzystami, a czterech innych jest członkami z *urzędu* lub mianowanymi przez Prezydenta Republiki..., proponowana reforma doprowadzi do zdominowania KRS przez nominatów politycznych. Nawet jeśli zostanie wybranych kilku "kandydatów mniejszości", ich wybór przez Parlament nieuchronnie doprowadzi do zwiększenia politycznego wpływu na skład KRS, co będzie miało bezpośredni wpływ na pracę tego organu, który stanie się bardziej polityczny w swoim podejściu.

...

2. Wcześniejsze wygaśnięcie mandatu obecnych członków KRS.

28. Artykuł 6 Projektu Ustawy przewiduje wcześniejsze wygaśnięcie mandatów wszystkich sędziowskich członków KRS w momencie wyboru nowych członków. Zgodnie z Memorandum [władz polskich], środek ten jest wymagany na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 roku [przypis pominięty]. W wyroku tym Trybunał orzekł w szczególności, że wszyscy sędziowie będący członkami KRS powinni mieć taką samą kadencję. Projekt ustawy, zaproponowany przez Prezydenta, w art. 1 (nowy art. 9a § 1) mówi o "wspólnej kadencji" sędziowskich członków KRS. Oznacza to, że wszystkie mandaty będą rozpoczynać się i kończyć jednocześnie oraz że skład KRS powinien być w pełni odnawiany co 4 lata.

29. Sama idea "wspólnej kadencji" jest przedmiotem krytyki. Zsynchronizowane kadencje są powszechną cechą organów kolegialnych w Europie. Pomagają one zachować pamięć instytucjonalną i ciągłość takich organów. Ponadto przyczyniają się do wewnętrznego pluralizmu, a tym samym do niezależności tych organów: tam, gdzie pracują ze sobą członkowie wybrani na różne kadencje, są większe szanse, że będą oni różnej orientacji politycznej. Z kolei jednoczesna wymiana wszystkich członków może prowadzić do powstania jednolitej politycznie KRS [przypis pominięty].

30. Jednak nawet przy założeniu, że "wspólna kadencja" jest politycznie uzasadniona, cel ten można osiągnąć w inny sposób, nie naruszając kadencji obecnych członków. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie wzywa do jednoczesnego usunięcia *wszystkich obecnie urzędujących* członków sądownictwa. Obecnie urzędujący sędziowie mogą

pozostać na swoich stanowiskach do czasu wygaśnięcia pierwotnej kadencji, natomiast nowi członkowie (tj. wybrani według nowych zasad) mogliby być wybierani na *krótszy* okres, co zapewniłoby w pewnym momencie w przyszłości jednocześnie odnowienie całego składu KRS [przypis pominięty]. Takie rozwiązanie nie tylko zapewni bezpieczeństwo kadencji, ale także lepiej zagwarantuje ciągłość instytucjonalną tego organu [przypis pominięty].

31. Podsumowując, proponowana zmiana w sposobie powoływania 15 sędziowskich członków KRS, w połączeniu z ich natychmiastowym zastąpieniem, osłabi niezależność Rady wobec większości w Parlamencie. Na tle innych reform w dziedzinie sądownictwa..., środek ten przyczynia się do osłabienia niezależności wymiaru sprawiedliwości jako całości. Dlatego Komisja Wenecka wzywa władze polskie do porzucenia tej propozycji i utrzymania obecnego systemu, który łączy wybór członków świeckich przez Parlament i wybór członków KRS przez samych sędziów.

...

IV. Wnioski

128. Oficjalnie deklarowanym celem poprawek z 2017 roku (zarówno tych przyjętych, jak i tych, które są przedmiotem dyskusji) jest wzmocnienie demokratycznej kontroli nad polskim sądownictwem. Komisja Wenecka zawsze twierdziła, że sądownictwo nie powinno być całkowicie samorządną korporacją, ale powinno być odpowiedzialne przed społeczeństwem. Jednak mechanizmy odpowiedzialności nie powinny kolidować z niezależnością sędziów i organów władzy sądowniczej. Sądownictwo powinno być izolowane od szybko zmieniających się wiatrów politycznych. Sądy często muszą rozstrzygać konflikty między prawami jednostki a państwem, a te relacje są zagrożone, gdy państwo przejmuje kontrolę nad funkcjami sądowniczymi.

129. Komisja Wenecka przeanalizowała Ustawę o sądach powszechnych, Projekt Ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz Projekt Ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowany przez Prezydenta Republiki. Doszła do wniosku, że Ustawa i Projekty Ustaw, zwłaszcza rozpatrywane łącznie i w kontekście Ustawy o Prokuraturze z 2016 roku, umożliwiają władzy ustawodawczej i wykonawczej ingerowanie w sposób poważny i rozległy w wymiar sprawiedliwości, a tym samym stanowią poważne zagrożenie dla niezawisłości sądownictwa jako kluczowego elementu rządów prawa.

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

A. Prezydencki projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

Wybór 15 sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) przez Parlament, w połączeniu z natychmiastowym zastąpieniem obecnie urzędujących członków, doprowadzi do daleko idącego upolitycznienia tego organu. Komisja Wenecka zaleca, aby zamiast tego sędziowie będący członkami KRS byli wybierani przez swoich rówieśników, tak jak w obecnie obowiązującej ustawie."

133. W dniu 18 czerwca 2020 roku Komisja Wenecka zatwierdziła w drodze procedury pisemnej zastępującej 123. sesję plenarną swoją i Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy wspólną pilną opinię (CDL-AD(2020)017) w sprawie zmian w ustawie o sądach powszechnych, ustawie o sądach najwyższych i niektórych innych ustawach. Odpowiednie fragmenty opinii brzmią następująco:

"A. Reforma sądownictwa z 2017 roku - zarys

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

8. Deklarowanym celem reformy z 2017 r. było zwiększenie demokratycznej odpowiedzialności polskiego sądownictwa. Jednak w Opinii z 2017 roku Komisja Wenecka stwierdziła, że zamiast tego reforma ta zagroziła niezależności sądownictwa i "umożliwiła władzy ustawodawczej i wykonawczej ingerowanie w sposób poważny i rozległy w wymiar sprawiedliwości" (§ 129 Opinii z 2017 roku) [przypis pominięty]. W wyniku reformy z 2017 r:

- Środowisko sędziowskie w Polsce utraciło możliwość delegowania przedstawicieli do KRS, a tym samym wpływ na rekrutację i awansowanie sędziów. Przed reformą z 2017 r. 15 (z 25) członków KRS było sędziami wybieranymi przez swoich rówieśników. Od reformy z 2017 r. członkowie ci są wybierani przez Parlament. W połączeniu z natychmiastowym zastąpieniem, na początku 2018 r., wszystkich członków powołanych na starych zasadach, środek ten doprowadził do daleko idącego upolitycznienia KRS;

...

9. Należy podkreślić, że Komisja Wenecka nigdy nie opowiadała się za samorządnym sądownictwem jako ogólnym standardem i że jest w pełni świadoma różnorodności systemów prawnych w Europie pod tym względem. Istnieją kraje demokratyczne, w których sądownictwo jest niezależne, nawet jeśli nominacje sędziowskie są dokonywane przez władzę wykonawczą. Niemniej jednak Komisja Wenecka zawsze z zadowoleniem przyjmowała fakt, że praktycznie wszystkie nowe demokracje, w których w niedawnej historii sądownictwo było podporządkowane innym gałęziom władzy, ustanowiły rady sądownictwa [przypis pominięty]. Takie rady pomagają zapewnić środowisku sędziowskiemu znaczący wkład w podejmowanie decyzji dotyczących sędziów [przypis pominięty]. Takiego wyboru dokonał polski Sejm Ustawodawczy, co znajduje odzwierciedlenie w art. 186 Konstytucji RP, który stanowi, że "KRS stoi na straży niezależności sądów i sędziów", a także w art. 187, który stanowi, że 15 członków Rady powinno być wybieranych "spośród sędziów".

10. Jednoczesne i drastyczne zmniejszenie zaangażowania sędziów w prace Krajowej Rady Sądownictwa, obsadzenie 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 było wynikiem reformy z 2017 roku - było niepokojące i prowadziło do wniosku, że reforma z 2017 roku znacząco ograniczyła niezależność polskiego sądownictwa wobec rządu i rządzącej większości w parlamencie.

...

61. ... Aby uniknąć dalszego pogłębiania kryzysu, Komisja Wenecka zachęca polskiego ustawodawcę do poważnego rozważenia wdrożenia głównych zaleceń zawartych w opinii Komisji Weneckiej z [grudnia] 2017 r., a mianowicie:

- przywrócenie wyboru 15 sędziowskich członków KRS nie przez Parlament, lecz przez ich rówieśników;

...

- przywrócenie uprawnień społeczności sędziowskiej w kwestiach powoływania, awansowania i odwoływania sędziów; ...".

4. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy

134. Komisarz Praw Człowieka, Pani Dunja Mijatović przeprowadziła wizytę w Polsce w dniach 11-15 marca 2019 roku. W sprawozdaniu z jej

wizyty, opublikowanym w dniu 28 czerwca 2019 r., czytamy w zakresie, w jakim jest to istotne:

" 1.2 Zmiany dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa

...

16. Ze swojej strony Komisarz wyraża ubolewanie z powodu skrócenia z mocą wsteczną konstytucyjnych kadencji wszystkich urzędujących członków Krajowej Rady Sądownictwa, co zostało uznane przez Radę Konsultacyjną Sędziów Europejskich Rady Europy (CCJE) za "niezgodne z europejskimi standardami niezależności sądownictwa" i skrytykowane w tym samym duchu przez wspomnianego wyżej Specjalnego Sprawozdawcę ONZ. Uważa ona, że byłym członkom Rady należało pozwolić na pełne sprawowanie mandatów zgodnie z ich konstytucyjnym czasem trwania. Zgodnie ze wspólnym raportem CCJE i Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich Rady Europy (CCPE) z 2016 r., "niezależność sędziów i prokuratorów może zostać naruszona poprzez osłabienie kompetencji Rady Sądownictwa, (...) lub zmianę jej składu" (pkt 12). ...

1.2.1 Wnioski i zalecenia

18. Komisarz przypomina, że rady sądownictwa są niezależnymi organami, których celem jest ochrona niezależności sądownictwa i poszczególnych sędziów, a tym samym wspieranie skutecznego funkcjonowania systemu sądownictwa (pkt 26 wspomnianego zalecenia Komitetu Ministrów CM/Rec(2010)12). Uważa ona, że zbiorowa i indywidualna niezależność członków takich organów jest bezpośrednio związana z niezależnością sądownictwa jako całości, która jest kluczowym filarem każdej demokracji i ma zasadnicze znaczenie dla ochrony praw i wolności jednostki, i stanowi jej uzupełnienie.

19. Komisarz uważa, że nadal istnieją poważne obawy co do składu i niezależności nowo utworzonej Krajowej Rady Sądownictwa. Zauważa, że zgodnie z nowymi przepisami, 21 z 25 członków tego organu zostało wybranych przez polską władzę ustawodawczą i wykonawczą; liczba ta obejmuje 15 członków sądownictwa, którzy zostali wybrani przez *Sejm*.

20. Komisarz uważa, że powierzenie ustawodawcy zadania wyboru członków sądownictwa do Krajowej Rady Sądownictwa narusza niezależność tego organu, który powinien być konstytucyjnym gwarantem niezawisłości sądownictwa w Polsce. Uważa ona, że wybór członków sądownictwa powinien być procesem decyzyjnym niezależnym od władzy wykonawczej i ustawodawczej, aby zachować zasadę podziału władzy i niezależności sądownictwa oraz uniknąć ryzyka niewłaściwego wpływu politycznego.

21. Z tych powodów Komisarz zachęca polskie władze do dostosowania przepisów regulujących skład i proces wyboru sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa do wyżej wymienionych standardów Rady Europy i Konstytucji RP, w szczególności poprzez zapewnienie, że piętnastu sędziowskich członków tego organu jest należycie wybieranych przez szeroką reprezentację ich rówieśników, a nie przez władzę ustawodawczą."

5. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich ("CCJE")

(a) Opinia nr 10 (2007)

135. W opinii nr 10 (2007) CCJE do wiadomości Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa, przyjętej 23 listopada 2007 r., czytamy, o ile dotyczy:

"II. Misja ogólna: ochrona niezależności sądownictwa i państwa prawa

8. Rada Sądownictwa ma za zadanie chronić zarówno niezależność systemu sądownictwa, jak i niezawisłość poszczególnych sędziów. Istnienie niezależnych i bezstronnych sądów jest strukturalnym wymogiem państwa prawa.

...

III. Członkostwo: umożliwienie optymalnego funkcjonowania niezależnej i przejrzystej rady sądownictwa

III. A. Rada Sądownictwa złożona z większości sędziów

15. Skład Rady Sądownictwa powinien gwarantować jej niezależność i umożliwiać skuteczne wykonywanie jej funkcji.

...

17. Jeśli Rada Sądownictwa składa się wyłącznie z sędziów, CCJE jest zdania, że powinni to być sędziowie wybierani przez swoich kolegów.

18. W przypadku mieszanego składu (sędziowie i osoby niebędące sędziami) CCJE uważa, że w celu uniknięcia manipulacji lub niewłaściwej presji, znaczną większość członków powinni stanowić sędziowie wybrani przez swoich rówieśników.

19. Zdaniem CCJE, taki mieszany skład byłby korzystny zarówno ze względu na unikanie postrzegania własnego interesu, ochrony własnej osoby i kumoterstwa, jak i ze względu na odzwierciedlanie różnych punktów widzenia w społeczeństwie, zapewniając w ten sposób sądownictwu dodatkowe źródło legitymizacji. Jednakże, nawet w przypadku mieszanego składu, funkcjonowanie Rady Sądownictwa nie może być uzależnione od wpływów większości parlamentarnej i nacisków ze strony władzy wykonawczej, ani podporządkowane względem partii politycznych, tak aby mogła ona stać na straży wartości i podstawowych zasad sprawiedliwości.

...

III. C. Metody selekcji

III. C. 1. Wybór członków sędziów

25. W celu zagwarantowania niezależności organu odpowiedzialnego za wybór i karierę sędziów, należy wprowadzić przepisy zapewniające, że sędziowie są wybierani przez środowisko sędziowskie."

(b) Magna Carta sędziów

136. Magna Carta sędziów (Zasady Podstawowe) została przyjęta przez CCJE w listopadzie 2010 roku. Odpowiedni fragment brzmi następująco:

"Organ odpowiedzialny za zagwarantowanie niezależności

13. Aby zapewnić niezawisłość sędziów, każde państwo tworzy Radę Sądownictwa lub inny specjalny organ, niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej,

posiadający szerokie kompetencje we wszystkich kwestiach dotyczących ich statusu, a także organizacji, funkcjonowania i wizerunku instytucji sądowych. Rada składa się wyłącznie z sędziów lub ze znacznej większości sędziów wybranych przez swoich kolegów. Rada Sądownictwa ponosi odpowiedzialność za swoje działania i decyzje."

(c) Opinia Prezydium CCJE z dnia 12 października 2017 r.

137. W odpowiedzi na wniosek polskiego KRS, w dniu 12 października 2017 roku Prezydium CCJE przyjęło Opinię w sprawie Projektu Ustawy o KRS przedłożonego przez Prezydenta RP (zob. paragrafy 46-48 powyżej). W Opinii stwierdzono, w zakresie, w jakim jest to istotne:

"E. Najistotniejsze zmiany wprowadzone do projektu ustawy przedstawionego przez Prezydenta RP

11. Tak więc najistotniejsze obawy, jakie wywołała przyjęta, a następnie zawetowana przez Radę ustawa, dotyczyły:

- metody wyboru sędziów-członków Rady;
- przedterminowe odwołanie sędziów zasiadających obecnie w Radzie;
- ...

12. Spośród tych obaw jedyną istotną zmianą w obecnym projekcie (...) jest wymóg większości 3/5 głosów w *Sejmie* dla wyboru 15 sędziów-członków Rady. Nie zmienia to jednak w żaden sposób zasadniczego problemu, jakim jest przeniesienie uprawnień do powoływania członków Rady z władzy sądowniczej na władzę ustawodawczą, co rodzi poważne ryzyko upolitycznienia członków Rady w konsekwencji upolitycznionej procedury wyborczej [przypis pominięty]. Można powiedzieć, że ryzyko to jest jeszcze większe w przypadku nowego projektu, ponieważ przewiduje on, że jeśli nie uda się osiągnąć większości 3/5 głosów, wybrani zostaną ci sędziowie, którzy otrzymali największą liczbę głosów.

13. Ponadto, ponieważ Prezydent RP proponuje, podobnie jak w poprzednim projekcie, aby *Sejm* wybierał również 15 sędziów-członków Rady, oprócz 4 członków Rady z *urzędu* i 6 członków wybieranych obecnie przez *Sejm* spośród posłów, oznacza to, że prawie wszyscy członkowie Rady byłiby wybierani przez *Sejm*. Taka propozycja jest sprzeczna ze standardami Rady Europy dotyczącymi organów samorządowych sądownictwa, takich jak rady sądownictwa.

14. Prezydium CCJE przypomina, że w swojej *Rekomendacji CM/Rec(2010)12 dotyczącej sędziów: niezależność, efektywność i odpowiedzialność*, Komitet Ministrów Rady Europy zajął stanowisko, że nie mniej niż połowę członków Rad Sądownictwa powinni stanowić sędziowie wybrani przez swoich rówieśników ze wszystkich szczebli sądownictwa i z poszanowaniem pluralizmu w sądownictwie [przypis pominięty]. Znajduje to również odzwierciedlenie w opiniach CCJE i innych odpowiednich organów na szczeblu europejskim, powołanych w celu ochrony praworządności oraz podstawowych zasad niezawisłości i bezstronności sądów. Komisja Wenecka opowiedziała się w szczególności za tym, by członkowie Rady Sądownictwa byli wybierani lub powoływani przez swoich kolegów [przypis pominięty]. Co więcej, proponowana nowa metoda wyboru członków Rady Sądownictwa jest sprzeczna z zasadami określonymi w Planie działania Rady Europy na rzecz wzmocnienia niezawisłości i bezstronności sądów [przypis pominięty]. ...

16. Jeśli chodzi o kadencję członków Rady, to nowy projekt przewiduje, podobnie jak poprzedni, przedterminowe wygaśnięcie mandatu 15 sędziów będących obecnie

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

członkami Rady. Będą oni pełnić swoje funkcje w Radzie tylko do czasu wyboru przez Sejm nowych 15 członków.

17. CCJE podkreśliła ogólnie, że członek Rady Sądownictwa, będącej organem konstytucyjnym, któremu powierzono misję o fundamentalnym znaczeniu dla niezależności sądownictwa, powinien być usuwany z urzędu wyłącznie po zastosowaniu - jako minimum - tych zabezpieczeń i procedur, które miałyby zastosowanie w przypadku rozważania usunięcia z urzędu zwykłego sędziego. Procedura w przypadku przedterminowego usunięcia z urzędu powinna być przejrzysta, a wszelkie ryzyko wpływów politycznych powinno być stanowczo wykluczone, co nie ma miejsca ani w poprzednim, ani w nowym projekcie.

...

F. Wnioski

20. Prezydium CCJE, które reprezentuje członków CCJE będących sędziami ze wszystkich państw członkowskich Rady Europy, po raz kolejny podkreśla, że Projekt Ustawy stanowiłby poważny krok wstecz w odniesieniu do niezawisłości sędziowskiej w Polsce. ...

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

22. Prezydium CCJE jest głęboko zaniepokojone konsekwencjami Projektu Ustawy dla zasady podziału władzy, jak również dla niezależności sądownictwa, ponieważ w rzeczywistości oznacza on przeniesienie uprawnień do powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa z sądownictwa na władzę ustawodawczą. Prezydium CCJE rekomenduje wycofanie Projektu Ustawy i pozostawienie w mocy obowiązującego prawa. Ewentualnie, wszelkie nowe propozycje projektów powinny być w pełni zgodne ze standardami Rady Europy dotyczącymi niezależności sądownictwa."

138. W dniu 10 listopada 2017 roku CCJE potwierdziło wyżej wymienioną opinię Prezydium CCJE.

(d) Opinia nr 24 (2021)

139. Opinia nr 24 (2021) CCJE w sprawie ewolucji rad sądownictwa i ich roli w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych, przyjęta w dniu 5 listopada 2021 r., stwierdza, że w zakresie, w jakim ma to znaczenie:

"II. Zadania, organizacja i skład Rad Sądownictwa

1. Zadania Rady Sądownictwa

19. CCJE zgadza się, że nie istnieje jeden model Rady Sądownictwa. Jednak każda Rada powinna mieć odpowiednie kompetencje do obrony niezawisłości sądownictwa i poszczególnych sędziów [przypis pominięty], tak aby poszczególni sędziowie mogli swobodnie rozstrzygać sprawy bez nadmiernych wpływów z zewnątrz i wewnątrz sądownictwa [przypis pominięty]. Niezawisłość sędziowska wymaga szczególnej ochrony przy podejmowaniu decyzji, które mają wpływ na proces decyzyjny w sądownictwie, takich jak wybór sędziów, ... Rada Sądownictwa, na której spoczywa

taki obowiązek, powinna zapewnić, by decyzje te były podejmowane w sposób chroniący i umacniający niezawisłość sędziowską.

...

2. Skład Rady Sądownictwa

...

29. CCJE zaleca, aby Rady Sądownictwa składały się w większości z sędziów wybranych przez swoich kolegów. Inni członkowie mogą być dodawani w zależności od funkcji Rady. CCJE zaleca, aby w skład Rady wchodził również członkowie niebędący sędziami, w tym osoby niebędące prawnikami [przypis pominięty]. Podczas gdy sędziowie powinni zawsze stanowić większość, członkowie niebędący sędziami, najlepiej z prawem głosu, zapewniają zróżnicowaną reprezentację społeczeństwa, zmniejszając ryzyko korporacjonizmu [przypis pominięty]. Udział osób świeckich może zwiększyć legitymację i przeciwdziałać postrzeganiu sądownictwa jako "sprawy tylko dla prawników". CCJE przyjmuje w tym względzie bardziej zniuansowane stanowisko niż w Opinii nr 10 (2007).

3. Wybór członków i przewodniczącego Rady Sądownictwa

30. CCJE pragnie zdecydowanie potwierdzić, że większość członków powinni stanowić sędziowie wybrani przez swoich kolegów, gwarantując jak najszerszą reprezentację sądów i instancji [przypis pominięty], jak również różnorodność pod względem płci [przypis pominięty] i regionów. Wybrani sędziowie powinni mieć możliwość uczestniczenia w działalności Rady w sposób odpowiadający ich obciążeniu pracą. Jeżeli w skład Rady wchodzi osoby niebędące sędziami, powinny one mieć możliwość poświęcenia odpowiedniej ilości czasu na udział w pracach Rady.

31. Należy unikać wyboru członków-sędziów przez parlament lub selekcji przez władzę wykonawczą [przypisy pominięte]. Wybór przez parlament członków niebędących sędziami może być jednak dopuszczalny. Alternatywą jest wybór lub nominacja przez instytucje takie jak izby adwokackie lub organizacje pozarządowe.

32. Niezależnie od tego, w jaki sposób członkowie są wybierani i powoływani [przypis pominięty], nie powinno się to odbywać z powodów politycznych. ... Członkowie Rady Sądownictwa nie powinni znajdować się pod władzą lub wpływem innych osób.

...

4. Bezpieczeństwo kadencji członków Rady Sądownictwa

36. Członkowie powinni być wybierani na określony czas sprawowania funkcji i muszą mieć zapewnioną odpowiednią ochronę swojej bezstronności i niezależności [przypis pominięty]. Członkowie muszą być chronieni przed naciskami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Jednakże, z wyjątkiem przypadków śmierci, przejścia na emeryturę lub usunięcia z urzędu, np. w wyniku postępowania dyscyplinarnego, kadencja członka powinna kończyć się dopiero z chwilą zgodnego z prawem wyboru następcy, aby zapewnić Radzie możliwość zgodnego z prawem wykonywania jej obowiązków, nawet jeśli powołanie nowych członków nie powiodło się z powodu impasu w parlamencie [przypis pominięty]. CCJE zwraca uwagę na możliwy wpływ reelekcji na niezależność członków Rady Sądownictwa. ... Ciągłość i skuteczność działania można poprawić, jeśli nie wszystkie kadencje będą wygasać jednocześnie.

37. CCJE pragnie ponownie potwierdzić znaczenie bezpieczeństwa kadencyjności wszystkich członków Rady jako takiego [przypis pominięty], jako kluczowego warunku niezależności Rady. Sędziowie mianowani do Rady Sądownictwa powinni

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

być chronieni takimi samymi gwarancjami, jakie są przyznawane sędziom pełniącym funkcje jurysdykcyjne, w tym warunkami służby i kadencji oraz prawem do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w przypadku dyscypliny, zawieszenia w czynnościach i usunięcia z urzędu [przypis pominięty]. Członkowie niebędący sędziami powinni mieć taką samą ochronę. ...

38. Członkowie mogą być usunięci z urzędu jedynie na podstawie udowodnionego poważnego uchybienia w procedurze, w której zagwarantowane jest ich prawo do sprawiedliwego procesu. Członkowie mogą przestać być członkami w przypadku utraty zdolności do pełnienia funkcji lub utraty statusu, na podstawie którego zostali wybrani lub powołani do Rady. Jeśli za podjęcie takiej decyzji odpowiedzialna jest sama Rada lub specjalny organ w jej ramach, należy zapewnić odwołującemu się członkowi prawo do odwołania. CCJE podkreśla, jak ważne jest, by procedury, które mogą bezpośrednio lub pośrednio prowadzić do zakończenia sprawowania urzędu, nie były nadużywane do celów politycznych, lecz respektowały prawo do rzetelnego procesu sądowego [przypis pominięty]. W tym względzie niniejsza Opinia stanowi rozwinięcie Opinii nr 10 (2007)."

6. Grupa Państw Przeciwko Korupcji ("GRECO")

140. W związku ze znaczącymi zmianami w przepisach mających wpływ na sądownictwo w Polsce na przełomie 2016/2017 r., GRECO na 78th Posiedzeniu Plenarnym (4-8 grudnia 2017 r.) podjęło decyzję o zastosowaniu procedury *ad hoc* w odniesieniu do Polski. Procedura ta może zostać uruchomiona w wyjątkowych okolicznościach, np. gdy GRECO otrzyma wiarygodne informacje dotyczące reform instytucjonalnych, inicjatyw ustawodawczych lub zmian proceduralnych, które mogą skutkować poważnym naruszeniem standardów antykorupcyjnych Rady Europy.

141. Odpowiednie fragmenty z Uzupełnienia do Raportu Oceniającego Czwartej Rundy dotyczącego Polski, przyjętego przez Greco na 80. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 18-22 czerwca 2018 r., Greco-AdHocRep(2018)3), brzmią następująco:

"26. ... Władze polskie wskazują, że zmiany te [ustawa zmieniająca z 2017 r.] zostały wprowadzone w celu zapewnienia lepszej reprezentacji całego środowiska sędziowskiego w KRS (w świetle niedoreprezentacji sędziów sądów rejonowych w przeszłości) oraz w celu uczynienia KRS bardziej demokratyczną, aby przeciwdziałać korporacjonizmowi [przypis pominięty].

27. ... Zespół Oceniający Greco [GET] wyraża ubolewanie z powodu jednoczesnego odwołania sędziów będących członkami KRS oraz faktu, że sędziowie nie mieli możliwości zakwestionowania tych zwolnień. Zespół oceniający jest zdania, że osiągnięcie celu, jakim jest "taka sama kadencja" członków KRS, zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, byłoby możliwe bez wcześniejszego odwołania wszystkich urzędujących członków KRS [przypis pominięty]. Nowe wybory 15 sędziów-członków odbyły się 7 marca 2018 roku. Tylko 18 sędziów kandydowało w wyborach, z czego 17 zostało zgłoszonych przez grupy 25 sędziów, a jeden przez grupę ponad 2000 obywateli. GET został poinformowany, że duża część środowiska sędziowskiego zbojkotowała wybory, podobnie jak kilka partii opozycyjnych w *Sejmie*, oraz że większość nowych sędziów-członków była w tym czasie sędziami oddelegowanymi do Ministerstwa Sprawiedliwości lub prezesami sądów, którzy zostali

niedawno powołani przez Ministra (co podobno miało miejsce w przypadku sędziów-członków poprzedniej KRS) [przypis pominięty]. ...

28. Choć GET przyjmuje do wiadomości deklarowany cel uczynienia KRS bardziej reprezentatywną dla środowiska sędziowskiego, uważa, że można i należało to osiągnąć za pomocą innych środków. Zauważa również, że pomimo tego celu, wśród 15 sędziów wybieranych przez *Sejm* nie ma sędziów sądów apelacyjnych, sądów wojskowych, Sądu Najwyższego ani Naczelnego Sądu Administracyjnego (poza członkami z *urzędu*). Obecny sposób wyboru sędziów-członków KRS znacznie ogranicza wpływ środowiska sędziowskiego na te wybory na korzyść władzy ustawodawczej. ...

29. GET odnotowuje te kwestie, ale jednocześnie nie może pominąć faktu, że faktycznie 21 z 25 członków KRS jest obecnie wybieranych przez Parlament (z czego większość przez partię rządzącą). GET utrzymuje, że po wejściu w życie [ustawy nowelizującej] z 2017 r. wybór przedstawicieli władzy sądowniczej do KRS nie jest już zgodny ze standardami Rady Europy ani z ugruntowaną praktyką GRECO, które wymagają, aby co najmniej połowa członków rady sądowniczej składała się z sędziów wybranych przez swoich rówieśników, jak to miało miejsce w Polsce przed przyjęciem ustawy nowelizującej [przypis pominięty]. Jest to szczególnie problematyczne w świetle centralnej roli KRS w procesie powoływania sędziów w Polsce. W związku z powyższym, **GRECO zaleca zmianę przepisów dotyczących wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, aby zapewnić, że co najmniej połowę członków Krajowej Rady Sądownictwa stanowią sędziowie wybrani przez swoich rówieśników.**" (pogrubienie w oryginale)

142. W grudniu 2019 roku GRECO oceniło, czy Polska wdrożyła którekolwiek z zaleceń, które wydało w Uzupełnieniu do Raportu Ewaluacyjnego Czwartej Rundy z czerwca 2018 roku. W swoim raporcie GrecoRC4(2019)23 przyjętym na 84. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, -26 grudnia 2019 r.), GRECO stwierdziło, co następuje:

"Zalecenie i. Reguła 34.

30. GRECO zaleciła zmianę przepisów dotyczących wyboru sędziów do KRS, tak aby przynajmniej połowę członków KRS stanowili sędziowie wybierani przez swoich rówieśników.

31. Władze nie dostarczyły żadnych informacji na temat środków podjętych w celu realizacji tego zalecenia.

32. GRECO wyraża ubolewanie — w szczególności biorąc pod uwagę centralną rolę KRS w procesie powoływania sędziów w Polsce ... — że nie podjęto żadnych kroków w celu zmiany Ustawy o KRS, aby zapewnić, że co najmniej połowę członków KRS będą stanowić sędziowie wybierani przez swoich rówieśników. GRECO podtrzymuje swoje stanowisko, przedstawione w Raporcie 34, że obecny skład KRS (w którym faktycznie 21 z 25 członków KRS jest wybieranych przez Parlament) nie jest zgodny ze standardami Rady Europy.

33. GRECO stwierdza, że zalecenie i dotyczące Zasady 34 nie zostało wdrożone."

143. W swoim Okresowym Sprawozdaniu ze Zgodności GrecoRC4(2021)18 przyjętym na 88. Posiedzeniu Plenarnym (Strasburg, 20-22 września 2021 r.) GRECO stwierdziła, że zalecenie i dotyczące Zasady 34 nie zostało wdrożone (zob. pkt 142 powyżej).

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

144. OBWE/ODIHR przygotowała Opinię Kończącą w sprawie Projektu zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustawach z dnia 5 maja 2017 r. na wniosek otrzymany od Przewodniczącego KRS¹⁶. W Opinii Kończącej czytamy, w zakresie w jakim jest to istotne:

"3.1. Tryb powoływania sędziów na członków Rady Sądownictwa

3.1.1. Organ powołujący

34. W art. 1 [ust.] 1-3 Projektu Ustawy proponuje się zastąpienie dotychczasowych metod wyboru procedurą, w której piętnastu sędziów zasiadających w Radzie Sądownictwa będzie wybieranych przez *Sejm*. ...

37. Co do zasady, rady sądownictwa lub inne podobne organy mają zasadnicze znaczenie dla wspierania i gwarantowania niezawisłości sądownictwa w danym kraju, i jako takie powinny być niezależne i bezstronne, tj. wolne od ingerencji ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej. Ingerencja w niezależność organów, które są gwarantami niezawisłości sądów, może w konsekwencji wpłynąć na niezawisłość sądownictwa w ogóle i potencjalnie jej zagrozić. Jak ma to miejsce w Polsce..., takie rady są zazwyczaj odpowiedzialne za kluczowe kwestie związane z niezawisłością sędziów, w szczególności za nominacje i awanse sędziowskie, a także reprezentują interesy sądownictwa jako całości, w szczególności wobec władzy wykonawczej i ustawodawczej. ...

40. Podejście Projektu Ustawy, które oddaje procedurę mianowania członków Rady Sądownictwa przede wszystkim w ręce dwóch pozostałych władz, a mianowicie władzy wykonawczej i/lub ustawodawczej (oprócz członków z *urzędu*, 21 członków byłoby teraz mianowanych przez władzę ustawodawczą, a jeden przez władzę wykonawczą), zwiększa wpływ tych władz na proces mianowania członków Rady Sądownictwa, zagrażając tym samym niezależności Rady Sądownictwa, a w konsekwencji niezależności sądownictwa w ogóle, gwarantowanej przez art. 173 Konstytucji. ...

42. Zasada wyboru sędziów do rad sądownictwa przez ich rówieśników ma na celu przede wszystkim zapobieganie wszelkim manipulacjom lub niewłaściwym naciskom ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz zapewnienie, że rady sądownictwa nie będą podporządkowane partiom politycznym, tak aby mogły spełniać swoje zadania polegające na ochronie niezawisłości sądownictwa i sędziów....

47. W związku z powyższym zaleca się ponowne rozważenie art. 1 ust. 1-3 Projektu Ustawy oraz utrzymanie wyboru członków Rady Sądownictwa przez środowisko sędziowskie...

5. Wygaśnięcie mandatu obecnych sędziów-członków Rady Sądownictwa

81. Wcześniejsze zakończenie mandatu sędziów wybranych do organu konstytucyjnego, bez uzasadnionej przyczyny innej niż zmiana odpowiednich

¹⁶ Opinia ta dotyczyła wcześniejszej wersji projektu ustawy; jednak już wcześniejszy projekt zawierał dwie zasadnicze poprawki, dotyczące zmiany sposobu wyboru sędziów-członków KRS oraz wcześniejszego zakończenia kadencji urzędujących członków.

przepisów, budzi obawy co do poszanowania niezawisłości takiego organu, a w konsekwencji całego sądownictwa.

82 W tym kontekście należy zauważyć, że art. 14 ustawy z 2011 roku wymienia szereg ograniczonych okoliczności, w których możliwe jest przedterminowe zakończenie kadencji członków Rady Sądownictwa. Lista ta nie obejmuje jednak zmian w odpowiednim ustawodawstwie. ... Co do zasady, odwołanie członka przed upływem jego mandatu powinno być możliwe tylko z powodów określonych w odpowiedniej ustawie, a Parlament powinien powstrzymać się od przyjmowania środków, które miałyby bezpośredni i natychmiastowy wpływ na skład Rady Sądownictwa. Ogólnie rzecz biorąc, przy uwzględnieniu faktu, że sędziowie-członkowie Rady nie tracą statusu sędziego, przedterminowe wygaśnięcie mandatu sędziów-członków rad sądownictwa powinno podlegać podobnym zabezpieczeniom i zasadom. Zasady te zalecają stosowanie jasno określonych i przejrzystych procedur i zabezpieczeń, opartych na jasnych i obiektywnych kryteriach, w celu wykluczenia jakiegokolwiek ryzyka wpływu politycznego na przedterminowe odwoływanie sędziów z urzędu. Oznacza to, że nominacje sędziów powinny być ponownie rozpatrywane tylko wtedy, gdy naruszenie zasad dyscyplinarnych lub prawa karnego przez poszczególnych sędziów zasiadających w Radzie zostanie jasno wykazane, po przeprowadzeniu odpowiednich procedur dyscyplinarnych lub sądowych. ...

85. W świetle powyższego rekomenduje się usunięcie art. 5 ust. 1 z Projektu Ustawy, tak aby członkowie Rady Sądownictwa mogli pełnić swoją funkcję przez całą kadencję, tym bardziej że nie wydaje się, aby istniały jakiegokolwiek prawne lub inne ważne powody uzasadniające wcześniejsze wygaśnięcie ich mandatów."

III. PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

A. Traktat o Unii Europejskiej

145. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej ("TUE") ma następujące brzmienie:

"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 dla Państw Członkowskich w społeczeństwie, w którym panuje pluralizm, niedyskryminacja, tolerancja, sprawiedliwość, solidarność oraz równość kobiet i mężczyzn."

146. Artykuł 19 ust. 1 TUE stanowi:

"Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Czuwa on nad wykładnią i stosowaniem traktatów w poszanowaniu prawa.

Państwa członkowskie zapewniają środki prawne wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii."

B. Karta Praw Podstawowych

147. W tytule VI Karty, pod nagłówkiem "Wymiar sprawiedliwości", znajduje się artykuł 47 zatytułowany "Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu", który stanowi, co następuje:

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

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony wcześniej na mocy ustawy. ..."

C. Orzecznictwo TSUE

1. Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, C-64/16, EU:C:2018:117

148. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w postępowaniu pomiędzy *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (ASJP) a *Tribunal de Contas* (Trybunał Obrachunkowy, Portugalia) dotyczącym tymczasowego obniżenia wynagrodzenia członków tego sądu w kontekście wytycznych polityki budżetowej Portugalii. Stwierdzając, że zasada niezawisłości sędziowskiej, o której mowa w art. 19 ust. 1 TUE, nie stoi na przeszkodzie ogólnym -środkom redukcji wynagrodzeń-, takim jak środki będące przedmiotem tego postępowania, TSUE uzasadnił w następujący sposób:

"30) Zgodnie z art. 2 TUE Unia Europejska opiera się na wartościach, takich jak państwo prawne, wspólnych dla państw członkowskich w społeczeństwie, w którym, *między innymi*, przeważa sprawiedliwość. W tym względzie należy zauważyć, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, a w szczególności ich sądami i trybunałami, opiera się na podstawowym założeniu, że państwa członkowskie dzielą zbiór wspólnych wartości, na których opiera się Unia Europejska, jak stanowi art. 2 TUE (zob. podobnie opinia 2/13 (Przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC), z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168).

...

32. Artykuł 19 TUE, który konkretyzuje wartość praworządności wyrażoną w art. 2 TUE, powierza odpowiedzialność za zapewnienie kontroli sądowej w porządku prawnym UE nie tylko Trybunałowi Sprawiedliwości, ale także sądom i trybunałom krajowym (zob. podobnie opinia 1/09 (Porozumienie ustanawiające Jednolity System Sądowego Rozwiązywania Sporów Patentowych), z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 66; wyroki z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i inni przeciwko Parlamentowi i Radzie*, C583/11 -P, EU:C:2013:625, pkt 90 oraz z dnia 28 kwietnia 2015 r., *T & L Sugars i Sidul Açúcares przeciwko Komisji*, C456/13 -P, EU:C:2015:284, pkt 45).

...

34. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane, *m.in.* ze względu na zasadę lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE, do zapewnienia na swoich terytoriach stosowania i poszanowania prawa Unii (zob. podobnie opinia 1/09 (Porozumienie w sprawie utworzenia jednolitego systemu sądowego rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 68). W tym względzie, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, państwa członkowskie mają zapewnić środki odwoławcze wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony

sądowej poszczególnym stronom w dziedzinach objętych prawem UE. Do państw członkowskich należy zatem ustanowienie systemu środków prawnych i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie*, C583/11 -P, EU:C:2013:625, pkt 100 i 101 oraz przytoczone orzecznictwo).

35 . Zasada skutecznej ochrony sądowej praw jednostek na mocy prawa UE, o której mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jest ogólną zasadą prawa UE wywodzącą się ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, która została zawarta w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., a obecnie jest potwierdzona w art. 47 Karty (zob. podobnie wyroki z dnia 13 marca 2007 r., *Unibet*, C432/05, -EU:C:2007:163, pkt 37, oraz z dnia 22 grudnia 2010 r., *DEB*, -C279/09, EU:C:2010:811, pkt 29-33).

36 . Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej mającej na celu zapewnienie przestrzegania prawa UE stanowi istotę państwa prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft*, C72/15, -EU:C:2017:236, pkt 73 i przytoczone orzecznictwo).

37 . Wynika z tego, że każde państwo członkowskie musi zapewnić, aby organy, które jako "sądy" w rozumieniu prawa UE wchodzą w skład jego systemu sądownictwa w dziedzinach objętych tym prawem, spełniały wymogi skutecznej ochrony sądowej.

38 . W tym względzie Trybunał zauważył, że czynniki, które należy uwzględnić przy ocenie, czy dany organ jest "sądem lub trybunałem", obejmują *między innymi to*, czy organ ten został ustanowiony na mocy prawa, czy jest stały, czy jego jurysdykcja jest obowiązkowa, czy jego procedura jest *inter partes*, czy stosuje on normy prawne i czy jest niezależny (wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., *Margarit Panicello*, C503/15, EU:C:2017:126, pkt 27 i przytoczone orzecznictwo).

...

42. Gwarancja niezawisłości, która jest nieodłącznie związana z zadaniem orzekania (zob. podobnie wyroki z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C506/04, -EU:C:2006:587, pkt 49; z dnia 14 czerwca 2017 r., *Online Games i in.*, -C685/15, EU:C:2017:452, pkt 60; oraz z dnia 13 grudnia 2017 r., *El Hassani*, C403/16, -EU:C:2017:960, pkt 40), jest wymagana nie tylko na poziomie UE w odniesieniu do sędziów Unii i rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości, jak przewidziano w art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE, ale także na poziomie państw członkowskich w odniesieniu do sądów krajowych.

...

44. Pojęcie niezawisłości zakłada w szczególności, że dany organ wykonuje swoje funkcje sądowe w sposób całkowicie autonomiczny, nie podlegając żadnym ograniczeniom hierarchicznym ani nie podporządkowując się żadnemu innemu organowi i nie przyjmując poleceń ani instrukcji z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest w ten sposób chroniony przed interwencjami lub naciskami zewnętrznymi, które mogłyby naruszyć niezależny osąd jego członków i wpłynąć na ich decyzje (zob. podobnie wyroki z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C506/04, -EU:C:2006:587, pkt 51, oraz z dnia 16 lutego 2017 r., *Margarit Panicello*, C503/15, EU:C:2017:126, pkt 37 i cytowane orzecznictwo)."

2. Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie *A.K. i inni (Niezawisłość Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, C585/18, -C624/18 i -C625/18, EU:C:2019:982

149. W okresie od sierpnia do października 2018 roku Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego skierowała do TSUE trzy wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach zawisłych przed tym sądem, które powstały w związku z obniżeniem wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego w nowej ustawie o Sądzie Najwyższym przyjętej w grudniu 2017 roku. Zasada ta miała również zastosowanie do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przedmiotowe sprawy dotyczyły postępowania wszczętego przez sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (A.K.) przeciwko KRS oraz postępowania wszczętego przez dwóch sędziów Sądu Najwyższego (C.P. i D.O.) przeciwko Prezydentowi Rzeczypospolitej. Wnioski dotyczyły, *między innymi*, kwestii, czy nowo utworzona Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, która miała być właściwa w tych sprawach, może być uznana za niezależny sąd w świetle prawa UE, zważywszy na fakt, że w jej skład wchodził sędziowie wybrani przez nową KRS.

150. W dniu 19 listopada 2019 r. TSUE wydał orzeczenie wstępne. Orzekł w nim, w zakresie w jakim jest to istotne:

"Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 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 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by sprawy dotyczące stosowania prawa Unii podlegały wyłączonej właściwości sądu, który nie jest sądem niezależnym i bezstronnym w rozumieniu tych pierwszych przepisów. Ma to miejsce w przypadku, gdy obiektywne okoliczności, w których sąd ten został utworzony, jego cechy charakterystyczne oraz sposób powoływania jego członków mogą wzbudzić w świadomości podmiotów prawa uzasadnione wątpliwości co do braku odporności tego sądu na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośredniego lub pośredniego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz jego neutralności w odniesieniu do interesów, którymi się zajmuje, i w związku z tym mogą powodować, że sąd ten nie będzie postrzegany jako niezależny lub bezstronny, co w konsekwencji może naruszyć zaufanie, jakie wymiar sprawiedliwości w społeczeństwie demokratycznym powinien wzbudzać w podmiotach prawa. Do sądu krajowego należy ustalenie, w świetle wszystkich istotnych okoliczności ustalonych przed nim, czy ma to zastosowanie do sądu takiego jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego.

W takim przypadku zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego, który zastrzega właściwość do rozpoznawania spraw w postępowaniu przed sądem krajowym dla wspomnianej izby, tak aby sprawy te mogły być rozpatrywane przez sąd, który spełnia wspomniane wymogi niezależności i bezstronności i który, gdyby nie ten przepis, byłby właściwy w danej dziedzinie."

151. W kwestii wzajemnych relacji między prawem UE a konwencją TSUE stwierdził, co następuje:

"115. W tym względzie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w przypadku braku przepisów unijnych regulujących daną kwestię, chociaż do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów i trybunałów oraz określenie szczegółowych zasad proceduralnych dotyczących powództw o ochronę praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, państwa członkowskie są jednak odpowiedzialne za zapewnienie, zgodnie z art. 47 Karty, skutecznej ochrony prawa do skutecznej ochrony sądowej tych praw w każdym przypadku (zob. podobnie wyroki z dnia 22 października 1998 r., *IN. CO. GE. '90 i in.*, C10/97 -do C22/97, -EU:C:1998:498, pkt 14 i przytoczone orzecznictwo; z dnia 15 kwietnia 2008 r., *Impact*, -C268/06, EU:C:2008:223, pkt 44 i 45; oraz z dnia 19 marca 2015 r., *E.ON Földgáz Trade*, C510/13, -EU:C:2015:189, pkt 49 i 50 i przytoczone orzecznictwo).

116 . Ponadto należy zauważyć, że art. 52 ust. 3 Karty stanowi, że w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw ustanowionych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

117 . Jak wynika z wyjaśnień dotyczących art. 47 Karty, które zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i art. 52 ust. 7 Karty należy wziąć pod uwagę przy interpretacji Karty, ustępy pierwszy i drugi art. 47 Karty odpowiadają art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC (wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., *Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C205/15, -EU:-C:2016:499, pkt 40 i przytoczone orzecznictwo).

118 . Trybunał musi zatem zapewnić, że interpretacja, jaką nada artykułowi 47 akapit drugi Karty, zagwarantuje poziom ochrony, który nie będzie niższy od poziomu ochrony ustanowionego w artykule 6 EKPC, zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., *Gambino i Hyka*, C38/18, -EU:C:2019:628, pkt 39).

119 . Jeśli chodzi o treść art. 47 akapit drugi Karty, z samego brzmienia tego postanowienia wynika, że zapisane w nim podstawowe prawo do skutecznego środka prawnego oznacza *między innymi*, że każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd.

120 . Ten wymóg niezawisłości sądów, nieodłącznie związany z zadaniem orzekania, stanowi część istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej i prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które mają kardynalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa UE, oraz zabezpieczenia wartości wspólnych dla państw członkowskich określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości praworządności (wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość Sądu Najwyższego)*, -C619/18, EU:C:2019:531, pkt 58 i przytoczone orzecznictwo).

121. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wymóg niezależności sądów ma dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany sąd wykonywał swoje funkcje w sposób całkowicie autonomiczny, nie podlegając żadnym ograniczeniom hierarchicznym ani nie podporządkowując się żadnemu innemu organowi oraz nie przyjmując poleceń ani instrukcji z jakiegokolwiek źródła, a tym samym był chroniony przed zewnętrznymi interwencjami lub naciskami, które mogłyby naruszyć niezależny osąd jego członków i wpłynąć na ich decyzje (wyroki z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister Sprawiedliwości i Równości (Uchybienia w systemie wymiaru sprawiedliwości)*, -C216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 63 i przytoczone orzecznictwo, oraz z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość Sądu Najwyższego)*, -C619/18, EU:-C:2019:531, pkt 72).

122 . Drugi aspekt, mający charakter wewnętrzny, związany jest z bezstronnością i ma na celu zapewnienie zachowania równego dystansu wobec stron postępowania i ich interesów w odniesieniu do przedmiotu tego postępowania. Aspekt ten wymaga obiektywizmu i braku jakiegokolwiek interesu w wyniku postępowania poza ścisłym stosowaniem zasad praworządności (wyroki z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister Sprawiedliwości i Równości (Uchybienia w systemie wymiaru sprawiedliwości)*, -C216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 65 i cytowane orzecznictwo oraz z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość Sądu Najwyższego)*, -C619/18, EU:C:2019:531, pkt 73).

123 . Te gwarancje niezależności i bezstronności wymagają przepisów, w szczególności dotyczących składu organu oraz powoływania, stażu pracy i podstaw do wstrzymania się od głosu, odrzucenia i odwołania jego członków, w celu rozwiania w umysłach jednostek wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do nieprzepuszczalności tego organu wobec czynników zewnętrznych i jego neutralności w odniesieniu do interesów, które są przed nim rozpatrywane (wyroki z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister Sprawiedliwości i Równości (Uchybienia w systemie wymiaru sprawiedliwości)*, -C216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 66 i przytoczone orzecznictwo, oraz z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość Sądu Najwyższego)*, -C619/18, EU:C:2019:531, pkt 74).

124. Ponadto, zgodnie z zasadą podziału władzy, która charakteryzuje funkcjonowanie państwa prawa, należy zapewnić niezależność władzy sądowniczej w stosunku do władzy ustawodawczej i wykonawczej (zob. podobnie wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., *Poltorak*, C452/16 -PPU, EU:C:2016:858, pkt 35).

125. W tym względzie konieczne jest zapewnienie sędziom ochrony przed zewnętrzną interwencją lub naciskami, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Zasady określone w pkt 123 powyżej muszą w szczególności wykluczać nie tylko wszelkie bezpośrednie wpływy w postaci instrukcji, ale także rodzaje wpływów bardziej pośrednich, które mogą mieć wpływ na decyzje danych sędziów (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość Sądu Najwyższego)*, -C619/18, EU:C:2019:531, pkt 112 i przytoczone orzecznictwo).

126. Taka interpretacja art. 47 Karty znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z którym przepis ten wymaga, aby sądy były niezależne od stron oraz władzy wykonawczej i ustawodawczej (ETPCz, 18 maja 1999 r., *Ninn-Hansen przeciwko Danii*, ..., s. 19 i cytowane orzecznictwo).

127. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem tego sądu, w celu ustalenia, czy sąd jest "niezawisły" w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, należy wziąć pod uwagę między innymi tryb powoływania jego członków i ich kadencję, istnienie gwarancji przeciwko naciskom zewnętrznym oraz kwestię, czy dany organ stwarza pozory niezawisłości (ETPCz, 6 listopada 2018 r., *Ramos Nunes de Carvalho e S v. Portugalia*, ..., § 144 i cytowane orzecznictwo), dodając w tym kontekście, że chodzi o zaufanie, jakie takie trybunały muszą wzbudzać w społeczeństwie demokratycznym (zob. podobnie ETPCz, 21 czerwca 2011 r., *Fruni przeciwko Słowacji*, ..., § 141).

128 . Jeśli chodzi o warunek "bezstronności" w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, to zgodnie z równie utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, bezstronność może być badana na różne sposoby, a mianowicie według testu subiektywnego, w którym należy uwzględnić osobiste przekonania i zachowanie danego sędziego, tj. poprzez zbadanie, czy sędzia w danej sprawie dawał jakiegokolwiek oznaki osobistego uprzedzenia lub stronniczości; a także według testu obiektywnego, to znaczy poprzez sprawdzenie, czy sam trybunał, a także, między innymi, jego skład,

dawał wystarczające gwarancje, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. Jeśli chodzi o test obiektywny, należy ustalić, czy - abstrahując od zachowania sędziego - istnieją możliwe do ustalenia fakty, które mogą budzić wątpliwości co do jego bezstronności. W tym kontekście nawet pozory mogą mieć pewne znaczenie. Raz jeszcze chodzi o zaufanie, jakie sądy w społeczeństwie demokratycznym muszą wzbudzać w społeczeństwie, a przede wszystkim w stronach postępowania (zob. *m.in.* ETPCz, 6 maja 2003 r., *Kleyn i inni przeciwko Holandii*, ..., § 191 i cytowane orzecznictwo oraz 6 listopada 2018 r., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, ..., §§ 145, 147 i 149 i cytowane orzecznictwo).

129. Jak wielokrotnie stwierdzał Europejski Trybunał Praw Człowieka, pojęcia niezależności i obiektywnej bezstronności są ściśle powiązane, co zasadniczo oznacza, że wymagają wspólnego badania (zob. *m.in.* wyroki ETPCz z dnia 6 maja 2003 r., *Kleyn i inni przeciwko Holandii*, ..., § 192 i cytowane orzecznictwo oraz z dnia 6 listopada 2018 r., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, ..., § 150 i cytowane orzecznictwo). Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przy rozstrzyganiu, czy istnieje powód do obaw, że w danej sprawie nie są spełnione wymogi niezależności i obiektywnej bezstronności, perspektywa strony postępowania jest istotna, ale nie decydująca. Decydujące jest to, czy taka obawa może być uznana za obiektywnie uzasadnioną (zob. *m.in.* wyroki ETPCz z 6 maja 2003 r., *Kleyn i inni przeciwko Holandii*, ..., §§ 193 i 194 oraz cytowane orzecznictwo, a także z 6 listopada 2018 r., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, ..., §§ 147 i 152 oraz cytowane orzecznictwo).

130. W związku z tym Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie stwierdzał, że chociaż zasada podziału władzy na wykonawczą i sędziowską nabiera coraz większego znaczenia w jego orzecznictwie, ani artykuł 6, ani żaden inny przepis EKPC nie wymaga od państw przyjęcia określonego modelu konstytucyjnego regulującego w taki czy inny sposób relacje i współdziałanie między różnymi gałęziami państwa, ani nie wymaga od tych państw przestrzegania jakichkolwiek teoretycznych koncepcji konstytucyjnych dotyczących dopuszczalnych granic takiego współdziałania. Pytanie zawsze dotyczy tego, czy w danej sprawie wymogi EKPC zostały spełnione (zob. *m.in.* ETPC, 6 maja 2003 r., *Kleyn i inni przeciwko Holandii*, ..., § 193 i cytowane orzecznictwo; 9 listopada 2006 r., *Sacilor Lormines przeciwko Francji*, ..., § 59; oraz 18 października 2018 r., *Thiam przeciwko Francji*, ..., § 62 i cytowane orzecznictwo)."

152. Jeśli chodzi o status nowego KRS, TSUE stwierdził, w zakresie w jakim jest to istotne:

"136. W niniejszych sprawach należy wyjaśnić, że art. 30 Nowej ustawy o Sądzie Najwyższym określa wszystkie warunki, które musi spełnić osoba fizyczna, aby mogła zostać powołana na stanowisko sędziego tego sądu. Ponadto, na mocy art. 179 Konstytucji i art. 29 Nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, sędziowie Izby Dyscyplinarnej są, podobnie jak sędziowie mający zasiadać w innych izbach sądu odsyłającego, powoływani przez Prezydenta Republiki na wniosek [KRS], czyli organu uprawnionego na mocy art. 186 Konstytucji do zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

137. Udział takiego organu, w kontekście procesu powoływania sędziów, może, co do zasady, przyczynić się do uczynienia tego procesu bardziej obiektywnym... W szczególności uzależnienie samej możliwości powołania sędziego [Sądu Najwyższego] przez Prezydenta Republiki od istnienia pozytywnej opinii [KRS] może obiektywnie ograniczyć swobodę Prezydenta Republiki w wykonywaniu uprawnień wynikających z jego urzędu.

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

138 . Jest tak jednak tylko pod warunkiem, *między innymi*, że organ ten jest wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od władzy, do której jest zobowiązany przedstawić wniosek o nominację...

139 . Stopień niezależności [KRS] od władzy ustawodawczej i wykonawczej w wykonywaniu obowiązków powierzonych jej na mocy ustawodawstwa krajowego, jako organu uprawnionego, na mocy art. 186 Konstytucji, do zapewnienia niezależności sądów i sądownictwa, może mieć znaczenie przy ustalaniu, czy sędziowie przez nią wybierani będą w stanie spełnić wymogi niezależności i bezstronności wynikające z art. 47 Karty.

140 . Do sądu krajowego należy zbadanie, czy [KRS] oferuje wystarczające gwarancje niezależności w stosunku do władzy ustawodawczej i wykonawczej, z uwzględnieniem wszystkich istotnych kwestii prawnych i faktycznych dotyczących zarówno okoliczności, w jakich członkowie tego organu są powoływani, jak i sposobu, w jaki organ ten faktycznie wykonuje swoją rolę.

141. Sąd odsyłający wskazał na szereg elementów, które jego zdaniem podważają niezależność [KRS].

142 . W tym względzie, o ile jeden lub drugi czynnik wskazany w ten sposób przez sąd krajowy może *sam* w sobie wymykać się krytyce i wchodzić w zakres kompetencji państw członkowskich i dokonywanych przez nie wyborów, o tyle rozpatrywane łącznie, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wybory te zostały dokonane, mogą one z kolei wywołać wątpliwości co do niezawisłości organu uczestniczącego w procedurze mianowania sędziów, mimo że przy indywidualnym rozpatrywaniu tych czynników wniosek ten nie jest nieunikniony.

143 . Z zastrzeżeniem tych zastrzeżeń, spośród czynników wskazanych przez sąd krajowy, których ustalenie należy w razie potrzeby do tego sądu, następujące okoliczności mogą mieć znaczenie dla celów takiej całościowej oceny: po pierwsze, [KRS] w nowym składzie została utworzona poprzez skrócenie trwającej w tym czasie czteroletniej kadencji członków tego organu; po drugie, podczas gdy 15 członków [KRS] wybranych spośród członków sądownictwa było wcześniej wybieranych przez swoich rówieśników, sędziowie ci są obecnie wybierani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, których mogą zgłaszać *między innymi* grupy 2 000 obywateli lub 25 sędziów, przy czym taka reforma prowadzi do nominacji zwiększających liczbę członków [KRS] wywodzących się bezpośrednio od władz politycznych lub przez nie wybranych do 23 z 25 członków tego organu; po trzecie, możliwość wystąpienia nieprawidłowości, które mogłyby negatywnie wpłynąć na proces mianowania niektórych członków nowo utworzonej KRS.

144. W ramach tej ogólnej oceny sąd krajowy ma również prawo wziąć pod uwagę sposób, w jaki organ ten wykonuje swoje konstytucyjne obowiązki w zakresie zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz różne uprawnienia, w szczególności jeżeli czyni to w sposób, który może podważyć jego niezależność w stosunku do władzy ustawodawczej i wykonawczej.¹⁷

¹⁷ Zob. orzeczenia uzupełniające Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r. i 15 stycznia 2020 r. w paragrafach 100-107 i 109 powyżej.

3. Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (Powoływanie sędziów Sądu Najwyższego - skargi)*, C824/18-, EU:C:2021:153

153. Uchwałami podjętymi w sierpniu 2018 r., KRS postanowiła nie przedstawiać Prezydentowi Republiki wniosków o powołanie pięciu osób ("skarżących") na sędziów Sądu Najwyższego oraz przedstawić innych kandydatów na te stanowiska. Skarżący wnieśli skargi na te uchwały do Naczelnego Sądu Administracyjnego, będącego sądem odsyłającym. Takie odwołania były w tym czasie regulowane przez ustawę o KRS, zmienioną ustawą z lipca 2018 r. Zgodnie z tymi przepisami przewidywano, że o ile wszyscy uczestnicy postępowania w sprawie powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli odpowiedniej uchwały KRS, uchwała ta stawała się ostateczna w stosunku do kandydata przedstawionego na to stanowisko, tak że mógł on zostać powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Sąd krajowy, uznając, że takie zasady wykluczają w praktyce jakąkolwiek skuteczność odwołania wniesionego przez uczestnika, który nie został przedstawiony do powołania, zwrócił się początkowo o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie zgodności tych zasad z prawem Unii.

154. Po tym pierwszym odesłaniu, w 2019 r. ustawa o KRS została ponownie znowelizowana. Zgodnie z tą nowelizacją niemożliwe stało się składanie odwołań od decyzji KRS dotyczących zgłaszania lub niezgłaszania kandydatów do powołania na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym. Ponadto nowelizacja ta uznała, że odwołania, które były jeszcze w toku, ulegają umorzeniu z mocy prawa. Naczelny Sąd Administracyjny, uznając, że od tej chwili jest pozbawiony kompetencji do uzyskania odpowiedzi na pytania, z którymi wcześniej zwrócił się do TSUE, w uzupełniającym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zadał pytanie o zgodność nowych przepisów z prawem Unii Europejskiej.

155. W dniu 2 marca 2021 r. TSUE wydał orzeczenie w trybie prejudycjalnym, w którym orzekł jak w sentencji w zakresie, w jakim jest to istotne:

"1. W przypadku wprowadzenia do krajowego systemu prawnego zmian, które, po pierwsze, pozbawiają sąd krajowy właściwości do orzekania w pierwszej i ostatniej instancji w przedmiocie odwołań wnoszonych przez kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądzie takim jak [Sąd Najwyższy, Polska] od decyzji organu takiego jak [Krajowa Rada Sądownictwa, Polska] o nieprzedstawianiu ich kandydatur, a o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatur innych osób ubiegających się o powołanie na takie stanowiska, które po drugie, stwierdzają umorzenie postępowania w przedmiocie takich odwołań z mocy prawa w czasie ich rozpoznawania, wykluczając możliwość ich dalszego prowadzenia lub ponownego wniesienia, i które po trzecie, pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane do Trybunału:

...

- wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy dokonywać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli jest oczywiste - czego ocena należy do sądu

krajowego na podstawie wszystkich istotnych czynników - że zmiany te mogą wywołać w świadomości podmiotów prawa uzasadnione wątpliwości co do nieprzepuszczalności sędziów mianowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie tych decyzji Krajowej Rady Sądownictwa, na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośredni lub pośredni wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz na ich neutralność w odniesieniu do interesów, które są przed nimi stawiane, a tym samym mogą prowadzić do tego, że sędziowie ci nie będą postrzegani jako niezawisli lub bezstronni, co w konsekwencji może naruszyć zaufanie, jakie wymiar sprawiedliwości w demokratycznym społeczeństwie prawa musi wzbudzać w podmiotach prawa.

W przypadku wykazania naruszenia tych artykułów, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd krajowy do niestosowania spornych zmian, niezależnie od tego, czy mają one pochodzenie ustawodawcze czy konstytucyjne, a w konsekwencji do dalszego przejmowania jurysdykcji przysługującej mu uprzednio do rozpatrywania sporów przekazanych mu przed wprowadzeniem tych zmian."

156. Uzasadnienie wyroku brzmi następująco:

" 121 gwarancje niezależności i bezstronności wymagane przez prawo UE zakładają, *między innymi*, istnienie zasad regulujących powoływanie sędziów.

...

124 . Zauważywszy, że na mocy art. 179 Konstytucji sędziowie [Sądu Najwyższego] są mianowani przez Prezydenta Republiki na wniosek [KRS], czyli organu uprawnionego na mocy art. 186 Konstytucji do zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów, Trybunał stwierdził w pkt 137 wyroku w sprawie *A. K. i inni*, że udział takiego organu, w kontekście procesu mianowania sędziów, może, co do zasady, przyczynić się do nadania temu procesowi bardziej obiektywnego charakteru, ograniczając swobodę decyzyjną Prezydenta Republiki w wykonywaniu uprawnień wynikających z jego urzędu.

125 . W pkt 138 tego wyroku Trybunał stwierdził jednak, że jest tak tylko pod warunkiem, *między innymi*, że organ ten jest wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, do którego jest zobowiązany przedstawić wniosek o mianowanie.

126 W tym względzie należy zauważyć, że - jak zauważył sąd odsyłający - na mocy art. 179 Konstytucji akt, w którym [KRS] przedstawia kandydata do powołania na stanowisko sędziego [Sądu Najwyższego], jest niezbędnym warunkiem powołania takiego kandydata na takie stanowisko przez Prezydenta Republiki. Rola KRS w tym procesie nominacji jest zatem decydująca.

127 . W takim kontekście stopień niezależności, jaką cieszy się KRS wobec polskiego ustawodawcy i władzy wykonawczej w wykonywaniu powierzonych jej obowiązków, może mieć znaczenie przy ustalaniu, czy wybierani przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezależności i bezstronności wynikające z prawa UE (zob. podobnie wyrok w sprawie *A. K. i in.*, pkt 139).

...

129 . Tak więc, o ile brak możliwości skorzystania ze środka odwoławczego w kontekście procesu powoływania na stanowiska sędziowskie krajowego sądu najwyższego może w pewnych przypadkach nie okazać się problematyczny w świetle wymogów wynikających z prawa UE, w szczególności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, sytuacja jest odmienna w okolicznościach, w których wszystkie istotne czynniki charakteryzujące taki proces w konkretnym krajowym kontekście prawnym i

faktycznym, a w szczególności okoliczności, w których istniejące wcześniej możliwości uzyskania środków odwoławczych zostają nagle wyeliminowane, są na tyle istotne, że wywołują w umysłach jednostek systemowe wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziów mianowanych w wyniku tego procesu.

130 . Jak wynika z wyroku w sprawie *A.K. i in.*, może to mieć miejsce w szczególności wtedy, gdy na podstawie kryteriów takich jak wymienione przez sąd krajowy i przywołane w pkt 43 niniejszego wyroku wydaje się, że niezależność organu takiego jak [KRS] od władzy ustawodawczej i wykonawczej jest wątpliwa.

131 . W punktach 143 i 144 wyroku *A.K. i inni*, Trybunał wskazał już, spośród istotnych czynników, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny wymogu niezawisłości, jaki musi spełniać organ taki jak [KRS], po pierwsze, fakt, że [KRS] w nowym składzie została utworzona poprzez skrócenie trwającej wówczas czteroletniej kadencji członków tego organu, po drugie, fakt, że, podczas gdy 15 członków [KRS] wybranych spośród sędziów było wcześniej wybieranych przez swoich rówieśników, obecnie sędziowie ci są wybierani przez jeden z organów polskiej władzy ustawodawczej, po trzecie, możliwość wystąpienia nieprawidłowości, które mogłyby negatywnie wpłynąć na proces powoływania niektórych członków nowo utworzonej [KRS], oraz, po czwarte, sposób, w jaki organ ten wykonuje swoje konstytucyjne obowiązki polegające na zapewnieniu niezależności sądów i władzy sądowniczej oraz jej różnych uprawnień. W takim kontekście ewentualne istnienie szczególnych relacji między członkami utworzonej w ten sposób [KRS] a polską władzą wykonawczą, takich jak te, o których wspomina sąd krajowy i które zostały wymienione w pkt 44 niniejszego wyroku, może być również brane pod uwagę dla celów tej oceny.

132 . Ponadto, w niniejszej sprawie należy wziąć pod uwagę inne istotne czynniki kontekstowe, które również mogą przyczynić się do powstania wątpliwości co do niezależności [KRS] i jej roli w procesach nominacyjnych, takich jak te będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, a w konsekwencji co do niezawisłości sędziów mianowanych w wyniku takiego procesu.

133 . W tym względzie należy zauważyć, że reforma ustawodawcza, która doprowadziła do utworzenia [KRS] w nowym składzie, miała miejsce w powiązaniu z przyjęciem, które było wysoce kontrowersyjne, przepisów art. 37 i 111 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, o których wspomniał sąd odsyłający, a które obniżały wiek emerytalny sędziów [SN] i stosowały ten środek do sędziów obecnie pełniących służbę w tym sądzie, upoważniając jednocześnie Prezydenta Republiki do przedłużenia wykonywania czynnej służby sądowej przez tych sędziów poza nowy wiek emerytalny określony w tej ustawie.

134 . Nie ulega zatem wątpliwości, że utworzenie [KRS] w nowym składzie nastąpiło w sytuacji, w której spodziewano się, że wiele stanowisk w [Sądzie Najwyższym] zostanie wkrótce zwolnionych, w szczególności w związku z przejściem w stan spoczynku sędziów tego sądu, którzy osiągnęli nowo ustaloną granicę wieku 65 lat." ¹⁸

4. Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., *Repubblika przeciwko Il-Prim Ministru*, C-896/19, EU:C:2021:311

157. Pierwsza izba sądu cywilnego, działająca jako maltański sąd konstytucyjny, zwróciła się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie

¹⁸ Zob. kolejne wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 2021 r. w pkt 117-119 powyżej.

prejudycjalnym w sprawie zgodności z prawem UE przepisów Konstytucji Malty regulujących procedurę mianowania członków sądownictwa.

158. W dniu 20 kwietnia 2021 r. TSUE wydał następujące orzeczenie, w zakresie w jakim jest ono istotne:

"2) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które przyznają premierowi danego państwa członkowskiego decydujące uprawnienia w procesie mianowania członków sądownictwa, przewidując jednocześnie udział w tym procesie niezależnego organu odpowiedzialnego *między innymi* za ocenę kandydatów na sędziów i wydawanie opinii temu premierowi."

159. Uzasadnienie wyroku brzmi następująco:

"63. Wynika z tego, że przestrzeganie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie nie może zatem zmienić swojego ustawodawstwa w sposób powodujący zmniejszenie ochrony wartości, jaką jest praworządność, wartości, której konkretny wyraz daje *między innymi* art. 19 TUE ...

64 . Państwa członkowskie są zatem zobowiązane do zapewnienia, aby w świetle tej wartości nie dopuścić do jakiegokolwiek regresu ich prawa w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości, poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które naruszałaby niezawisłość sądownictwa...

65. W tym kontekście Trybunał orzekł już zasadniczo, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym dotyczącym organizacji wymiaru sprawiedliwości, które mogą stanowić w danym państwie członkowskim ograniczenie ochrony wartości praworządności, w szczególności gwarancji niezawisłości sędziowskiej (zob. podobnie wyroki z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i inni (Niezawisłość Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, C585/18, -C624/18 i -C625/18, EU:C:2019:982, oraz z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i inni (Powoływanie sędziów do Sądu NajwyższegoAkcje-)*, C824/18, -EU:C:2021:153).

66. Natomiast udział, w kontekście procesu mianowania członków sądownictwa, organu takiego jak Komitet ds. Mianowania Sędziów ustanowiony, w momencie reformy konstytucji w 2016 r., na mocy art. 96A konstytucji może, co do zasady, przyczynić się do nadania temu procesowi bardziej obiektywnego charakteru poprzez ograniczenie swobody, jaką dysponuje premier w wykonywaniu przyznanych mu w tym zakresie uprawnień. Konieczne jest również, by taki organ był wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej, wykonawczej i organu, któremu ma przedkładać opinię w sprawie oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie...

67. W niniejszej sprawie wydaje się, że szereg przepisów wymienionych przez sąd krajowy gwarantuje niezależność komitetu ds. mianowania sędziów od władzy -ustawodawczej i wykonawczej. To samo dotyczy zasad zawartych w art. 96A ust. 1-3 konstytucji, odnoszących się do składu tego komitetu i zakazu zasiadania w nim polityków, obowiązku nałożonego na członków tego komitetu przez art. 96A ust. 4 konstytucji, aby działali na podstawie własnego osądu i nie podlegali kierownictwu ani kontroli żadnej osoby lub organu, oraz obowiązek opublikowania przez tę komisję, za zgodą ministra właściwego do spraw sprawiedliwości, opracowanych przez nią kryteriów, a także jej ocen, co zresztą zostało uczynione, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 91 opinii.

68 . Ponadto sąd odsyłający nie wyraził w niniejszej sprawie żadnych wątpliwości co do warunków, na jakich zostali powołani członkowie komisji ds. mianowania sędziów ustanowionej na mocy art. 96A Konstytucji, ani co do tego, w jaki sposób organ ten faktycznie wykonuje swoją rolę.

69 . Mianowania Sędziów przez art. 96A Konstytucji służy wzmocnieniu gwarancji niezawisłości sędziów."

5. Wyrok z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie *Komisja przeciwko Polsce (System dyscyplinarny dla sędziów)*, C-791/19, EU:C:2021:596

160. Po wydaniu decyzji tymczasowej z dnia 8 kwietnia 2020 r. (zob. pkt 23 powyżej), w dniu 15 lipca 2021 r. Wielka Izba TSUE wydała wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Polsce (System dyscyplinarny dla sędziów)*, w którym stwierdziła, że nowy system dyscyplinarny dla sędziów nie jest zgodny z prawem UE. TSUE stwierdził *między innymi*, że w świetle globalnego kontekstu poważnych reform, które niedawno dotknęły polskie sądownictwo, w którym to kontekście utworzono Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, a także z uwagi na szereg czynników, które ukształtowały proces tworzenia tej nowej izby, izba ta nie zapewniała wszystkich gwarancji bezstronności i niezawisłości, a w szczególności nie była chroniona przed bezpośrednim lub pośrednim wpływem polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej; Wśród tych czynników Trybunał skrytykował w szczególności fakt, że proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego, w tym członków Izby Dyscyplinarnej, był zasadniczo określany przez KRS, która została znacząco zreorganizowana przez polską władzę wykonawczą i ustawodawczą i której niezależność mogła budzić uzasadnione wątpliwości.

161. Uzasadnienie wyroku brzmi następująco:

"96. Zgodnie z zasadą podziału władzy, która charakteryzuje funkcjonowanie państwa prawa, niezależność władzy sądowniczej musi być w szczególności zapewniona w stosunku do władzy ustawodawczej i wykonawczej (wyrok z 20 kwietnia 2021 r., *Repubblika*, C896/19, -EU:C:2021:311, pkt 54 i cytowane orzecznictwo).

97 . Jeśli chodzi konkretnie o okoliczności, w których zapadają decyzje o powołaniu sędziów Sądu Najwyższego, a w szczególności Izby Dyscyplinarnej, Trybunał miał już okazję stwierdzić, że sam fakt, iż zainteresowani sędziowie są powoływani przez prezydenta państwa członkowskiego, nie powoduje powstania stosunku podległości tych sędziów wobec tego prezydenta ani wątpliwości co do bezstronności sędziów, jeżeli po powołaniu są oni wolni od wpływów lub nacisków podczas pełnienia swojej funkcji (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., *Repubblika*, C896/19, -EU:C:2021:311, pkt 56 i cytowane orzecznictwo).

98 . Trybunał stwierdził jednak, że nadal konieczne jest zapewnienie, by warunki materialne i zasady proceduralne regulujące podejmowanie decyzji o powołaniu były takie, by nie mogły wywoływać w umysłach jednostek uzasadnionych wątpliwości co do braku wpływu danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności w odniesieniu do interesów, które są przed nimi stawiane, po ich powołaniu na sędziów, oraz że z tego punktu widzenia ważne jest *między innymi*, by te warunki i zasady proceduralne były takie, by wykluczały nie tylko wszelkie bezpośrednie wpływy w postaci instrukcji, lecz także rodzaje wpływów bardziej pośrednich, które mogą mieć

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

wpływ na decyzje zainteresowanych sędziów (zob. podobnie wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., *Repubblica*, C896/19, -EU:C:2021:311, pkt 55 i 57 oraz przytoczone orzecznictwo).

99 . Zauważywszy, że zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie Sądu Najwyższego mają być powoływani przez Prezydenta Republiki na wniosek [KRS], czyli organu, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono zadanie ochrony niezależności sądów i sędziów, Trybunał stwierdził, w pkt 137 wyroku w sprawie *A. K. i inni* oraz w pkt 124 wyroku w sprawie *A.B. i inni*, że udział takiego organu, w kontekście procesu mianowania sędziów, może, co do zasady, przyczynić się do nadania temu procesowi bardziej obiektywnego charakteru, ograniczając swobodę decyzyjną Prezydenta Republiki w wykonywaniu uprawnień wynikających z jego urzędu.

100 . W pkt 138 wyroku w sprawie *A. K. i in.* oraz w pkt 125 wyroku w sprawie *A. B. i in.* Trybunał stwierdził jednak, że tak nie jest, chyba że, *między innymi*, organ ten sam jest wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedstawić propozycję powołania.

101 . W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 179 Konstytucji, akt, w którym [KRS] przedstawia kandydata do powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, jest niezbędnym warunkiem powołania tego kandydata na takie stanowisko przez Prezydenta Republiki. Rola [KRS] w tym procesie mianowania jest zatem decydująca (zob. podobnie wyrok w sprawie *A.B. i inni*, pkt 126).

102 . W takim kontekście stopień niezależności, z jakiej [KRS] korzysta w stosunku do polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu powierzonych jej w ten sposób zadań, może mieć znaczenie przy ustalaniu, czy sędziowie, których wybiera, sami będą w stanie spełnić wymogi niezależności i bezstronności wynikające z prawa UE (zob. w tym zakresie wyroki w sprawie *A. K. i in.* pkt 139 oraz w sprawie *A. B. i in.* pkt 127).

103 . Prawdą jest, że [...] Trybunał orzekł wcześniej, że okoliczność, iż organ, taki jak krajowa rada sędziownictwa, który uczestniczy w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej części z członków wybranych przez ustawodawcę, nie może sama w sobie powodować wątpliwości co do niezawisłości sędziów powołanych na zakończenie tego procesu (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., *Land Hessen*, -C272/19, EU:C:2020:535, pkt 55 i 56). Jednakże z orzecznictwa Trybunału, a w szczególności z wyroków w sprawach *A. K. i in.* oraz *A. B. i in.* -wynika również, że sytuacja może być inna, gdy okoliczność ta, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzi do powstania takich wątpliwości.

104 . W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że [...] podczas gdy 15 członków [KRS] wybieranych spośród sędziów było uprzednio wybieranych przez ich rówieśników, ustawa o [KRS] została ostatnio zmieniona w ten sposób, że - jak wynika z art. 9a tej ustawy - tych 15 członków jest obecnie powoływanych przez jeden z organów polskiej władzy ustawodawczej, w związku z czym 23 z 25 członków [KRS] w tym nowym składzie zostało powołanych przez polską władzę wykonawczą lub ustawodawczą bądź jest jej członkami. Takie zmiany mogą stworzyć ryzyko, dotychczas nieobecne w poprzednio obowiązującej procedurze wyboru, większego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na [KRS] oraz podważenia niezależności tego organu.

105 . Po drugie ... z art. 6 ustawy z 8 grudnia 2017 r. wynika ..., że w ten sposób nowo ukonstytuowana [KRS] została utworzona poprzez skrócenie istniejącej czteroletniej

kadencji, przewidzianej w art. 187 § 3 Konstytucji, członków, którzy do tego momentu tworzyli ten organ.

106 . Po trzecie, należy zauważyć, że reforma ustawodawcza, która w ten sposób regulowała proces tworzenia [KRS] w tym nowym składzie, miała miejsce w tym samym czasie, co przyjęcie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, która przeprowadziła szeroko zakrojoną reformę Sądu Najwyższego, obejmującą w szczególności utworzenie w ramach tego sądu dwóch nowych izb, z których jedna była Izbą Dyscyplinarną, oraz wprowadzenie mechanizmu, uznanego za sprzeczny z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.... przewidującego obniżenie wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego i zastosowanie tego środka do urzędujących sędziów tego sądu.

107 . Nie ulega zatem wątpliwości, że przedwczesne zakończenie kadencji niektórych ówczesnych członków [KRS] i reorganizacja [KRS] w nowym składzie miały miejsce w kontekście, w którym spodziewano się, że wkrótce zwolnią się liczne stanowiska w Sądzie Najwyższym, a w szczególności w Izbie Dyscyplinarnej, co Trybunał Sprawiedliwości podkreślił już zasadniczo w pkt 22-27 postanowienia z dnia 17 grudnia 2018 r., *Komisja przeciwko Polsce* (-C619/18 R, EU:C:2018:1021), w pkt 86 wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość Sądu Najwyższego)* (-C619/18, EU:C:2019:531), oraz w pkt 134 wyroku w sprawie *A.B. i in.*

108 . Należy uznać, że czynniki podkreślone w punktach 104-107 niniejszego wyroku są na tyle istotne, że budzą uzasadnione wątpliwości co do niezależności [KRS] i jej roli w procesie mianowania, takim jak ten, którego wynikiem jest mianowanie członków Izby Dyscyplinarnej.

109 . Ponadto z pkt 89-94 niniejszego wyroku wynika, że, po pierwsze, wspomniana procedura mianowania dotyczy kandydatów na stanowisko członka nowo utworzonej izby sądowej, powołanej w celu orzekania *między innymi* w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów krajowych oraz w kwestiach związanych z reformą przepisów dotyczących Sądu Najwyższego, której pewne aspekty doprowadziły już do stwierdzenia uchybienia przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, oraz, po drugie, że organ ten powinien składać się wyłącznie z nowych sędziów, którzy nie zasiadają już w Sądzie Najwyższym i którzy będą otrzymywać znacznie wyższe wynagrodzenie, a także posiadać szczególnie wysoki stopień autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej w porównaniu z warunkami panującymi w innych izbach sądowych Sądu Najwyższego.

110 . Czynniki te, rozpatrywane w kontekście ogólnej analizy obejmującej istotną rolę odgrywaną przez [KRS] - organ, którego niezależność od władz politycznych jest wątpliwa, jak wynika z pkt 108 niniejszego wyroku - w mianowaniu członków Izby Dyscyplinarnej, są tego rodzaju, że mogą wywołać w umysłach jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności i bezstronności tej Izby Dyscyplinarnej."

D. Komisja Europejska

162. W dniu 20 grudnia 2017 roku Komisja wszczęła procedurę na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Komisja przedłożyła Radzie Unii Europejskiej uzasadniony wniosek, w którym zwróciła się do niej o stwierdzenie, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską praworządności, jednej z wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz o skierowanie do Polski odpowiednich zaleceń w tym zakresie.

163. Komisja zauważyła, że sytuacja w Polsce stale się pogarszała, pomimo trzech zaleceń wydanych w ramach rządów prawa. Komisja uznała, że sytuacja w Polsce stanowi wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady rządów prawa, zapisanej w art. 2 TUE. Komisja zauważyła, że w ciągu dwóch lat przyjęto ponad trzynaście kolejnych ustaw, które miały wpływ na całą strukturę wymiaru sprawiedliwości w Polsce: Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy powszechne, Krajową Radę Sądownictwa, prokuraturę i Krajową Szkołę Sądownictwa. Wspólną cechą wszystkich tych zmian legislacyjnych było to, że władza wykonawcza i ustawodawcza systematycznie otrzymywała możliwość znacznej ingerencji w skład, kompetencje, administrację i funkcjonowanie tych władz i organów.

164. Jeśli chodzi o prawo dotyczące KRS, Komisja zauważyła, że jej rola ma bezpośredni wpływ na niezawisłość sędziów. Z tego powodu w państwach członkowskich, w których ustanowiono Radę Sądownictwa, jej niezależność była szczególnie ważna dla uniknięcia niewłaściwego wpływu rządu lub parlamentu na niezawisłość sędziów. Komisja uznała, że ustawa o KRS zwiększyła obawy dotyczące ogólnej niezawisłości sądownictwa, przewidując przedwczesne wygaśnięcie mandatu wszystkich sędziów zasiadających w KRS oraz ustanawiając całkowicie nowy system mianowania jej członków, umożliwiający wysoki stopień wpływu politycznego.

165. Odpowiednie fragmenty uzasadnionego wniosku Komisji Europejskiej brzmią następująco:

"4.2. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa

...

138. Z tego powodu w państwach członkowskich, w których ustanowiono Radę Sądownictwa, jej niezależność jest szczególnie ważna dla uniknięcia niewłaściwego wpływu rządu lub parlamentu na niezawisłość sędziów (przypis pominięty).

139. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa zwiększa obawy dotyczące ogólnej niezawisłości sądownictwa, przewidując przedwczesne wygaśnięcie mandatu wszystkich sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz ustanawiając całkowicie nowy system mianowania jej członków, -który umożliwia duży stopień wpływów politycznych.

140. Zgodnie z art. 6 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa mandaty wszystkich obecnych sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa zostaną przedwcześnie wygaszone. Wygaśnięcie mandatu na mocy decyzji władzy ustawodawczej budzi obawy co do niezależności Rady i podziału władzy. Parlament uzyska decydujący wpływ na skład Rady, ze szkodą dla wpływu samych sędziów. Taki ponowny skład Krajowej Rady Sądownictwa może nastąpić już w ciągu półtora miesiąca od opublikowania ustawy [przypis pominięty]. Przedwczesne zakończenie kadencji budzi również wątpliwości natury konstytucyjnej, co podkreślono w opinii Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego i Rzecznika Praw Obywatelskich.

141. Również nowy system powoływania sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa budzi poważne obawy. Dobrze ugruntowane standardy europejskie, w

szczegółności Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 r., stanowią, że "nie mniej niż połowę członków [Rady Sądownictwa] powinni stanowić sędziowie wybrani przez swoich rówieśników ze wszystkich szczebli sądownictwa oraz z poszanowaniem pluralizmu w sądownictwie" [przypis pominięty]. To od państw członkowskich zależy, jak zorganizują swoje systemy wymiaru sprawiedliwości, w tym czy ustanowią Radę Sądownictwa. Jeśli jednak taka Rada zostanie powołana, jak ma to miejsce w Polsce, jej niezależność musi być zagwarantowana zgodnie ze standardami europejskimi.

142. Do czasu przyjęcia ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa polski system był w pełni zgodny z tymi standardami, ponieważ Krajowa Rada Sądownictwa składała się w większości z sędziów wybieranych przez sędziów. Art. 1 ust. 1 i art. 7 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa radykalnie zmienia ten system, przewidując, że 15 sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa będzie powoływanych, z możliwością ponownego powołania, przez *Sejm* (przypis pominięty). Ponadto, nie ma gwarancji, że zgodnie z nową ustawą *Sejm będzie powoływał* sędziów-członków Rady popieranych przez środowisko sędziowskie, ponieważ kandydatów na te stanowiska mogą zgłaszać nie tylko grupy 25 sędziów, ale także grupy co najmniej 2000 obywateli (przypis pominięty). Ponadto, ostateczna lista kandydatów, na których *Sejm* będzie musiał wyrazić zgodę *en bloc*, jest ustalana przez komisję *sejmową* (przypis pominięty). Nowe zasady powoływania sędziów-członków KRS znacząco zwiększają wpływ Parlamentu na Radę i negatywnie wpływają na jej niezależność, co jest sprzeczne ze standardami europejskimi. Fakt, że sędziowie-członkowie będą powoływani przez *Sejm* większością trzech piątych głosów, nie łagodzi tych obaw, ponieważ sędziowie-członkowie nadal nie będą wybierani przez swoich rówieśników. Ponadto, w przypadku nieosiągnięcia większości trzech piątych głosów, sędziowie-członkowie Rady będą powoływani przez *Sejm* bezwzględną większością głosów.

...

145. W swoich opiniach dotyczących projektu ustawy Sąd Najwyższy, Krajowa Rada Sądownictwa i Rzecznik Praw Obywatelskich wyrazili szereg wątpliwości co do konstytucyjności nowego systemu. W szczególności, Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że zgodnie z Konstytucją RP, Rada stanowi przeciwwagę dla parlamentu, który został konstytucyjnie upoważniony do decydowania o treści prawa. Polityczne powoływanie sędziów-członków Rady oraz przedwczesne wygaszanie mandatów obecnych sędziów-członków Rady narusza zatem zasady podziału władzy i niezawisłości sędziowskiej. Jak wyjaśniono w poprzednich Rekomendacjach, skuteczna kontrola konstytucyjności tych przepisów nie jest obecnie możliwa."

166. Procedura przewidziana w art. 7 ust. 1 TUE jest nadal rozpatrywana przez Radę Unii Europejskiej.

E. Parlament Europejski

167. W swojej rezolucji z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską praworządności (COM(2017)0835 - 2017/0360R(NLE)) Parlament Europejski stwierdził, w zakresie w jakim jest to właściwe:

"Skład i funkcjonowanie nowej Krajowej Rady Sądownictwa

24. Przypomina, że ustanowienie rady sądownictwa leży w gestii państw członkowskich, jednak w przypadku ustanowienia takiej rady należy zagwarantować jej niezależność zgodnie ze standardami europejskimi i konstytucją państwa członkowskiego; przypomina, że po reformie Krajowej Rady Sądownictwa, która jest organem odpowiedzialnym za ochronę niezależności sądów i sędziów zgodnie z art. 186 § 1 Konstytucji RP, dokonanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, środowisko sędziowskie w Polsce zostało pozbawione możliwości delegowania przedstawicieli do Krajowej Rady Sądownictwa, a tym samym wpływu na rekrutację i awansowanie sędziów; przypomina, że przed reformą 15 z 25 członków Krajowej Rady Sądownictwa było sędziami wybieranymi przez swoich rówieśników, natomiast od reformy z 2017 r. sędziowie ci są wybierani przez polski parlament; wyraża głębokie ubolewanie, że środek ten, w połączeniu z przedwczesnym zakończeniem na początku 2018 r. mandatów wszystkich członków powołanych na starych zasadach, doprowadził do daleko idącego upolitycznienia Krajowej Rady Sądownictwa;".

IV. MATERIAŁ PRAWNOPORÓWNAWCZY

168. Trybunał przeprowadził badanie porównawcze prawa krajowego i praktyki w 41 Państwach-Stronach Konwencji w kwestii przedwczesnego zakończenia *ex lege* kadencji sędziego jako członka Rady Sądownictwa.¹⁹

169. Z odpowiedzi udzielonych przez badane państwa wynika, że większość z nich (36) posiada rady sądownictwa lub równoważne im organy, których zadaniem jest ochrona niezawisłości sądownictwa. Spośród nich, większość (26) przewiduje w swoim prawie krajowym możliwość przedwczesnego zakończenia kadencji sędziego wybranego na członka takiej rady, choć z przyczyn, które znacznie różnią się w poszczególnych państwach.

170. W 17 państwach możliwość zakwestionowania przedwczesnego zakończenia kadencji członka rady w postępowaniu sądowym jest albo wyraźnie przewidziana przez prawo, albo w sposób dorozumiany wynika z ogólnych krajowych ram prawnych. W 13 państwach zakończenie kadencji w radzie sądownictwa jest automatyczną konsekwencją zakończenia kadencji danej osoby jako sędziego, a zatem nie podlega zaskarżeniu jako takie, przy czym przyjmuje się, że utrata statusu sędziego sama w sobie podlega kontroli sądowej. W przypadku dwóch państw nie ma jasnej odpowiedzi na pytanie, czy przedwczesne wygaśnięcie mandatu może zostać zakwestionowane w postępowaniu sądowym. Jedynie w trzech państwach decyzje o przedterminowym wygaśnięciu mandatu członka rady są ostateczne i nie podlegają żadnej formie zaskarżenia w postępowaniu sądowym; w jednym z nich jednak odpowiednia reforma jest w toku.

¹⁹ Albania, Andora, Armenia, Azerbejdżan, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Gruzja, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Liechtenstein, Litwa, Luksemburg, Malta, Republika Mołdowy, Monako, Czarnogóra, Holandia, Macedonia Północna, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Federacja Rosyjska, San Marino, Serbia, Republika Słowacka, Słowenia, Hiszpania, Szwajcaria, Turcja, Ukraina i Wielka Brytania.

171. Większość badanych państw (24) nie miała w przeszłości doświadczeń z przyjmowaniem ustaw skutkujących przedwczesnym zakończeniem kadencji członka rady sądownictwa, nie ma też informacji, czy jest to hipotetycznie możliwe w ich systemach. Jednak trzy państwa zetknęły się z takimi sytuacjami w przeszłości; dwa z nich wprowadziły przepisy przejściowe w odniesieniu do kadencji istniejących w momencie wejścia w życie nowej ustawy. Dwa kolejne państwa dopuszczają teoretyczną możliwość przedwczesnego zakończenia kadencji w ten sposób. Natomiast w czterech innych państwach tego rodzaju interwencja ustawodawcza, zgodnie z opiniami otrzymanymi od poszczególnych państw, wiązałaby się z ryzykiem uznania jej za niekonstytucyjną ze względu na naruszenie niezawisłości sędziów. Podobnie w dwóch państwach, w których teoretycznie można przyjąć nową ustawę regulującą skład rady sądownictwa, nie może ona działać z mocą wsteczną. Można stwierdzić, że nie ma wyraźnego konsensusu za lub przeciw możliwości przeprowadzenia reformy ustawodawczej prowadzącej do przedwczesnego zakończenia kadencji członka rady sądownictwa. Istotnymi czynnikami są uzasadnienie takiej reformy w konkretnej sytuacji oraz istnienie zabezpieczeń chroniących niezawisłość sądów i sądownictwa, w tym przepisów przejściowych. W ostatecznym rozrachunku istotną rolę odgrywa równowaga między korzyściami płynącymi z reformy dla funkcjonowania instytucji demokratycznych a bezpieczeństwem kadencji.

PRAWO

I. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 6 § 1 KONWENCJI

172. Skarżący zarzucił, że odmówiono mu dostępu do sądu w celu zakwestionowania przedwczesnego i rzekomo arbitralnego zakończenia jego kadencji jako członka sędziowskiego KRS. Został on wybrany na członka tego organu na czteroletnią kadencję, zgodnie z art. 187 § 3 Konstytucji, i miał prawo pozostać na stanowisku przez okres tej kadencji, a więc do 11 stycznia 2020 r. Skarżący twierdził, że przedwczesne zakończenie jego kadencji naruszyło Konstytucję i naruszyło zasadę państwa prawa. Powoływał się na art. 6 § 1 Konwencji, którego odpowiednia część brzmi następująco:

"Przy rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach obywatelskich (...) każdy ma prawo do sprawiedliwego (...) rozpatrzenia sprawy (...) przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą".

A. Dopuszczalność

1. Zastosowanie art. 6

(a) Uwagi Rządu

173. Rząd zgłosił wstępne zastrzeżenie co do możliwości zastosowania art. 6 § 1 Konwencji. Twierdziły, że zgodnie z polskim prawem nie istnieje prawo do sprawowania władzy publicznej, w tym prawo sędziego do bycia wybranym do KRS lub do pozostania na tym stanowisku. Ponadto, w niniejszej sprawie nie istniał żaden rzeczywisty i poważny "spór" dotyczący istnienia rzekomego prawa cywilnego skarżącego do pozostania członkiem KRS.

174. Rząd argumentował, że do 2002 r. nie było wątpliwości, że kadencja miała charakter wspólny dla wszystkich grup członków KRS wybranych w wyborach. Jednakże w lutym 2002 r. KRS przyjęła pogląd, że kadencja sędziego wybranego do KRS powinna być uznawana za indywidualną (po zakończeniu kadencji członka KRS, który został powołany na inne stanowisko sędziowskie). Twierdzili oni, że w rezultacie powstała rozbieżność między charakterem kadencji członków sądownictwa a charakterem kadencji innych wybieranych członków (posłów i senatorów) KRS. To zróżnicowanie zostało odzwierciedlone w Ustawie o KRS z 2011 r. W związku z tym, 11 kwietnia 2017 roku Prokurator Generalny złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie. W wyroku z dnia 20 czerwca 2017 roku (nr K 5/17) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że kadencja wszystkich wybranych członków KRS powinna być wspólna (zob. paragraf 42 powyżej).

175. Rząd utrzymywał, że w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r. władze przygotowały projekt ustawy o zmianie ustawy o KRS. Argumentowały, że decyzja o zakończeniu kadencji skarżącego była zgodna z prawem. Jej uzasadnieniem było wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dotyczącym charakteru kadencji członków KRS. Stanowiło to zatem czysto techniczny środek mający na celu ustanowienie nowej kadencji zgodnej z odpowiednimi przepisami konstytucyjnymi.

176. Rząd zauważył, że KRS jest organem konstytucyjnym, którego zadaniem jest ochrona niezawisłości sądów, ale nie jest władzą sądowniczą. Znajdowała się ona "pomiędzy trzema władzami konstytucyjnymi" i ucieleśniała równowagę pomiędzy nimi. Argumentowały, że fakt, iż niniejsza sprawa dotyczyła członka KRS nie ma szczególnego znaczenia dla możliwości zastosowania Artykułu 6 § 1.

177. Podkreślili różnicę między statusem skarżącego jako sędziego a jego funkcją jako członka KRS. Ta ostatnia odnosiła się do sprawowania władzy publicznej (*władztwo publiczno-prawne*). W skład KRS wchodziły osoby, którym nie przysługiwała niezawisłość, takie jak posłowie i senatorowie,

Minister Sprawiedliwości oraz przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej. Dwaj ostatni członkowie mogli być odwołani ze swoich stanowisk. Nie można więc powiedzieć, że miejsce w KRS było chronione w jakiś szczególny sposób. Ponadto, ponieważ Konstytucja i Ustawa o KRS nie różnicowały statusu członków KRS w zależności od tego, kto ich mianował lub wybierał, trudno było traktować członków sędziów KRS inaczej niż pozostałych członków. Ponieważ możliwość odwołania niektórych członków z KRS nigdy nie była oznaką braku niezależności tego organu, nie można było zatem wyprowadzić z zasady niezależności KRS absolutnego zakazu usuwania jej członków. Ponadto, z orzecznictwa Trybunału nie można było wywnioskować, że tylko istnienie niezależnej rady sądownictwa może służyć jako gwarancja niezależności sądownictwa.

178. Rząd stwierdził, że wybór do KRS nie stanowi "zatrudnienia" ani żadnego innego porównywalnego stosunku prawnego. Ponadto, niniejsza sprawa nie dotyczyła "sporu o zatrudnienie" podobnego do spraw *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* ([GC], nr 63235/00, ECHR 2007II-) lub *Baka przeciwko Węgrom* ([GC], nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r.). Członkowie KRS pełnili swoje funkcje *pro bono*. Jediną gratyfikacją finansową dla członków KRS była wypłata *diet* za udział w sesjach plenarnych lub innych pracach oraz zwrot odpowiednich wydatków. Jednak zgodnie z orzecznictwem sądów krajowych diety te nie były traktowane jako wynagrodzenie. Tak więc fakt bycia członkiem KRS nie mógł być uznany za prawo ani na podstawie prawa krajowego, ani na podstawie Konwencji.

179. Rząd utrzymywał, że pewna stabilność kadencji wybranych członków KRS została ustanowiona przez prawo nie w celu ochrony "indywidualnego interesu" sędziego, ale w celu zabezpieczenia interesu publicznego, jakim jest zapewnienie właściwego wykonywania funkcji KRS. W związku z tym członek KRS nie miał żadnego "prawa" do zajmowania swojego stanowiska. Wcześniejsze zakończenie kadencji związanej z wykonywaniem władzy publicznej nie stanowiło ingerencji w prawa jednostki. Konwencja nie zawierała żadnych zabezpieczeń gwarantujących sprawowanie władzy publicznej. Ponadto argumentowali, że art. 60 Konstytucji, zapewniający prawo dostępu do służby publicznej, nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

180. Jeśli chodzi o pierwszy warunek testu *Eskelinena*, Rząd utrzymywał, że zgodnie z polskim prawem skarżący był wyłączony z prawa dostępu do sądu w zakresie, w jakim dotyczyło to jego miejsca w KRS. Wyłączenie to istniało już w dniu jego wyboru do KRS, a zatem Ustawa zmieniająca z 2017 r. nie miała na niego wpływu.

181. Rząd odniósł się do sekcji 14 Ustawy o KRS, w brzmieniu obowiązującym w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych, zawierającej listę przyczyn zakończenia kadencji członka KRS przed upływem tej kadencji, a także do sekcji 6 Ustawy zmieniającej z 2017 r. Zauważyli, że ustawa o KRS nigdy nie przewidywała żadnej formy odwołania lub środka

odwoławczego w związku z wygaśnięciem, rozwiązaniem lub zrzeczeniem się urzędu przez członków tego organu. To samo dotyczyło ustawy o KRS z 2001 r., która w art. 10 ust. 3 przewidywała możliwość odwołania członka KRS przez organ, który go wybrał.

182. Ustawa o KRS przewidywała, że członek sądowy Rady może zostać mianowany "stałym członkiem Biura Rady". W takim przypadku był on uważany za pracownika i miał prawo do wszczęcia postępowania sądowego związanego z jego zatrudnieniem w Biurze Rady. Prawo krajowe przewidywało prawo dostępu do sądu tylko w tych ograniczonych okolicznościach.

183. Rząd utrzymywał, że "prawa obywatelskie" nie dotyczą członków KRS i że publicznoprawny charakter ich urzędu nigdy nie był kwestionowany. Kwestie związane z uczestnictwem w KRS nie stanowiły "sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i jako takie były wyłączone z prawa do sądu *ratione materiae*. Rząd stwierdził zatem, że prawo krajowe "wyklucza dostęp do sądu" w przypadku roszczeń indywidualnych opartych na domniemanej niezgodności z prawem zakończenia kadencji. Pierwszy warunek testu *Eskelinena* został zatem spełniony.

184. Jeśli chodzi o drugi warunek testu *Eskelinena*, Rząd argumentował, że przedmiot skargi skarżącego odnosił się wyłącznie do wykonywania władzy państwowej (*acta iure imperii*).

185. Rząd utrzymywał, że zmiany w ustawie zmieniającej z 2017 r. były proporcjonalne, ponieważ ich celem było dostosowanie zasad wyborczych do odpowiednich przepisów Konstytucji, zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego zawartą w wyroku z 20 czerwca 2017 r., (nr K 5/17). Odnieśli się do uzasadnienia tego wyroku, zauważając, że zmiany mieściły się w zakresie marginesu swobody ustawodawcy. Art. 187 § 1 pkt 2 Konstytucji przewidywał wybór członków sędziowskich KRS spośród sędziów. Konstytucja nie określała jednak, kto i w jaki sposób ma wybierać tych sędziów. Zasady te miały być uregulowane w ustawie, zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji.

186. Rząd utrzymywał, że zgodnie z poprzednim ustawodawstwem, piętnastu członków KRS było wybieranych przez sędziów w skomplikowanej i nieprzejrzystej procedurze, która faworyzowała sędziów starszych i pełniących funkcje administracyjne. Obecnie członkowie sędziowie byli wybierani przez *Sejm* jedynie spośród sędziów, którzy uzyskali odpowiednie poparcie innych sędziów lub obywateli.

187. Rząd stwierdził, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego -ochrona kadencji członków -KRS nie była uważana za absolutną. Nie negując znaczenia stabilności kadencji, Trybunał Konstytucyjny dostrzegł również równie ważny aspekt, a mianowicie reprezentatywność sądownictwa w KRS. Skrócenie kadencji należało uznać za wyjątek, ale dopuszczalny w sytuacji, gdy nie było realnej możliwości wprowadzenia rozwiązań tymczasowych, w sytuacji zmiany zasad

reprezentacji środowiska sędziowskiego w KRS w związku z modyfikacją sposobu wyboru członków sędziów do Rady. Ze względu na indywidualne kadencje członków KRS, wprowadzenie nowego systemu bez skrócenia kadencji urzędujących członków rozciągnęłoby ten proces w czasie i skomplikowało go. W opinii Rządu, spójność zmian, które umożliwiły KRS działanie zgodne z Konstytucją, uzasadniała zakończenie kadencji członków KRS wybranych na podstawie poprzednich przepisów. Ponadto, "demokratyzacja" procedury wyborczej do KRS stanowiła ważny interes publiczny, który z kolei uzasadniał wcześniejsze zakończenie kadencji członków KRS. W tym kontekście Rząd podniósł, że zgodnie z ustawą zmieniającą z 2017 r. członkowie sędziowscy KRS mieli być wybierani przez *Sejm* spośród sędziów, którzy uzyskali odpowiednie poparcie innych sędziów lub obywateli.

188. Rząd stwierdził, że pozbawienie skarżącego dostępu do sądu było uzasadnione obiektywnymi względami interesu państwa. W związku z tym spełniony został również drugi warunek testu *Eskelinena*.

189. W niniejszej sprawie, ponieważ oba warunki testu *Eskelinena* zostały spełnione, skargę skarżącego na podstawie art. 6 § 1 należy uznać za niezgodną *ratione materiae*.

190. Ewentualnie Rząd stwierdził, że skarga na podstawie art. 6 § 1 jest niedopuszczalna jako oczywiście bezzasadna.

(b) Argumenty strony skarżącej

191. Skarżący utrzymywał, że art. 6 § 1 w jego cywilnym brzmieniu miał zastosowanie w jego przypadku.

192. Twierdził on, że Konstytucja RP gwarantuje sędziemu wybranemu do KRS prawo do pełnienia funkcji przez pełną czteroletnią kadencję. Wniosek ten wynikał z art. 60 w związku z art. 187 § 3 Konstytucji. Zauważył, że zgodnie z podstawowymi zasadami Konstytucji wszystkie prawa zagwarantowane jednostkom odnosiły się do relacji między nimi a władzami państwowymi. Dlatego też wcześniejsze zakończenie jego kadencji w KRS należało postrzegać jako ingerencję w jego indywidualne prawo dostępu do służby publicznej, a nie jako pozbawienie wykonywania władzy publicznej. Ta ostatnia była sprawowana przez KRS jako ciało zbiorowe, a nie przez jej poszczególnych członków.

193. Skarżący twierdził, że zakończenie jego kadencji miało dla niego wyraźne konsekwencje finansowe. Otrzymywał on znaczne diety za udział w sesjach plenarnych KRS lub innych pracach, a także zwrot odpowiednich wydatków. Diety te podlegały odliczeniu od podatku dochodowego, a zatem stanowiły element pieniężny w rozumieniu obowiązujących przepisów podatkowych. Ponadto każdy członek KRS miał prawo na mocy odpowiedniego rozporządzenia do zmniejszenia obciążenia pracą w zakresie spraw, przy zachowaniu wynagrodzenia sędziowskiego. Obciążenie pracą skarżącego zostało zmniejszone z trzech do jednej sesji sądowej w miesiącu.

194. Skarżący twierdził, że stabilność kadencji członków KRS ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania tego organu. Podniósł, że przepisy dotyczące KRS, które obowiązywały przed przyjęciem ustawy z 2011 r., respektowały kadencję wybranych członków Rady. Artykuł 50 Ustawy o KRS z 2011 r. stanowił, że kadencja członków KRS wybranych na podstawie poprzedniej Ustawy o KRS trwa do końca okresu, na który zostali wybrani.

195. Ponadto Trybunał Konstytucyjny podkreślił w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (nr K 25/07), że tylko nadzwyczajne okoliczności mogą uzasadniać przerwanie kadencji członków KRS. Skarżący stwierdził, że argument Rządu, iż nie było alternatywy dla skrócenia jego kadencji w związku z wprowadzeniem nowego systemu wyboru członków KRS nie może być uznany za proporcjonalny lub uzasadniony. Argumentował, że zapewnienie mu prawa dostępu do sądu powinno być również uznane za pozytywny obowiązek Państwa wynikający z Artykułu 6 w związku z Preambułą do Konwencji.

196. Jeśli chodzi o pierwszy warunek testu *Eskelinena*, skarżący argumentował, że prawo krajowe nigdy wyraźnie nie wykluczało dostępu do sądu dla sędziów będących członkami KRS, których kadencja została przedwcześnie zakończona. Przedwczesne zakończenie kadencji w jego przypadku było bezprecedensowe. Ustawa o KRS obowiązująca w czasie jego wyboru do Rady nie przewidywała takiego rozwiązania, z wyjątkiem sytuacji przewidzianych w art. 14 ustawy. Sporne wypowiedzenie wynikało z *doraźnego* zastosowania prawa stanowionego i nie miało cech abstrakcyjnych norm prawnych. Nie można było stwierdzić, że prawo krajowe "wyraźnie wykluczało dostęp do sądu" w przypadku roszczenia opartego na domniemanej niezgodności z prawem przedmiotowego środka.

197. Nawet zakładając, że prawo krajowe wykluczało dostęp do sądu w jego przypadku, skarżący twierdził, że wykluczenie nie było oparte na obiektywnych podstawach leżących w interesie państwa. Po pierwsze, wyłączenie miało znaczący wpływ na jego status sędziego, ponieważ został wybrany do KRS jako sędzia sądu administracyjnego, a nie jako zwykły obywatel. Jego wybór do KRS miał na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania KRS, organu odpowiedzialnego za ochronę niezawisłości sędziowskiej.

198. Po drugie, skarżący utrzymywał, że intencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 roku (nr K 5/17) było uznanie za wadliwą metodę wyboru członków sędziów KRS. Wyrok ten musiał być postrzegany jako fałszywy pretekst uzasadniający wprowadzenie zmian w składzie KRS w czasie, gdy procedura legislacyjna, zainicjowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości, była w toku w Parlamencie. Ponadto, zaskarżony wyrok był nieważny i sprzeczny z Konstytucją ze względu na udział sędziów M.M. i L.M. w składzie orzekającym.

199. Po trzecie, Ustawa zmieniająca z 2017 r. naruszała konstytucyjną zasadę podziału władzy. Jej celem nie było uczynienie procedury wyborczej do KRS bardziej demokratyczną, lecz podporządkowanie tego organu władzy ustawodawczej i wykonawczej.

200. Po czwarte, wyłączenie prawa dostępu do sądu było niezgodne z zasadą państwa prawa. Skrócenie kadencji skarżącego nie mogło być uznane za środek czysto techniczny. Stanowiło ono raczej poważne naruszenie art. 187 § 3 Konstytucji oraz ingerencję w prawo dostępu do służby publicznej wynikające z art. 60 Konstytucji.

201. Istotne znaczenie miał fakt, że sprawa dotyczyła członka KRS, organu, którego zadaniem jest ochrona niezawisłości sędziowskiej. Skarżący twierdził, że jako członek KRS powinien być być chroniony przed nadużyciami ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ochrona ta powinna być zapewniona poprzez nadzór niezawisłego sądu, który mógłby zbadać zgodność z prawem zakończenia jego kadencji.

202. Przedwczesne zakończenie kadencji jego i innych sędziów zasiadających w KRS zapoczątkowało serię wydarzeń, takich jak wybór nowych członków do KRS i jej udział w procedurze nominacji sędziów dwóch nowych izb Sądu Najwyższego, które ostatecznie podważyły stabilność krajowego systemu prawnego i sądowniczego oraz spowodowały złożenie licznych wniosków do Trybunału i liczne postępowania przed TSUE. Należało ją również postrzegać jako jedną z głównych przyczyn obecnego kryzysu rządów prawa w Polsce. KRS w swoim obecnym składzie nie była już niezależnym organem wypełniającym swoją konstytucyjną misję. Wreszcie fakt, że sprawa dotyczyła sędziego i członka KRS, wymagał ściślejszej kontroli uzasadnienia wyłączenia dostępu do sądu.

203. Skarżący stwierdził, że istniał poważny i rzeczywisty spór dotyczący jego "prawa" do pełnienia pełnej, czteroletniej kadencji w charakterze członka sędziowskiego KRS oraz że prawo to miało charakter "cywilny" w rozumieniu art. 6 § 1. W związku z tym przepis ten miał zastosowanie do jego sprawy.

(c) Zgłoszenia interwenientów ubocznych

204. Otrzymane uwagi dotyczą zarówno dopuszczalności, jak i zasadności skargi złożonej na podstawie art. 6 § 1.

(i) Europejska Sieć Rad Sądownictwa

205. Interwenient jest stowarzyszeniem dwudziestu czterech rad sądownictwa państw członkowskich UE. Stwierdził on, że rady sądownictwa odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu niezawisłości sądów i działają autonomicznie w ramach systemów sądowniczych swoich jurysdykcji, aby zagwarantować, *między innymi*, utrzymanie rządów prawa i ochronę praw jednostki. W Europie wiele państw przewidywało powołanie

samorządowych organów sądowniczych, takich jak Wysokie Rady Sądownictwa i Rady Sprawiedliwości, w celu ochrony niezawisłości sędziów. Istniały też inne jurysdykcje, w których nie powołano takiego organu, ale w których inne niezależne organy miały kompetencje w zakresie administracji i zarządzania finansami sądów, a w niektórych przypadkach także powoływania i rozwoju kariery sędziów.

206. ENCJ zauważyła, że skład rady sądownictwa bardzo się różnił w poszczególnych krajach i zależał *m.in.* od genezy danej rady. Istniał jednak wyłaniający się międzynarodowy konsensus co do tego, że większość członków takiej rady powinni stanowić sędziowie. Najbardziej udanym modelem wydają się być rady, w których reprezentowani są członkowie wybierani spośród przedstawicieli środowisk prawniczych, akademickich i społeczeństwa obywatelskiego, posiadający wystarczająco szerokie uprawnienia, by promować zarówno niezależność, jak i odpowiedzialność sądów. Mechanizm mianowania członków rady powinien wykluczać jakąkolwiek ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej. Sędziowie powinni być wybierani wyłącznie przez swoich rówieśników i na podstawie szerokiej reprezentacji odpowiednich sektorów sądownictwa.

207. ENCJ nie przyjęła żadnego formalnego standardu dotyczącego długości lub zakończenia kadencji członków rady sądowniczej, nie istniały też żadne konkretne standardy międzynarodowe dotyczące tej kwestii. Brak takich standardów wskazywał, że jest rzeczą oczywistą, iż kadencja poszczególnych członków konstytucyjnie ustanowionych organów, którym powierzono *m.in.* ochronę niezawisłości sędziowskiej, nie może być przedwcześnie zakończona przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą.

(ii) *Amnesty International i Międzynarodowa Komisja Prawników*

208. Interwenienci zauważyli, że w wielu jurysdykcjach europejskich członkowie rad sądownictwa odgrywali znaczącą rolę w samorządzie sędziowskim. Zazwyczaj posiadali oni uprawnienia związane z nominacjami sędziowskimi, ocenami, awansami i postępowaniami dyscyplinarnymi. Standardy międzynarodowe, na które powołują się interwenienci, wyraźnie uznają wszystkie te funkcje za potencjalnie wpływające na niezawisłość i bezstronność poszczególnych sędziów oraz sądownictwa jako całości. Usunięcie lub zagrożenie usunięciem sędziego z członkostwa w radzie sądowniczej w trakcie jego kadencji mogło potencjalnie wpłynąć na jego osobistą niezawisłość. Międzynarodowe standardy dotyczące niezawisłości sądownictwa potwierdzają zasadę, że władze polityczne nie powinny być odpowiedzialne za mianowanie, funkcjonowanie lub odwoływanie członków rad sądownictwa, ani w inny sposób ingerować w te kwestie. Odnosiły się one *m.in.* do Opinii CCJE nr 10 (2007) w sprawie Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa.

209. Interwenienci utrzymywali, że powołanie na członka rady sądownictwa różni się od powołania na sędziego tym, że jest to powołanie na

krótką, określoną kadencję w celu pełnienia szeregu funkcji, z których wiele lub wszystkie mogą mieć raczej charakter administracyjny lub quasi-sądowy niż sądowy. Niemniej jednak zasada niezawisłości sądownictwa z konieczności zakłada znaczny stopień bezpieczeństwa kadencyjnego członków rady sądowniczej w czasie trwania ich kadencji. W celu zapewnienia takiego bezpieczeństwa oraz utrzymania niezależności poszczególnych członków rad sądownictwa, a także ogólnej zdolności Rady do stania na straży niezależności poszczególnych sędziów i niezawisłości sądownictwa, postępowanie w sprawie usunięcia członka rady sądownictwa w trakcie kadencji powinno dawać gwarancje niezależności i uczciwości postępowania. Jeżeli Rada lub jej organy odgrywały rolę sądowniczą lub quasi-sądowniczą w usuwaniu sędziów z urzędu, podstawy i procedura usunięcia z Rady powinny przypominać te, które są wymagane przy usuwaniu sędziego z urzędu sędziowskiego.

210. Te ogólne zasady powinny również znaleźć odzwierciedlenie w stosowaniu art. 6 ust. 1, zarówno jeśli chodzi o zakres jego zastosowania, jak i istotę udzielanej ochrony.

211. Interwenienci podnieśli, że przy ocenie jakiegokolwiek uzasadnienia przedstawionego przez państwo dla wyłączenia dostępu sędziów do sądu w związku z ich karierą i bezpieczeństwem kadencji lub członkostwem w organach zarządzających sądownictwem, należy wziąć pod uwagę silny interes publiczny w utrzymaniu roli, niezawisłości i integralności sądownictwa w demokratycznym społeczeństwie prawa. W uzasadnionym interesie państwa nigdy nie mogłoby leżeć pozbawienie sędziów będących członkami rad sądownictwa dostępu do sądu lub ochrony rzetelnego procesu w sporach, które mogłyby wpłynąć na ich instytucjonalną lub indywidualną niezawisłość, w tym w sprawach dotyczących bezpieczeństwa ich kadencji lub warunków służby związanych z wykonywaniem funkcji związanych z zarządzaniem sądownictwem.

212. Argumentowali ponadto, że przy ocenie adekwatności gwarancji proceduralnych zgodnie z art. 6 § 1 oraz przy rozważaniu uzasadnienia wszelkich ograniczeń aspektów praw wynikających z art. 6 § 1 w sprawach dotyczących kariery sędziów, należy wziąć pod uwagę szczególne znaczenie tych postępowań dla niezawisłości sędziowskiej i rządów prawa, które są podstawową zasadą systemu Konwencji.

213. Oceniając zastosowanie art. 6 § 1 w niniejszej sprawie, ważne było uwzględnienie szerszego kontekstu ataków na niezawisłość sędziowską w Polsce oraz uznanie związku między indywidualnymi prawami skarżącego a ich strukturalnymi konsekwencjami, w tym przypadku dla prawa do rzetelnego procesu sądowego innych osób, a bardziej fundamentalnie dla rządów prawa jako całości. Interwenienci twierdzili, że różne ustawy przyjęte i wdrożone w Polsce w latach 2015-2018 poważnie naruszyły niezależność sądownictwa i uczyniły je podatnym na wpływy polityczne.

214. Argumentowali oni, że zastosowanie art. 6 § 1 w niniejszej sprawie było w oczywisty sposób uzasadnione, ponieważ funkcjonowanie KRS - bez nacisków i wpływów ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz innych sił zewnętrznych - było kluczowe dla ogólnej niezależności sądownictwa w Polsce. KRS odgrywała istotną rolę w obronie niezawisłości sądów, która jest podstawą rządów prawa i ochrony praw człowieka. Jednym z zabezpieczeń zapewniających niezależność KRS była konstytucyjnie chroniona kadencyjność jej członków. Wymuszone wypowiedzenie kadencji członkom KRS w marcu 2018 r. zarówno naruszyło prawa jednostki, jak i podważyło zdolność KRS do ochrony niezależności sądownictwa. Jeśli sędziowie będący członkami KRS byłiby zagrożeni arbitralnym usunięciem z KRS, jej ogólne funkcjonowanie jako obrońcy niezawisłości sądownictwa zostałoby zaburzone ze szkodą dla poszczególnych sędziów, sądownictwa jako równoprawnej gałęzi rządu oraz społeczeństwa, które miało prawo do niezależnego i bezstronnego systemu sądownictwa.

(iii) *Helsińska Fundacja Praw Człowieka*

215. Helsińska Fundacja Praw Człowieka podniosła, że reforma KRS przyjęta w 2017 r. wywołała poważne kontrowersje i została skrytykowana jako niezgodna z niezawisłością sędziowską. W odniesieniu do stabilności kadencji członków KRS interwenient podniósł, że sędziowie wybrani do KRS mieli w polskim prawie uprawnienie do ochrony przed usunięciem z tego organu. W przeszłości prawo przewidywało możliwość odwołania wybranych sędziów-członków KRS przez organy, które ich wybrały. Jednak do 2017 r. nigdy nie miała miejsca sytuacja, w której sędziowie-członkowie KRS zostali zbiorowo usunięci z urzędu na mocy ustawy.

216. Konstytucja z 1997 roku chroniła kadencję osób wchodzących w skład organów konstytucyjnych, które zostały powołane lub wybrane przed wejściem w życie Konstytucji (art. 238 § 1). Podobnie ustawa o KRS z 2011 r. przewidywała, że kadencja członków wybranych na podstawie wcześniejszych przepisów będzie przestrzegana. Ponadto, gdy w 2007 roku Parlament przyjął ustawę wprowadzającą do ustawy o KRS z 2001 roku nowe kryterium *incompatibilitas*, które miało mieć zastosowanie nie tylko do nowo wybranych członków, ale także do tych, którzy zostali wybrani przed wejściem w życie nowej ustawy, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawa ta jest niezgodna z Konstytucją (wyrok z 18 lipca 2007 roku, nr K 25/07; zob. paragrafy 82-85 powyżej).

217. Interwenient powołał się ponadto na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 roku stwierdzający niekonstytucyjność ustawy przewidującej wygaszanie *ex lege kadencji* członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w którym sąd ten podkreślił konieczność zabezpieczenia stabilności kadencji (sprawa nr K 4/06; zob. paragrafy 79-81 powyżej). W innym wyroku z dnia 9 grudnia 2015 roku (sprawa nr K 35/15) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa przewidująca odwołanie *ex*

lege Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego naruszyła Konstytucję oraz art. 6 § 1 Konwencji. W ocenie interwenienta standardy wypracowane przez Trybunał Konstytucyjny w powyższych orzeczeniach można by zastosować *per analogiam* do wybranych członków KRS, zwłaszcza że ich kadencja została wyraźnie uregulowana w Konstytucji.

218. Następnie interwenient podniósł, że zakończenie *ex lege* kadencji wybranych członków sędziowskich KRS bez zapewnienia im dostępu do sądu było niezgodne z zasadą rządów prawa. Deklarowanym celem ustawy zmieniającej z 2017 r. było wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r., (nr K 5/17). W jej opinii zaskarżony wyrok był jednak kontrowersyjny, po pierwsze dlatego, że został wydany przy udziale dwóch sędziów wybranych niezgodnie z prawem, a po drugie, ze względu na wysoce wątpliwą interpretację Konstytucji. To samo dotyczyło późniejszego wyroku (nr K 12/18), w którym Trybunał Konstytucyjny utrzymał w mocy konstytucyjność ustawy zmieniającej z 2017 roku. W obu wyrokach Trybunał Konstytucyjny zdawał się nie dostrzegać znaczenia niezależności KRS dla niezależności całego sądownictwa. Odstąpił również od swojego wcześniejszego orzecznictwa, stwierdzając, że Konstytucja wymaga, aby członkowie KRS byli wybierani przez sędziów. Ponadto interwenient podniósł, że Trybunał Konstytucyjny nie sprecyzował, że jego wyrok z 20 czerwca 2017 roku (nr K 5/17) wymagał zakończenia kadencji wybranych sędziowskich członków KRS.

219. Podejmując decyzję o zakończeniu kadencji wybranych członków KRS, Parlament powinien był wziąć pod uwagę międzynarodowe i konstytucyjne standardy rządów prawa. Z tej perspektywy przedmiotowe wypowiedzenie mogłoby negatywnie wpłynąć na niezależność KRS, co z kolei mogłoby zagrozić niezależności sądownictwa.

220. Interwenient zauważył, że wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach *A.K. i inni*, nr. C-585/18, C-624/18 i -C625/18 dotyczący niezależności KRS i Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego może mieć znaczenie dla interpretacji Konwencji w niniejszej sprawie.

221. Interwenient nie wykluczył, że w pewnych nadzwyczajnych okolicznościach zakończenie kadencji wybranych członków KRS może być uzasadnione. Taka sytuacja mogłaby zaistnieć, gdyby rozwiązanie mandatu było obiektywnie konieczne w celu przywrócenia niezależności KRS. Aby uniknąć nadużyć w tym względzie, konieczność taka powinna wynikać z orzeczenia niezależnego i bezstronnego sądu krajowego lub międzynarodowego.

(iv) Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia

222. Iustitia jest największym stowarzyszeniem zawodowym sędziów w Polsce, reprezentującym ponad jedną trzecią wszystkich sędziów. Interwenient podniósł, że niniejsza sprawa dotyczy nie tylko indywidualnego

statusu skarżącego, ale również problemów najwyższej wagi związanych z niezawisłością sędziowską.

223. Interwenient zauważył, że KRS miała bezpośredni wpływ na niezawisłość sędziów, w szczególności w zakresie awansu, przeniesienia, postępowania dyscyplinarnego, zwolnienia i wcześniejszego przejścia w stan spoczynku. KRS została utworzona na mocy ustawy z 20 grudnia 1989 r. w wyniku projektu przygotowanego przez prawników związanych ze związkiem zawodowym "Solidarność". Ustalono, że większość jej członków będą stanowili sędziowie wybrani przez sędziów, i do czasu przyjęcia ustawy zmieniającej z 2017 r. prawo utrzymywało tę zasadę. Dzięki tej ustawie Parlament uzyskał decydujący wpływ na skład Rady i w efekcie sprawił, że system sądowniczy stał się przedłużeniem Parlamentu. Ta zmiana w relacjach między sądownictwem a parlamentem skutecznie zniszczyła niezależność sądownictwa, a co więcej, została dokonana bez zmiany konstytucji.

224. Ustawa zmieniająca z 2017 r. znacznie ograniczyła wymogi formalne stawiane kandydatom do KRS. Obecnie kandydat musiał wykazać się poparciem dwudziestu pięciu sędziów, co odpowiadało 0,25% wszystkich sędziów. Ponadto, kandydat musiał uzyskać poparcie partii politycznej w *Sejmie*. Interwenient podniósł, że środowisko sędziowskie w rzeczywistości bojkotowało niekonstytucyjne zmiany. Spośród 10.000 sędziów w Polsce tylko 18 zdecydowało się kandydować do nowej KRS. Niektórzy kandydaci popierali się nawzajem, a większość z nich miała pewne powiązania z Ministerstwem Sprawiedliwości, tzn. zostali oddelegowani do Ministerstwa. Po uzyskaniu nominacji byli oddelegowywani przez Ministra Sprawiedliwości do sądów wyższej instancji lub powoływani na stanowiska prezesów lub wiceprezesów sądów. Trudno było ustalić relacje pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości a obecnymi członkami KRS, ponieważ listy poparcia kandydatów ubiegających się o wybór do Rady pozostały poufne, pomimo prawomocnego wyroku sądu nakazującego ich ujawnienie.

225. Interwenient zauważył, że poprzednia KRS, stowarzyszenia sędziów oraz liczne zgromadzenia sędziów wyraziły swoją dezaprobatę dla nowej metody wyboru sędziowskich członków KRS. Działania te świadczyły o tym, że nowa KRS, która została wybrana niemal w całości przez polityków (23 z 25 członków), nie cieszyła się legitymacją w oczach sędziów. Od początku swojej działalności w marcu 2018 r. prace nowej Rady budziły kontrowersje, w szczególności w odniesieniu do jej roli w procesie wyboru sędziów. Stało się jasne, że rola strażnika niezawisłości sędziowskiej nie może być zapewniona przez sędziów wybranych przez *Sejm*. Na przykład, organ ten nie reagował na politycznie motywowane postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom.

226. Interwenient podniósł, że zakończenie kadencji skarżącego wpisuje się w szerszy kontekst polityczny. Było ono częścią mechanizmu mającego na celu demontaż poprzedniej KRS, a w rezultacie demontaż rządów prawa i jednocześnie zapewnienie, że kandydaci na sędziów byli wybierani przez

organ zależny od władzy politycznej. Interwenient podkreślił, że status KRS wpłynął na status wszystkich sędziów w Polsce powołanych do pełnienia urzędu na wniosek obecnej Rady. Z tego powodu niezależność KRS była kluczowa dla uniknięcia niewłaściwego wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej na sądownictwo.

(v) *Fundacja Sędziowie dla Sędziów i prof. Laurent Pech*

227. Interwenienci, którzy skupili się na unijnym wymiarze kryzysu praworządności w Polsce, odnieśli się do kluczowych ustaleń poczynionych przez Komisję Europejską w odniesieniu do nowej KRS. W swoim czwartym zaleceniu z grudnia 2017 roku Komisja Europejska zasugerowała polskim władzom, że ustawa o KRS powinna zostać zmieniona w taki sposób, aby nie doszło do wygaśnięcia mandatów jej członków sędziowskich i aby zrezygnowano z nowego systemu wyborczego. Władze zignorowały zastrzeżenia Komisji i otwarcie postąpiły wbrew jej czwartemu zaleceniu. Ocena Komisji została podzielona przez Parlament Europejski w rezolucji z września 2020 r.

228. Interwenienci przedstawili ustalenia Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego dotyczące zmian legislacyjnych wprowadzonych do systemu sądownictwa, w tym *między innymi* (i) braku skutecznej kontroli konstytucyjności, (ii) zmian wprowadzonych w systemie przechodzenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, (iii) zmian wprowadzonych w strukturze Sądu Najwyższego oraz (iv) zmian wprowadzonych w systemie dyscyplinarnym sędziów. Przedstawili również przegląd najważniejszych orzeczeń TSUE dotyczących zmian legislacyjnych w polskim sądownictwie i wśród sędziów.

229. Ich konkluzja była taka, że w czasie, jaki upłynął od uruchomienia przez Komisję Europejską w styczniu 2016 r. procedury poprzedzającej art. 7 TUE, sytuacja w zakresie praworządności w Polsce zmieniła się ze złej na gorszą. Obecnie władze aktywnie organizowały proces systemowego nieprzestrzegania orzeczeń TSUE, ale także wyroków Trybunału dotyczących niezawisłości sędziowskiej *poprzez, między innymi*, aktywną znowę bezprawnie powołanych sędziów, w szerszym kontekście, w którym naruszenie podstawowych zasad leżących u podstaw porządku prawnego UE zostało "zalegalizowane" przez polską "ustawę kagańcową", tj. ustawę zmieniającą z 2019 r. (zob. paragraf 25 powyżej). Ich zdaniem niezależność sądów należy rozumieć jako strukturalne uniemożliwienie jej przez polskie władze.

(vi) *Rzecznik Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej*

230. Komisarz zauważył, że w czasie swojej kadencji był zaniepokojony demontażem krajowych instytucji mających stać na straży prawa i wymierzać sprawiedliwość: Trybunału Konstytucyjnego, KRS, Sądu Najwyższego i

sądów powszechnych. Niezależność sądownictwa była w Polsce zagrożona w sposób systemowy, ponieważ władze celowo wywierały bezprawną presję na całość struktur sądowniczych, a niektórych sędziów poddawały represjom. Analiza zmian w polskim systemie sądownictwa wskazywała, że zamierzoną strategią rządu było przejęcie kontroli nad procesem powoływania sędziów, a w konsekwencji wpływanie na treść orzeczeń sądowych. Poza indywidualnym wymiarem niniejszej sprawy, dotyczyła ona również kwestii o charakterze systemowym, a mianowicie tego, że zmiany dotyczące skarżącego i innych sędziów będących członkami KRS wiązały się z bezprawną rekonstrukcją KRS, organu odpowiedzialnego za nominacje sędziowskie i stanie na straży niezawisłości sędziowskiej.

231. W 2018 r. władze ponownie utworzyły KRS w sposób niezgodny z konstytucją. Było to celowe działanie podjęte na krótko przed rozpoczęciem procesu wyboru ponad czterdziestu nowych sędziów Sądu Najwyższego. W rzeczywistości spodziewano się, że wkrótce zwolni się jeszcze więcej stanowisk w tym sądzie w związku z przejściem jego sędziów w stan spoczynku po osiągnięciu przez nich nowo narzuconego niższego wieku emerytalnego. Zamiarem było powołanie do Sądu Najwyższego osób związanych z władzami politycznymi.

232. Komisarz uznał, że zakończenie kadencji członków KRS było arbitralne i niekonstytucyjne. Podobnie, wybór nowych sędziów do KRS naruszył zasady konstytucyjne. Zgodnie z Konstytucją, członkowie KRS mieli prawo do pełnej kadencji, która obowiązywała w momencie ich wyboru.

233. Komisarz stwierdził, że Konstytucja RP określiła dwie zasadnicze funkcje KRS, z których każda wymaga niezależności tego organu. Po pierwsze, KRS organizowała konkursy na stanowiska sędziowskie i rekomendowała Prezydentowi Rzeczypospolitej kandydatów do mianowania. Po drugie, Rada została wyznaczona jako strażnik niezawisłości sędziowskiej. Nie istniała żadna zakorzeniona zasada prawa międzynarodowego zobowiązująca państwa do tworzenia rady sądownictwa, choć postulat w tym zakresie był silnie zakorzeniony w przestrzeni prawnej Rady Europy. Chociaż strony Konwencji nie były prawnie zobowiązane do powołania takiej rady, to jeśli ją powołały, powinny zapewnić, że będzie ona mogła pełnić rolę powierzoną takiemu organowi. Ponieważ głównym zadaniem rady było zapewnienie niezawisłości sądów, musiała ona pozostać niezależna od innych gałęzi rządu.

234. Komisarz zauważył, że od momentu utworzenia KRS, uzasadniona metoda obsadzania tego organu była postrzegana jako szczególnie ważna, aby mógł on wypełniać swoją rolę. Rzeczywiście, większość przepisów konstytucyjnych dotyczących KRS była poświęcona jej składowi. W KRS reprezentowane były wszystkie trzy gałęzie rządu. Jej skład odzwierciedlał zatem zasadę podziału władzy, jednak z wyraźną przewagą sędziów (siedemnastu z dwudziestu pięciu członków). Do 2018 r. piętnastu

sędziowskich członków Rady było wybieranych przez sędziów. Mechanizm ten miał gwarantować niezależność Rady od innych władz i stanowił podstawową przesłankę jej zdolności do wypełniania konstytucyjnej roli. Tryb wyboru sędziowskich członków KRS został wprowadzony w momencie jej powołania w 1989 r. i został utrzymany przez Konstytucję z 1997 r., a także przez kolejne ustawy o KRS z 2001 i 2011 r. Był on również wspierany przez Konstytucję RP. Znalazł on również poparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i nauce prawa.

235. Interwenient zauważył, że ustawa zmieniająca z 2017 r. wymusiła przedwczesne zakończenie kadencji członków sądownictwa KRS, co stanowiło oczywiste naruszenie odpowiedniej zasady konstytucyjnej. Władze nie wskazały żadnego obiektywnego interesu państwa w przyjęciu takiego środka, w związku z czym środek ten należy uznać za arbitralny.

236. Ustawa zmieniająca z 2017 r. przeniosła kompetencje w zakresie wyboru sędziowskich członków Rady ze zgromadzeń sędziowskich na *Sejm*, co stanowi naruszenie Konstytucji. Przedwcześnie kończąc kadencję sędziowskich członków KRS, władza ustawodawcza i wykonawcza przyznały sobie decydujący wpływ, a wręcz monopol na skład Rady. Obecnie dwudziestu trzech z dwudziestu pięciu członków KRS zostało wybranych lub mianowanych przez te dwie gałęzie władzy. W większości przypadków *Sejm wybierał* sędziów, którzy byli w jakiś sposób powiązani z Ministrem Sprawiedliwości.

237. Komisarz utrzymywał, że zasada wyboru członków KRS przez ich rówieśników została potwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2007 r. (nr K 25/07). Odmienne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 czerwca 2017 roku (nr K 5/17). Wykładnia konstytucyjna przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny w tym ostatnim wyroku była wątpliwa, ale nawet gdyby takie orzeczenie zostało wydane przez prawidłowo ustanowiony sąd konstytucyjny, pełnomocnik wskazał *m.in. na* następujące kwestie. W polskim prawie konstytucyjnym generalnie przyjęto, że wyroki stwierdzające niekonstytucyjność mają skutek prospektywny. Z tego powodu członkowie KRS wybrani na podstawie poprzedniego rozporządzenia mogli dokończyć swoją kadencję, a nowe przepisy miałyby zastosowanie od następnych wyborów. Ponadto nie istniał żaden racjonalny argument podważający niezależność poprzedniej KRS tylko z tego powodu, że członkowie KRS zostali wybrani na indywidualną, a nie wspólną kadencję. Co najważniejsze, wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinien zostać pominięty, ponieważ został wydany przez skład pięciu sędziów, w tym dwie osoby nieuprawnione, tj. osoby powołane na stanowiska, które zostały już prawidłowo obsadzone. W związku z tym orzeczenie zostało wydane przez organ, który nie spełniał wymogów sądu "ustanowionego przez prawo". Co więcej, składem orzekającym manipulował Prezes Trybunału Konstytucyjnego w trakcie trwania sprawy. Na przykład sędzia L.K. został usunięty ze składu orzekającego i zastąpiony

sędzią J.P., prezesem Trybunału Konstytucyjnego. Decyzja ta była arbitralna, ponieważ nie została uzasadniona i nie miała właściwej podstawy prawnej. Te same argumenty o manipulowaniu składem orzekającym dotyczyły wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 roku (nr K 12/18), który potwierdził wcześniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek w tej sprawie został wniesiony przez nową KRS i miał na celu jej własną legitymizację. Powyższe wskazuje, że istniał utrwalony wzorzec legitymizowania przez jeden wadliwy organ innego wadliwego organu.

238. Komisarz zaproponował, aby członkowie KRS korzystali z ochrony analogicznej do tej, jaką mają sędziowie przed usunięciem. Takie podejście opierało się na konstytucyjnej odpowiedzialności KRS jako strażnika niezawisłości sądów. Na poparcie swojej propozycji Komisarz przedstawił następujące argumenty: (1) status KRS i status jej członków musiały być takie, aby zapewnić możliwość wypełniania przez nią swojej misji; (2) decyzje KRS bezpośrednio wpływały na status sędziów; niezawisłość sędziów była (3) absolutna i (4) niepodzielna; oraz (5) osoby posiadające atrybut niezawisłości powinny mieć decydujący głos w radzie. Wymóg, aby sędziowie stanowili większość w radzie, opierał się na założeniu, że wnoszą oni do rady swoją integralność i niezależność. Koncepcja niepodzielności niezawisłości sędziowskiej stanowiła sedno przełomowego wyroku TSUE w sprawie sędziów portugalskich (wyrok z 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugues*, C64/16-). -Należy to zastosować, *mutatis mutandis*, do obecnego kontekstu.

239. Komisarz stwierdził, że alternatywnie członkowie sądownictwa KRS powinni mieć zapewnioną ochronę w postaci prawa dostępu do sądu, uznanego w orzecznictwie w sprawie *Eskelinen*.

(vii) *Specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezawisłości sędziów i adwokatów*

240. Po odbyciu oficjalnej misji w Polsce w październiku 2017 r., Specjalny Sprawozdawca ONZ przedstawił w czerwcu 2018 r. obszerny raport Radzie Praw Człowieka. Z niepokojem odnotował w nim zagrożenie dla niezależności polskiego sądownictwa.

241. Interwenient przedstawił istotę oficjalnych ustaleń i zaleceń sformułowanych na forum ONZ w sprawie kryzysu praworządności w Polsce. Przyznał, że nie można kwestionować kompetencji rządu do podejmowania reform wymiaru sprawiedliwości. Niemniej jednak, każda reforma systemu sądownictwa powinna mieć na celu poprawę jego skuteczności, a nie podważanie niezależności sądownictwa i jego organów.

242. Po wyborach powszechnych w październiku 2015 r. większość parlamentarna i Prezydent Republiki podjęli skoordynowany zestaw działań i przyjęli szeroki wachlarz zmian prawnych w ustawodawstwie regulującym funkcjonowanie sądownictwa, w tym sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i KRS. Specjalny Sprawozdawca wyraził obawy co do zgodności tych reform z międzynarodowymi standardami prawnymi

dotyczącymi niezawisłości sądownictwa. Podkreślił, że różne akty prawne i środki przyjęte przez władze poważnie podważyły niezależność sądownictwa i ograniczyły możliwość kontroli i równowagi.

243. Interwenient określił zarządzanie sądownictwem jako zbiór instytucji, zasad i praktyk, które organizują, ułatwiają i regulują wykonywanie funkcji przez władzę sądowniczą. W Europie tradycyjnie za zarządzanie sądownictwem odpowiadała władza wykonawcza. Jednak co najmniej od zakończenia II wojny światowej obawy związane z niezawisłością i rozliczalnością sądów doprowadziły w wielu krajach do stopniowej utraty przez władzę wykonawczą monopolu na zarządzanie sądownictwem na rzecz odrębnych instytucji mających uprawnienia w zakresie kariery zawodowej sędziów lub zarządzania sądownictwem. W niektórych krajach w celu ochrony niezawisłości sądownictwa powołano samorządowe organy sądownicze, takie jak rady sądownictwa. Podstawowym uzasadnieniem była potrzeba odizolowania sądownictwa i procesu kariery sędziowskiej od zewnętrznych nacisków politycznych. Rady sądownictwa często pełniły rolę pośredników między rządem a sądownictwem i działały autonomicznie w ramach systemu sądownictwa w swoich jurysdykcjach, aby zagwarantować, *między innymi*, utrzymanie rządów prawa i ochronę praw człowieka. Kilku Specjalnych Sprawozdawców zaleciło państwom ustanowienie niezależnego organu odpowiedzialnego za wybór i dyscyplinę sędziów oraz przyjęcie odpowiednich środków w celu zagwarantowania pluralistycznego i zrównoważonego składu tego organu.

244. Interwenient zauważył, że z dużą obojętnością wobec standardów Organizacji Narodów Zjednoczonych polskie władze uchwaliły ustawę zmieniającą z 2017 r., ukierunkowaną na funkcjonowanie i skład KRS. Głównym celem tej ustawy była zmiana procedury wyboru sędziowskich członków KRS. Ustawa zmieniająca z 2017 r. umożliwiła władzy ustawodawczej wpływanie na wybór sędziów, co doprowadziło do nadmiernej ingerencji politycznej w ogólny wymiar sprawiedliwości. Interwenient był zaniepokojony sekcją 5 Ustawy zmieniającej z 2017 r., która zakończyła kadencję piętnastu sędziów KRS. Takie zakończenie kadencji było arbitralne, w oczywisty sposób niekonstytucyjne i naruszało międzynarodowe standardy praw człowieka uznające m.in. prawo dostępu do bezstronnego i niezależnego sądu. Ponadto ingerowało w gwarancje niezależności, z których korzystała KRS.

245. Interwenient stwierdził, że rady sądownictwa odgrywają kluczową rolę w gwarantowaniu niezależności sądownictwa i same powinny być niezależne. Powinny być wolne od wszelkich form ingerencji ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej. Aby taki organ mógł wykonywać swoje funkcje w sposób obiektywny i niezależny, sądownictwo musi mieć istotny wpływ na wybór jego członków. Odwołanie członków organu musi być zgodne z międzynarodowymi standardami praw człowieka, w tym z

gwarancjami sprawiedliwego procesu. Zgodnie ze standardami Organizacji Narodów Zjednoczonych, sędziowie powołani do rad sądownictwa powinni mieć takie same gwarancje, jak sędziowie sprawujący funkcje sądownicze, w tym prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w przypadku dyscyplinowania, zawieszenia lub usunięcia z urzędu.

246. Specjalny Sprawozdawca podkreślił, że reforma sądownictwa przeprowadzona przez polski rząd miała negatywny wpływ na niezawisłość sądownictwa. W jego ocenie, "seria reform podjętych przez rząd, przedstawiona jako lekarstwo, okazała się gorsza od choroby". Zauważył, że niezależność sądownictwa i podział władzy muszą stanowić zasady przewodnie każdej reformy sądownictwa. Interwenient opowiedział się za rozszerzeniem zastosowania zasady nieusuwalności sędziów na członków KRS i zapewnieniem im odpowiednich gwarancji sądowych przewidzianych w różnych międzynarodowych instrumentach ochrony praw człowieka.

(viii) Rząd Danii

247. Rząd duński utrzymywał, że skuteczne, bezstronne i niezależne sądownictwo jest podstawą rządów prawa oraz każdego funkcjonującego systemu demokratycznej kontroli i równowagi. Kwestia niezależności KRS i jej członków sądownictwa po przyjęciu ustawy zmieniającej z 2017 r. była przedmiotem postępowania sądowego przed TSUE. Trybunał powinien wziąć pod uwagę te postępowania, ponieważ nigdy nie uważał postanowień Konwencji za jedyne ramy odniesienia dla interpretacji praw i wolności w niej zapisanych. Rząd duński powołał się na wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawie *A.K. i inni* (C-585/18, C-624/18 i C-625/18), który w §§ 143144 wskazał szereg czynników dla celów oceny niezależności organu takiego jak KRS. Po tym wyroku TSUE, polski Sąd Najwyższy orzekł w orzeczeniach z 5 grudnia 2019 r. i 15 stycznia 2020 r., że KRS w obecnym składzie nie jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

248. Na tej podstawie Rząd Danii stwierdził, że Trybunał powinien ustalić, że ustawa zmieniająca z 2017 r. podważyła niezależność KRS i jej członków sądownictwa, a w konsekwencji, biorąc pod uwagę kluczową rolę KRS w powoływaniu sędziów w Polsce, podważyła niezależność polskiego sądownictwa jako całości. W związku z tym, zastosowanie art. 6 §1 w niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę również systemowy charakter sprawy i możliwe powszechne skutki tego postępowania, było w oczywisty sposób uzasadnione, ponieważ mogło przyczynić się do zachowania niezależności KRS, a tym samym do przywrócenia jej konstytucyjnej roli polegającej na zapewnieniu niezależności sądów i rządów prawa w Polsce.

249. Rząd duński twierdził, że podobnie jak w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, kadencje skarżącego i innych poprzednich członków KRS zostały przedwcześnie zakończone *ex lege*, przerywając konstytucyjnie gwarantowaną czteroletnią kadencję, bez zapewnienia im dostępu do sądu. W związku z tym powołali się na wyrok TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie

A.B. i inni (C-824/18). W wyroku tym TSUE stwierdził, że ewentualny brak jakiegokolwiek środka prawnego w kontekście procesu powoływania na stanowiska sędziowskie może okazać się problematyczny, gdy wszystkie istotne czynniki kontekstowe, takie jak te określone w §§ 143144 wyroku w sprawie *-A.K. i inni*, charakteryzujące taki proces powoływania, mogą powodować systemowe wątpliwości co do niezależności i bezstronności sędziów powołanych na końcu tego procesu.

250. Rozważania te, przy uwzględnieniu czynników kontekstowych związanych z ustawą zmieniającą z 2017 r. i nową KRS, muszą analogicznie odnosić się do zakończenia *ex lege* kadencji skarżącego i innych poprzednich członków KRS. Mając na uwadze szczególną rolę sądownictwa w społeczeństwie oraz zaufanie publiczne, jakim musi się ono cieszyć, Rząd Danii uznał, że brak dostępu do sądu w związku z przedwczesnym zakończeniem kadencji poprzednich członków KRS nie był zgodny z art. 6 § 1 lub standardami państwa prawa.

251. Mając na względzie ocenę przez Trybunał wszelkich przesłanek podnoszonych przez pozwane państwo na podstawie testu *Eskelinena* co do zasadności wyłączenia byłych członków sądownictwa spod ochrony art. 6 § 1, rząd duński zwrócił się do Trybunału o rozważenie takich przesłanek w świetle wspomnianych czynników kontekstowych, mając na uwadze istotne miejsce niezależnego sądownictwa i prawa do rzetelnego procesu sądowego w społeczeństwie demokratycznym, jak również szczególną uwagę, jaką należy poświęcić ochronie członków sądownictwa przed środkami wpływającymi na ich status lub karierę, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości sędziowskiej.

(ix) Rząd Królestwa Niderlandów

252. Rząd holenderski stwierdził, że kontekst niniejszej sprawy dotyczy zakrojonych na szeroką skalę reform sądownictwa w Polsce. Reformy te wywołały powszechne zaniepokojenie, ponieważ budziły wątpliwości co do niezawisłości sądownictwa. Doprowadziły one również do wszczęcia kilku spraw przed TSUE, w których rząd holenderski brał udział.

253. Przedmiotowa sprawa miała znaczenie, jeśli chodzi o normatywny wpływ rządów prawa na interpretację praw konwencyjnych. Rządy prawa były jednym z trzech filarów Rady Europy, która dążyła do osiągnięcia większej jedności między swoimi członkami, co zostało wyartykułowane w art. 1 Statutu Rady Europy. W preambule Statutu rządy prawa zostały wymienione jako jedna z zasad, które stanowią podstawę wszystkich prawdziwych demokracji. Ponadto art. 3 Statutu zobowiązywał każdego członka do zaakceptowania zasad państwa prawnego oraz korzystania przez wszystkie osoby znajdujące się pod jego jurysdykcją z praw człowieka i podstawowych wolności. Stanowiło to podstawę odniesienia się przez Trybunał do rządów prawa jako jednego z "podstawowych elementów europejskiego porządku publicznego".

254. Zasada rządów prawa nie została przewidziana w postanowieniach Konwencji ani w jej Protokołach. Została ona jednak wyraźnie wyartykułowana w Preambule Konwencji, która odwołuje się do tej zasady jako części wspólnego dziedzictwa państw europejskich. Zasada państwa prawa nie zawierała jednego elementu, ale składała się z kilku części składowych. W swoim raporcie z 2011 roku na temat praworządności Komisja Wenecka stwierdziła, że obejmuje ona następujące elementy: (1) legalność, w tym przejrzysty, odpowiedzialny i demokratyczny proces stanowienia prawa, (2) pewność prawa, (3) zakaz arbitralności, (4) dostęp do wymiaru sprawiedliwości przed niezależnymi i bezstronnymi sądami, w tym sądowa kontrola aktów administracyjnych, (5) poszanowanie praw człowieka oraz (6) niedyskryminacja i równość wobec prawa.

255. W swoim orzecznictwie Trybunał brał pod uwagę elementy rządów prawa przy interpretacji praw konwencyjnych. W ten sposób Trybunał przyczynił się do skonkretyzowania pojęcia rządów prawa jako podstawowego elementu europejskiego porządku publicznego służącego ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Trybunał jasno stwierdził, że rządy prawa są zasadą leżącą u podstaw Konwencji. W sprawie *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* Trybunał stwierdził, że rządy prawa są "jedną z cech wspólnego dziedzictwa duchowego państw członkowskich Rady Europy". W sprawie *Engel i Inni przeciwko Holandii* Trybunał stwierdził, że z rządów prawa "czerpie inspirację cała Konwencja". W wielu późniejszych sprawach Trybunał konsekwentnie postrzegał rządy prawa jako "nieodłączną część wszystkich artykułów Konwencji". Odnosiło się to w szczególności do Artykułu 6 Konwencji, który zapewniał prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny i bezstronny sąd.

256. Z powyższego wynikało, że niezawisłość sądownictwa jest elementem leżącym u podstaw rządów prawa, a tym samym ochrony praw człowieka. TSUE potwierdził to również w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość Sądu Najwyższego)*-, C619/18, stwierdzając, że niezawisłość sądownictwa stanowi konkretny wyraz wartości, jaką jest praworządność. Zapewnienie niezależności organu sądowego nie musi oznaczać, że władza wykonawcza lub ustawodawcza nie może odgrywać żadnej roli w wyborze członków tego organu. Jednakże ich rola musi być wpisana w prawo i muszą istnieć zabezpieczenia gwarantujące niezależność członków organu sądowego, a tym samym zapewniające niezależność sądownictwa jako takiego.

(d) Ocena Trybunału

(i) Zasady ogólne

257. Aby art. 6 § 1 w części "cywilnej" miał zastosowanie, musi istnieć spór dotyczący "prawa", o którym można powiedzieć, przynajmniej na podstawie argumentów, że jest uznawane na mocy prawa krajowego,

niezależnie od tego, czy prawo to jest chronione na mocy Konwencji. Spór musi być rzeczywisty i poważny; może odnosić się nie tylko do faktycznego istnienia prawa, ale także do jego zakresu i sposobu wykonywania; i wreszcie, wynik postępowania musi być bezpośrednio decydujący dla przedmiotowego prawa, a jedynie luźne powiązania lub odległe konsekwencje nie są wystarczające, aby uruchomić art. 6 § 1 (patrz, wśród wielu innych autorytetów, *Baka przeciwko Węgrom* [GC], nr 20. *Węgry* [GC], nr 20261/12, § 100, 23 czerwca 2016 r.; *Lupeni Greek Catholic Parish i inni przeciwko Rumunii* [GC], nr 76943/11, § 71, 29 listopada 2016 r.; *Károly Nagy przeciwko Węgrom* [GC], no. 56665/09, § 60, 14 września 2017 r.; oraz *Regner przeciwko Republice Czeskiej* [GC], no. 35289/11, § 99, 19 września 2017 r.). Wreszcie, prawo musi być prawem "cywilnym" (zob. *Mennitto przeciwko Włochom* [GC], nr 33804/96, § 23, ECHR 2000X-).

258. Artykuł 6 § 1 nie gwarantuje żadnej szczególnej treści "praw i obowiązków" cywilnych w prawie materialnym Umawiających się Państw: Trybunał nie może tworzyć w drodze wykładni art. 6 § 1 prawa materialnego, które nie ma podstawy prawnej w danym państwie (zob. np. *Roche przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [GC], no. 32555/96, § 119, ECHR 2005X-; *Boulois przeciwko Luksemburgowi* [GC], no. 37575/04, § 91, ECHR 2012; oraz *Károly Nagy*, cyt. powyżej, § 61).

259. W celu rozstrzygnięcia, czy dane "prawo" ma podstawę w prawie krajowym, punktem wyjścia muszą być przepisy odpowiedniego prawa krajowego i ich interpretacja przez sądy krajowe (zob. na przykład *Al-Dulimi i Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii* [GC], no. 5809/08, § 97, 21 czerwca 2016 r.). Trybunał powtarza, że rozstrzyganie problemów związanych z interpretacją ustawodawstwa krajowego należy przede wszystkim do władz krajowych, w szczególności do sądów. O ile interpretacja nie jest arbitralna lub w sposób oczywisty nieracjonalna, rola Trybunału ogranicza się do stwierdzenia, czy skutki tej interpretacji są zgodne z Konwencją (zob. *Radomilja i Inni przeciwko Chorwacji* [GC], nr 37685/10 i 22768/12, § 149, 20 marca 2018 r.; *S., V. i A. przeciwko Danii* [GC], nr 35553/12 i 2 inne, § 148, 22 października 2018 r.; oraz *Molla Sali przeciwko Grecji* [GC], nr 20452/14, § 149, 19 grudnia 2018 r.). Zatem w sytuacji, gdy nadrzędne sądy krajowe przeanalizowały w sposób wyczerpujący i przekonujący dokładną naturę kwestionowanego ograniczenia dostępu do sądu, na podstawie odpowiedniego orzecznictwa Konwencji i zasad z niego wynikających, niniejszy Trybunał musiałby mieć mocne powody, aby różnić się od wniosku osiągniętego przez te sądy, zastępując własne poglądy poglądami sądów krajowych w kwestii interpretacji prawa krajowego i stwierdzając, wbrew ich poglądom, że istniało zapewne prawo uznane przez prawo krajowe (zob. *Károly Nagy*, § 62; zob. także *Roche*, § 120, oba cytowane powyżej).

260. Jeśli chodzi o "cywilny" charakter tego prawa, Trybunał zauważył, że stosunek pracy pomiędzy podmiotem prawa publicznego, w tym

państwem, a pracownikiem może opierać się, zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi, na przepisach prawa pracy regulujących stosunki pomiędzy osobami prywatnymi lub na zbiorze szczególnych zasad dotyczących służby cywilnej. Istnieją również systemy mieszane, łączące przepisy prawa pracy obowiązujące w sektorze prywatnym z pewnymi przepisami szczególnymi dotyczącymi służby cywilnej (patrz *Regner*, cyt. powyżej, § 106).

261. Jeśli chodzi o urzędników państwowych zatrudnionych w służbie cywilnej, zgodnie z kryteriami ustalonymi w sprawie *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* ([GC], nr 63235/00, ECHR 2007II-), pozwane państwo nie może powoływać się przed Trybunałem na status skarżącego jako urzędnika państwowego w celu wyłączenia ochrony zawartej w art. 6, chyba że spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, państwo w swoim prawie krajowym musi wyraźnie wyłączyć dostęp do sądu dla danego stanowiska lub kategorii pracowników. Po drugie, wyłączenie to musi być uzasadnione obiektywnymi względami interesu państwa. Aby wykluczenie było uzasadnione, nie wystarczy, aby państwo wykazało, że dany urzędnik uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej lub że istnieje szczególna więź zaufania i lojalności między urzędnikiem a państwem jako pracodawcą. Do państwa należy również wykazanie, że przedmiot sporu jest związany z wykonywaniem władzy publicznej lub że podważa on szczególną więź. Nie można zatem zasadniczo uzasadnić wyłączenia spod gwarancji art. 6 zwykłych sporów pracowniczych, takich jak spory dotyczące wynagrodzeń, dodatków lub podobnych uprawnień, ze względu na szczególny charakter relacji między konkretnym urzędnikiem a państwem, o którym mowa. W efekcie powstanie domniemanie, że art. 6 ma zastosowanie. Zadaniem państwa pozwanego będzie wykazanie, po pierwsze, że wnioskodawca będący urzędnikiem służby cywilnej nie ma prawa dostępu do sądu na mocy prawa krajowego, a po drugie, że wyłączenie praw przysługujących urzędnikowi służby cywilnej na mocy art. 6 jest uzasadnione (zob. *Vilho Eskelinen i inni*, § 62 ; *Baka*, § 103; oraz *Regner*, § 107, wszystkie cytowane powyżej).

262. Chociaż Trybunał stwierdził w sprawie *Vilho Eskelinen i inni* (cyt. powyżej, § 61), że jego rozumowanie w tej sprawie było ograniczone do sytuacji urzędników służby cywilnej, rozszerzył zastosowanie kryteriów ustalonych w tym wyroku na różne spory dotyczące sędziów. Zauważono, że choć sądownictwo nie jest częścią zwykłej służby cywilnej, to jest uważane za część typowej służby publicznej (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 104).

263. Trybunał zastosował kryteria określone w *Vilho Eskelinen i inni* (cyt. powyżej) do wszystkich rodzajów sporów dotyczących sędziów, w tym sporów dotyczących rekrutacji/powołania (zob. *Jurićić przeciwko Chorwacji*, nr 58222/09, 26 lipca 2011 r.), kariery/promocji (zob. *Dzhidzheva-Trendafilova przeciwko Bułgarii* (dec.), nr 12628/09, 9 października 2012 r., oraz *Tsanova-Gecheva przeciwko Bułgarii*, no.

43800/12, 15 września 2015 r., §§ 85-87), przeniesienie (zob. *Tosti przeciwko Włochom* (dec.), nr 27791/06, 12 maja 2009 r. i *Bilgen przeciwko Turcji*, nr 1571/07, § 79, 9 marca 2021 r.), zawieszenie (zob. *Paluda przeciwko Słowacji*, no. 33392/12, §§ 33-34, 23 maja 2017 r., oraz *Camelia Bogdan przeciwko Rumunii*, no. 36889/18, § 70, 20 października 2020 r.), postępowanie dyscyplinarne (zob. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* [GC], nr 55391/13 i 2 inne, § 120, 6 listopada 2018 r.; *Di Giovanni przeciwko Włochom*, no. 51160/06, §§ 3637, -9 lipca 2013 r.; oraz *Eminağaoğlu przeciwko Turcji*, nr 76521/12, § 80, 9 marca 2021 r.), jak również zwolnienie (zob. *Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie*, nr 21722/11, §§ 91 i 96, ECHR 2013; *Kulykov i Inni przeciwko Ukrainie*, nr 5114/09 i 17 innych, §§ 118 i 132, 19 stycznia 2017 r.; *Sturua przeciwko Gruzji*, no. 45729/05, § 27, 28 marca 2017 r.; *Kamenos przeciwko Cyprowi*, nr 147/07, §§ 8288, -31 października 2017 r.; oraz *Olujić przeciwko Chorwacji*, nr 22330/05, §§ 31-43, 5 lutego 2009 r.), obniżenie wynagrodzenia w wyniku skazania za poważne przewinienie dyscyplinarne (zob. *Harabin przeciwko Słowacji*, no. 58688/11, §§ 118-123, 20 listopada 2012 r.), usunięcie ze stanowiska (np. Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Sądu Apelacyjnego lub Wiceprezesa Sądu Okręgowego) przy jednoczesnym pozostawaniu sędzią (zob. *Baka*, cyt. powyżej, §§ 34 i 107-111; *Denisov v. Ukraina* [GC], nr 76639/11, § 54, 25 września 2018 r.; oraz *Broda i Bojara*, cyt. powyżej, §§ 121-123) lub sędziów pozbawionych możliwości wykonywania funkcji sędziowskich po reformie ustawodawczej (zob. *Gumenyuk i Inni przeciwko Ukrainie*, nr 11423/19, §§ 61 i 65-67, 22 lipca 2021 r.). Trybunał zastosował również kryteria *Eskelinena* do sporu dotyczącego przedwczesnego zakończenia kadencji prokuratora generalnego (zob. *Kövesi przeciwko Rumunii*, nr 3594/19, §§ 124- 125, 5 maja 2020 r.).

264. Ponadto, stosunek pracy sędziów z państwem musi być rozumiany w świetle szczególnych gwarancji niezbędnych dla niezawisłości sędziowskiej. Tak więc, gdy mowa o "szczególnym zaufaniu i lojalności", których muszą oni przestrzegać, chodzi o lojalność wobec rządów prawa i demokracji, a nie wobec posiadaczy władzy państwowej. Ten złożony aspekt stosunku pracy między sędzią a państwem sprawia, że członkowie sądownictwa muszą być wystarczająco zdystansowani od innych gałęzi państwa w wykonywaniu swoich obowiązków, tak aby mogli podejmować decyzje *a fortiori* w oparciu o wymogi prawa i sprawiedliwości, bez obaw czy faworyzowania. Błędem byłoby założenie, że sędziowie mogą stać na straży rządów prawa i realizować postanowienia Konwencji, jeśli prawo krajowe pozbawia ich gwarancji wynikających z artykułów Konwencji w sprawach bezpośrednio dotyczących ich indywidualnej niezależności i bezstronności (patrz *Bilgen*, § 79, oraz *Broda i Bojara*, § 120, obie cytowane powyżej).

(ii) Zastosowanie zasad ogólnych do niniejszej sprawy

265. Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie pojawia się nowa kwestia, a mianowicie pytanie, czy art. 6 § 1 w jego cywilnym brzmieniu ma zastosowanie do sporu wynikającego z przedwczesnego zakończenia kadencji skarżącego jako członka KRS, podczas gdy pozostaje on nadal urzędującym sędzią.

(α) Istnienie prawa

266. Trybunał zauważa, że skarżący jest sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego. W dniu 11 stycznia 2016 r. został wybrany do KRS na okres czterech lat przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z udziałem Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, zgodnie z odpowiednimi przepisami Konstytucji i obowiązującego ustawodawstwa.

267. Konstytucja wyraźnie stanowi w art. 187 § 3, że członkowie KRS są wybierani na czteroletnią kadencję. Artykuł 14 ust. 1 ustawy o KRS z 2011 r., w brzmieniu obowiązującym w czasie wyboru skarżącego do Rady, zawierał wyczerpującą listę przyczyn zakończenia kadencji wybranych członków KRS przed upływem kadencji (śmierć, rezygnacja, powołanie na inne stanowisko sędziowskie, zakończenie pełnienia funkcji sędziowskiej przez członka Rady oraz przejście w stan spoczynku; zob. paragraf 68 powyżej). Zgodnie z tym przepisem, jedyne dopuszczalne przyczyny wcześniejszego zakończenia kadencji są przyczyny o charakterze obiektywnym (śmierć, zakończenie kadencji lub przejście na emeryturę) lub wynikające z własnej decyzji lub inicjatywy członka (rezygnacja lub powołanie na inne stanowisko sędziowskie).

268. Przy ustalaniu, czy istniała podstawa prawna dla prawa dochodzonego przez skarżącego, Trybunał musi jedynie ustalić, czy argumenty skarżącego były wystarczająco przekonujące, a nie czy koniecznie odniósłby on sukces, gdyby zapewniono mu dostęp do sądu (zob. *Neves e Silva przeciwko Portugalii*, 27 kwietnia 1989 r., § 37, Seria A nr 153A, -oraz *Bilgen*, cyt. powyżej, § 53). W świetle krajowych ram prawnych obowiązujących w czasie jego wyboru oraz w czasie jego kadencji, Trybunał uważa, że skarżący mógł przypuszczalnie rościć sobie prawo na mocy prawa polskiego do ochrony przed usunięciem z funkcji członka KRS w tym okresie (zob. *mutatis mutandis*, *Baka*, cyt. powyżej, § 109).

269. Trybunał uważa ponadto, że roszczenie skarżącego o prawo do odbycia pełnej kadencji jako członek KRS znajduje oparcie w fakcie, że KRS jest organem upoważnionym przez Konstytucję do ochrony niezawisłości sądów i sędziów (zob. art. 186 Konstytucji). Trybunał powróci do tej kwestii w dalszej części swojej analizy.

270. Trybunał powtarza, że chociaż na podstawie Konwencji co do zasady nie istnieje prawo do zajmowania stanowiska publicznego związanego z

wymiarem sprawiedliwości (zob. *Dzhidzheva-Trendafilova*, § 38, i *Denisov*, § 46, obie cytowane powyżej), prawo takie może istnieć na poziomie krajowym. Trybunał jest przekonany, że taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ art. 187 § 3 Konstytucji przewiduje, a zatem chroni, czteroletnią kadencję wybranych członków KRS. W związku z tym argument Rządu, że w prawie polskim nie istnieje prawo do sprawowania władzy publicznej, nie ma większego znaczenia, ponieważ skarżący nie rości sobie takiego prawa. Skarżący domaga się raczej prawa do pełnienia kadencji, na którą został wybrany zgodnie z prawem. Podobnie, inny argument Rządu, że wybór na członka KRS nie stanowił "zatrudnienia", nie może być rozstrzygający w tej kwestii, biorąc pod uwagę konstytucyjną podstawę czteroletniej kadencji na podstawie art. 187 § 3 Konstytucji. Skarżący powołał się ponadto na art. 60 Konstytucji, gwarantujący prawo dostępu do służby publicznej, jako dodatkowy argument na rzecz tezy, że miał prawo do odbycia pełnej kadencji, podczas gdy Rząd to odrzucił. Trybunał uważa, że nie ma potrzeby zajmowania stanowiska w sprawie tego argumentu, ponieważ art. 187 § 3 Konstytucji sam w sobie stanowi wystarczającą podstawę dla "prawa" dla celów art. 6.

271. Trybunał zauważa, że konstytucyjna ochrona bezpieczeństwa kadencji wybranych członków KRS nie została zakwestionowana do czasu, gdy obecna większość parlamentarna wprowadziła projekt ustawy zmieniającej ustawę o KRS z 2011 r. w dniu 14 marca 2017 r., co ostatecznie zakończyło się uchwaleniem ustawy zmieniającej z 2017 r. (zob. paragrafy 35 i 46-50 powyżej).

272. Trybunał zauważa, że Trybunał Konstytucyjny w swoim kluczowym wyroku z 18 lipca 2007 roku (nr K 25/07) dotyczącym statusu KRS uznał, że Konstytucja nie przewiduje możliwości odwołania sędziowskich członków KRS z tego organu przed upływem ich kadencji oraz że KRS jest organem konstytucyjnym opartym na kadencyjności wybieranych członków (zob. paragrafy 84-85 powyżej). Jedyne dopuszczalne wyjątki zostały wyczerpująco określone w obowiązującej wówczas ustawie z 2001 roku o KRS, a wszystkie z nich dotyczyły obiektywnej niezdolności do sprawowania takiego urzędu. Wyjątki te są podobne do tych określonych w art. 14 Ustawy o KRS z 2011 r., które obowiązywały w czasie właściwym dla niniejszego wniosku.

273. W tym samym wyroku z 18 lipca 2007 roku Trybunał Konstytucyjny zbadał nowy przepis ustawowy, który miał mieć zastosowanie do urzędujących członków KRS i mógł doprowadzić do wcześniejszego zakończenia ich kadencji. Trybunał orzekł, że wprowadzenie nowego obowiązku dla osoby pełniącej taką funkcję byłoby w zasadzie dopuszczalne tylko wtedy, gdyby, po pierwsze, było uzasadnione nadzwyczajnymi, konstytucyjnie ważnymi powodami, a po drugie, gdyby przewidziano okres dostosowawczy. Trybunał Konstytucyjny uznał za stosowne zbadać zaskarżone rozporządzenie w sprawie zakończenia kadencji członków KRS

w świetle zasady proporcjonalności. Stwierdził, że zaskarżone rozporządzenie stanowi nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie określony system powoływania i funkcjonowania KRS. Stwierdził, że tego rodzaju zmiany, jeśli miałyby być zgodne z zasadą kadencyjności, musiałyby zostać wprowadzone ze skutkiem od początku następnej kadencji członków Rady (zob. paragraf 85 powyżej).

274. Trybunał zauważa, że uchwalając nową ustawę o KRS w 2011 r., ustawodawca również przestrzegał kadencji członków wybranych na podstawie poprzedniej regulacji (zob. paragraf 69 powyżej). Można również zauważyć, że art. 238 § 1 Konstytucji z 1997 roku, będący jednym z jej przepisów przejściowych, chronił kadencję organów konstytucyjnych lub osób wchodzących w ich skład, które zostały powołane lub wybrane na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie Konstytucji (zob. paragraf 66 powyżej). Te przepisy konstytucyjne i ustawowe stanowią kolejne wskaźniki wagi, jaką prawo krajowe przywiązuje do bezpieczeństwa kadencji organów konstytucyjnych i ich członków, w tym KRS.

275. Rząd argumentował, że Ustawa zmieniająca z 2017 roku została przyjęta w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 roku (nr K 5/17), w którym sąd ten orzekł, że kadencja wszystkich wybranych członków KRS powinna mieć charakter wspólny, tj. rozpoczynać się i kończyć w tym samym dniu (zob. paragraf 42 powyżej). W opinii Rządu, zakończenie kadencji skarżącego wynikające z ustawy zmieniającej z 2017 r. było zatem zgodne z prawem i proporcjonalne, ponieważ miało na celu ustanowienie nowej kadencji zgodnej z interpretacją odpowiednich przepisów konstytucyjnych dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r.

276. Skarżący zakwestionował ważność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r., *między innymi na* tej podstawie, że został on wydany przez skład orzekający, w skład którego wchodził sędziowie M.M. i L.M., którzy, jego zdaniem, nie zostali prawidłowo wybrani do tego sądu.

277. W związku z tym Trybunał pragnie zauważyć, co następuje. W wyroku w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (nr 4907/18, 7 maja 2021 r., §§ 289-291) Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 6 § 1 w zakresie prawa skarżącej spółki do "sądu ustanowionego ustawą" ze względu na obecność w składzie Trybunału Konstytucyjnego sędziego M.M., którego wybór Trybunał uznał za obarczony poważnymi nieprawidłowościami. Te same względy nie mogą nie mieć zastosowania do sędziego L.M., który został wybrany w tej samej procedurze co sędzia M.M. (tamże, §§ 19 i 289). W świetle wyroku w sprawie *Xero Flor* obecność dwóch wyżej wymienionych sędziów w pięcioosobowym składzie Trybunału Konstytucyjnego, który wydał wyrok z 20 czerwca 2017 roku (nr K 5/17), siłą rzeczy podważa ważność i prawomocność tego wyroku. Trybunał odwołuje się w tym względzie do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia

2019 roku (nr III PO 7/18), który w następstwie orzeczenia wstępnego TSUE w sprawie *A.K. i inni* również stwierdził, że zaskarżony wyrok Trybunału Konstytucyjnego został wydany z udziałem sędziów wybranych z naruszeniem Konstytucji, co zostało stwierdzone w kilku wyrokach Trybunału Konstytucyjnego (zob. paragrafy 102 i 105 powyżej).

278. W każdym razie Trybunał zauważa, że ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie wymagał w sposób szczególny zakończenia kadencji zasiadających w KRS członków sądownictwa. Kwestia ta została podniesiona w tym czasie przez Komisję Wenecką w opinii z 8-9 grudnia 2017 roku (zob. paragraf 132 powyżej) i powtórzona przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w uwagach stron trzecich (zob. paragraf 218 powyżej). Ponadto, zaskarżony wyrok nie położył i nie mógł położyć kresu czteroletniej kadencji wybranych członków KRS, zagwarantowanej w art. 187 § 3 Konstytucji. Nie wskazał żadnych nadzwyczajnych, konstytucyjnie ważnych powodów, które wyjątkowo mogłyby uzasadniać wcześniejsze zakończenie kadencji członków Rady wybranych w wyborach sędziowskich. Trybunał Konstytucyjny nie poświęcił też należytej uwagi w wyroku nr. K 5/17 lub w wyroku nr. K 12/18 do swojego orzecznictwa wymagającego, by zmianom statusu członków organów konstytucyjnych towarzyszył odpowiedni okres dostosowawczy lub by miały one zastosowanie od początku nowej kadencji (zob. paragrafy 77-85 powyżej).

279. Trybunał nie przekonuje twierdzenie Rządu, że wykonanie wyroku z 20 czerwca 2017 r. nie mogło zostać zrealizowane bez skrócenia kadencji zasiadających w KRS członków sądownictwa. Nie jest też przekonany, że wprowadzenie nowego systemu bez takiego skrócenia zarówno nadmiernie wydłużyłoby ten proces w czasie, jak i go skomplikowało. Trybunał uważa, że niewątpliwie istniały pewne alternatywne środki, które można było podjąć, a które respektowałyby ogólną zasadę czteroletniej kadencji zawartą w art. 187 § 3 Konstytucji, a jednocześnie zapewniłyby wykonanie wspomnianego wyroku. Na przykład, pomimo przeciwnych argumentów Rządu, członkowie sądu zasiadający w tym czasie w składzie sędziowskim mogli pozostać na swoich stanowiskach do czasu wygaśnięcia ich pierwotnej kadencji, podczas gdy nowi członkowie mogli zostać wybrani na krótszy okres. W swojej opinii przyjętej w dniach 8-9 grudnia 2017 roku Komisja Wenecka zaproponowała właśnie taką alternatywę (zob. paragraf 132 powyżej). Podobny pogląd wyraziła GRECO (zob. paragraf 141 powyżej). W ocenie Trybunału, mając na uwadze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 roku (nr K 25/07), przedwczesne zakończenie kadencji wybranych członków KRS będących sędziami wyraźnie podniosło kwestię proporcjonalności. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w tym wyroku, takim zmianom powinien być towarzyszyć odpowiedni okres dostosowawczy lub, alternatywnie, powinny one być stosowane od początku nowej kadencji (zob. paragraf 85 powyżej). Jednak w ustawie zmieniającej z 2017 roku nie wybrano żadnej z tych alternatyw.

280. Ponadto, mimo że Rząd utrzymywał, że zakończenie kadencji skarżącego, przewidziane w ustawie zmieniającej z 2017 r., było podyktowane koniecznością wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r., Trybunał zauważa, że ten sam środek był już zawarty w pierwszym projekcie ustawy wprowadzonym przez rząd do *Sejmu* 14 marca 2017 r.

281. Ponadto Trybunał zauważa, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 roku (nr III PO 7/18) szczegółowo przeanalizował stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 roku (nr K 5/17), że odpowiednie przepisy ustawy o KRS z 2011 roku były niekonstytucyjne w zakresie, w jakim przewidywały indywidualną kadencję członków sędziów KRS. Sąd Najwyższy uznał, że systemowa wykładnia Konstytucji, na której próbował oprzeć się Trybunał Konstytucyjny w tym wyroku, jest sprzeczna z jego ustaleniami (zob. paragraf 105 powyżej). Stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 roku (nr III PO 7/18) zostało potwierdzone przez ten sam sąd w późniejszej uchwale trzech połączonych Izb z dnia 23 stycznia 2020 roku (zob. paragraf 112 powyżej).

282. Trybunał jest przekonany, że - uwzględniając warunki art. 187 § 3 Konstytucji - w prawie krajowym istniało uzasadnione prawo sędziego wybranego do KRS do pełnienia funkcji przez pełną kadencję, z wyjątkiem wyczerpująco wyliczonych wyjątków ustawowych w sekcji 14 ust. 1 ustawy z 2011 r. o KRS (zob. *mutatis mutandis*, *Baka*, cyt. powyżej, § 107; oraz *Loquifer przeciwko. Belgia*, nr 79089/13 i 2 inne, § 33, 20 lipca 2021 r., która dotyczyła -członka Najwyższej Rady Sprawiedliwości niebędącego sędzią-).

283. Trybunał zauważa, że art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2001 r. o KRS przewidywał, że czteroletnia kadencja wybranych członków Rady mogła zostać przedwcześnie zakończona w przypadku odwołania przez organ dokonujący wyboru, tj. członek Rady z ramienia sądownictwa mógł zostać odwołany przez odpowiednie zgromadzenie sędziów, które go wybrało. Możliwość ta nie została jednak przewidziana w ustawie o KRS z 2011 r., która miała zastosowanie do wyboru skarżącego do Rady, a zatem nie ma ona znaczenia dla analizy sprawy skarżącego. W związku z tym Trybunał nie jest wezwany do rozważenia warunków, w których takie odwołanie może być lub nie być zgodne z Konwencją.

284. Trybunał zwraca również uwagę na fakt, że liczne organy Rady Europy i inne organy międzynarodowe konsekwentnie popierały pogląd, że członkowie sądownictwa KRS byli uprawnieni do pełnienia swojej funkcji przez pełną kadencję: Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy; Komisarz Praw Człowieka Rady Europy; Komisja Wenecka; CCJE; GRECO; OBWE/ODIHR; Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników; Parlament Europejski i Komisja Europejska (zob. odpowiednio paragrafy 126, 134, 132, 137 i 139, 141, 144, 122, 167 i 164-165 powyżej).

285. Trybunał uważa, że fakt, iż kadencja skarżącego została zakończona *ex lege* w dniu wyboru nowych członków KRS (zob. paragraf 54 powyżej), nie może być uznany za pozbawiający z mocą wsteczną argumentacji prawa, którego skarżący mógł dochodzić na podstawie przepisów obowiązujących w czasie jego wyboru. Jak wspomniano powyżej, przepisy te wyraźnie określały czteroletnią kadencję i wyczerpująco wymieniały konkretne powody, dla których można było ją zakończyć. Ponieważ to nowe ustawodawstwo (ustawa zmieniająca z 2017 r.) uchyliło poprzednie zasady, stanowiło ono przedmiot tego właśnie "sporu", w odniesieniu do którego gwarancje rzetelnego procesu sądowego zgodnie z art. 6 § 1 miały mieć zastosowanie. W okolicznościach niniejszej sprawy odpowiedź na pytanie, czy prawo istniało na mocy prawa krajowego, nie może być zatem udzielona na podstawie nowego ustawodawstwa (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 110).

286. W świetle powyższego Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie istniał rzeczywisty i poważny spór dotyczący "prawa", a mianowicie odbycia pełnej czteroletniej kadencji jako członek sądowy KRS, którego skarżący mógł dochodzić na podstawie argumentów wynikających z prawa krajowego (zob. *mutatis mutandis*, *Baka*, cyt. powyżej, § 111; *Denisov*, cyt. powyżej, §§ 47-49; oraz *Kövesi przeciwko Rumunii*, no. 3594/19, § 116, 5 maja 2020 r.).

(β) Cywilnoprawny charakter prawa: test *Eskelinena*

287. Kolejną kwestią wymagającą ustalenia jest to, czy "prawo", na które powołuje się skarżący, było "cywilne" w autonomicznym rozumieniu art. 6 § 1. Trybunał powtarza, że pojęcie "praw i obowiązków cywilnych" nie może być interpretowane wyłącznie przez odniesienie do prawa wewnętrznego pozanego państwa; jest to pojęcie "autonomiczne" wynikające z Konwencji (zob. wśród wielu innych organów, *Nait-Liman przeciwko Szwajcarii* [GC], no. 51357/07, § 106, 15 marca 2018 r.).

288. W swoich pisemnych i ustnych wystąpieniach strony odniosły się do tej kwestii w świetle kryteriów wypracowanych w sprawie *Vilho Eskelinen i inni* (cyt. wyżej), do czego zostały zaproszone przez Trybunał. Orzecznictwo to zostało opracowane w kontekście zwykłych sporów pracowniczych między urzędnikami służby cywilnej a zatrudniającą ich władzą publiczną (tamże, § 61). Jak przypomniano powyżej, od tego czasu było ono stosowane do wielu rodzajów sporów z udziałem sędziów i dotyczących ich służby lub kariery, ponieważ sądownictwo, choć nie jest częścią zwykłej służby cywilnej, stanowi część typowej służby publicznej (zob. paragrafy 262-263 powyżej). Jak już wspomniano, nowatorskim aspektem tej sprawy jest to, że nie dotyczy ona głównej działalności zawodowej skarżącego, jako sędziego, ale pełnienia przez niego pełnej kadencji jako wybranego członka KRS. Biorąc to pod uwagę, a także bardziej znaczące cechy prawa publicznego w tej sprawie, Trybunał uważa, że w odniesieniu do pierwszego warunku właściwe jest pewne rozwinięcie testu *Vilho Eskelinen*.

– Pierwszy warunek testu *Eskelinena*

289. W niniejszej sprawie strony przedstawiły różne interpretacje prawa krajowego, a w konsekwencji ich poglądy różniły się znacząco w kwestii spełnienia pierwszego warunku testu *Eskelinena*. Rząd twierdził, że Ustawa o KRS nigdy nie przewidywała żadnej formy odwołania lub środka odwoławczego w związku z wygaśnięciem, zakończeniem lub zrzeczeniem się urzędu przez członków tego organu. Ponadto, urząd ten był uważany za urząd o charakterze publicznoprawnym. Ich zdaniem prawo polskie wykluczało dostęp do sądu w przypadku roszczeń związanych z zakończeniem pełnienia funkcji przez członków KRS. Skarżący utrzymywał, że nie istniał żaden przepis prawa krajowego "wyraźnie" wykluczający dostęp do sądu w przypadku roszczeń opartych na domniemanej niezgodności z prawem zakończenia jego kadencji.

290. Trybunał przypomina, że w wyroku w sprawie *Baka* rozpatrywał sytuację, w której dostęp skarżącego do sądu był utrudniony, *między innymi*, przez fakt, że zaskarżony środek, a mianowicie przedwczesne zakończenie jego kadencji jako prezesa Sądu Najwyższego, został włączony do przepisów przejściowych ustawy zasadniczej. Uniemożliwiło to Panu *Baka* zaskarżenie tego środka przed właściwym organem sądowym, co mógłby uczynić w przypadku odwołania na podstawie poprzednich ram prawnych (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 115). W tym kontekście Trybunał uznał, że musi ustalić, czy dostęp do sądu został wykluczony na mocy prawa krajowego przed, a nie w chwili wydania zaskarżonego aktu dotyczącego skarżącego. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby, że sam zaskarżony środek, który stanowił domniemaną ingerencję w "prawo" skarżącego, mógłby jednocześnie stanowić podstawę prawną wykluczenia roszczenia skarżącego o dostęp do sądu, otwierając w ten sposób drogę do nadużyć (ibid., § 116). Jednakże niniejsza sprawa dotyczy innej sytuacji, w której, zdaniem Rządu, polskie prawo przez cały czas wykluczało dostęp do sądu dla roszczenia dochodzonego przez skarżącego.

291. Trybunał skorzysta teraz z okazji, jaką daje niniejsza sprawa, aby dokładniej rozwinąć pierwszy warunek testu *Eskelinena*. Zauważa, że warunek ten jest celowo rygorystyczny, ponieważ stanowi część testu, który - jeśli zostanie w pełni spełniony - obali domniemanie możliwości zastosowania art. 6 do zwykłych sporów pracowniczych z udziałem urzędników służby cywilnej (zob. *Vilho Eskelinen i Inni*, cyt. powyżej, § 62), wyłączając ich z jednego z najbardziej podstawowych uprawnień przewidzianych w Konwencji - prawa do sądu. Rygorystyczny charakter tego warunku potwierdza fakt, że rzadko był on spełniany (patrz *Bilgen*, cyt. powyżej, § 70). Tylko w bardzo rzadkich przypadkach Państwo pozwane było w stanie wykazać, że dostęp wnioskodawcy do sądu był wyraźnie wykluczony (zob. ww. wyrok w sprawie *Baka*, § 113 i sprawy tam przywołane). Ponieważ oba warunki określone w wyroku w sprawie *Eskelinen* mają charakter kumulatywny, jeśli pierwszy z nich nie jest

spełniony, wystarcza to już do stwierdzenia, że Artykuł 6 ma zastosowanie, bez potrzeby rozpatrywania drugiej części testu (zob. wyrok w sprawie *Baka*, cyt. powyżej, § 118).

292. Trybunał uważa, że proste zastosowanie pierwszego warunku nie byłoby całkowicie trafne we wszystkich sytuacjach. Dlatego jest gotów przyjąć, że pierwszy warunek można uznać za spełniony, jeśli - nawet bez wyraźnego przepisu w tym względzie - wyraźnie wykazano, że prawo krajowe wyklucza dostęp do sądu w przypadku danego rodzaju sporu. Tak więc, po pierwsze, warunek ten jest spełniony, gdy prawo krajowe zawiera wyraźne wyłączenie dostępu do sądu. Po drugie, ten sam warunek może być spełniony także wtedy, gdy przedmiotowe wyłączenie ma charakter dorozumiany, w szczególności gdy wynika z wykładni systemowej właściwych ram prawnych lub całego zbioru regulacji prawnych.

293. W związku z tym Rząd argumentował, że polskie prawo wyklucza dostęp do sądu w przypadku roszczenia opartego na domniemanej niezgodności z prawem zakończenia kadencji skarżącego jako członka KRS (zob. paragrafy 180-181 powyżej). Jednakże, odpowiadając na skargę na podstawie art. 13 Konwencji, stwierdziły one, że skarżący mógł uzyskać orzeczenie w sprawie swojego roszczenia poprzez złożenie skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, sugerując w ten sposób istnienie drogi sądowej do rozpatrzenia roszczenia skarżącego. Skarżący odniósł się do ograniczeń skargi konstytucyjnej i argumentował, że ten środek odwoławczy nie byłby dla niego dostępny wobec braku jakiegokolwiek wcześniejszej decyzji wydanej w związku z zakończeniem jego kadencji; w związku z tym jego skarga zostałaby odrzucona jako niedopuszczalna (na temat skuteczności skargi konstytucyjnej w Polsce, zob. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*, cyt. powyżej, §§ 197-200, oraz cytowane tam orzecznictwo). Skarżący twierdził również, że prawo krajowe nie wyklucza i nigdy nie wykluczało wyraźnie dostępu do sądu w przypadku roszczeń związanych z przedwczesnym zakończeniem kadencji członków KRS (zob. paragraf 196 powyżej).

294. Trybunał odnotowuje odmienne poglądy stron co do tego, czy pierwszy warunek testu *Eskelinena* został tu spełniony (zob. pkt 180-181 i 196 powyżej). Uważa, że kwestia ta może pozostać otwarta, ponieważ w każdym razie, z powodów przedstawionych poniżej, drugi warunek nie został spełniony.

– *Drugi warunek testu Eskelinena*

295. Trybunał przeanalizuje teraz, czy w niniejszej sprawie uniemożliwienie dostępu do sądu jest uzasadnione obiektywnymi względami interesu państwa.

296. Jeśli chodzi o drugą przesłankę, Rząd stwierdził, że skarga skarżącego dotyczyła wykonywania władzy państwowej. Trybunał powtarza, że zgodnie z podejściem przyjętym w sprawie *Vilho Eskelinen*, sam fakt, że

skarżący pracuje w sektorze lub departamencie, który uczestniczy w wykonywaniu władzy przyznanej przez prawo publiczne, nie jest sam w sobie decydujący. Rząd nie wyjaśnił, dlaczego sprawowanie władzy publicznej przez członków KRS nie zasługuje na ochronę, mając na uwadze, że organ ten ma za zadanie ochronę niezawisłości sędziowskiej (zob. *mutatis mutandis*, *Baka*, cyt. powyżej, § 103).

297. Skarżący twierdził, *między innymi*, że wyłączenie prawa dostępu do sądu w jego sprawie było niezgodne z zasadą państwa prawa. Twierdził, że jako członek KRS, organu, którego zadaniem jest ochrona niezawisłości sędziowskiej, musi być chroniony przed nadużyciami ze strony innych władz.

298. Prawo dostępu do sądu na podstawie art. 6 § 1 Konwencji musi być interpretowane w świetle Preambuły Konwencji, która w odpowiedniej części deklaruje, że rządy prawa stanowią część wspólnego dziedzictwa Umawiających się Państw (zob. *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 lutego 1975 r., § 34, Seria A nr 18; *McElhinney przeciwko Irlandii* [GC], no. 31253/96, § 33, ECHR 2001XI -(fragmenty); oraz *Markovic i Inni przeciwko Włochom* [GC], nr 1398/03, § 92, ECHR 2006XIV-). Trybunał stwierdził, że niezawisłość sędziowska jest warunkiem wstępnym rządów prawa (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* [GC], nr 26374/18, § 239, 1 grudnia 2020 r.). Komitet Ministrów również jest zdania, że niezawisłość sędziowska stanowi podstawowy aspekt rządów prawa (zob. punkt 4 Załącznika do Zalecenia CM/Rec (2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich w sprawie sędziów: niezawisłość, skuteczność i odpowiedzialność; zob. paragraf 124 powyżej).

299. Trybunał powtarza, że aby ustawodawstwo krajowe wykluczające dostęp do sądu miało jakikolwiek skutek na podstawie art. 6 § 1 w konkretnej sprawie, powinno być zgodne z zasadą rządów prawa. Koncepcja ta, która nie tylko jest wyraźnie wymieniona w Preambule, ale jest również nieodłączna od wszystkich artykułów Konwencji, wymaga *między innymi*, aby każda ingerencja była co do zasady oparta na instrumencie o powszechnym zastosowaniu (zob., *Baka*, cyt. powyżej, § 117). Sekcja 6 ustawy zmieniającej z 2017 r. nie może być uznana za taki instrument, ponieważ była skierowana do konkretnej grupy piętnastu wyraźnie identyfikowalnych osób - członków KRS wybranych na podstawie poprzedniej regulacji, w tym skarżącego - a jej podstawowym celem było usunięcie ich z miejsc w tym organie. Była to jednorazowa zmiana ustawowa, która zakończyła *ex lege* konstytucyjnie przewidzianą kadencję sędziowskich członków KRS. Trybunał orzekł już, że ustawy skierowane przeciwko konkretnym osobom są sprzeczne z zasadą rządów prawa (*ibid.*, § 117; zob. też, *mutatis mutandis*, *Selahattin Demirtaş przeciwko Turcji (nr 2)* [GC], nr 14305/17, § 269, 22 grudnia 2020 r.).

300. Trybunał uważa, że badanie drugiego warunku testu *Eskelinena* musi należycie uwzględniać fakt, że niniejsza sprawa jest ściśle związana z

niezawisłością sędziowską, ponieważ przedmiotowy spór dotyczy członka KRS, która jest organem konstytucyjnym odpowiedzialnym za ochronę niezawisłości sądów i sędziów. Trybunał ma na uwadze fakt, że w opinii Trybunału Konstytucyjnego KRS nie jest organem samorządu sędziowskiego (zob. paragraf 40 powyżej). Tak czy inaczej, sama *racja bytu* KRS oraz jej zadanie polegające na ochronie niezawisłości sędziowskiej wymagają, aby KRS cieszyła się autonomią *wobec* politycznych gałęzi władzy państwowej. Trybunał podziela pogląd interwenientów ubocznych, że usunięcie lub zagrożenie usunięciem członka sądowego Rady w trakcie kadencji może potencjalnie wpłynąć na osobistą niezależność tego członka w wykonywaniu jego obowiązków w KRS (zob. paragraf 208 powyżej). W konsekwencji, może to mieć również negatywny wpływ na misję Rady polegającą na ochronie niezawisłości sędziowskiej, a to z kolei wiąże się z szeregiem kwestii dotyczących praworządności, w tym kwestii związanych z ochroną praw zapisanych i chronionych w Konwencji.

301. W tym kontekście Trybunał weźmie pod uwagę następujące względy. Po pierwsze, wszystkie Umawiające się Strony Konwencji mają wyraźne, formalne gwarancje niezawisłości sędziowskiej w swoich ustawach, zarówno o randze konstytucyjnej, jak i ustawowej. Po drugie, niezawisłość sędziów jest warunkiem *sine qua non* prawa do rzetelnego procesu sądowego na mocy art. 6 Konwencji. Po trzecie, niezawisłość sądów przejawia się w osobach, którym powierzono władzę sądowniczą.

302. W tym względzie Trybunał wielokrotnie podkreślał szczególną rolę sądownictwa w społeczeństwie, które jako gwarant sprawiedliwości, podstawowej wartości w państwie prawa, musi cieszyć się zaufaniem publicznym, jeśli sędziowie mają skutecznie wykonywać swoje obowiązki (zob. m.in. wyroki w sprawach *Baka*, § 164; oraz *Guðmundur Andri Ástráðsson*, § 234, oba cytowane powyżej). Wzgląd ten, przedstawiony w szczególności w sprawach dotyczących prawa sędziów do wolności wyrażania opinii (zob. niedawny przykład, *Guz przeciwko Polsce*, nr 965/12, § 86, 15 października 2020 r.), został uznany za równie istotny w odniesieniu do przyjęcia środków wpływających na prawo do wolności członków wymiaru sprawiedliwości (zob. *Turcja*, nr 12778/17, § 102, 16 kwietnia 2019 r., oraz *Baş przeciwko Turcji*, nr 66448/17, § 144, 3 marca 2020 r.), a także do prawa dostępu do sądu dla sędziów w sprawach dotyczących ich statusu lub kariery (zob. *Bilgen*, § 58, oraz *Gumenyuk i Inni*, § 52, oba cytowane powyżej). Biorąc pod uwagę znaczące miejsce, jakie sądownictwo zajmuje wśród organów państwowych w społeczeństwie demokratycznym, oraz wagę przywiązywaną do podziału władzy i konieczności ochrony niezawisłości sądownictwa (zob. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* [GC], nr 55391/13 i 2 inne, § 196, 6 listopada 2018 r., z dalszymi odniesieniami), Trybunał musi zwracać szczególną uwagę na ochronę członków sądownictwa przed środkami, które mogą zagrozić ich niezawisłości sędziowskiej i autonomii (zob. *Bilgen*, cyt. powyżej, § 58).

Trybunał powtarza, że sędziowie mogą stać na straży rządów prawa i nadawać moc prawną Konwencji tylko wtedy, gdy prawo krajowe nie pozbawia ich gwarancji wymaganych na mocy Konwencji w odniesieniu do kwestii bezpośrednio dotyczących ich indywidualnej niezależności i bezstronności (zob. paragraf 264 powyżej).

303. Biorąc pod uwagę rolę, jaką odgrywają rady sądownictwa, te same względy powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do kadencji sędziów, takich jak skarżący w niniejszej sprawie, którzy są wybierani do zasiadania w nich ze względu na ich status oraz z uwagi na konieczność ochrony niezawisłości sędziowskiej, która jest warunkiem wstępnym rządów prawa. W związku z tym Trybunał uważa, że niezawisłość sędziowska powinna być rozumiana w sposób inkluzywny i mieć zastosowanie nie tylko do sędziego w jego roli orzekającego, ale także do innych funkcji urzędowych, do których wykonywania może być powołany sędzia, a które są ściśle związane z systemem sądownictwa (zob. pkt 17 opinii Prezydium CCJE z dnia 12 października 2017 r. oraz pkt 37-38 opinii nr 24 (2021) CCJE z dnia 5 listopada 2021 r. przytoczone odpowiednio w paragrafach 137 i 139 powyżej).

304. Jeśli chodzi o uregulowanie KRS w prawie krajowym, Trybunał zauważa, że organ ten jest konstytucyjnie upoważniony do ochrony niezawisłości sądów i sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem Trybunału, skuteczne wykonywanie tej podstawowej roli jest możliwe tylko wtedy, gdy rada jest wystarczająco niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

305. Wymóg zapewnienia niezależności rad sądownictwa został potwierdzony w zaleceniach Komitetu Ministrów, a także innych organów Rady Europy (zob. Rekomendacja Komitetu Ministrów (2010)12; Raport Komisji Weneckiej dotyczący niezależności systemu sądownictwa, Część I: Lista kontrolna niezależności sędziów i państwa prawa; oraz Opinia nr 10(2007) CCJE; zob. odpowiednio paragrafy 124, 129, 131 i 135 powyżej). Zgodnie z odpowiednimi standardami Rady Europy, autonomia rady sądowniczej w sprawach dotyczących nominacji sędziowskich musi być chroniona przed ingerencją władzy ustawodawczej i wykonawczej, a jej niezależność musi być zagwarantowana. Ponadto zaleca się, by nie mniej niż połowę członków rad sądownictwa stanowili sędziowie wybrani przez swoich kolegów (zob. paragrafy 124-125, 132, 135-136 i 139 powyżej).

306. Jednym z kluczowych przejawów roli KRS w ochronie niezawisłości sędziowskiej jest jej wyłączna kompetencja do zgłaszania kandydatów do mianowania na każdym szczeblu sądownictwa i do każdego rodzaju sądu. Mówiąc wprost, dotyczy to zarówno pierwszych nominacji na stanowiska sędziowskie, jak i każdego awansu na wyższy szczebel sądownictwa. Formalnie Prezydent Republiki powołuje sędziów, ale może to uczynić wyłącznie na podstawie propozycji przedstawionych przez KRS (art. 179 Konstytucji).

307. Choć istnieje szeroko rozpowszechniona praktyka, popierana przez Radę Europy, polegająca na powoływaniu rady sądownictwa jako organu odpowiedzialnego za wybór sędziów, Konwencja nie zawiera żadnego wyraźnego wymogu w tym zakresie. W opinii Trybunału, niezależnie od systemu wybranego przez państwa członkowskie, muszą one przestrzegać obowiązku zapewnienia niezawisłości sędziowskiej. W związku z tym, w przypadku powołania rady sądowniczej, Trybunał uznał, że władze państwa powinny być zobowiązane do zapewnienia jej niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej w celu *m.in. zagwarantowania* rzetelności procesu powoływania sędziów. TSUE podkreślił znaczenie tego obowiązku w odniesieniu do KRS (zob. §§ 138 i 142-144 wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie *A.K. i inni*, C585/18-, C-624/18 i C-625/18; oraz §§ 125-131 wyroku z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie *A.B. i inni*, C-824/18; zob. odpowiednio paragrafy 152 i 156 powyżej), który to wniosek został w pełni poparty przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny w ich późniejszych wyrokach dotyczących KRS (omówionych szerzej w paragrafach 316 i 319-321-). -Trybunał zauważa, że państwa mają swobodę przyjęcia takiego modelu jako środka zapewniającego niezawisłość sądów. Nie mogą natomiast instrumentalizować go w sposób podważający tę niezawisłość.

308. Trybunał orzekł, że "niezawisłość" odnosi się do niezbędnej osobistej i instytucjonalnej niezależności, która jest wymagana do bezstronnego podejmowania decyzji, a zatem stanowi warunek wstępny bezstronności. Charakteryzuje ona zarówno (i) stan umysłu, który oznacza odporność sędziego na naciski zewnętrzne jako kwestię integralności moralnej, jak i (ii) zbiór rozwiązań instytucjonalnych i operacyjnych - obejmujących zarówno procedurę, w ramach której sędziowie mogą być powoływani w sposób zapewniający ich niezawisłość, jak i kryteria wyboru oparte na zasługach - które muszą stanowić zabezpieczenie przed niewłaściwym wpływem i/lub nieskrępowaną swobodą innych władz państwowych, zarówno na początkowym etapie powoływania sędziego, jak i w trakcie pełnienia przez niego obowiązków (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cyt. powyżej, § 234). Trybunał dostrzegł również wspólny wątek przewijający się przez wymogi instytucjonalne Artykułu 6 § 1, polegający na tym, że przyświeca im cel utrzymania podstawowych zasad rządów prawa i podziału władzy (*ibid.*, § 233).

309. W związku z tym Trybunał zauważa, że istnieje wyraźny związek między integralnością procesu powoływania sędziów a wymogiem niezawisłości sędziowskiej z art. 6 § 1 (zob. *Thiam przeciwko Francji*, nr 80018/12, §§ 81-82, 18 października 2018 r.). Komisja Wenecka zauważyła, że "powszechnie przyjmuje się, że głównym celem samego istnienia Najwyższej Rady Sądownictwa jest ochrona niezawisłości sędziów poprzez izolowanie ich od nadmiernych nacisków ze strony innych władz państwa w

sprawach takich jak wybór i powoływanie sędziów oraz sprawowanie funkcji dyscyplinarnych."²⁰

310. Mając na uwadze powyższe, Trybunał zbada teraz zasadniczą zmianę w sposobie wyboru członków sędziów KRS wprowadzoną ustawą zmieniającą z 2017 r., a mianowicie, że mieli oni być wybierani przez *Sejm* zamiast przez zgromadzenia sędziów.

311. Na wstępie Trybunał zauważa, że zasada, zgodnie z którą członkowie KRS mieli być wybierani przez sędziów, została wprowadzona w pierwszej ustawie o KRS z 20 grudnia 1989 r. Została ona utrzymana w ustawie o KRS z 2001 r., a także w ustawie o KRS z 2011 r., aż do wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2017 r. Została ona utrzymana w ustawie o KRS z 2001 r., a także w ustawie o KRS z 2011 r. do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2017 r. Ten sam mechanizm funkcjonował w dniu wejścia w życie Konstytucji z 1997 roku. Konstytucja ta po raz pierwszy ustanowiła zasady konstytucyjne dotyczące składu KRS, określając kadencję jej członków oraz sposób ich powoływania lub wyboru.

312. W wyroku z 18 lipca 2007 roku (nr K 25/07) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasady dotyczące wyboru sędziów do KRS miały szczególne znaczenie konstytucyjne, ponieważ ich status decydował *de facto* o niezależności tego organu (zob. paragraf 84 powyżej). W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 187 § 1 (2) Konstytucji wyraźnie stanowi, że członkowie KRS są wybierani przez sędziów (zob. paragraf 84 powyżej). To ustalenie Trybunału Konstytucyjnego stanowiło istotny element jego uzasadnienia w kwestiach przedstawionych mu do rozpatrzenia. Trybunał zauważa zatem, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2007 r., na mocy Konstytucji niezależność Rady jest chroniona przez zasadę, że większość jej członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie, że Rada może skutecznie wykonywać swoją konstytucyjną rolę strażnika niezawisłości sędziowskiej.

313. Dopiero w wyroku z 20 czerwca 2017 roku (sygn. K 5/17) ówczesny skład Trybunału Konstytucyjnego zakwestionował tę zasadę i stwierdził, że nie zgadza się ze stanowiskiem przyjętym we wcześniejszym wyroku z 18 lipca 2007 roku (sygn. K 25/07). W wyroku z 20 czerwca 2017 roku (nr K 5/17) Trybunał Konstytucyjny uznał, że Konstytucja nie określiła, kto może wybierać sędziów do KRS, w związku z czym kwestia ta została przekazana do regulacji ustawowej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 187 § 1 (3) Konstytucji wskazywał, że posłowie i senatorowie są wybierani do KRS odpowiednio przez *Sejm* i Senat, natomiast nie istniały żadne zasady konstytucyjne dotyczące tego, kto wybierał sędziowskich członków Rady (zob. paragraf 43 powyżej).

²⁰ Zob. zestawienie opinii i raportów Komisji Weneckiej dotyczących sądów i sędziów (CDL-PI (2015)001).

314. W wyroku z 25 marca 2019 roku (nr K 12/18) Trybunał Konstytucyjny potwierdził konstytucyjność przepisu ustawy zmieniającej z 2017 roku przyznającego *Sejmowi* kompetencję do wyboru sędziowskich członków KRS (zob. paragraf 62 powyżej). Trybunał zauważa, że wyrok ten zasadniczo opierał się na uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 roku (nr K 5/17). Zauważa również, że sędzia J.Pi., który uczestniczył w składzie pięciu sędziów -Trybunału Konstytucyjnego, który wydał wyrok z 25 marca 2019 roku (nr K 12/18), został wybrany do tego sądu w następstwie śmierci sędziego L.M., jednego z sędziów wybranych w grudniu 2015 roku na miejsce, które zostało już obsadzone.

315. Nie angażując się w interpretację Konstytucji RP, Trybunał ponownie przedstawia wątpliwości, które już wyraził w odniesieniu do ważności i zasadności wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. dotyczącego składu sędziowskiego w tej sprawie (zob. paragraf 277 powyżej). Po drugie, uważa, że odejściu w tym wyroku od wcześniejszego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zawartego w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., zgodnie z którym członkowie KRS mieli być wybierani przez sędziów, nie towarzyszyło żadne przekonujące wyjaśnienie. Podane powody ograniczały się w istocie do "niezgody" tej konkretnej ławy z wcześniejszym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, a zatem takie powody należy uznać za niewystarczające (zob. podobnie, *Reczkowicz v. Polska*, no. 43447/19, § 238, 22 lipca 2021 r.). Trybunał jest również zdania, że ustalenia Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z 20 czerwca 2017 r. nie uwzględniały konstytucyjnego mandatu KRS do ochrony niezawisłości sędziowskiej.

316. W tym zakresie Trybunał odwołuje się ponadto do ustaleń poczynionych w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 roku (sygn. akt III PO 7/18) dotyczącym tej samej kwestii. Sąd Najwyższy zauważył, że wobec braku jakiegokolwiek zmiany konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. nie tyle zmienił swoje stanowisko w kwestii wyboru sędziów do KRS, co stworzył rozbieżność w swoim orzecznictwie w kwestii systemowej o fundamentalnym znaczeniu dla prawa do rzetelnego procesu sądowego (zob. paragraf 102 powyżej). Sąd Najwyższy zauważył, że od momentu utworzenia w 1989 r. członkowie KRS byli wybierani przez odpowiednie zgromadzenia sędziów oraz że mechanizm ten obowiązywał w momencie przyjęcia Konstytucji w 1997 r. Jak zauważył Sąd Najwyższy, twórcy Konstytucji potwierdzili swój zamiar powierzenia wyboru członków KRS środowisku sędziowskiemu (zob. paragraf 105 powyżej). Sąd Najwyższy podkreślił, że wobec braku jakiegokolwiek poprawki konstytucyjnej dotyczącej zasad wyboru sędziowskich członków Rady, ustawa nie może wprowadzać procedury wyboru tych członków przez Parlament (zob. paragraf 105 powyżej).

317. Trybunał powołuje się ponadto na ustalenia poczynione w uchwale połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. W odniesieniu do

zmiany sposobu wyboru sędziowskich członków KRS, Sąd Najwyższy stwierdził, że ustawodawca nie mógł stworzyć dla siebie - nieprzewidzianego w Konstytucji - uprawnienia do wyboru członków Rady spośród sędziów, ponieważ zakres jego kompetencji do powoływania członków Rady, tj. czterech posłów na *Sejm* i dwóch członków Senatu, został określony w art. 187 § 1 (3) Konstytucji (zob. paragraf 112 powyżej). Sąd Najwyższy dodał, że Konstytucja nie przewiduje domniemania kompetencji na korzyść Parlamentu.

318. Trybunał zbada teraz konsekwencje ustawy zmieniającej z 2017 r. dla niezależności nowej KRS, w szczególności w odniesieniu do wcześniejszego zakończenia pełnienia funkcji przez dotychczasowych członków KRS oraz zmiany metody wyboru członków sądownictwa. Zauważa, że TSUE w orzeczeniu wstępnym z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie *A.K. i inni* (C585/18-, C-624/18 i C-625/18) odniósł się do szeregu czynników istotnych dla ustalenia, czy nowa KRS oferowała wystarczające gwarancje niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej (zob. §§ 142-144 orzeczenia wstępnego; pkt 152 powyżej). Pierwszym czynnikiem był fakt, że nowa KRS została utworzona w wyniku przedwczesnego zakończenia kadencji poprzednich członków. Drugim czynnikiem było przeniesienie kompetencji w zakresie wyboru członków KRS ze zgromadzeń sędziów do *Sejmu*. Trzecim czynnikiem była nieprawidłowość powołania niektórych członków nowej KRS, a czwartym - sposób, w jaki organ ten wykonywał swoje konstytucyjne obowiązki.

319. W wyroku z dnia 5 grudnia 2019 roku (nr III PO 7/18) Sąd Najwyższy, po dokonaniu oceny wyżej wymienionych czynników, stwierdził, że nowa KRS nie zapewniała wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów (zob. paragraf 107 powyżej). Stwierdził on *między innymi*, że w wyniku Ustawy zmieniającej z 2017 r. władza ustawodawcza i wykonawcza uzyskały niemal monopolistyczną pozycję w określaniu składu KRS, ponieważ ostatecznie mianowały dwudziestu trzech z dwudziestu pięciu członków Rady (zob. paragraf 105 powyżej). Zdaniem Sądu Najwyższego, sytuacja ta doprowadziła do zakłócenia podziału władzy.

320. W uchwale przewodniej trzech połączonych izb z dnia 23 stycznia 2020 r., Sąd Najwyższy w pełni poparł pogląd, że nowa KRS nie była organem niezależnym, lecz podporządkowanym władzom politycznym. Stwierdził, *między innymi*, że sędziowie wybrani do KRS przez *Sejm* nie mieli legitymacji jako przedstawiciele środowiska sędziowskiego i że fakt ten znacznie osłabiał rolę KRS jako strażnika niezawisłości sędziowskiej (zob. paragraf 112 powyżej).

321. Ponadto, w wyroku z dnia 6 maja 2021 roku (nr II GOK 2/18), Naczelny Sąd Administracyjny, mając na uwadze orzeczenia wstępne TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku i 2 marca 2021 roku (zob. paragrafy 150-152 i 155-156 powyżej) doszedł do tego samego wniosku co do braku

niezależności KRS (zob. paragraf 118 powyżej). Trybunał uznał, że zasady i procedura określania składu osobowego KRS były podyktowane zamiarem poddania go pewnej formie nadzoru ze strony władzy wykonawczej, a więc większości parlamentarnej. Zauważył ponadto, że skład KRS określony w ustawie zmieniającej z 2017 r. niweczy możliwość skutecznego wypełniania przez nią funkcji ochrony niezawisłości sądów (zob. paragraf 119 powyżej).

322. Uwzględniając dwa wspomniane powyżej orzeczenia Sądu Najwyższego oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunał stwierdza, że zasadnicza zmiana w sposobie wyboru członków sędziów KRS, rozpatrywana łącznie z wcześniejszym zakończeniem kadencji poprzednich członków sędziów (analizowanym w pkt 266-286 powyżej), oznaczała, że jej niezależność nie jest już gwarantowana (zob. podobnie wyrok w sprawie *Reczkowicz*, cyt. powyżej, §§ 265 i 269; zob. również, w odniesieniu do analogicznego ustalenia, wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r. w sprawie *Komisja przeciwko Polsce (reżim dyscyplinarny dla sędziów). Polska (System dyscyplinarny dla sędziów)*, zob. paragrafy 160-161 powyżej). Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (nr K 25/07), niezależność KRS została określona właśnie przez zasadę, że jej członkowie są wybierani przez sędziów na określoną konstytucyjnie kadencję.

323. Trybunał uważa, że w tym momencie należy odnieść się do ogólnej kwestii reformy sądownictwa. Trybunał pragnie wyjaśnić, że Konwencja nie uniemożliwia państwu podejmowania uzasadnionych i koniecznych decyzji w zakresie reformy sądownictwa (zob. ww. wyrok w sprawie *Gumenyuk i in.*, § 43) i zgadza się z poglądem wyrażonym m.in. przez Specjalnego Sprawozdawcę ONZ ds. niezależności sędziów i adwokatów, że nie można kwestionować uprawnień rządu do podejmowania reform sądownictwa. Jednakże wszelkie reformy systemu sądownictwa nie powinny prowadzić do podważenia niezależności sądownictwa i jego organów. Podobne stanowisko zajął TSUE w orzeczeniu wstępnym z 20 kwietnia 2021 r. w sprawie *Repubblika v. Il-Prim Ministru* (C896/19-) w odniesieniu do państw członkowskich UE. W §§ 63-65 orzeczenia stwierdził, że prawo UE stoi na przeszkodzie przyjęciu przepisów krajowych dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości, które stanowiłyby ograniczenie ochrony wartości rządów prawa, w szczególności gwarancji niezawisłości sędziowskiej (zob. paragraf 159 powyżej).

324. Trybunał uważa za stosowne podkreślić w tym względzie znaczenie zasad subsydiarności i współodpowiedzialności. Ponownie podkreśla swoją zasadniczo pomocniczą rolę w mechanizmie nadzorczym ustanowionym przez Konwencję, w ramach którego Umawiające się Strony ponoszą główną odpowiedzialność za zabezpieczenie praw i wolności określonych w Konwencji i Protokołach do niej (zob. na przykład *Garib przeciwko Holandii* [GC], no. 43494/09, § 137, 6 listopada 2017 r.; oraz *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cyt. powyżej, § 250). Protokół nr 15 do Konwencji niedawno wprowadził zasadę pomocniczości do Preambuły Konwencji. Trybunał

zauważa ponadto, że zasada subsydiarności nakłada wspólną odpowiedzialność na Państwa-Strony i Trybunał oraz że władze i sądy krajowe muszą interpretować i stosować prawo krajowe w sposób, który nadaje pełną skuteczność Konwencji (zob. w szczególności odniesienia do Konferencji i Deklaracji z Izmiru i Brighton w sprawie *Burmych i Inni przeciwko Ukrainie* (skreślenie) [GC], nr 46852/13 i in., §§ 120-22, 12 października 2017 r.). W związku z tym Trybunał podkreśla, że system Konwencji nie może prawidłowo funkcjonować bez niezawisłych sędziów. Zadanie Umawiających się Stron polegające na zapewnieniu niezawisłości sędziowskiej ma zatem kluczowe znaczenie.

325. Uwzględniając wszystkie powyższe rozważania, Trybunał doszedł do wniosku, że drugi warunek testu *Eskelinena*, a mianowicie, że pozbawienie skarżącego dostępu do sądu powinno być uzasadnione obiektywnymi względami interesu państwa, nie został spełniony.

326. Stanowisko skarżącego jako wybranego członka KRS, organu, na którym spoczywa konstytucyjna odpowiedzialność za ochronę niezawisłości sędziowskiej, zostało przedwcześnie zakończone z mocy prawa przy braku jakiegokolwiek nadzoru sądowego nad legalnością tego środka. Pozbawienie skarżącego podstawowej gwarancji ochrony możliwego do podważenia prawa obywatelskiego, ściśle związanego z ochroną niezawisłości sędziowskiej, nie może być uznane za leżące w interesie państwa prawa.

327. Członkowie sądownictwa powinni korzystać - podobnie jak inni obywatele - z ochrony przed arbitralnością ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej, a tylko nadzór niezależnego organu sądowego nad legalnością środka takiego jak usunięcie ze stanowiska może uczynić taką ochronę skuteczną (zob. *mutatis mutandis*, *Kövesi*, § 124, i *Bilgen*, § 79, obie cytowane powyżej).

2. Wnioski dotyczące możliwości zastosowania art. 6 § 1

328. Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdził, że art. 6 § 1 w jego cywilnym brzmieniu ma zastosowanie, ponieważ nie został spełniony drugi warunek testu *Eskelinena*.

329. Wynika z tego, że zarzut Rządu dotyczący możliwości zastosowania art. 6 § 1 Konwencji musi zostać odrzucony.

3. Sprzeciw oparty na braku istotnych niedogodności

(a) Uwagi Rządu

330. Rząd stwierdził ponadto, że skarga jest niedopuszczalna ze względu na brak istotnego pokrzywdzenia w rozumieniu art. 35 § 3 (b) Konwencji. Ich zdaniem skarżący nie doznał żadnego uszczerbku o charakterze majątkowym lub niemajątkowym w związku z zakończeniem jego kadencji jako członka KRS. Na poparcie tego twierdzenia odnieśli się do swoich wcześniejszych argumentów dotyczących możliwości zastosowania Artykułu 6 § 1.

(b) Uwagi strony skarżącej

331. Skarżący argumentował, że jego sprawa nie może zostać odrzucona na podstawie art. 35 § 3 (b), ponieważ doznał on znacznego uszczerbku w postaci szkody niemajątkowej związanej z niepokojem spowodowanym naruszeniem jego praw konwencyjnych. Ponadto, poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji wymagało merytorycznego rozpatrzenia jego sprawy, ponieważ dotyczyła ona relacji między zasadami podziału władzy a skuteczną ochroną praw człowieka. Wreszcie, jego sprawa nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy. W rzeczywistości został on pozbawiony możliwości zaskarżenia przedwczesnego zakończenia kadencji do sądu.

(c) Ocena Trybunału

332. Trybunał uważa, że zarzut oparty na art. 35 § 3 (b) nie może zostać przyjęty. Niniejsza skarga znajduje się obecnie przed Wielką Izbą Trybunału, ponieważ rzeczywiście została uznana za budzącą poważne wątpliwości co do interpretacji Konwencji lub Protokołów do niej i dlatego została umorzona przez Izbę na podstawie art. 30 Konwencji. Trybunał jest zatem zdania, że warunki określone w art. 35 § 3 (b) nie zostały spełnione, ponieważ poszanowanie praw człowieka, zgodnie z definicją zawartą w Konwencji i Protokołach do niej, wymaga zbadania skargi pod względem merytorycznym (zob. *Vavříčka i Inni przeciwko Republice Czeskiej*, 8 kwietnia 2021 r., no. 47621/13, § 163).

333. Sprzeciw Rządu na podstawie art. 35 § 3 (b) Konwencji musi zatem zostać odrzucony.

4. Ogólne wnioski dotyczące dopuszczalności

334. Trybunał zauważa ponadto, że skarga ta nie jest ani w sposób oczywisty nieuzasadniona, -ani niedopuszczalna z innych powodów wymienionych w art. 35 Konwencji. Należy zatem uznać ją za dopuszczalną.

B. Zasługi**1. Uwagi strony skarżącej**

335. Jeśli chodzi o ocenę uzasadnionego celu ograniczenia prawa dostępu do sądu, skarżący podniósł, że należy wziąć pod uwagę szkodliwy wpływ osłabienia gwarancji niezawisłości sądownictwa na ochronę praw i wolności jednostki. Niezbędne jest istnienie gwarancji proceduralnych, aby zapewnić, że autonomia sędziów nie jest zagrożona przez niewłaściwe wpływy zewnętrzne lub wewnętrzne.

336. Znaczenie KRS w mechanizmie kontroli i równowagi oraz jej rola w ochronie niezawisłości sądów miały pierwszorzędne znaczenie dla poszanowania rządów prawa. Skarżący argumentował, że jakiegokolwiek

ograniczenie prawa dostępu do sądu w przypadku usunięcia członków KRS musi mieć rzeczywisty uzasadniony cel, ale w niniejszej sprawie takiego celu zabrakło.

2. Uwagi Rządu

337. Rząd utrzymywał, że nie doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji. Powtórzył swoje argumenty co do niemożności zastosowania tego przepisu w niniejszej sprawie.

3. Zgłoszenia interwenientów ubocznych

338. Uwagi interwenientów ubocznych co do istoty sprawy zostały już streszczone powyżej (zob. pkt 205-256).

4. Ocena Trybunału

(a) Uwagi wstępne

339. Na wstępie Trybunał przypomina, że rządy prawa, jedna z podstawowych zasad społeczeństwa demokratycznego, jest nieodłącznie związana ze wszystkimi artykułami Konwencji (zob. m.in. *Amuur przeciwko Francji*, 25 czerwca 1996 r., § 50, *Reports of Judgments and Decisions* 1996III-; *Iatridis przeciwko Grecji* [GC], no. 31107/96, § 58, ECHR 1999II; -oraz *Baka*, cyt. powyżej, § 117). Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy na podstawie art. 6 § 1 Konwencji musi być interpretowane w świetle Preambuły do Konwencji, która w swojej istotnej części deklaruje, że rządy prawa stanowią część wspólnego dziedzictwa Umawiających się Państw (patrz *Guðmundur Andri Astráðsson*, cyt. powyżej, § 237). Arbitralność pociąga za sobą zaprzeczenie rządów prawa (zob. *Al-Dulimi i Montana Management Inc.*, cyt. powyżej, § 145) i nie może być tolerowana w odniesieniu do praw proceduralnych w większym stopniu niż w odniesieniu do praw materialnych (zob. *Muhammad i Muhammad przeciwko Rumunii* [GC], nr 80982/12, § 118, 15 października 2020 r.). W tym sensie Konwencja jest zasadniczo instrumentem praworządności.

340. Wszystkie Umawiające się Strony powinny przestrzegać norm praworządności i respektować swoje zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego, w tym te, które dobrowolnie podjęły, ratyfikując Konwencję. Zasada, że państwa muszą przestrzegać swoich zobowiązań międzynarodowych, jest od dawna zakorzeniona w prawie międzynarodowym; w szczególności "państwo nie może powoływać się wobec innego państwa na własną konstytucję w celu uchylecia się od zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa międzynarodowego lub obowiązujących traktatów" (zob. opinia doradcy Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie traktowania obywateli polskich i innych osób polskiego pochodzenia lub mowy na terytorium

Gdańska, pkt 121 powyżej). Trybunał zauważa, że zgodnie z Konwencją wiedeńską o prawie traktatów państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne, w tym na konstytucję, jako usprawiedliwienie nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego (zob. art. 27 Konwencji wiedeńskiej, pkt 120 powyżej).

341. Trybunał zauważa, że niniejsza sprawa obejmuje szereg krajowych kwestii konstytucyjnych. Mając na uwadze swoją pomocniczą rolę, Trybunał nie angażuje się w kwestie interpretacji konstytucyjnej i ogranicza swoje zadanie do interpretacji i stosowania Konwencji, jak przewidziano w art. 32 Konwencji, w świetle zasady rządów prawa jako zasady leżącej u podstaw Konwencji i wszystkich jej postanowień.

(b) Zasady ogólne

342. Prawo dostępu do sądu zostało ustanowione jako aspekt prawa do rzetelnego procesu sądowego gwarantowanego przez art. 6 § 1 Konwencji w sprawie *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (cyt. powyżej, §§ 28-36). W tej sprawie Trybunał uznał prawo dostępu do sądu za nieodłączny aspekt gwarancji zapisanych w art. 6, odwołując się do zasad rządów prawa i unikania arbitralnego wykonywania władzy, które leżą u podstaw znacznej części Konwencji. I tak, art. 6 § 1 zapewnia każdemu prawo do wniesienia do sądu sprawy dotyczącej jego praw i obowiązków cywilnych (zob. *Zubac przeciwko Chorwacji* [GC], no. 40160/12, § 76, 5 kwietnia 2018 r., z dalszymi odniesieniami).

343. W odniesieniu do spraw wchodzących w zakres Konwencji, orzecznictwo Trybunału wskazuje, że w przypadku braku dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu zawsze pojawia się kwestia zgodności z zasadą rządów prawa (zob. *Golder*, cyt. powyżej, § 34). Jednakże Trybunał sam przyznał, że prawo dostępu do sądu nie jest absolutne i może podlegać ograniczeniom, które nie ograniczają lub nie zmniejszają dostępu pozostawionego jednostce w taki sposób lub w takim stopniu, że naruszona zostaje sama istota tego prawa. Ponadto, ograniczenie nie będzie zgodne z Artykułem 6 § 1, jeśli nie służy realizacji zgodnego z prawem celu i jeśli nie istnieje rozsądny związek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami a celem, który ma być osiągnięty (zob. *Baka*, § 120, i *Zubac*, § 78, oba cytowane powyżej).

(c) Zastosowanie zasad ogólnych do niniejszej sprawy

344. Trybunał przypomina, że pozostawił otwartą kwestię, czy pierwszy warunek testu *Eskelinena* został spełniony, biorąc pod uwagę przeciwstawne stanowiska stron w tej kwestii oraz ponieważ w każdym razie doszedł do wniosku, że drugi warunek nie został spełniony (zob. paragraf 294 powyżej). Trybunał powtarza jednak, że Rząd konsekwentnie twierdził, że dla celów art. 6 Konwencji dostęp skarżącego do sądu był wyłączony przez cały czas

na mocy prawa krajowego, zarówno przed zakończeniem jego kadencji jako członka sądowego KRS na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., jak i po tym fakcie (zob. paragraf 180 powyżej). Dlatego Trybunał jest obecnie wezwany do oceny, czy brak dostępu skarżącego do sądów krajowych, w celu zbadania rzeczywistego i poważnego sporu dotyczącego jego spornego prawa do odbycia pełnej czteroletniej kadencji jako członka KRS (zob. paragraf 286 powyżej), był uzasadniony zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w orzecznictwie Trybunału (zob. paragraf 343 powyżej).

345. Odwołując się do swojej analizy dotyczącej kwestii stosowania art. 6 § 1, w szczególności znaczenia mandatu KRS w zakresie ochrony niezawisłości sędziowskiej oraz związku między rzetelnością procesu powoływania sędziów a wymogiem niezawisłości sędziowskiej (zob. paragrafy 300-303 powyżej), Trybunał uważa, że podobne gwarancje proceduralne do tych, które powinny być dostępne w przypadku odwołania lub usunięcia sędziów, powinny być również dostępne, gdy - jak w niniejszej sprawie - członek KRS został usunięty ze stanowiska.

346. Trybunał podkreśla ponadto potrzebę ochrony autonomii rady sądownictwa, zwłaszcza w sprawach dotyczących nominacji sędziowskich, przed ingerencją władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz jej rolę jako bastionu chroniącego przed wpływami politycznymi na sądownictwo. Oceniając wszelkie uzasadnienia dla wykluczenia dostępu do sądu w odniesieniu do członkostwa w organach zarządzających sądownictwem, Trybunał uważa, że należy wziąć pod uwagę silny interes publiczny w utrzymaniu niezależności sądownictwa i rządów prawa. Ma również na uwadze ogólny kontekst różnych reform podjętych przez polski rząd - z których niniejsza sprawa odzwierciedla jeden problematyczny aspekt - które doprowadziły do osłabienia niezawisłości sądów i przestrzegania standardów praworządności.

347. W niniejszej sprawie Rząd nie przedstawił żadnych powodów uzasadniających brak kontroli sądowej, a jedynie powtórzył swoje argumenty dotyczące niemożności zastosowania Artykułu 6 w tej sprawie.

348. Trybunał zauważa, że cała sekwencja wydarzeń w Polsce (zob. paragrafy 14-28 powyżej) żywo pokazuje, że kolejne reformy sądownictwa miały na celu osłabienie niezawisłości sędziowskiej, począwszy od poważnych nieprawidłowości w wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r., następnie, w szczególności, przebudowę KRS i utworzenie nowych izb w Sądzie Najwyższym, przy jednoczesnym rozszerzeniu kontroli Ministra Sprawiedliwości nad sądami i zwiększeniu jego roli w kwestiach dyscypliny sędziowskiej. W tym miejscu Trybunał uznaje za istotne odwołanie się do swoich wyroków dotyczących reorganizacji polskiego systemu sądownictwa (zob. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*; *Broda i Bojara*; oraz *Reczkowicz*; wszystkie cytowane powyżej), a także spraw rozstrzygniętych przez TSUE (zob. paragrafy 150-156 i 160-161 powyżej) oraz odpowiednich orzeczeń Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu

Administracyjnego (zob. paragrafy 100-108 i 109-119). W wyniku kolejnych reform sądownictwo - autonomiczna gałąź władzy państwowej - zostało narażone na ingerencję władzy wykonawczej i ustawodawczej, a tym samym znacznie osłabione. Sprawa skarżącego jest jednym z przykładów tej ogólnej tendencji.

349. Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdza, że ze względu na brak kontroli sądowej w tej sprawie, pozwane Państwo naruszyło istotę prawa dostępu skarżącego do sądu (zob. ww. wyrok w sprawie *Baka*, § 121).

350. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że doszło do naruszenia prawa skarżącego do dostępu do sądu, gwarantowanego przez art. 6 § 1 Konwencji.

II. DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 13 KONWENCJI

351. Skarżący skarżył się na podstawie art. 13 Konwencji, że został pozbawiony skutecznego krajowego środka odwoławczego w związku z przedwczesnym zakończeniem jego kadencji jako członka sądowego KRS. Artykuł 13 ma następujące brzmienie:

"Każdy, kogo prawa i wolności określone w [Konwencji] zostały naruszone, będzie miał prawo do skutecznego środka odwoławczego do organu krajowego, niezależnie od tego, że naruszenia dokonały osoby występujące w charakterze urzędowym".

352. Trybunał zauważa, że skarga na podstawie art. 13 jest zasadniczo taka sama jak na podstawie art. 6 § 1. Powtarza, że rola art. 6 w stosunku do art. 13 jest rolą *lex specialis*, przy czym wymogi art. 13 są wchłaniane przez bardziej rygorystyczne wymogi art. 6 (zob. np. *Kudła przeciwko Polsce* [GC], no. 30210/96, § 146, ECHR 2000XI, -oraz *Baka*, cyt. powyżej, § 181).

353. W związku z tym Trybunał stwierdza, że nie ma potrzeby oddzielnego badania dopuszczalności i zasadności skargi na podstawie art. 13 Konwencji.

III. STOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

354. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

"Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub Protokołów do niej, i jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala na dokonanie jedynie częściowego zadośćuczynienia, Trybunał, jeżeli jest to konieczne, przyzna słuszne zadośćuczynienie stronie poszkodowanej".

A. Uszkodzenia

355. Skarżący domagał się 50.000 euro (EUR) z tytułu -szkody niemajątkowej -za cierpienie i dystres spowodowane naruszeniem jego praw wynikających z art. 6 § 1 i art. 13 Konwencji, odnosząc się do wcześniejszego zakończenia sprawowania urzędu i braku możliwości poddania tego środka

kontroli sądowej. Podkreślił, że jego wybór do KRS służył prawidłowemu funkcjonowaniu KRS i stanowił wypełnienie przysięgi złożonej przez niego jako sędziego. Skarżący uważał przedterminowe zakończenie kadencji za formę represji politycznej i uniemożliwienie mu wypełniania obowiązków związanych z ochroną niezawisłości sędziowskiej wynikających z zasiadania w KRS. Ingerencja w jego prawa była narzędziem do osiągnięcia celów politycznych obecnej większości w Parlamencie.

356. Rząd uznał, że roszczenie skarżącego jest bezpodstawne i zwrócił się do Trybunału o jego oddalenie. W przypadku, gdyby Trybunał ustalił inaczej, Rząd zauważył, że skarżący nie uzasadnił swojego roszczenia poprzez przedstawienie jakiegokolwiek dowodu na to, że doznał cierpienia, krzywdy emocjonalnej, trudności lub utraty jakości życia. Gdyby Trybunał uznał, że w sprawie doszło do naruszenia Konwencji, Rząd stwierdził, że stwierdzenie naruszenia powinno być uznane za wystarczające zadośćuczynienie. Ewentualnie zwróciły się do Trybunału o ocenę kwestii słusznego zadośćuczynienia na podstawie swojej praktyki w podobnych sprawach oraz krajowych uwarunkowań gospodarczych.

357. Artykuł 41 uprawnia Trybunał do przyznania stronie poszkodowanej takiego zadośćuczynienia, jakie wydaje mu się właściwe (zob. *O'Keeffe przeciwko Irlandii* [GC], nr 35810/09, § 199, ECHR 2014).

358. Trybunał uważa, że w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy stwierdzenie naruszenia może być uznane samo w sobie za wystarczające zadośćuczynienie za wszelkie szkody niemajątkowe poniesione przez skarżącego, a zatem odrzuca jego roszczenie w tym zakresie.

B. Koszty i wydatki

359. W czasie, gdy sprawa była jeszcze rozpatrywana przez Izbę, skarżący domagał się 24 029,23 euro z VAT tytułem kosztów zastępstwa procesowego przed Trybunałem.

360. Po zrzeczeniu się jurysdykcji skarżący zażądał dodatkowo 18.450 euro z VAT tytułem kosztów i wydatków związanych z jego reprezentacją prawną przed Wielką Izbą, które miały być zapłacone po ostatecznym zakończeniu postępowania przed Trybunałem. Całkowita kwota roszczenia wyniosła 42.479,23 euro z VAT. Na poparcie swojego roszczenia skarżący przedłożył (1) umowę o świadczenie usług prawnych pomiędzy nim a Kancelarią Prawną Pietrzak Sidor i Partnerzy z dnia 31 lipca 2018 r. wraz ze stosowną fakturą; (2) aneks do umowy o świadczenie usług prawnych z dnia 21 stycznia 2020 r. wraz z fakturą proforma na kwotę 24 029,23 EUR brutto; oraz (3) aneks do ww. umowy z dnia 16 marca 2021 r. wraz z fakturą proforma na kwotę 18 450 EUR brutto. Umowa o świadczenie usług prawnych dotyczyła przygotowania i złożenia wniosku skarżącego oraz jego reprezentacji przed Trybunałem. Określono w niej, że skarżący miał zapłacić

kancelarii prawnej wszystkie niezbędne koszty i wydatki związane z jego reprezentacją.

361. Skarżący wniosł ponadto o zwrot wydatków związanych z udziałem jego adwokatów w rozprawie przed Wielką Izbą. Skarżący i jego adwokaci zamierzali wziąć udział w rozprawie wyznaczonej na 19 maja 2021 r. i w tym celu ponieśli wydatki na bilety lotnicze w wysokości 895,80 EUR oraz pewne dodatkowe wydatki na wynajem samochodu i zakwaterowanie, na co przedłożył dokumenty potwierdzające. W związku z decyzją Przewodniczącego o przeprowadzeniu rozprawy w formie wideokonferencji, skarżący zdołał anulować rezerwacje na wynajem samochodu i zakwaterowanie, w związku z czym wycofał swoje roszczenie w tej części. Nie był jednak w stanie anulować rezerwacji biletów lotniczych zakupionych według taryfy bezzwrotnej i w związku z tym podtrzymał swoje roszczenie w tej części. Ponadto skarżący zażądał 938,04 EUR z tytułu kosztów wsparcia informatycznego i wynajmu sprzętu informatycznego niezbędnego do przeprowadzenia rozprawy w formie wideokonferencji i przedstawił na tę okoliczność dokumenty potwierdzające. Całkowita kwota żądana z tytułu kosztów i wydatków wyniosła 44 313,07 EUR.

362. Jeśli chodzi o wniosek o zwrot kosztów i wydatków poniesionych w postępowaniu przed Wielką Izbą, Rząd uznał go za bezzasadny i zwrócił się do Trybunału o jego oddalenie. Nie skomentowały żądania skarżącego dotyczącego kosztów i wydatków w postępowaniu przed Wielką Izbą.

363. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, skarżący ma prawo do zwrotu kosztów i wydatków tylko w takim zakresie, w jakim wykazano, że zostały one rzeczywiście i koniecznie poniesione oraz są uzasadnione co do wysokości. Zgodnie z Regulą 60 § 2 Regulaminu Trybunału, należy przedstawić szczegółowe informacje dotyczące wszystkich roszczeń, w przeciwnym razie Trybunał może odrzucić roszczenie w całości lub w części (zob. *Karácsony i Inni przeciwko Węgrom* [GC], nr 42461/13 i 44357/13, § 189, 17 maja 2016 r.).

364. Trybunał stwierdza, że całkowita kwota żądanych kosztów prawnych w związku z postępowaniem przed Trybunałem wydaje się wygórowana. W świetle powyższych rozważań, mając na względzie dokumenty znajdujące się w jego posiadaniu oraz powyższe kryteria, Trybunał uznaje za zasadne przyznanie skarżącemu kwoty 30.000 euro na pokrycie kosztów i wydatków związanych z postępowaniem przed Trybunałem.

C. Odsetki za zwłokę

365. Trybunał uważa za właściwe, aby domyślna stopa procentowa była oparta na krańcowej stopie procentowej kredytu udzielanego przez Europejski Bank Centralny, do której należy dodać trzy punkty procentowe.

Z TYCH POWODÓW SĄD,

1. *Uznaje* większością głosów, że skarga złożona na podstawie art. 6 § 1 Konwencji jest dopuszczalna;
2. Szesnastoma głosami do jednego *stwierdza*, że doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji;
3. *Stwierdza* jednogłośnie, że nie ma potrzeby badania dopuszczalności i zasadności skargi na podstawie art. 13 Konwencji;
4. Piętnastoma głosami do dwóch *stwierdza*, że stwierdzenie naruszenia stanowi samo w sobie wystarczające zadośćuczynienie za wszelkie szkody niemajątkowe poniesione przez skarżącego;
5. *Utrzymuje się*, stosunkiem głosów szesnaście do jednego,
 - (a) że państwo pozwane ma zapłacić skarżącemu, w terminie trzech miesięcy, 30.000 EUR (trzydzieści tysięcy euro), powiększone o wszelkie podatki, które mogą obciążać skarżącego, z tytułu kosztów i wydatków, które zostaną przeliczone na walutę państwa pozwanego po kursie obowiązującym w dniu zawarcia ugody;
 - (b) że od upływu wyżej wymienionych trzech miesięcy do momentu rozliczenia od powyższej kwoty będą płatne odsetki zwykłe według stopy równej stopie kredytu marginalnego Europejskiego Banku Centralnego w okresie zwłoki plus trzy punkty procentowe;
6. Piętnastoma głosami do dwóch zostaje *oddalona* pozostała część żądania skarżącego o słuszne zadośćuczynienie.

Sporządzono w języku angielskim i francuskim oraz wygłoszono na rozprawie 15 marca 2022 roku zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Abel CamposRobert
Zastępca sekretarza

Spano
Przewodniczący

Zgodnie z artykułem 45 § 2 Konwencji oraz Regulą 74 § 2 Regulaminu Trybunału, do niniejszego wyroku załączono następujące opinie odrębne:

- (a) opinia zbieżna sędziego Lemmensa;
- (b) wspólna opinia częściowo odrębna sędziów Serghidesa i Feliciego;
- (c) zdanie odrębne sędziego Wojtyczka.

GRZĘDA przeciwko POLSCE SĄD

R.S.

A.C.

ZBIEŻNA OPINIA SĘDZIEGO LEMMENSEA

I. WPROWADZENIE

1. Głosowałem z moimi kolegami, uznając, że doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji z powodu nieuzasadnionego ograniczenia prawa skarżącego do dostępu do sądu w związku z przedwczesnym zakończeniem jego kadencji jako członka Krajowej Rady Sądownictwa (KRS).

2. Każdy czytelnik zaznajomiony z orzecznictwem Trybunału zda sobie sprawę, że niniejszy wyrok w znacznym stopniu opiera się na tym, co zostało już stwierdzone w kilku ostatnich wyrokach Izby (zob. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, no. 4907/18, 7 maja 2021 r.; *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, nr 26691/18 i 27367/18, 29 czerwca 2021 r.; *Reczkowicz przeciwko Polsce*, nr. 43447/19, 22 lipca 2021 r.; oraz *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r.; zob. także *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, nr 1469/20, 3 lutego 2022 r., jeszcze nieostateczny, wydany po przyjęciu niniejszego wyroku na drugim posiedzeniu Wielkiej Izby).

Opinia Trybunału na temat reformy sądownictwa w Polsce jest już zatem całkowicie jasna. Tym, co niniejszy wyrok wnosi do istniejącego orzecznictwa w tej kwestii, jest wyraźna aprobata Wielkiej Izby. Nic mniej, ale i nic więcej.

3. Na poziomie bardziej ogólnym, sprawa ta dała Wielkiej Izbie możliwość wyjaśnienia metodologii, jaką należy stosować przy interpretacji i stosowaniu Artykułu 6 § 1 w przypadkach, gdy spór na poziomie krajowym dotyczy zgodności z prawem decyzji negatywnie wpływającej na prawa osoby zatrudnionej w "służbie publicznej" (zob. paragraf 262).

Niestety, moim skromnym zdaniem, w niniejszym wyroku nie tylko nie wykorzystano tej okazji, ale nawet zastosowano w nim pewne mylące zasady. Poniżej przedstawię niektóre z problemów, jakie stwarza niniejszy wyrok.

II. MOŻLIWOŚĆ ZASTOSOWANIA ART. 6 UST. 1

A. Istnienie "prawa", na które się powołuje

4. Zgadzam się z większością, że prawo, na które powołuje się skarżący, to prawo do pełnienia kadencji, na którą został wybrany (zob. paragrafy 270, 282 i 286). Zgadzam się również z większością, że aby to "prawo" mogło spowodować zastosowanie Artykułu 6 § 1, wystarczy, że skarżący "mógłby przypuszczalnie rościć sobie prawo na mocy prawa polskiego do ochrony przed usunięciem ze stanowiska (...) w czasie trwania [jego kadencji]" (zob. paragraf 268).

Aby prawo było "możliwe do uargumentowania", "Trybunał musi jedynie ustalić, czy argumenty skarżącego były wystarczająco przekonujące, a nie

czy koniecznie odniósłby on sukces, gdyby miał dostęp do sądu" (zob. paragraf 268, odwołujący się do wyroków *Neves e Silva przeciwko Portugalii*, 27 kwietnia 1989 r., § 37, *Seria A nr 153-A*, oraz *Bilgen przeciwko Turcji*, nr 1571/07, § 53, 9 marca 2021 r.; zob. też w orzecznictwie Wielkiej Izby, *A. A.*, nr 1571/07, § 53, 9 marca 2021 r. *Portugalia*, 27 kwietnia 1989, § 37, *Seria A nr 153-A*, oraz *Bilgen przeciwko Turcji*, nr 1571/07, § 53, 9 marca 2021; zob. także, w orzecznictwie Wielkiej Izby, *Athanassoglou i Inni przeciwko Szwajcarii* [GC], nr 27644/95, § 48, ECHR 2000-IV). Jak trafnie stwierdził sędzia Sicilianos, Trybunał "nie jest zatem powołany do tego, by na tym etapie - w celu podjęcia wstępnej decyzji o możliwości zastosowania Artykułu 6 - oceniać, czy dane prawo jest rzeczywiście uznane w prawie krajowym z niemal absolutną pewnością" (zob. zdanie odrębne sędziego Sicilianosa, § 4, w sprawie *Károly Nagy przeciwko Węgrom* [GC], no. 56665/09, 14 września 2017 r.).

5. Wydaje mi się jednak, że większość właśnie to czyni, przystępując do prawie wyczerpującego badania, czy *rzeczywiście* istnieje konstytucyjnie chronione prawo do pełnienia pełnej kadencji. Większość nie tylko uważa, że "art. 187 § 3 Konstytucji przewiduje, a zatem chroni, czteroletnią kadencję wybranych członków KRS" (zob. paragraf 270), ale przechodzi dalej do odrzucenia, jeden po drugim, kontrargumentów Rządu, które opierały się na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 roku (zob. paragrafy 275-81).

Taka analiza jest zbyt daleko idąca. Do sądów krajowych należałoby rozstrzygnięcie, czy rzekome prawo do odbycia pełnej czteroletniej kadencji rzeczywiście istnieje, czy też nie. Dla zastosowania Artykułu 6 § 1 wystarczy, że wnioskodawca udowodni, że ma "domniemane" prawo.

B. Cywilny" charakter prawa

6. Zgadzam się z większością, że w celu ustalenia, czy prawo, na które powołuje się skarżący, miało charakter "cywilny", należy zastosować test *Eskelinena* (zob. paragraf 261, odnoszący się do sprawy *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* [GC], nr 63235/00, § 62, ECHR 2007-II). Oznacza to, że istnieje domniemanie, że Artykuł 6 ma zastosowanie (a dokładniej domniemanie, że prawo, na które powołuje się urzędnik państwowy, ma charakter "cywilny"), które Rząd może obalić. Aby domniemanie to zostało obalone, muszą być spełnione dwa warunki. Omówię je po kolei.

1. Pierwszy warunek obalenia domniemania stosowności: uniemożliwienie dostępu do sądu

7. Większość słusznie uważa, że wymóg "wyraźnego" wykluczenia dostępu do sądu (pierwszy warunek) jest zbyt rygorystyczny oraz że takie wykluczenie może mieć również charakter dorozumiany (zob. paragraf 292).

Chciałbym dodać, że choć wykluczenie może być dorozumiane, musi być pewne.

8. Wyjaśniwszy w ten sposób pierwszy warunek, większość uważa następnie, że nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie, czy warunek ten jest spełniony w niniejszej sprawie (zob. paragraf 294). Uchylając się od tej kwestii, pozostawiają otwartą kwestię, czy należy wziąć pod uwagę środki odwoławcze istniejące *przed* ustawą zmieniającą z 2017 r., czy też środki (nadal) dostępne *po* zakończeniu kadencji skarżącej na mocy tej ustawy (porównaj argumenty stron w tej kwestii, odpowiednio w pkt 180-81 i 196).

Moim zdaniem, ocena powinna być dokonana na podstawie sytuacji, jaka istniała *przed uchwaleniem* zaskarżonego statutu przewidującego wygaśnięcie mandatu skarżącego *ex lege*. To, co większość mówi o pytaniu, czy "prawo" istniało w prawie krajowym, a mianowicie, że na to pytanie nie można odpowiedzieć na podstawie nowego ustawodawstwa (zob. paragraf 285, odnosząc się do sprawy *Baka przeciwko Węgrom* [GC], nr 20261/12, § 110, 23 czerwca 2016 r.), ma zastosowanie również do pytania, czy przedmiotowe prawo miało charakter "cywilny" (ibid., § 116).

W niniejszej sprawie Trybunał musiałby zatem zbadać, czy decyzja o zakończeniu kadencji członka KRS w starym systemie (na przykład decyzja przyjęta przez odpowiednie zgromadzenie sędziów) może zostać zaskarżona do sądu. Na tym etapie rozumowania możliwość lub niemożność zaskarżenia wypowiedzenia *ex lege* nie wchodzi w grę.

Trudno mi dostrzec powód, dla którego nie należy prowadzić dalszych działań w tej sprawie.

2. Drugi warunek obalenia domniemania stosowności: uzasadnienie pozbawienia dostępu do sądu

9. Zgodnie z drugim kryterium *Eskelinena* Rząd musi wykazać, że uniemożliwienie dostępu do sądu "jest uzasadnione obiektywnymi względami interesu państwa" (zob. paragraf 261 niniejszego wyroku, odnoszący się do sprawy *Vilho Eskelinen i in.*)

Jak powtórzono w niniejszym wyroku, aby drugi warunek został spełniony, państwo musi wykazać, "że przedmiot sporu jest związany z wykonywaniem władzy państwowej lub że podważył szczególną więź [zaufania i lojalności między urzędnikiem a państwem jako pracodawcą]" (zob. pkt 261 niniejszego wyroku, odwołujący się do wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i in.*) Innymi słowy, w ramach testu *Eskelinena* możliwe są dwa uzasadnienia, oba związane z przedmiotem sporu: jedno dotyczy "wykonywania władzy państwowej", drugie - "więzi zaufania i lojalności" między dwiema stronami.

(a) Wykonywanie władzy państwowej

10. Większość nie mówi zbyt wiele na temat pierwszego z możliwych uzasadnień. Zauważają, "że Rząd stwierdził, iż skarga skarżącej dotyczyła wykonywania władzy państwowej", ale ograniczają się do stwierdzenia, że "Rząd nie wyjaśnił, dlaczego wykonywanie władzy publicznej przez członków KRS nie zasługuje na ochronę, biorąc pod uwagę, że zadaniem tego organu jest ochrona niezawisłości sędziowskiej" (zob. paragraf 296).

Jest to dość formalna odpowiedź na argument Rządu. Wolałbym, aby Trybunał skorzystał z okazji i wyjaśnił, jakiego rodzaju "wykonywanie władzy państwowej" byłoby potrzebne, aby uzasadnić wykluczenie urzędnika państwowego z dostępu do sądu.

Wyrok w sprawie *Eskelinen* nie jest zbyt jasny w tej kwestii, przynajmniej nie w cytowanym powyżej fragmencie pkt 62. Jednak z lektury tego paragrafu w połączeniu z paragrafami 59 i 61 wydaje mi się, że należy dojść do wniosku, iż w ramach pierwszego uzasadnienia wykluczenia urzędnika państwowego z dostępu do sądu spór musi dotyczyć "skutecznego funkcjonowania państwa" (tamże, § 59) lub wykonywania uprawnień "nierozzerwalnie związanych z suwerennością państwa" (tamże, § 61).

11. Nie mam trudności w stwierdzeniu, że spór dotyczący przedwczesnego zakończenia kadencji członka KRS nie dotyczy skutecznego funkcjonowania ani suwerenności państwa polskiego. Niezależnie od wyniku takiego sporu, państwo mogłoby nadal skutecznie funkcjonować. Nie mogłoby on również wpłynąć na wykonywanie suwerennej władzy państwa na jego terytorium.

(b) Więzy zaufania i lojalności

12. Rząd nie powołał się na drugie z możliwych uzasadnień, a mianowicie, że spór między skarżącym a państwem podważył szczególną więź lojalności między nimi.

Gdyby powołali się na to uzasadnienie, odpowiedź brzmiałaby po prostu, że "stosunek pracy sędziów z państwem musi być rozumiany w świetle szczególnych gwarancji niezbędnych dla niezawisłości sędziowskiej. Tak więc, gdy mowa o "szczególnym zaufaniu i lojalności", których muszą oni przestrzegać, chodzi o lojalność wobec rządów prawa i demokracji, a nie wobec posiadaczy władzy państwowej" (zob. paragraf 264, odnoszący się do wyroku w sprawie *Bilgen*, cytowanego powyżej, § 79, oraz w sprawie *Broda i Bojara*, cytowanego powyżej, § 120; zob. także wyrok w sprawie *Gumenyuk i Inni przeciwko Ukrainie*, nr 11423/19, § 66, 22 lipca 2021 r.). Z tego powodu nie jest uzasadnione wyłączenie członków władzy sądowniczej spod ochrony art. 6 Konwencji w sprawach dotyczących warunków ich zatrudnienia na podstawie szczególnej więzi lojalności i zaufania z państwem (*Bilgen*, cyt. powyżej, § 79; *Broda i Bojara*, cyt. powyżej, § 122; oraz *Gumenyuk i Inni*, cyt. powyżej, § 66).

Oznacza to, w skrócie, że drugie uzasadnienie nie ma racji bytu, gdy spór dotyczy warunków "zatrudnienia" sędziego.

13. Ta krótka odpowiedź byłaby wystarczająca. Większość jednak poświęca wiele akapitów rządowi prawa (paragraf 299, odwołując się do *Baka*, cyt. powyżej, § 117) oraz niezawisłości sądownictwa (paragrafy 300-304). -Ich rozumowanie sprowadza się do następującego stwierdzenia: jeśli dostęp do sądu jest wykluczony, nie może to "mieć żadnego skutku na mocy art. 6 § 1 w konkretnej sprawie" (zob. paragraf 299), jeśli jest to niezgodne z wyższymi normami. Ponieważ w niniejszej sprawie rzeczywiście istnieje niezgodność z dwiema wyżej wymienionymi ogólnymi zasadami prawa, nie może być uzasadnienia dla wykluczenia skarżącego z dostępu do sądu.

Takie rozumowanie prowadzi Trybunał daleko od "zwykłego" badania, czy prawo, na które powołuje się skarżący, ma charakter "cywilny". Wydaje mi się, że jeśli Trybunał miałby się zająć kwestiami rządów prawa i niezawisłości sądownictwa, właściwym miejscem byłoby zbadanie zasadności skargi na brak dostępu do sądu, a nie badanie na etapie dopuszczalności charakteru prawa będącego przedmiotem sporu.

III. PRAWO DOSTĘPU DO SĄDU

14. Przechodząc do meritum skargi, w wyroku powtórzono, że prawo dostępu nie jest absolutne i że może podlegać ograniczeniom, pod warunkiem, że nie naruszają one samej istoty tego prawa oraz że realizują one uzasadniony cel i są racjonalnie proporcjonalne do realizowanego celu (zob. paragraf 343, odwołujący się do *Baka*, cyt. powyżej, § 120, oraz *Zubac przeciwko Chorwacji* [GC], no. 40160/12, § 78, 5 kwietnia 2018 r.).

15. Większość ponownie niejednoznacznie określa sytuację, którą należy ocenić: czy chodzi o rzekomy brak dostępu do sądu *przed* zakończeniem kadencji skarżącego jako członka KRS, *po* zakończeniu jego kadencji *ex lege*, czy też "przez cały czas" *przed i po* zaskarżonym akcie (zob. paragraf 344, odnoszący się do argumentacji Rządu)?

Byłoby lepiej nie pozostawiać żadnych niejasności. W rzeczywistości nie może być żadnych niejasności. To, co należy zbadać pod względem merytorycznym, to sytuacja po powstaniu sporu, a taką sytuację stworzyła oczywiście ustawa zmieniająca z 2017 roku. Ponownie, sprawa *Baka* ustanawia wyraźny precedens: to właśnie brak kontroli sądowej wynikający z przepisów, które przewidywały zakończenie *ex lege* sprawowania urzędu sędziowskiego przez skarżącego, był przedmiotem analizy Trybunału (*Baka*, cyt. powyżej, § 121).

Tak więc w celu określenia charakteru - "cywilnego" lub nie - prawa, na które powołuje się skarżący, należy wziąć pod uwagę sytuację *sprzed* Ustawy zmieniającej z 2017 r., kiedy nie było jeszcze żadnej ustawowej ingerencji w to prawo (zob. paragraf 8 powyżej); w celu ustalenia, czy prawo dostępu

skarżącego do sądu zostało naruszone, należy natomiast wziąć pod uwagę sytuację *stworzoną przez Ustawę zmieniającą z 2017 r., która stała się przyczyną* sporu między skarżącym a Państwem.

16. Badając ograniczenie prawa dostępu do sądu w odniesieniu do sporu dotyczącego przedwczesnego zakończenia kadencji skarżącego, większość odnosi się z jednej strony do "silnego interesu publicznego w utrzymaniu niezależności sądownictwa i rządów prawa", a z drugiej strony do "ogólnego kontekstu różnych reform podjętych przez polski rząd - z których niniejsza sprawa odzwierciedla jeden problematyczny aspekt - które doprowadziły do osłabienia niezależności sądownictwa i przestrzegania standardów praworządności" (zob. paragraf 346). Zauważają również, że Rząd nie przedstawił żadnych konkretnych powodów uzasadniających brak kontroli sądowej, a jedynie powtórzył swoje argumenty dotyczące niemożności zastosowania Artykułu 6 w tej sprawie (zob. paragraf 347).

Nie mam zastrzeżeń do tych stwierdzeń jako takich. Chciałbym jedynie powtórzyć, że analiza dotycząca niezawisłości sędziowskiej, którą większość podejmuje w swojej ocenie, czy rzekome prawo skarżącego do pełnienia funkcji członka KRS przez całą kadencję ma charakter "cywilny", mogła zostać lepiej uwzględniona tutaj, w analizie zasadności skargi (zob. paragraf 13 niniejszej opinii powyżej). Mimo to, nie uważam, aby szeroka analiza sytuacji w Polsce była konieczna do dojścia do wniosku, że sama istota prawa skarżącego do dostępu do sądu została naruszona (zob. paragraf 349, odnoszący się do sprawy *Baka*, cyt. powyżej, § 121).

IV. UWAGA KOŃCOWA

17. Choć moim zdaniem bardziej zwięzłe i skoncentrowane uzasadnienie byłoby lepsze, nie mogę zaprzeczyć, że zamierzone znaczenie niniejszego wyroku polega właśnie na analizie polskiej sytuacji i ocenie, że polski ustawodawca i władza wykonawcza podjęły i nadal podejmują reformy mające na celu "osłabienie" sądownictwa (zob. pkt 348; słowo "osłabienie" jest być może niedopowiedziane).

Sądownictwo stanowi gałąź władzy państwowej, której zadaniem jest ochrona praw obywateli, niezależnie od tego, czy są to prawa podstawowe, czy prawa powszechne, i czy ingerencja w prawa jednostki pochodzi od innej osoby, czy od organu wyposażonego we władzę państwową. W sytuacji, gdy sądownictwo stało się jedynie sądowym ramieniem ówczesnych władz politycznych, pozbawionym niezależności, która daje mu odwagę i legitymację do przeciwstawienia się tym władzom w razie potrzeby, taka ochrona w wielu przypadkach staje się iluzją.

Moje powyższe uwagi nie mają w żaden sposób umniejszać tego zasadniczego przesłania. Dotyczą one jedynie analizy prawnej na podstawie art. 6 § 1 Konwencji.

WSPÓLNA CZĘŚCIOWO ODREBNA OPINIA SĘDZIÓW SERGHIDESA I FELICIEGO

Sprawiedliwe zadośćuczynienie na podstawie art. 41 Konwencji: -szkody niemajątkowe

A. Wprowadzenie

1. Nasza jedyna niezgoda z wyrokiem dotyczy punktów 4 i 6 sentencji, stwierdzających, że "stwierdzenie naruszenia [art. 6 § 1 Konwencji] stanowi samo w sobie wystarczające zadośćuczynienie za wszelkie szkody niemajątkowe poniesione przez skarżącego" oraz oddalających "pozostałą część roszczenia skarżącego o zadośćuczynienie", odpowiednio.

2. Nasza niezgoda koncentruje się zatem na decyzji o nieprzyznaniu skarżącemu kwoty z tytułu szkody niemajątkowej (zob. paragrafy 357-58 wyroku oraz powyższe punkty przepisów wykonawczych).

B. Spełnienie wymagań określonych w art. 41

3. Skarżący domagał się zadośćuczynienia niepieniężnego z tytułu cierpienia i niepokoju spowodowanego naruszeniem jego praw wynikających z art. 6 § 1 i art. 13 Konwencji z powodu wcześniejszego zakończenia pełnienia funkcji i braku jakiejkolwiek możliwości kontroli sądowej tego środka (zob. paragraf 355 wyroku). Ograniczamy się jednak tylko do skargi skarżącego na podstawie art. 6, ponieważ przyłączamy się do reszty naszych wybitnych kolegów, uznając, że nie jest konieczne badanie dopuszczalności i zasadności skargi na podstawie art. 13 Konwencji. W przeciwieństwie do większości, akceptujemy zarzut skarżącego, że wcześniejsze zakończenie sprawowania przez niego funkcji spowodowało u niego cierpienie i niepokój.

4. Naszym zdaniem, wszystkie wymogi Artykułu 41 są spełnione w niniejszej sprawie w celu przyznania słusznego zadośćuczynienia: "nastąpiło naruszenie" postanowienia Konwencji, konkretnie Artykułu 6; dana Wysoka Układająca się Strona nie zezwala na żadne lub "tylko częściowe zadośćuczynienie"; oraz jest "konieczne", aby takie orzeczenie zostało przyznane skarżącemu, który doznał cierpienia i niepokoju.

C. Stwierdzenie naruszenia" i "słuszne zadośćuczynienie" na mocy art. 41

5. Wyrok w paragrafie 357, z powołaniem się na sprawę *O'Keeffe przeciwko Irlandii* ([GC], nr 35810/09, § 199, ECHR 2014), zauważa, że "Artykuł 41 upoważnia Trybunał do przyznania stronie poszkodowanej

takiego zadośćuczynienia, jakie wydaje mu się właściwe." A w paragrafie 358 "uważa, że w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy stwierdzenie naruszenia może być uznane samo w sobie za wystarczające sprawiedliwe zadośćuczynienie za wszelkie szkody niemajątkowe poniesione przez skarżącego, a zatem odrzuca jego roszczenie z tego tytułu".

6. Z całym szacunkiem nie zgadzamy się z powyższym rozumowaniem i wnioskami Trybunału, który pomimo stwierdzenia naruszenia prawa skarżącego do dostępu do sądu, gwarantowanego przez art. 6 § 1 Konwencji, nie przyznał skarżącemu żadnej kwoty tytułem szkody niemajątkowej.

7. Naszym zdaniem, stwierdzenie naruszenia art. 6 nie stanowi wystarczającego zadośćuczynienia w odniesieniu do jakiegokolwiek szkody niemajątkowej, którą mógł ponieść skarżący. Artykułu 41 Konwencji w jego brzmieniu nie można interpretować w ten sposób, że "stwierdzenie naruszenia postanowienia Konwencji" może samo w sobie stanowić wystarczające "zadośćuczynienie dla strony poszkodowanej". Dzieje się tak *dlatego, że pierwsze z nich jest warunkiem wstępnym drugiego i nie można ich traktować jako tożsame* (zob. podobnie paragraf 9 częściowo odrębnej opinii sędziego Serghidesa w sprawie *Abdi Ibrahim przeciwko Norwegii* [GC], 15379/16, 10 grudnia 2021 r.).

8. Jednak nawet gdybyśmy mylili się w naszej powyższej interpretacji art. 41, nadal zasądziłibyśmy zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową, ponieważ uważamy, że *w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy* skarżący powinien otrzymać słuszne zadośćuczynienie za taką szkodę.

D. Wniosek: konsekwencje braku zasądzenia zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową

9. Niezasądzenie na rzecz skarżącego kwoty z tytułu szkody niemajątkowej za naruszenie jego prawa z art. 6 jest, naszym zdaniem, równoznaczne z uczynieniem ochrony jego prawa iluzoryczną i fikcyjną. Jest to sprzeczne z orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym ochrona praw człowieka musi być praktyczna i skuteczna, a nie teoretyczna i iluzoryczna, jak tego wymaga zasada skuteczności, która jest nieodłącznym elementem Konwencji (zob. *Artico przeciwko Włochom*, §§ 33, 47-48, 13 maja 1980 r., Seria A nr 37).

10. Zasądziłibyśmy zatem na rzecz skarżącego kwotę z tytułu szkody niemajątkowej, tytułem słusznego zadośćuczynienia na podstawie Artykułu 41 Konwencji. Ponieważ jednak jesteśmy w mniejszości, nie ma potrzeby ustalania kwoty, która powinna zostać zasądzona.

ZDANIE ODRĘBNE SĘDZIEGO WOJTYCZKA

Z całym szacunkiem dla moich kolegów, nie mogę zgodzić się z ich poglądem, że Artykuł 6 ma zastosowanie w tym przypadku. Ponieważ, moim zdaniem, przepis ten nie ma zastosowania, nie mogło dojść do jego naruszenia. Ponadto mam poważne zastrzeżenia co do procedury zastosowanej w tej sprawie.

1. Uwagi wstępne

1.1. Sprawa dotyczy kwestii istotnych dla rządów prawa. Rządy prawa opierają się na jasnych i precyzyjnych meta-zasadach, dotyczących w szczególności obowiązywania prawa, jego interpretacji, wnioskowania z zasad oraz konfliktów między nimi. Zaczyna się od polegania na sile, precyzji i jasności argumentacji prawnej, jak również na jakości rozumowania prawniczego i rygorze metodologicznym. Polega na ścisłym przestrzeganiu przez osoby sprawujące władzę publiczną zasad prawnych określających ich mandat i zakres uprawnień. Zakłada również sprawiedliwość proceduralną z należyтым poszanowaniem praw stron w różnego rodzaju postępowaniach sądowych i pozasądowych.

1.2. Sprawa dotyczy również organizacji władzy sądowniczej. Podstawowym celem władzy sądowniczej jest sprawiedliwość materialna. Organizacja władzy sądowniczej powinna mieć na celu podniesienie jakości systemu i jego zdolności do wymierzania sprawiedliwości materialnej. Jednym z najważniejszych narzędzi służących osiągnięciu tego celu jest niezawisłość i bezstronność sędziów. Niezawisłość sędziowska ma zatem wartość instrumentalną - choć bardzo ważną - i nie jest celem ostatecznym. Jej realizacja zależy od rozwiązań instytucjonalnych: podziału władzy oraz skutecznego systemu kontroli i równowagi w stosunkach międzyinstytucjonalnych. W demokracji konstytucyjnej "nadzór niezależnego organu sądowego nad legalnością środka, takiego jak usunięcie ze stanowiska" (zob. paragraf 327), jest przede wszystkim kwestią gwarancji prawa obiektywnego i elementem organizacji państwa, który można wprowadzić bez przyznawania zainteresowanym osobom sprawującym władzę indywidualnych praw podmiotowych, które z definicji służyłyby ochronie interesów indywidualnych. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że sędziowie są posiadaczami praw w sprawach dotyczących ich uzasadnionych interesów indywidualnych (w tych kwestiach odsyłam do punktu 6 mojej opinii odrębnej dołączonej do wyroku w sprawie *Brod a i Bojara przeciwko Polsce*, nr 26691/18 i 27367/18, 29 czerwca 2021 r.).

2. Kwestie sprawiedliwości proceduralnej

2.1. W niniejszej sprawie pojawiają się poważne kwestie dotyczące sprawiedliwości proceduralnej. Rząd pozwany sprzeciwił się przekazaniu sprawy do Wielkiej Izby. Przedstawił pewne powody swojego stanowiska, nie mniej obszerne niż te, które przedstawiły inne Rządy sprzeciwiające się zrzeczeniu. W dniu 9 lutego 2021 r. Izba postanowiła jednak odrzucić sprzeciw Rządu wobec zrzeczenia się. Wielka Izba w niniejszym wyroku, zauważając, że Rząd nie zaskarżył decyzji Izby w toczącym się przed nią postępowaniu, postanowiła **"nie zajmować stanowiska w sprawie decyzji Izby o zrzeczeniu się jurysdykcji"** (zob. pkt 11, podkreślenie dodane).

2.2. Trybunał ustanowił następujące zasady dotyczące procedury (zob. *Sabri Güneş przeciwko Turcji* [GC], nr 27396/06, § 50, 29 czerwca 2012 r.):

"Chociaż Trybunał nie jest formalnie zobowiązany do przestrzegania jakichkolwiek swoich wcześniejszych decyzji lub wyroków, uważa, że w interesie pewności prawnej, przewidywalności i równości wobec prawa leży, aby nie odstępował od swoich precedensów bez ważnego powodu (zob. na przykład *Chapman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [GC], nr 27238/95, § 70, ECHR 2001-I). To samo odnosi się *a fortiori* do zasad proceduralnych, gdzie pewność prawa ma szczególne znaczenie, a precedensy Trybunału powinny być przestrzegane jeszcze ściślej, aby zapewnić spełnienie wymogów przewidywalności i spójności, które służą interesom wszystkich stron postępowania."

W tym kontekście chciałbym zauważyć, że dotychczasową stałą praktyką było podtrzymywanie sprzeciwu pozwanych rządów wobec zrzeczenia się jurysdykcji.

2.3. Wielka Izba ponadto przyznała sobie prawo do kontroli decyzji dotyczącej zrzeczenia się jurysdykcji przez Izbę (zob. *Scoppola przeciwko Włochom (nr 2)* [GC], nr 10249/03, § 60, 17 września 2009 r.):

"W świetle powyższego Trybunał uznaje, że decyzje Drugiej Sekcji o uznaniu skargi za dopuszczalną i zrzeczeniu się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby zostały przyjęte zgodnie z Konwencją i jej Regulaminami i nie stanowią przeszkody dla dalszego rozpatrywania sprawy."

Chociaż w tej sprawie kontrola decyzji o zrzeczeniu się została przeprowadzona w odpowiedzi na pisma procesowe Rządu, nic nie stoi na przeszkodzie, aby Wielka Izba przeprowadziła taką kontrolę *proprio motu*. Zarzut Rządu jest nadal aktualny, nawet jeśli Rząd zdecyduje się nie przedstawiać dalszych wniosków w tej kwestii przed Wielką Izbą.

Wielka Izba powstrzymała się od poparcia decyzji Izby o zrzeczeniu się jurysdykcji w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*. Jednakże, w świetle powyższego, Wielka Izba powinna była sprawdzić, czy decyzja Izby o zrzeczeniu się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby została przyjęta zgodnie z Konwencją i Regulaminem Trybunału oraz czy nie zaszkodziła dalszemu rozpatrywaniu sprawy.

2.4. Izba, podejmując decyzję o umorzeniu sprawy i odrzuceniu sprzeciwu Rządu, nie wydała żadnej decyzji z uzasadnieniem. Jednakże

Sekretariat przygotował oficjalny komunikat prasowy, w którym wyjaśniono powody podjętej decyzji, w następujący sposób:

"Izba uznała, że aby sprzeciw Rządu mógł być uznany za ważny zgodnie z warunkami art. 30 Konwencji w związku z Regulą 72 § 4, musi być przekonana, że Rząd przedstawił powody, dla których niniejsza sprawa nie spełniałaby kryteriów określonych w art. 30 i nie podnosiłaby "poważnej kwestii wpływającej na interpretację Konwencji lub Protokołów do niej" lub że "rozstrzygnięcie kwestii przed Izbą" nie miałooby "rezultatu niezgodnego z wyrokiem wydanym wcześniej przez Trybunał".

Zauważam w tym kontekście, że po pierwsze, takie wymagania nigdy wcześniej nie zostały sformułowane i mogły być zaskoczeniem dla stron. Po drugie, jest po prostu niemożliwe, aby strona przedstawiła powody, dla których dana sprawa nie spełniałaby kryteriów określonych w art. 30 (na ten temat zob. poniżej pkt 3.1.), jeśli Izba nie wyjaśniła wcześniej, dlaczego - jej zdaniem - dana sprawa spełnia te kryteria.

2.5. W komunikacie prasowym czytamy ponadto, co następuje:

"Izba zapoznała się z powodami podanymi przez Rząd Polski na poparcie sprzeciwu. W ocenie Izby powody te, zasadniczo ograniczające się do powołania się na prawo do sprzeciwu, które formalnie przysługiwało - i nadal przysługuje - Rządowi zgodnie z nieznowelizowanym jeszcze art. 30, można uznać za równoznaczne z próbą ponownego uzasadnienia wyborów w zakresie polityki prawnej, których Polska sama dokonała dobrowolnie i bez zastrzeżeń, podpisując Deklarację z Brighton i ratyfikując Protokół nr 15."

Zwracam uwagę, że Protokół nr 15 zawiera postanowienie przejściowe (art. 8 § 2), które wyraźnie potwierdza prawo rządów do sprzeciwiania się zrzeczeniu w sprawach będących w toku:

"Zmiana wprowadzona artykułem 3 niniejszego Protokołu nie ma zastosowania do jakiegokolwiek toczącej się sprawy, w której jedna ze stron sprzeciwiła się, przed datą wejścia w życie niniejszego Protokołu, propozycji Izby Trybunału dotyczącej zrzeczenia się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby."

Raport wyjaśniający do Protokołu nr 15 używa terminu "**prawo stron do sprzeciwu wobec** zrzeczenia się" (Raport wyjaśniający, § 16, podkreślenia dodane), jednoznacznie podkreślając "silne" prawo proceduralne. Wskazuje on również, że przepis przejściowy określony w artykule 8 § 2 został wprowadzony "w trosce o pewność prawną i przewidywalność proceduralną" (tamże, § 20). Jest zatem jasne, że Protokół nr 15 nie stanowi ważnego argumentu dla odrzucenia sprzeciwu Rządu wobec zrzeczenia się.

2.6. W komunikacie prasowym powołano się na Deklarację z Brighton. Zauważam, że Trybunał do tej pory unikał opierania się na deklaracjach przyjętych na konferencjach dyplomatycznych przy interpretacji postanowień Konwencji (godnym uwagi wyjątkiem jest bardzo szczególna decyzja w sprawie *Burmych i Inni przeciwko Ukrainie* (wykreślenie) [GC], nr 46852/13 i in., §§ 121, 189-193 i 212, 12 października 2017 r.).

2.7. W okresie po przyjęciu Deklaracji z Brighton (20 kwietnia 2012 r.) przyjęto zastrzeżenia rządów co do zrzeczenia się jurysdykcji. Izba

Trybunału zajmowała się sprzeciwem wobec zrzeczenia się jurysdykcji wniesionym przez Rząd Szwajcarii w sprawie *Al-Dulimi i Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii* (nr 5809/08, § 9, 26 listopada 2013 r.). W decyzji z 17 września 2013 r., a więc również po otwarciu do podpisu Protokołu nr 15 (w dniu 24 czerwca 2013 r.), Izba uwzględniła sprzeciw Rządu i kontynuowała rozpatrywanie sprawy. Podobnie w sprawie *Trabelsi przeciwko Belgii*, nr 140/10, § 54, ECHR 2014 (fragmenty), Izba przyjęła do wiadomości sprzeciw Rządu w sprawie zrzeczenia się, złożony 8 listopada 2013 r.

2.8. W wyżej wymienionym komunikacie prasowym przedstawiono zasadniczą tezę, że pozwany Rząd został pozbawiony możliwości skorzystania z prawa do sprzeciwienia się zrzeczeniu. Międzynarodowa nauka prawa wyraziła, w szczególności, następujące poglądy w odniesieniu do estoppel (Th. Cottier i J.P. Müller, "Estoppel", in A. Peters and R. Wolfrum (eds), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, (Oxford University Press 2008-) www.mpepil.com, accessed 9 February 2022, par. 1):

"Pomimo różnych poglądów i definicji w doktrynie i praktyce, następujące cechy i zasadnicze elementy estoppel w prawie międzynarodowym publicznym są dziś powszechnie akceptowane, jak stwierdził sędzia Spender w sprawie *Temple of Preah Vihear*,

Zasada ta uniemożliwia państwu zakwestionowanie przed Trybunałem sytuacji sprzecznej z jasnym i jednoznacznym oświadczeniem złożonym uprzednio przez to państwo innemu państwu, w sposób wyraźny lub dorozumiany, na którym to oświadczeniu inne państwo miało w danych okolicznościach prawo polegać i faktycznie polegało, w wyniku czego to inne państwo doznało uszczerbku lub państwo składające oświadczenie zapewniło sobie jakąś korzyść. ' (*Sprawa dotycząca świątyni Preah Vihear [Kambodża przeciwko Tajlandii] [Merits] [Dissenting Opinion of Sir Percy Spender]* 143-44; Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości ...)".

Izba niesłusznie oparła się na doktrynie estoppel, ponieważ nie zostały spełnione przesłanki estoppel. W szczególności nie doszło do wyraźnej i jednoznacznej reprezentacji. Ponadto, nie ma ani szkody dla innej strony, ani niesprawiedliwej korzyści dla państwa.

2.9. Powody podane w komunikacie prasowym w odniesieniu do sprzeciwu rządu nie mogą być przywołane w odniesieniu do sprzeciwu indywidualnego skarżącego. Przyjęte podejście narusza zatem zasadę równości stron. Zgodnie z przyjętym podejściem, jedna strona (skarżący) miała nieograniczone prawo do sprzeciwu wobec zrzeczenia się (na które nie miała wpływu Deklaracja z Brighton), podczas gdy druga strona (Rząd) została pozbawiona takiego prawa na mocy Deklaracji z Brighton.

2.10. Z tych wszystkich powodów decyzja Izby o zrzeczeniu się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby oraz decyzja Wielkiej Izby o niepoddaniu kontroli zrzeczenia się jurysdykcji są wadliwe pod względem proceduralnym.

3. Zagadnienia metodologii prawa

3.1. Podstawowe zagadnienie prawne

3.1.1. Większość definiuje najważniejszą kwestię prawną w paragrafie 265 w następujący sposób:

"Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie pojawia się nowa kwestia, a mianowicie pytanie, czy art. 6 § 1 w jego cywilnym brzmieniu ma zastosowanie do sporu wynikającego z przedwczesnego zakończenia kadencji skarżącego jako członka KRS, podczas gdy pozostaje on nadal urzędującym sędzią."

Takie podejście budzi co najmniej cztery zastrzeżenia.

Po pierwsze, paragraf 265 został umieszczony na początku części zatytułowanej "Zastosowanie zasad ogólnych do niniejszej sprawy", co sugeruje, że nowa kwestia ogranicza się do zastosowania ustalonych zasad.

Po drugie, kwestia ta jest sformułowana jako specyficzna dla systemu, ograniczona do polskiego systemu prawnego i związana z przedwczesnym zakończeniem kadencji **obecnego** skarżącego jako członka **KRS**. Rolą Wielkiej Izby jest rozstrzyganie ogólnych kwestii prawnych wynikających z Konwencji, istotnych dla wszystkich Wysokich Układających się Stron. Specyficzne dla danego systemu zagadnienie prawne nie wymaga w rzeczywistości rozpatrzenia przez Wielką Izbę.

Po trzecie, główne pytanie prawne określone przez większość ma ograniczone znaczenie praktyczne dla pozwanego Państwa i dotyczy kwestii drugorzędnej z punktu widzenia rządów prawa w Polsce. Znacznie ważniejsze pytania prawne dotyczące reformy polskiego sądownictwa zostały już rozstrzygnięte w kilku wyrokach Izby (zob. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, no. 4907/18, 7 maja 2021 r.; *Reczkowicz przeciwko Polsce*, no. 43447/19, 22 lipca 2021 r.; *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r.; oraz *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, nr 1469/20, 3 lutego 2022 r.). Trudno jest zrozumieć, dlaczego niniejsza sprawa została przekazana Wielkiej Izbie, podczas gdy inne sprawy, wniesione przeciwko Polsce i dotyczące bardziej fundamentalnych kwestii związanych z niezawisłością sędziowską, zostały rozstrzygnięte przez Izbę.

Po czwarte, i co ważniejsze, większość błędnie przedstawia podstawowe zagadnienie prawne przedstawione przez skarżącego. W niniejszej sprawie kadencja skarżącego w Krajowej Radzie Sądownictwa została zakończona *ex lege* wraz z wejściem w życie zaskarżonych ogólnych przepisów ustawodawczych (sekcja 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw - przedstawiona w paragrafie 76). Skarżący zarzucał w istocie, że został pozbawiony dostępu do sądu uprawnionego do unieważnienia przyjętych środków legislacyjnych. W tym kontekście najważniejszą kwestią prawną, która pojawia się w niniejszej sprawie, jest pytanie, czy art. 6 obejmuje prawo

dostępu do sądu uprawnionego do kontroli i unieważnienia prawa pierwotnego.

3.1.2. W mojej opinii towarzyszącej dołączonej do wyroku w sprawie *Xero Flor* (cytowanej powyżej) przedstawiłem szczegółowo orzecznictwo Trybunału dotyczące kwestii zastosowania art. 6 do kontroli konstytucyjności ustawodawstwa. Wykluczenie możliwości zastosowania art. 6 do kontroli konstytucyjności ustawodawstwa wydaje się być regułą, natomiast wyroki i decyzje uznające, że art. 6 ma zastosowanie do takiej kontroli, wydają się być raczej wyjątkiem, uzasadnionym pewnymi szczególnymi względami. W każdym razie kwestia ta wymaga wyjaśnienia przez Wielką Izbę. Żałuję, że Wielka Izba postanowiła pominąć ten kluczowy aspekt sprawy i uzasadnić swój wyrok tak, jakby dotyczył on zwykłego prawa dostępu do sądu uprawnionego jedynie do stosowania ustawodawstwa.

3.2. Metodologia stosowana w celu ustanowienia prawa krajowego

3.2.1. Niniejsza sprawa po raz kolejny ukazuje trudności w ustaleniu treści prawa krajowego w postępowaniu przed Trybunałem (por. moja opinia odrębna dołączona do wyroku w sprawie *Broda i Bojara*, cytowana powyżej). Ustalenie treści prawa krajowego jest trudnym zadaniem dla sądu międzynarodowego, a zasada *iura novit curia* w międzynarodowym postępowaniu sądowym nie ma zastosowania do prawa krajowego. Zadanie, o którym mowa, wymaga od Trybunału opracowania jasno określonej i jednolitej metodologii oraz uwzględnienia wszystkich istotnych elementów prawa krajowego, w tym meta-zasad rozumianych i stosowanych w krajowych systemach prawnych.

3.2.2. W omawianej sprawie Trybunał, dążąc do ustalenia treści prawa krajowego, stosuje bardzo różne podejścia do różnych zagadnień prawnych. W rezultacie różne przepisy prawa krajowego są ustanawiane na podstawie różnych metodologii, a zwłaszcza na podstawie różnych zasad interpretacji.

Kwestia, czy w prawie krajowym istnieje prawo podmiotowe członka Krajowej Rady Sądownictwa do pozostania na stanowisku do końca czteroletniej kadencji, została rozstrzygnięta przez większość głównie w oparciu o lekturę *prima facie* litery Konstytucji. Chociaż Trybunał odwołuje się do czterech wyroków krajowych, należy podkreślić, że wyroki te nie odpowiadają na pytanie o istnienie prawa podmiotowego, natomiast uzasadnienie pomija milczeniem odpowiednie orzecznictwo dotyczące kwestii, czy przepisy określające kadencję są źródłem praw podmiotowych. Wykładnia literalna ("prawo w księgach") jest uważana za decydującą. Wykładnia systemowa i teleologiczna, jak również orzecznictwo krajowe, są milcząco odrzucane jako nieistotne.

Kwestia, czy konstytucja krajowa zezwala na wybór przez parlament sędziów wchodzących w skład Krajowej Rady Sądownictwa, jest rozpatrywana na podstawie odpowiedniego orzecznictwa ("prawo w

działaniu") oraz wykładni systemowej konstytucji, natomiast wykładnia literalna konstytucji jest milcząco odrzucana jako nieistotna.

Kwestia, czy w prawie krajowym skarżący miał dostęp do sądu, aby zakwestionować środki kończące jego kadencję, jest rozpatrywana głównie na podstawie pism procesowych Rządu ("prawo w pismach stron"). Odpowiednie przepisy konstytucyjne i ustawodawcze oraz właściwe orzecznictwo są pomijane milczeniem. Nie stosuje się literalnych, systemowych i funkcjonalnych metod interpretacji. Trybunał trzyma się prawdy formalnej.

Ogólny kontekst reform sądowych jest ustalany *proprio motu*, z uwzględnieniem odpowiednich przepisów i orzecznictwa sądów krajowych, orzecznictwa TSUE oraz wypowiedzi różnych organów międzynarodowych (elementy zarówno "prawa w księgach", jak i "prawa w działaniu"). Celem Trybunału w tej dziedzinie jest ustalenie prawdy materialnej. Co ciekawe, wypowiedzi różnych organów międzynarodowych stają się ważnym elementem interpretacji prawa krajowego.

3.2.3. To metodologiczne wybiórcze podejście jest trudne do pogodzenia z międzynarodową zasadą państwa prawa. W rezultacie wynik tej sprawy jest naprawdę zaskakujący. W odniesieniu do kluczowego pytania - czy skarżący miał dostęp do sądu - Trybunał przyznaje, że nie jest w stanie udzielić żadnej pewnej odpowiedzi (zob. paragraf 294). Stwierdzenie naruszenia Artykułu 6 opiera się zatem na ogólnym przyznaniu Rządu (zakwestionowanym przez skarżącego w paragrafie 54 jego pism z dnia 3 marca 2020 roku), że dostęp do sądu został wykluczony (zob. paragraf 344). Dokładna treść odpowiednich krajowych przepisów prawnych pozostaje dla Trybunału niejasna, a zatem nie jest on nawet pewien, czy problem dostępu do sądu rzeczywiście istnieje w krajowym systemie prawnym.

4. Treść prawa krajowego

4.1. Kwestia dostępu do sądu w prawie krajowym

4.1.1. Kwestia dostępu do sądu uprawnionego do unieważnienia prawa pierwotnego została uregulowana w Konstytucji RP, w szczególności w jej art. 79. Przepis ten, nie cytowany w części wyroku przedstawiającej prawo krajowe (zob. pkt 66), ma następujące brzmienie (oficjalne tłumaczenie na stronie internetowej *Sejmu RP*, podkreślenia dodane):

"Na zasadach określonych w ustawie każdy, czyje **konstytucyjne wolności lub prawa zostały** naruszone, ma prawo zaskarżyć do Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie o zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, **na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie** o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji".

4.1.2. Brzmienie tego przepisu wymaga dwóch uwag. Po pierwsze, jednostki mogą kwestionować konstytucyjność ustawodawstwa pierwotnego, wnosząc skargę konstytucyjną tylko wtedy, gdy został wydany akt

indywidualny stosujący to ustawodawstwo. Jednostki nie mogą wnieść skargi konstytucyjnej na przepisy wywołujące skutki *ex lege* bez aktów wykonawczych. Należy podkreślić, że bezpośredni indywidualny dostęp do sądu uprawnionego do unieważnienia ustawodawstwa pierwotnego został wyłączony w sposób ogólny przez art. 79 Konstytucji w odniesieniu do wszelkich aktów prawnych, które wywołują skutki *ex lege*, nie wymagając żadnych indywidualnych środków wykonawczych.

Po drugie, każdy, kto wnosi skargę konstytucyjną, musi uzasadnić zarzut naruszenia swoich konstytucyjnych wolności lub praw. W Polsce art. 187 § 3 Konstytucji, określający kadencję członków Krajowej Rady Sądownictwa, nie jest uznawany za źródło konstytucyjnych wolności lub praw w rozumieniu art. 79 Konstytucji (zob. pkt 4.2. poniżej).

Należy również zauważyć, że w sprawie występuje wzajemne oddziaływanie między ogólnymi przepisami dotyczącymi dostępu do sądu, uchwalonymi przed 2015 r., a roszczeniem o kontrolę i unieważnienie przepisów uchwalonych w 2017 r. Odpowiednie przepisy określające (lub ograniczające) zakres dostępu do różnych sądów - Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych i sądów administracyjnych - pochodzą sprzed reformy sądownictwa, która rozpoczęła się w 2015 roku. Skarga skarżącego w tym zakresie dotyczy ograniczeń w dostępie do sądu zapisanych w przepisach uchwalonych przed 2015 rokiem. Wszystkie te przepisy były do tej pory powszechnie uznawane za zgodne ze standardami państwa prawa. Paradoks sprawy polega na tym, że stwierdzenie naruszenia art. 6 odnosi się do ogólnych ograniczeń określonych w znacznie wcześniejszych przepisach, które do tej pory pozostawały bezsporne.

4.2. Istnienie prawa podmiotowego

4.2.1. W paragrafie 286 większość wyraża następujący pogląd na kwestię możliwości zastosowania artykułu 6:

"W świetle powyższego Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie istniał rzeczywisty i poważny spór dotyczący "prawa", a mianowicie odbycia pełnej, czteroletniej kadencji jako członek sądowy KRS, którego skarżący mógł dochodzić na podstawie argumentów wynikających z prawa krajowego (zob. *mutatis mutandis*, *Baka*, cyt. powyżej, § 111; *Denisov*, cyt. powyżej, §§ 47-49; oraz *Kövesi przeciwko Rumunii*, no. 3594/19, § 116, 5 maja 2020 r.)."

Moim zdaniem, wniosek ten jest błędny. W mojej opinii odrębnej dołączonej do wyroku w sprawie *Broda i Bojara* (cyt. wyżej) przedstawiłem szczegółowo orzecznictwo krajowe i dorobek nauki prawa dotyczące kwestii, czy przepisy określające długość kadencji są źródłem praw podmiotowych. Z przeprowadzonej analizy wynika, że odpowiedź na to pytanie, udzielona zarówno przez orzecznictwo krajowe, jak i naukę prawa, jest jednoznacznie negatywna.

4.2.2. Dodam, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 grudnia 2015 roku (K 35/15) uznał, że ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2015 roku o zmianie

ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) był niezgodny z art. 2, art. 7, art. 45 § 1, art. 180 § 1 i 2 oraz art. 194 § 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak również z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Należy podkreślić, że w omawianym wyroku polski Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność badanego przepisu z gwarancjami niezawisłości sędziowskiej, ograniczając swoją analizę do obiektywnego wymiaru zagadnienia. Nie stwierdził ani istnienia praw podmiotowych, ani potrzeby zagwarantowania indywidualnego dostępu do sądu osobom pełniącym funkcje w sądownictwie. Wyrok ten potwierdza istniejące orzecznictwo w tej dziedzinie.

4.2.3. Zgodnie z prawem krajowym interpretowanym przez sądy i naukę prawa, twierdzenie skarżącego, że miał prawo podmiotowe, nie osiąga progu argumentacji dla celów Artykułu 6. Poniższy cytat, zaczerpnięty z wyroku w sprawie *Károly Nagy przeciwko Węgrom* ([GC], nr 56665/09, § 77, 14 września 2017 r.), może podsumować sytuację również w niniejszej sprawie:

"W konsekwencji (...) Trybunał nie może nie stwierdzić, że skarżący nie miał "prawa", o którym można by powiedzieć, przynajmniej na podstawie argumentów, że zostało uznane w prawie krajowym. Przyjęcie odmiennego wniosku skutkowałoby stworzeniem przez Trybunał, w drodze interpretacji art. 6 § 1, prawa materialnego, które nie miało podstawy prawnej w pozwanym państwie."

4.3. Znaczenie artykułu 187 § 3 Konstytucji

4.3.1. Większość dokonała następujących ustaleń dotyczących prawa krajowego:

"271. Trybunał zauważa, że konstytucyjna ochrona bezpieczeństwa kadencji wybieranych członków KRS nie została zakwestionowana do czasu wprowadzenia przez obecną większość parlamentarną projektu ustawy zmieniającej ustawę o KRS z 2011 roku w dniu 14 marca 2017 roku, co ostatecznie zakończyło się uchwaleniem ustawy zmieniającej z 2017 roku (zob. paragrafy 35 i 46-50 powyżej).

272. Trybunał zauważa, że Trybunał Konstytucyjny w swoim kluczowym wyroku z 18 lipca 2007 roku (nr K 25/07) dotyczącym statusu KRS uznał, że Konstytucja nie przewiduje możliwości odwołania sędziowskich członków KRS z tego organu przed upływem ich kadencji oraz że KRS jest organem konstytucyjnym opartym na kadencyjności wybieranych członków (zob. paragrafy 84-85 powyżej). Jedyne dopuszczalne wyjątki zostały wyczerpująco określone w obowiązującej wówczas ustawie z 2001 roku o KRS, a wszystkie z nich dotyczyły obiektywnej niezdolności do sprawowania takiego urzędu. Wyjątki te są podobne do tych określonych w art. 14 Ustawy o KRS z 2011 r., które obowiązywały w czasie właściwym dla niniejszego wniosku."

4.3.2. Ustalenia te są nieściśle i przeczy im paragraf 283, w którym potwierdza się istnienie możliwości odwołania członków KRS, podkreślając jednak jej nieistotność.

Artykuł 187 § 3 zawiera obiektywną gwarancję praworządności. Ta obiektywna gwarancja kadencyjności członków Krajowej Rady Sądownictwa ma jednak charakter ograniczony i względny. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na dwa akty prawne wprowadzające w życie postanowienia konstytucyjne. W Ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa z 1989 roku (obowiązującej przez dwanaście lat do 2001 roku) art. 7 pkt 3 brzmiał następująco:

"Mandat wybranego członka Rady wygasa w czasie trwania kadencji Rady w przypadku:

... (3) odwołanie przez organ, który przeprowadził wybory; ...".

Zgodnie z ustawą z 2001 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa (obowiązującą przez dziesięć lat do 2011 roku), art. 10 pkt 3 brzmiał:

"Mandat wybranego członka Rady wygasa przed upływem czteroletniej kadencji w przypadku:

... (3) odwołanie przez organ, który przeprowadził wybory; ...".

W rezultacie, od wejścia w życie Konstytucji w 1997 roku do 2011 roku, ustawodawstwo zwykle przyznawało organowi, który wybrał członka KRS, prawo do odwołania tej nominacji *ad nutum*. Członkowie KRS mogli być odwołani w dowolnym momencie i nie mieli żadnej gwarancji stabilności swojego urzędu. Ich bezpieczeństwo kadencyjne było ograniczone. Ta niekwestionowana praktyka ustawodawcza, trwająca aż czternaście lat, nie jest bez znaczenia dla interpretacji Konstytucji, nawet jeśli argument ten nie jest decydujący.

4.3.3. Co więcej, takie rozwiązanie było powszechnie akceptowane w nauce prawa. L. Garlicki wyraził w tej kwestii następujący pogląd ("Art. 187", w L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2004, t. 4, s. 5-6, podkreślenia dodane):

"Konstytucja nie wspomina o odwołaniu członka Rady przed upływem kadencji, ale biorąc pod uwagę charakter Rady jako *sui generis reprezentacji* zawodów i instytucji, **odwołanie nie byłoby sprzeczne z naturą tego organu**. Niemniej jednak procedura odwołania powinna być uregulowana w statucie (zob. uwaga 11 do art. 183), a odwołania może dokonać tylko organ, który dokonał wyboru, a nie sama Rada."

A. Bodnar i Ł. Bojarski odnieśli się do tej kwestii w następujący sposób ("Judicial Independence in Poland", w: A. Seibert-Fohr (red.), *Judicial Independence in Transition*, Springer, 2012, podkreślenia dodane):

"Członkowie KRS **mogą być co do zasady odwoływani przez organy, które ich wybrały**. W przypadku sędziów (stanowiących większość członków KRS) nie jest to groźne dla integralności KRS, gdyż są oni wybierani przez różne organy samorządu sędziowskiego. Ich funkcja jest też związana z rodzajem sądów, które reprezentują."

4.3.4. W Polsce panowała powszechna zgoda co do tego, że czteroletnia kadencja określona w art. 187 Konstytucji oznacza nie więcej niż cztery lata z możliwością wcześniejszego odwołania, pod pewnymi warunkami. W tym

kontekście Wielka Izba ma tendencję do zastępowania własnej interpretacji prawa polskiego wykładnią utrwaloną przez sądy krajowe i prawników.

4.4. *Pytanie o to, kto powinien wybierać sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa*

4.4.1. W paragrafie 312 większość stwierdza, co następuje (podkreślenia dodane):

"W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 187 § 1 (2) Konstytucji **wyraźnie stanowi, że członkowie KRS są wybierani przez sędziów** (zob. paragraf 84 powyżej). To ustalenie Trybunału Konstytucyjnego stanowiło istotny element jego uzasadnienia w kwestiach przedstawionych mu do rozpatrzenia. Trybunał zauważa zatem, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2007 r., na mocy Konstytucji niezależność Rady jest chroniona przez zasadę, że większość jej członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie, że Rada może skutecznie wykonywać swoją konstytucyjną rolę strażnika niezawisłości sędziowskiej."

W wyroku z 18 lipca 2007 r. (K 25/07) Trybunał Konstytucyjny wyraził następujący pogląd:

"Konstytucja w art. 187 § 1 pkt 2 wprost statuuje zasadę wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, określając w ten sposób strukturę osobową Rady. Wyraźnie określa, że członkami Krajowej Rady Sądownictwa mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie."

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucja wyraźnie określa, że członkowie Krajowej Rady Sądownictwa mogą być sędziami. Zasada, że sędziowie są wybierani przez sędziów, została wspomniana jedynie *en passant*, jako *obiter dictum*, bez żadnych dalszych argumentów na jej poparcie. To ustalenie Trybunału Konstytucyjnego nie stanowiło istotnego elementu jego rozumowania w kwestiach przedstawionych mu do zbadania w tej sprawie (K 25/07).

4.4.2. Większość wyraża ponadto następujące poglądy (paragraf 315):

"... [Trybunał] uważa, że odejściu w tym wyroku od wcześniejszego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zawartego w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., zgodnie z którym członkowie KRS mieli być wybierani przez sędziów, nie towarzyszyło żadne przekonujące wyjaśnienie. Podane powody ograniczały się w istocie do "niezgody" tej konkretnej ławy z wcześniejszym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i dlatego takie powody należy uznać za niewystarczające (zob. podobnie *Reczkowicz v. Polska*, no. 43447/19, § 238, 22 lipca 2021 r.). Trybunał jest również zdania, że ustalenia Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. nie uwzględniały konstytucyjnego mandatu KRS do ochrony niezawisłości sędziowskiej."

Zgadzam się, że uzasadnienie przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny było niezadowalające, ale błędem jest twierdzenie, że ograniczało się ono do wyrażenia "niezgody" tej konkretnej ławy z wcześniejszym orzecznictwem tego sądu. Uzasadnienie zawiera dość obszerne - choć kontrowersyjne - rozważania na temat konstytucyjnego

mandatu Krajowej Rady Sądownictwa do stania na straży niezawisłości sędziowskiej. Ustalenia sądu zawarte w wyroku z 20 czerwca 2017 r. rzeczywiście uwzględniały konstytucyjny mandat Krajowej Rady Sądownictwa, choć można powiedzieć, że nie poświęciły mu **należytej uwagi**. W celu przedstawienia pełniejszego obrazu sytuacji dodam, że Trybunał Konstytucyjny w tym samym wyroku stwierdził w odniesieniu do kilku innych kwestii, że zgadza się z poglądami wyrażonymi we wcześniejszym orzecznictwie.

W tym kontekście chciałbym również dodać, że Wielka Izba w niniejszej sprawie milcząco odchodzi od wcześniejszego orzecznictwa Trybunału, w którym podkreślano, że art. 6 nie przyznaje dostępu do sądu uprawnionego do unieważnienia ustawodawstwa. Temu milczącemu uchyleniu nie tylko nie towarzyszy żadne przekonujące wyjaśnienie, ale nawet nie wskazano, na czym polega brak zgody na wcześniejsze orzecznictwo.

4.5. *Inne szczegółowe argumenty prawne*

4.5.1. W paragrafie 299 większość ocenia zaskarżone przepisy w następujący sposób:

"Sekcja 6 ustawy zmieniającej z 2017 r. nie może być uznana za taki instrument, ponieważ była skierowana do konkretnej grupy piętnastu wyraźnie identyfikowalnych osób - sędziowskich członków KRS wybranych na podstawie poprzedniej regulacji, w tym skarżącego - a jej podstawowym celem było usunięcie ich z miejsc w tym organie. Była to jednorazowa zmiana ustawowa, która zakończyła *ex lege* konstytucyjnie przewidzianą kadencję sędziowskich członków KRS".

Kwestia ustaw mających zastosowanie do pojedynczych przypadków jest bardzo złożona (zob. np: J. Lege, "Verbot des Einzelfallgesetzes", in D. Merten, H.-J. Papier (eds), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2009, pp. 439-492). Problem z podejściem przyjętym przez większość polega na tym, że wszelkie przepisy przejściowe mają zwykle zastosowanie do grupy osób, które można jednoznacznie zidentyfikować. Krytyka, która została rozwinięta w uzasadnieniu bez żadnych dalszych kwalifikacji czy niuansów, podważa wszelkie przepisy przejściowe. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na poglądy wyrażone przez Komisję Wenecką i Dyрекcję Generalną Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy, przyjęte w odniesieniu do projektów ustawodawczych w Mołdawii (Urgent Joint Amicus Curiae Brief of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on Three Legal Questions Concerning the Mandate of Members of Constitutional Bodies, Opinion No. 1003/2020, § 36):

"Komisja [Wenecka] wskazała, że ustawy, których skutki są skierowane przeciwko konkretnej osobie (tzw. ustawy *ad hominem*), są sprzeczne z zasadą rządów prawa [przypis pominięty]. Podobne podejście zostało utrzymane przez ETPCz [przypis pominięty]. W istocie *ad hominem* oznacza odnoszący się do osoby, skierowany

bezpośrednio do osoby, związany lub powiązany [sic] z konkretną osobą lub przeciwko niej. Wracając do obecnego kontekstu i pytania postawionego przez Trybunał Konstytucyjny, wydaje się, że proponowana zmiana nie jest skierowana przeciwko konkretnej osobie (A lub B), lecz dotyczy jedynie członków sprawujących urząd w okolicznościach przejścia, niezależnie od ich indywidualnej osobowości; nie odnosi się do przyczyny związanej z konkretną osobą. Potwierdza to fakt, że wyraźnie przewidziano możliwość pozostania na stanowisku obecnych członków świeckich, pod warunkiem ich poparcia przez większą większość niż rządząca."

4.5.2. Większość, w paragrafie 270, argumentuje to w następujący sposób:

"W związku z tym argument Rządu, że zgodnie z polskim prawem nie istnieje prawo do sprawowania władzy publicznej, nie ma większego znaczenia, ponieważ skarżący nie domaga się takiego prawa. Domaga się on raczej prawa do pełnienia kadencji, na którą został wybrany zgodnie z prawem."

Argument Rządu wymagałby innej odpowiedzi. Rozróżnienie pomiędzy wykonywaniem władzy publicznej a pełnieniem funkcji przez całą kadencję nie ma sensu w kontekście niniejszej sprawy, ponieważ oba te elementy są ze sobą nierozzerwalnie związane. Członkostwo w Krajowej Radzie Sądownictwa idzie w parze z wykonywaniem władzy publicznej. Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa nie są w niej obecni po to, by pełnić swoją funkcję przez całą kadencję, lecz po to, by sprawować władzę publiczną. Gdyby Parlament postanowił pozbawić urzędujących członków jedynie prawa do głosowania, nie odwołując ich z Rady, nie rozwiązałoby to problemu podniesionego przez wnioskodawcę.

4.5.3. Pogląd (wyrażony w pkt 279), że członkowie Krajowej Rady Sądownictwa mogą być wybierani na kadencję krótszą niż cztery lata, jest problematyczny z punktu widzenia Konstytucji, która stanowi, że jej członkowie muszą być wybierani na cztery lata. Każdy wybrany na taką krótszą kadencję mógłby próbować twierdzić, powołując się na niniejszy wyrok, że ograniczenie to jest niezgodne z Konstytucją.

5. Test *Eskelinena* zastosowany w niniejszej sprawie

5.1. W tym przypadku większość zdecydowała się podejść do sprawy na podstawie testu *Eskelinena*. Takie podejście budzi kilka zastrzeżeń.

5.2. Po pierwsze, jak wspomniano powyżej, najważniejsza kwestia prawna pojawiająca się w niniejszej sprawie, a mianowicie pytanie, czy art. 6 przyznaje dostęp do sądu uprawnionego do unieważniania prawa pierwotnego, pozostała nierozwiązana. Całe rozumowanie rozwija się tak, jakby sprawa dotyczyła dostępu do sądu uprawnionego do stosowania prawa.

Po drugie, kryteria *Eskelinena* zostały opracowane w celu oceny ograniczeń dostępu do sądu uprawnionego do orzekania w sporach dotyczących stosowania prawa, a nie jego treści. Kryteria te nie są w ogóle przystosowane do rozstrzygania kwestii dotyczących sądowej kontroli ustawodawstwa pierwotnego. Zarówno pisma procesowe stron, jak i

uzasadnienie zawierają niejasność co do zakresu kompetencji sądu, do którego należy się zwrócić. W szczególności nie jest jasne, w jaki sposób dostęp do sądu uprawnionego do kontroli środków stosowania prawa jest powiązany z prawem dostępu do sądu uprawnionego do kontroli ustawodawstwa i dlaczego wykluczenie dostępu do pierwszego z nich miałoby być istotne dla oceny wykluczenia dostępu do drugiego. W tych okolicznościach bardzo trudno jest zrozumieć i podążać za logiką tego rozumowania.

Po trzecie, odpowiedź na drugie pytanie w ramach testu *Eskelinena* zakłada, że dostęp został wykluczony. Nie ma sensu sprawdzać, czy wykluczenie jest uzasadnione, jeśli nie ma pewności, że w ogóle ma miejsce.

Po czwarte, jak wspomniano powyżej, ograniczenia w dostępie do sądu uprawnionego do rozpatrzenia skarg podniesionych przez skarżącego zostały wprowadzone na długo przed reformami sądownictwa, które rozpoczęły się w 2015 roku. Cała ocena późniejszych reform jest całkowicie nieistotna z punktu widzenia odpowiedzi na pytanie, czy ograniczenia te są uzasadnione. Zasadność wcześniejszych ogólnych ograniczeń w dostępie do sądu nie może zależeć od zasadności późniejszych reform sądownictwa. Gdyby późniejsze reformy były zgodne z zasadami państwa prawa, ocena zasadności ograniczeń w dostępie do sądu byłaby taka sama. Ponadto, kwestią istotną dla opinii publicznej jest ogólne pytanie, czy takie ograniczenia dostępu do sądu są dopuszczalne na podstawie Konwencji i na jakich warunkach, a nie pytanie szczegółowe, na które większość próbuje odpowiedzieć, a mianowicie pytanie, czy ograniczenia dostępu do sądu wprowadzone w Polsce przed 2015 r. były nadal dopuszczalne w wąskim kontekście reform sądownictwa przeprowadzonych od 2015 r.

Po piąte, w paragrafie 264 większość wyraża następujące poglądy:

"Byłoby błędem zakładać, że sędziowie mogą stać na straży rządów prawa i realizować postanowienia Konwencji, jeśli prawo krajowe pozbawia ich gwarancji wynikających z artykułów Konwencji w sprawach bezpośrednio dotyczących ich indywidualnej niezależności i bezstronności (zob. *Bilgen*, § 79, oraz *Broda i Bojara*, § 120, obie cytowane powyżej)".

I dalej w paragrafie 302:

"Trybunał powtarza, że sędziowie mogą stać na straży rządów prawa i realizować postanowienia Konwencji tylko wtedy, gdy prawo krajowe nie pozbawia ich gwarancji wymaganych przez Konwencję w odniesieniu do kwestii bezpośrednio dotyczących ich indywidualnej niezależności i bezstronności (zob. paragraf 264 powyżej)".

Następnie w paragrafie 327:

"Członkowie władzy sądowniczej powinni korzystać - podobnie jak inni obywatele - z ochrony przed arbitralnością ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej, a tylko nadzór niezależnego organu sądowego nad legalnością środka takiego jak usunięcie ze stanowiska może sprawić, że taka ochrona będzie skuteczna (zob. *mutatis mutandis*, *Kövesi*, § 124, i *Bilgen*, § 79, oba cytowane powyżej)".

Z tych cytatów wynika, że z jednej strony większość stosuje test *Eskelinena*, a z drugiej wyjaśnia, że test *Eskelinena* nie ma zastosowania w sprawach bezpośrednio dotyczących niezawisłości sędziowskiej, ponieważ w każdym przypadku ograniczenia dostępu do sądu w tej dziedzinie są *per se* niedopuszczalne. Innymi słowy, cały test *Eskelinena* staje się bezprzedmiotowy w odniesieniu do sędziów. Jeśli tak, to wszelkie rozważania na temat zasadności reform sądownictwa w Polsce stają się jeszcze bardziej nieistotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Rozważania te mogą jednak powodować niejasności co do zakresu, w jakim ogólne zasady, na które powołano się w niniejszej sprawie, mają uniwersalne zastosowanie, a w jakim mają zastosowanie w konkretnym kontekście reform przeprowadzonych w Polsce od 2015 r.

6. Skutki prawne wyroku

6.1 Biorąc pod uwagę warunkowy charakter naruszenia Konwencji stwierdzonego w niniejszej sprawie na podstawie pism procesowych Rządu oraz uwzględniając fakt, że Wielka Izba nie jest pewna, czy dostęp do sądu został rzeczywiście wykluczony w prawie krajowym, nie jest jasne, czy pozwane Państwo musi podjąć jakiegokolwiek środki ogólne w celu wykonania niniejszego wyroku.

6.2. Wyroki Trybunału wywołują skutki *erga omnes*. Niniejszy wyrok opiera się na dorozumianym założeniu, że art. 6 przyznaje dostęp do sądu uprawnionego do kontroli i unieważniania środków ustawodawczych dotyczących niezawisłości i bezstronności sędziowskiej. Jeśli dobrze rozumiem to rozumowanie, wszystkie Wysokie Układające się Strony powinny wprowadzić nie tylko mechanizm sądowej kontroli prawa pierwotnego i wtórnego w sprawach dotyczących niezawisłości i bezstronności sędziów, ale także zapewnić sędziom otwarty dostęp do takiej kontroli.

7. Wnioski

7.1. Początkowo prawa indywidualne były rozumiane jako uprawnienia chroniące jednostki przed działaniami władzy publicznej. Osoba mogła domagać się praw indywidualnych wobec władzy publicznej, ale nie mogła się ich domagać podczas sprawowania władzy publicznej. Zgodnie z tradycyjnym podejściem, jak stwierdzono powyżej, niezawisłość sędziowska jest kwestią rozwiązań instytucjonalnych: podziału władzy oraz systemu kontroli i równowagi w stosunkach międzyinstytucjonalnych.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 6 zaczął mieć zastosowanie do sporów publicznoprawnych między posiadaczami władzy państwowej, pośrednio przekształcając je w kwestie interesu prywatnego. Niektórzy posiadacze władzy publicznej mogą obecnie kumulować, w odniesieniu do

tych samych działań lub sytuacji, zalety zarówno władzy publicznej, jak i praw indywidualnych, występując zarówno jako posiadacze władzy, jak i posiadacze praw (zob. w szczególności moje opinie odrębne załączone do wyroków w sprawie *Baka przeciwko Węgrom* [GC], nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r.; *Szanyi przeciwko Węgrom*, no. 35493/13, 8 listopada 2016 r.; *Selahattin Demirtaş przeciwko Turcji (nr 2)*, nr 14305/17, 20 listopada 2018 r.; oraz *Broda i Bojara*, cyt. powyżej). Jeśli - wraz z rozwojem orzecznictwa - niezawisłość sędziowska staje się w coraz większym stopniu indywidualnym prawem sędziego, wówczas wykonywanie władzy sądowniczej i dyskrekcja sędziowska stają się chronione prawami człowieka. We współczesnym prawie zaciera się podstawowe rozróżnienie między jednostką a organami państwowymi, a tym samym kwestionowana jest cała koncepcja praw jednostki. W rezultacie rządy prawa ulegają erozji. Niniejszy wyrok przyczynia się do wzmocnienia tej tendencji.

7.2. Po drugie, niniejsza sprawa pokazuje, że erozja rządów prawa na poziomie krajowym może skazić - na wiele różnych sposobów - rządy prawa na poziomie ponadnarodowym i międzynarodowym. Wyrok w tej sprawie został wydany bez należytego uwzględnienia sprawiedliwości proceduralnej, a uzasadnienie nie spełnia rygoru metodologicznego wymaganego przez rządy prawa. Ponadto Trybunał uniknął jawnego odniesienia się do najbardziej fundamentalnej kwestii przedstawionej przez skarżącego, a mianowicie do pytania, czy art. 6 obejmuje dostęp do sądu uprawnionego do kontroli i unieważnienia prawa pierwotnego.

7.3. Wyrok ten nie jest przykładem najlepszych praktyk we wdrażaniu i utrzymywaniu praworządności.