



Warszawa, 20-03-2021

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Adam Bodnar**

**VII.511.51.2019.PF**

**Sędzia Robert Spano  
Prezes  
Europejskiego Trybunału Praw  
Człowieka  
F-67075 Strasbourg Cedex**

**Uwagi pisemne  
Rzecznika Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej  
w sprawie *Jan Grzęda przeciwko Polsce*  
(skarga nr 43572/18)**

1. Zgodnie z art. 44 ust. 3 lit. a, ust. 5 i 6 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (**ETPC**) oraz na podstawie decyzji Prezesa Wielkiej Izby (ECHR-LE14.8bP3mod), Rzecznik Praw Obywatelskich (**RPO**) pragnie przedstawić nowe uwagi dotyczące niniejszej sprawy.

**I. Uwagi ogólne**

2. Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnym, krajowym organem ochrony praw człowieka. W pełnej niezależności od innych organów państwowych stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela. W tym właśnie charakterze RPO zwraca się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w niniejszej sprawie toczącej się przed Wielką Izbą.

3. W trakcie swojej kadencji, od 2015 r., RPO z niepokojem obserwuje demontaż krajowych instytucji mających stać na straży prawa i wymierzać sprawiedliwość: Trybunału Konstytucyjnego (TK), Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), Sądu Najwyższego (**SN**), a także sądów powszechnych. Niezawisłość sędziowska jest w Polsce systemowo zagrożona, władze krajowe celowo wywierają bezprawną presję na całe sądownictwo, a niektórych sędziów poddają represjom, stosując środki dyscyplinarne, administracyjne i karne.

4. Krytycznie odnosząc się do szeregu zmian ustawodawczych i instytucjonalnych wprowadzanych do polskiego systemu sądownictwa, RPO konsekwentnie przedstawiał opinie wtedy, gdy zgłaszane były inicjatywy ustawodawcze oraz aktywnie uczestniczył w procesie legislacyjnym w Parlamencie. Obawy i rekomendacje Rzecznika były lekceważone, a zagrożenia prowadzące do podważenia zasad rządów prawa ignorowane. Analiza okoliczności prawnych i faktycznych zmian wprowadzonych w Polsce, wskazuje na **zamierzoną przez rząd strategię przejścia kontroli nad procesem powoływania sędziów krajowych**, a w konsekwencji wpływania na treść orzeczeń sądowych. W tym kontekście, wygaszenie *ex lege* kadencji dotychczasowych sędziów-członków KRS stanowiło element wspomnianej strategii. Przerwanie mandatu

dotychczasowych sędziowskich członków KRS miało umożliwić takie właśnie zmiany, które następnie zostały wprowadzone w życie.

5. Niniejsza sprawa dotyczy dwóch szczegółowych zagadnień. Po pierwsze, chodzi w niej o zapewnienie materialnej i proceduralnej ochrony przysługującego skarżącemu, na mocy prawa krajowego, prawa do pełnienia pełnej kadencji jako legalnie wybrany sędzia-członek KRS. Po drugie, sprawa ma ogromne znaczenie systemowe, ponieważ zmiany, które dotknęły skarżącego i 14 innych sędziów, obejmowały (bezprawną) rekonstrukcję, a następnie ponowne obsadzenie KRS, organu odpowiedzialnego za nominowanie osób na stanowiska sędziowskie i stanie na straży niezawisłości sędziowskiej. RPO skupi się przede wszystkim na tej ostatniej perspektywie.

6. Prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy jest jednym z najbardziej podstawowych praw człowieka, ponieważ gwarantuje korzystanie ze wszystkich innych praw i wolności, które jednostki mogą dochodzić przed sądami. W 2018 r. władze krajowe ponownie obsadziły KRS w sposób niekonstytucyjny. Uczyniono to celowo, na krótko przed rozpoczęciem procesu wyboru ponad czterdziestu nowych sędziów do Sądu Najwyższego. W rzeczywistości spodziewano się zaś, że wkrótce zwolni się jeszcze więcej stanowisk w SN w związku z przejściem w stan spoczynku sędziów tego Sądu, którzy osiągnęli nowo narzuconą granicę wieku emerytalnego wynoszącą 65 lat.<sup>1</sup>

7. Oczywistym zamiarem było wprowadzenie do Sądu Najwyższego osób powiązanych z władzą polityczną, które następnie w sposób orzeczniczy spełnią jej oczekiwania. Mając na uwadze to, że zmiany te dotyczyły najwyższego organu władzy sądowniczej, który sprawuje funkcję nadzorczą nad wszystkimi sądami powszechnymi w Polsce, w ich wyniku – podważona została skuteczność kontroli sądowej w Polsce. Tym samym, od tego czasu, ochrona praw jednostki jest w Polsce osłabiona.

8. Rzecznik uważa, że **wygaszenie trwającej kadencji członków KRS było arbitralne i niekonstytucyjne**. Podobnie, wybór przez Sejm nowych sędziowskich członków KRS naruszył zasady konstytucyjne. Obie te okoliczności, oceniane w świetle kryteriów ustalonych przez ETPC w wyroku *Ástráðsson*, stanowiły oczywiste naruszenia podstawowych reguł procedury powoływania sędziów, które nie mogły być skutecznie skontrolowane i naprawione na poziomie krajowym.<sup>2</sup> Skutkuje to: (a) utrzymującą się i rażącą wadą w składzie obecnej KRS, która prowadzi do ciągłego kwestionowania jej konstytucyjności oraz legitymacji do wydawania przez nią nominacji sędziowskich; (b) kwestionowaniem statusu sędziowskiego osób powołanych przez Prezydenta RP w następstwie aktu nominacyjnego KRS; oraz (c) wzbudzeniem wątpliwości co do ważności orzeczeń podejmowanych przez tych sędziów.

9. RPO stwierdza, że zgodnie z zasadą konstytucyjną, **sędziowscy członkowie KRS mają prawo do pełnej kadencji, do której byli uprawnieni w momencie wyboru**. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się zatem do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o rozważenie przyznania im właściwej ochrony na mocy Konwencji.

10. Typowe argumenty odwołujące się do zasady nieusuwalności sędziów, jeśli zasada ta jest traktowana bardzo ściśle, mogły być do tej pory uznawane za niemające bezpośredniego zastosowania do udziału sędziów w organie takim jak rada sądownictwa. RPO pragnie zatem przedstawić argumenty przemawiające za przyjęciem podobnego podejścia w szczególnym polskim kontekście i przyznaniem sędziom KRS **ochrony równoważnej (analogicznej) do ochrony zapewnianej sędziemu przed usunięciem z urzędu** (zob. sekcja III.1). Ochrona ta jest oparta na istocie misji KRS i jej konstytucyjnych obowiązkach jako strażnika niezawisłości sędziowskiej. Z jej powodu, status sędziów-członków KRS powinien gwarantować, że są oni zdolni do pełnego wywiązywania się z roli powierzonej im przez prawo.

11. Jeżeli propozycja ta nie zostanie przyjęta, Rzecznik chciałby zaproponować, aby Trybunał zamiast tego zastosował zasady dotyczące **ogólnej ochrony prawa dostępu do sądu urzędników służby cywilnej uznane w sprawie Vilho Eskelinen i inni**,<sup>3</sup> a potwierdzone w sprawie *Baka*,<sup>4</sup> i przyznał taką ochronę

<sup>1</sup> Zob. w tym kontekście wyrok TSUE z 24.06.2019 r., C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*; wyrok TSUE z 2.03.2021 r., C-824/18 A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa; pkt. 134.

<sup>2</sup> Zob. wyrok ETPC z 1.12.2020 r., *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*.

<sup>3</sup> Wyrok ETPC z dnia 19.04.2007 r., *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*.

sędziom-członkom KRS. Ogólne domniemanie ochrony, w związku z niespełnieniem przez Polskę testu *Eskelinen*, uzasadnia objęcie ochroną Konwencji wszystkich osób znajdujących się w sytuacji takiej, jak skarżący (zob. sekcja III.2).

## II. Ukształtowanie i obsadzenie KRS

### 1. Rola ustrojowa i konstytucyjna misja KRS

12. Konstytucja RP określa dwie zasadnicze funkcje Krajowej Rady Sądownictwa, z których każda wymaga niezależności i obiektywizmu tego organu. Po pierwsze, KRS przeprowadza konkursy na stanowiska sędziowskie i rekomenduje Prezydentowi RP poszczególne nominacje (art. 179 Konstytucji). Po drugie, Rada stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów; Konstytucja wyznaczyła ją na obrońcę ich niezawisłości (art. 186 ust. 1 Konstytucji).

13. Nie istnieje utrwalona norma prawa międzynarodowego zobowiązująca państwa do utworzenia rady sądownictwa, chociaż postulat jej utworzenia jest silnie zakorzeniony w przestrzeni prawnej Rady Europy. O ile państwa-strony EKPC nie są prawnie zobowiązane do powołania rady sądownictwa, to jednak, jeśli ją utworzą, powinny zapewnić, że będzie ona mogła pełnić rolę przypisaną takiemu organowi. Ponieważ podstawowym zadaniem i misją rady sądownictwa jest zapewnienie niezawisłości sędziów krajowych, aby je realizować, musi ona sama pozostać niezależna od pozostałych gałęzi władzy: ustawodawczej i wykonawczej.<sup>5</sup>

14. RPO podkreśla, że **jeśli ustanowienie rady sądownictwa ma mieć jakiegokolwiek znaczenie, państwo powinno zapewnić, aby była ona zdolna do wypełnienia celu swojego istnienia**. Z tego powodu rada powinna być wyposażona w uprawnienia adekwatne do powierzonej jej roli, a status organu, jak również jego członków powinien zapewniać możliwość realizacji ich misji. W związku z tym istotne jest, aby składała się ona z przeważającej większości sędziów wybranych przez samych sędziów,<sup>6</sup> a jej działalność nie budziła uzasadnionych wątpliwości co do jej legalności i niezależności. Wtedy, w konsekwencji, nie powinny się również pojawiać wątpliwości co do legalności, niezawisłości i bezstronności osób nominowanych przez KRS.<sup>7</sup>

### 2. Konstytucyjne zasady wyboru sędziów-członków KRS

15. Od momentu pojawienia się idei powołania rady sądownictwa w Polsce, za szczególnie ważny uznano prawidłowy sposób obsadzenia tego organu, tak by mógł on sprostać swojemu kluczowemu zadaniu. Temu zagadnieniu poświęcona jest zresztą większość przepisów konstytucyjnych dotyczących KRS. Skład osobowy KRS jest kształtowany na trzy różne sposoby: (a) są członkowie z urzędu: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Minister Sprawiedliwości; (b) jeden członek jest mianowany – to przedstawiciel Prezydenta RP; oraz (c) większość członków jest wybierana: 15 sędziów wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych; ponadto sześciu parlamentarzystów, tj. czterech wybranych przez Sejm i dwóch przez Senat (zob. art. 187 ust. 1 Konstytucji).

16. Zgodnie z powyższym, wszystkie trzy gałęzie władzy – ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza – są reprezentowane w KRS. Skład Rady odzwierciedla zatem konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władz, jednak z wyraźnym większościowym udziałem władzy sądowniczej (17 z 25 członków to sędziowie) oraz mniejszościowym udziałem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Do 2018 r. 15 sędziów-członków KRS było wybieranych przez samych sędziów. Taki mechanizm obsady KRS miał gwarantować niezależność

---

<sup>4</sup> Wyrok ETPC z 23.06.2016 r., *Baka przeciwko Węgrom*; zob. też wyrok ETPC z 25.09.2018 r., *Denisov przeciwko Ukrainie*.

<sup>5</sup> Zob. m.in. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, *Magna Carta Sędziów (zasady podstawowe)* z 17–19.11.2010 r., CM(2010)169-add2, pkt. 13.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pkt. 13.

<sup>7</sup> Por. wyrok TSUE z 19.11.2019 r., C-585/18, C-524/18 i C-525/18 A.K. *i inni (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, pkt. 138–139.

ustrojową i polityczną Rady od pozostałych władz i był uważany za podstawową przesłankę zdolności KRS do wypełniania jej kluczowej roli konstytucyjnej.

17. Wybór sędziów przez sędziów został wprowadzony od samego utworzenia tego organu w 1989 r.,<sup>8</sup> został utrzymany w Konstytucji z 1997 r., a także w kolejnych ustawach o Krajowej Radzie Sądownictwa z 2001 r.<sup>9</sup> i 2011 r.<sup>10</sup> Znalazł również potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. niżej, pkt II.4.1) i został zaakceptowany przez doktrynę jako prawidłowy sposób obsadzania rady sądownictwa.<sup>11</sup> Wymóg, aby co najmniej połowę składu rady sądownictwa stanowili sędziowie wybierani przez sędziów, został przyjęty także jako europejski standard.<sup>12</sup>

### 3. Zmiany ustawowe przyjęte w 2017 r.

#### 3.1. Przedwczesne wygaszenie kadencji sędziów-członków KRS w 2018 r.

18. Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>13</sup> wymusiła przedwczesne przerwanie czteroletniej kadencji sędziowskich członków KRS. Uczyniono to z oczywistym naruszeniem konstytucyjnej gwarancji pełnej kadencji (art. 187 ust. 1 Konstytucji).

19. Uzasadnienie projektu ustawy nie wykazało współmierności (proporcjonalności) między koniecznością wcześniejszego zakończenia kadencji sędziów KRS a celami, którym ma ona służyć. Dla przyjętego środka nie podano *de facto* żadnego uzasadnienia ani przez władzę wykonawczą, która zaproponowała nowe przepisy, ani przez ustawodawcę, który je uchwalił. **Władze krajowe nie wskazały żadnego obiektywnego interesu państwa, który wymagałby przerwania mandatu sędziów-członków KRS i tym samym podważenia jej niezależności.**

20. Przeciwny cel nie został wskazany. Innymi słowy, władza polityczna nie była w stanie obiektywnie uzasadnić wcześniejszego zakończenia kadencji wszystkich sędziów KRS. Środek ten należy zatem ocenić jako arbitralny. Co więcej, **zachowanie niezawisłości sądów i sędziów, na straży której ma stać KRS, leży w obiektywnym interesie państwa.** Dlatego też sam KRS powinien również spełniać wymóg niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ugruntowane orzecznictwo zarówno ETPC, jak i TSUE wskazuje, że niezawisłość sędziowska leży u podstaw prawa do skutecznej ochrony sądowej i prawa do rzetelnego procesu sądowego, stanowiących nieodłączny i integralny element rządów prawa.

21. W tym kontekście rząd polski usiłuje powołać się na wyrok TK w sprawie K 5/17, w którym TK uznał, że sędziowie-członkowie KRS powinni być wybierani na wspólną, zbiorową kadencję, a nie na kadencje indywidualne. RPO wskazuje, że orzeczenie to jest irrelevantne. Przyjęte w nim stanowisko miało charakter dyskrecjonalnej wykładni a zostało przyjęte przez wadliwy organ w celu spełnienia oczekiwań rządzącej większości (zob. sekcja II.4.2).

#### 3.2. Wybór sędziów-członków KRS przez Sejm

22. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. wprowadziła nowe regulacje dotyczące wyboru sędziowskich członków KRS. Wybór 15 sędziów, dotychczas wybieranych przez sędziów, został powierzony Sejmowi,

<sup>8</sup> Ustawa z 20.12.1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 1989 r., nr 73, poz. 435.

<sup>9</sup> Ustawa z 12.05.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2001 r., nr 100, poz. 1082.

<sup>10</sup> Ustawa z 27.07.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2011 r., nr 126, poz. 714.

<sup>11</sup> Zob. m.in. K. Grajewski, *Krajowa Rada Sądownictwa w świetle przepisów ustawy z 8 grudnia 2017 r. – zagadnienia podstawowe*, Krajowa Rada Sądownictwa 1/2018, s. 19–20, i tam cytowana literatura; P. Filipek, *The New National Council of the Judiciary and Its Impact on the Supreme Court in the Light of the Principle of Judicial Independence*, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, Vol. XVI, 2018, s. 179.

<sup>12</sup> Zob. stanowisko Komitetu Ministrów Rady Europy: „Nie mniej niż połowę członków takich rad powinni stanowić sędziowie wybrani przez samych sędziów ze wszystkich szczebli sądownictwa i z poszanowaniem pluralizmu wewnątrz sądownictwa.”, Zalecenie z 17.11.2010 r. w sprawie sędziów: niezawisłość, sprawność i odpowiedzialność, CM/Rec(2010)12, pkt 27; zob. też Magna Carta Sędziów (zasady podstawowe), pkt. 13; Europejska Sieć Rad Sądownictwa, Przewodnik po Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, październik 2018 r., s. 13; Międzynarodowa Komisja Prawników, Deklaracja z Tunisu w sprawie wzmocnienia rządów prawa i praw człowieka, marzec 2019 r., pkt. 16.

<sup>13</sup> Ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

a same wybory zostały przeprowadzone po przedwczesnym przerwaniu kadencji członków poprzedniej Rady. Oba te działania zostały dokonane z naruszeniem zasad konstytucyjnych, a zmiany te wywołały daleko idące konsekwencje.

23. Szczegółowe analizy i krytyczna ocena RPO wobec proponowanych regulacji były wielokrotnie przedstawiane w licznych wystąpieniach do organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, jednak nie zostały wzięte pod uwagę.<sup>14</sup> Ostatecznie władza ustawodawcza powierzyła sobie wybór nowych sędziów-członków na miejsce poprzednich, wykraczając poza uprawnienia przypisane jej *expressis verbis* w Konstytucji.

24. Konsekwencje zmian legislacyjnych przyjętych przez Parlament są bardzo poważne. Poprzez przedwczesne zakończenie kadencji sędziów-członków KRS, a następnie wybór nowych członków, **organy władzy ustawodawczej i wykonawczej przyznały sobie decydujący wpływ, a wręcz monopol, na skład KRS**, co jest sprzeczne z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Obecnie 23 z 25 członków KRS jest wybieranych lub mianowanych przez te dwie gałęzie władzy. Zamiast członków wybieranych przez środowisko sędziowskie, ustawodawca wybrał osoby, które w większości przypadków są powiązane z Ministrem Sprawiedliwości.<sup>15</sup> W rzeczywistości zrealizowano to, co Minister Sprawiedliwości powiedział w Senacie RP na temat wyborów do KRS i co zostało zaprotokołowane: „[m]yśmy zgłosili takich sędziów, którzy naszym zdaniem byli gotowi współdziałać w ramach reformy sądownictwa”.<sup>16</sup>

25. W konsekwencji pozasądowe gałęzie władzy **uzyskały nadmierny wpływ na wykonywanie zadań KRS i treść podejmowanych przez nią uchwał**. KRS utraciła zaś możliwość przyczynienia się do obiektywizacji procesu nominacji sędziowskich. Powołanie przez władze polityczne składu osobowego organu mającego chronić niezależność sądownictwa przed tymi właśnie władzami politycznymi – **czyni misję KRS w istocie niewykonalną**.

#### 4. Stanowiska orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego

##### 4.1. Wyrok z 18 lipca 2007 r. w sprawie K 25/07

26. Wykładnię, zgodnie z którą Konstytucja ustanawia zasadę wyboru sędziów do KRS przez samych sędziów, potwierdził Trybunał Konstytucyjny (TK). Uznał on, że sposób konstytucyjnego ukształtowania składu KRS gwarantuje niezależność tego organu. W 2007 r., w sprawie K 25/07, **TK wskazał, że Konstytucja jednoznacznie stanowi, iż członkami KRS są sędziowie wybierani przez sędziów**.<sup>17</sup>

##### 4.2. Orzeczenia w sprawach K 5/17 i K 12/18 wydane przez TK po przeprowadzeniu niezgodnych z Konstytucją zmian w jego składzie

27. Odmienne poglądy zostały następnie zaprezentowane w wyroku TK z 20 czerwca 2017 r., w którym Trybunał uznał, że samo określenie w Konstytucji, że KRS jest odrębnym organem, wystarcza do zagwarantowania jej niezależności (sprawa K 5/17).<sup>18</sup> Takie formalistyczne podejście jest w sposób oczywisty niewystarczające dla zagwarantowania rzeczywistej niezależności KRS.

28. Ponadto w sprawie K 5/17 TK uznał, że wybór sędziów-członków KRS na kadencję indywidualną (np. w wyniku uzupełnienia wakatów, który powstał w trakcie kadencji), a nie wspólną, jest niezgodny

<sup>14</sup> Zob. pismo do Ministra Sprawiedliwości z 1.02.2017 r., pismo do Marszałka Sejmu z 12.04.2017 r., opinia przedstawiona Marszałkowi Senatu z 11 grudnia 2017 r., opinie przedstawione Prezydentowi RP z 19.07.2017 r., 31.10.2017 r., 30.11.2017 r. i 19.12.2017 r.

<sup>15</sup> Spośród 15 wybranych członków Rady, aż 9 zostało powołanych przez Ministra Sprawiedliwości na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu w poprzedzającym okresie, 9 działało w komisjach lub zespołach Ministerstwa, a 4 było zatrudnionych w Ministerstwie, zob.: <https://oko.press/powiazania-z-ministrem-ziobra-ma-12-z-15-czlonkow-neo-krs-ujawniamy/> (dostęp: 18.03.2021 r.). Nowi członkowie KRS pozostawali więc w stosunku zależności lub osobistej wdzięczności od organu władzy wykonawczej.

<sup>16</sup> Zob. „Gazeta Wyborcza” z 15.01.2020 r., <https://wyborcza.pl/7,75398,25603501,mysmy-zglosili-ziobro-przypadkiem-zdradzil-co-jest-na-utajnionych.html> (dostęp: 18.03.2021 r.).

<sup>17</sup> Zob. wyrok TK z 18.07.2007 r., sprawa K 25/07, pkt. III.4.

<sup>18</sup> Wyrok TK z 20.06.2017 r., sprawa K 5/17, pkt. III.2.2.5.

z Konstytucją.<sup>19</sup> W okolicznościach tego konkretnego wniosku rozpatrywanego przez TK, zasadność takiego twierdzenia może być dyskusyjna, a przyjęta przez TK wykładnia Konstytucji nie jest oczywista. Gdyby takie orzeczenie pochodziło od prawidłowo powołanego sądu konstytucyjnego (zob. niżej), należałoby je uwzględnić, niemniej w tym konkretnym przypadku należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności.

29. *Po pierwsze*, w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się na ogół, że wyroki TK stwierdzające niekonstytucyjność przepisu prawnego mają skutek prospektywny. Utrata mocy obowiązującej przez taki przepis nie oznacza unieważnienia wcześniej istniejącego stanu rzeczy, nie prowadzi też do automatycznego wygaszenia wcześniejszych skutków prawnych. Z tego powodu **ówczesna kadencja członków KRS nie musiała zostać przerwana**. Mogli dokończyć swoją kadencję, a nowe regulacje zgodne z wyrokiem TK miałyby zastosowanie od następnych wyborów sędziów-członków KRS.

30. *Po drugie*, sprawa została wniesiona do TK przez Prokuratora Generalnego – a jednocześnie Ministra Sprawiedliwości, w czasie ostrego sporu polityczno-prawnego dotyczącego KRS. **Rzeczywistym celem wniosku było znalezienie pretekstu do umożliwienia radykalnej i w istocie niekonstytucyjnej zmiany** ustawowych reguł dotyczących składu i funkcjonowania KRS.

31. *Po trzecie*, **nie ma żadnego racjonalnego argumentu, aby kwestionować niezależność i bezstronność poprzedniej KRS tylko z tego powodu, że sędziowie-członkowie byli wybierani na kadencję indywidualną, a nie wspólną**. Wada, o ile w ogóle istniała, miała charakter techniczny i dotyczyła jedynie momentu rozpoczęcia kadencji sędziego-członka. Nie dotyczyła ani nieskazitelności charakteru, ani kompetencji zawodowych członków KRS. Nie podważała niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej; nie zwiększała ich oddziaływania na ten organ. Nie miało to żadnego wpływu na wykonywanie funkcji przez KRS. W konsekwencji, nie podważało nominacji sędziowskich rekomendowanych przez ówczesną KRS. Jest to sytuacja zasadniczo odmienna od tej, w jakiej znajduje się obecna KRS.

32. Przede wszystkim jednak **wyrok TK w sprawie K 5/17 powinien zostać pominięty przez ETPC, czy też jakkolwiek inny organ sądowy, z następujących powodów**.

33. *Po czwarte*, sprawa została rozpoznana przez skład orzekający Trybunału, w którym znajdowały się osoby nieuprawnione do orzekania, tj. powołane na stanowiska wcześniej prawidłowo obsadzone (tzw. „sędziowie-dublerzy”), co stwierdził sam Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 3 grudnia 2015 r. (sprawa K 34/15) oraz z 8 marca 2016 r. (sprawa K 47/15). Tym samym orzeczenie zostało **wydane przez organ, który nie spełnia wymogów „ustanowienia na mocy ustawy”**.

34. *Po piąte*, **w toku sprawy skład 5 sędziów, do którego sprawę przydzielono, poddany został manipulacji przez prezesa TK**. Leon Kieres, sędzia wybrany w 2012 r., został usunięty ze składu i zastąpiony przez samą Julię Przyłębską (Prezes TK). Podobnie, w miejsce Henryka Ciocha, Prezes TK wskazała Grzegorza Jędrejka. Nie podano żadnych powodów, dla których dokonano zamiany członków składu orzekającego. Decyzja Prezes TK była więc **całkowicie arbitralna i nie miała należytej podstawy prawnej**.

35. Wyliczone wyżej nieprawidłowości dyskwalifikują orzeczenie TK i pozbawiają je wszelkiej mocy prawnej. W związku z tym należy je uznać albo za *sententia non existens*, albo za orzeczenie nieważne *ex lege*.

36. To samo dotyczy kolejnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wydanego w sprawie K 12/18, który podtrzymał stanowisko ze sprawy K 5/17. Jest on dotknięty tymi samymi nieprawidłowościami, co poprzedni. Sprawa K 12/18 została wniesiona przez samą KRS i miała na celu jej własną legitymizację. Wniosek KRS z 22 listopada 2018 r. skierowany do Trybunału Konstytucyjnego był pozornym wnioskiem o kontrolę konstytucyjności ustawy o KRS. Jego rzeczywistą intencją było uzyskanie potwierdzenia własnego statusu i konstytucyjności zmian legislacyjnych dokonanych w odniesieniu do Rady. Pozorny charakter wniosku został przyznany nawet przez sam Trybunał.<sup>20</sup>

37. Sprawa została rozpoznana ponownie z udziałem osób nieuprawnionych. Co więcej, znów doszło do manipulacji w jej składzie: sędzia-sprawozdawca Jarosław Wyrembak został usunięty ze składu

<sup>19</sup> Sprawa K 5/17, pkt III.4.2.4.

<sup>20</sup> Wyrok TK z 25.03.2019 r., sprawa K 12/18, par. III.1.

orzekającego i zastąpiony przez Julię Przyłębską na ostatnim etapie rozpoznawania sprawy. Stało się to po przedstawieniu przez niego, podczas narady składu orzekającego nad ostatecznym orzeczeniem, stanowiska sprawozdawcy, które nie spełniało oczekiwań Prezes TK oraz po zapowiedzi zgłoszenia zdania odrębnego do orzeczenia większości.<sup>21</sup> Nowy sędzia-sprawozdawca tym razem zaprezentował stanowisko cieszące się uznaniem Prezes TK.

38. Opisane wyżej okoliczności wskazują na **istnienie utrwalonego schematu legitymizowania jednej wadliwej władzy przez inną wadliwą władzę**. Procedura kontroli konstytucyjności nie służy dziś ochronie Konstytucji, lecz utrzymaniu środków, które ją negują.

39. Rzecznik stwierdza, że obecny Trybunał Konstytucyjny nie spełnia już roli powierzonej mu przez Konstytucję. Był pierwszą instytucją, która została objęta bezprawnymi zmianami w latach 2015–2016. Podjęte wówczas działania pozbawiły TK charakteru sądu konstytucyjnego. Dzisiejszy Trybunał Konstytucyjny **nie gwarantuje rzeczywistej kontroli konstytucyjności prawa**. Ocenę tę podziela również Parlament Europejski<sup>22</sup> i Komisja Europejska.<sup>23</sup> Zamiast tego **TK jest wykorzystywany do legitymizowania działań niezgodnych z Konstytucją**. Odbywa się to poprzez wydawanie orzeczeń oczekiwanych przez rządzących lub wręcz „zamawianych” w wyniku odpowiednio skonstruowanych wniosków o wydanie orzeczenia.<sup>24</sup>

## 5. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

40. Kwestia sposobu wyboru sędziów-członków KRS i jego wpływu na niezależność tej instytucji stała się przedmiotem spraw rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), a następnie miała odzwierciedlenie w orzeczeniach polskiego Sądu Najwyższego.<sup>25</sup>

41. We wszczętej na podstawie art. 258 TFUE sprawie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, C-619/18 **Komisja przeciwko Polsce**, dotyczącej niezależności polskiego Sądu Najwyższego, TSUE orzekł, że można mieć wątpliwości co do niezależności sędziów-członków KRS, biorąc pod uwagę fakt, że nie są oni już wybierani przez innych sędziów, jak to miało miejsce wcześniej, lecz przez niższą izbę polskiego parlamentu.<sup>26</sup> W tym wyroku Trybunał stwierdził również, że Polska, przyjmując przepisy obniżające wiek przejścia sędziów SN w stan spoczynku, naruszyła ich gwarancje nieusuwalności i niezawisłości.

42. Następnie, w ramach trybu prejudycjalnego (art. 267 TFUE), Trybunał w Luksemburgu wydał przełomowy wyrok w sprawie C-585/18, C-624/18 i C-625/18 **A.K. i inni**.<sup>27</sup> Trybunał wskazał szereg czynników istotnych dla weryfikacji, czy KRS jest niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej, w tym: (1) skrócenie trwającej czteroletniej kadencji członków KRS; (2) zmianę sposobu wyboru na korzyść władzy ustawodawczej prowadzącą do zwiększenia liczby nominacji przez władze polityczne; (3) nieprawidłowości w procesie powoływania nowych członków; a także (4) faktyczny sposób, w jaki organ ten

---

<sup>21</sup> Fakty te przedstawił na piśmie Jarosław Wyrembak przed senacką Komisją Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (3.12.2019 r.). Upublicznił on swoje pisma do członków TK, w których opisał tę sytuację, a także inne nieprawidłowości w TK, zob.: <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/11474> (dostęp: 18.03.2021 r.).

<sup>22</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 17.09.2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską praworządności (COM(2017)0835 - 2017/0360R(NLE)), pkt. 15.

<sup>23</sup> Uzasadniony wniosek Komisji z 20.12.2017 r. zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską praworządności, COM(2017) 835 final, pkt. 90–109.

<sup>24</sup> Zob. S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wypowiedzi posłuszeństwo prawu Unii Europejskiej*, [w:] A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 820; M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny á rebours*, „Państwo i Prawo” 2020/5, s. 25 i nast.

<sup>25</sup> Wyroki SN z 5.12.2019 r., sprawa III PO 7/18, oraz z 15.01.2020 r., sprawy III PO 8/18 i III PO 9/18.

<sup>26</sup> Wyrok TSUE z 24.06.2019 r., C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce*, pkt. 100.

<sup>27</sup> Wyrok TSUE z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i inni (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*.



wykonuje swoje konstytucyjne obowiązki, a w szczególności, czy czyni to w sposób mogący podważyć jego niezależność w stosunku do władzy ustawodawczej i wykonawczej (pkt 143–144).

43. TSUE wskazał również, że udział organu takiego jak KRS w procesie powoływania sędziów może, co do zasady, przyczynić się do uczynienia tego procesu bardziej obiektywnym. Dzieje się tak jednak tylko pod warunkiem, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie (pkt 137–138). Tym samym, stopień niezależności KRS może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności (par. 139).

44. Ustalenia te zostały ostatnio potwierdzone przez TSUE w orzeczeniu w sprawie C-824/18 *A.B. i inni*, dotyczącym prawa do zaskarżenia uchwał KRS w procesie nominacyjnym do Sądu Najwyższego.<sup>28</sup> Co więcej, TSUE po raz pierwszy otwarcie stwierdził, że niezależność organu takiego jak KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej rodzi wątpliwości (pkt 130), wskazując m.in. na możliwość istnienia uprzywilejowanych więzów między członkami KRS a polską władzą wykonawczą (pkt 131).

45. Ponadto, z tego wyroku TSUE wynika jednoznaczny wniosek, że ograniczając, a następnie wyłączając możliwość zaskarżania uchwał KRS w sprawie nominacji do Sądu Najwyższego, polski ustawodawca działał w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań dokonanych do SN na podstawie uchwał KRS po ukonstytuowaniu jej w nowym składzie (pkt 138).

## 6. Wyroki i uchwały Sądu Najwyższego

46. Na podstawie powyższych wskazówek TSUE zawartych w wyroku w sprawie *A.K.*, oceny KRS po raz pierwszy dokonał polski Sąd Najwyższy w wyroku z 5 grudnia 2019 r. Skład trzech sędziów Sądu Najwyższego (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) uznał, że **Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem bezstronnym i niezależnym** (sygn. akt III PO 7/18). To samo stanowisko zostało następnie potwierdzone w dwóch kolejnych orzeczeniach tej samej Izby SN z 15 stycznia 2020 r. (sygn. akt III PO 8/18 i III PO 9/18), a także przez połączone izby Sądu Najwyższego w wiążącej uchwale z 23 stycznia 2020 r., która wdrożyła do polskiego prawa procesowego wyrok w sprawie *A.K.*<sup>29</sup>

47. Następnie, polskie władze krajowe podjęły intensywne wysiłki w celu zanegowania skutków tych orzeczeń Sądu Najwyższego poprzez działania ustawodawcze („ustawa kagańcowa”),<sup>30</sup> uchwalanie przeciwstawnych orzeczeń przez nowe izby Sądu Najwyższego,<sup>31</sup> występowanie do Trybunału Konstytucyjnego i uzyskiwanie jego przychylnego stanowiska (sprawy Kpt 1/20, U 2/20),<sup>32</sup> oraz zwiększanie presji na sędziów, aby nie podejmowali kontroli wskazanej przez TSUE.

48. Działania te potwierdzają, że proces: (a) eliminacji rzeczywistej kontroli konstytucyjności; (b) wcześniejszego zakończenia kadencji KRS i jej nowego składu; (c) powołania do Sądu Najwyższego w sposób oczywiście sprzeczny z prawem; (d) zmian w sądach powszechnych oraz (e) zaostrzenia reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej – był starannie zaplanowany co do kolejności i rodzaju podejmowanych działań.

49. Podsumowując, RPO stwierdza, że kompleksowe zmiany w systemie sądownictwa w Polsce doprowadziły do **wyłączenia wszelkich gwarancji mających na celu ograniczenie nadużyć lub arbitralnych działań podejmowanych przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą**. Mówiąc wprost: stworzona została alternatywna przestrzeń prawna, w ramach której rządząca większość może: uchylać niekonstytucyjne ustawy; bezprawnie powoływać członków Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu

<sup>28</sup> Wyrok TSUE z 2.03.2021 r., C-824/18 *A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*.

<sup>29</sup> Zob. uchwałę z dnia 23.01.2020 r. w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, [http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1\\_20.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20.pdf) (dostęp: 18.03.2021 r.).

<sup>30</sup> Ustawa z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r. poz. 190.

<sup>31</sup> Zob. m.in. uchwałę Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 8.01.2020 r., sprawa I NOZP 3/1.

<sup>32</sup> Postanowienie TK z 21.04.2020 r., sprawa Kpt 1/20; wyrok TK z 20.04.2020 r., sprawa U 2/20.



Najwyższego; czy też dyscyplinować i ścigać według własnego uznania tych, którzy wyrażają stanowiska niezgodne z jej oczekiwaniami.

### III. Ochrona członków KRS będących sędziami

#### 1. Równoważna ochrona sędziów-członków KRS przed usunięciem

50. Ochrona statusu sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa powinna być wywiedziona z ich statusu jako sędziów oraz kluczowej funkcji, jaką Konstytucja powierza KRS w zakresie ochrony niezawisłości sędziowskiej. Organ składający się w dużej mierze z osób, które same nie posiadają atrybutów, których ochronę mają zapewniać, nie może skutecznie przeciwdziałać ewentualnym zagrożeniom dla niezawisłości sędziowskiej. Koncepcja równoważnej (analogicznej) ochrony sędziów-członków KRS przed usunięciem z urzędu opiera się na **kumulatywnym uznaniu następujących elementów**:

51. *Po pierwsze*, Krajowej Radzie Sądownictwa, na mocy Konstytucji RP, powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Status tego organu oraz status jego członków musi **zapewniać możliwość realizacji tej misji**.

52. *Po drugie*, poprzez wykonywanie szczegółowych kompetencji KRS **ma bezpośredni wpływ na status sędziów**. KRS uczestniczy w procesie nominacji i przyjmowania do zawodu, awansowania sędziów i ich przenoszenia do sądu wyższego szczebla, ich odwoływania i wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku. Niezbędne jest zatem zapewnienie, aby w tym miejscu struktury państwa, nie wystąpiła luka w ochronie niezawisłości sędziów.

53. *Po trzecie*, **niezawisłość sędziów podlega ochronie bezwzględnej**. Państwo nie może w nią ingerować w żadnym wypadku. Nie powinno być przypadków, w których sędzia może pozostawać „zawisły”, tj. uzależniony od organów władzy politycznej.

54. *Po czwarte*, **niezawisłość sędziów jest niepodzielna**. Osoby sprawujące urząd sędziego powinny być chronione w każdej sytuacji działalności publicznej, do której są powołane na mocy prawa jako sędziowie. Skoro osoba pełni funkcje powierzone jej przez prawo jako sędziemu, to należy jej zapewnić ochronę właściwą sędziemu w pełnym zakresie wykonywania służby publicznej.

55. *Po piąte*, zgodnie z wymogiem minimum, większość członków rady sądownictwa powinni stanowić sędziowie – ma to **zapewnić decydujący głos w radzie sądownictwa osobom posiadającym przymiot niezawisłości**. Z tego powodu ich niezawisłość powinna być w równym stopniu zagwarantowana w zakresie ich udziału i działalności w Radzie.

56. RPO nie twierdzi, że istnieje jednolity model rady sądownictwa, rozwiązania w różnych krajach mogą się różnić. Jednak w polskim kontekście, w świetle elementów przedstawionych powyżej, członkowie Krajowej Rady Sądownictwa powinni mieć zapewnioną taką ochronę.

57. W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej wykracza poza wąsko rozumiane pojęcie orzekania. Obejmuje ona proces wykładni prawa, zarządzanie procesem orzekania (np. wyznaczanie terminów rozpraw), a „odnosi się również do aktywności sędziego realizowanej w charakterze osoby zaufania publicznego, powołanej w skład organów pozasądowych”.<sup>33</sup> Uprawnionym jest przyjęcie, że sędziowie sprawują swój urząd także wtedy, gdy wykonują inne powierzone im obowiązki i kompetencje, a przy tym nie jako osoby prywatne, lecz jako funkcjonariusze publiczni.<sup>34</sup>

58. Wymóg, aby rada sądownicza była obsadzona w całości lub przynajmniej w przeważającej części przez sędziów, opiera się na założeniu, że **sędziowie wnoszą do rady swoją prawość, zewnętrzną i wewnętrzną niezależność**. Jeżeli działalność rady sądowniczej i rzeczywista zdolność do wypełniania jej zadań zależy od osobistych cech jej członków, a w szczególności od ich statusu sędziowskiego, powinni oni

<sup>33</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *Artykuł 178 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 1016–1017; B. Naleziński, *Artykuł 178 Konstytucji*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 535.

<sup>34</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *op. cit.*, pkt 47.

mieć zapewnione odpowiednie gwarancje również wtedy, gdy działają w organie takim jak rada sędziowska.

59. Koncepcja niepodzielności niezawisłości sędziego legła u podstaw przełomowego wyroku TSUE w sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, w którym Trybunał w Luksemburgu uznał, że unijna ochrona niezawisłości sędziowskiej rozciąga się na obszary pozaunijne, wystarczy, że sędzia może potencjalnie orzekać w sprawach z elementem unijnym.<sup>35</sup> Idea leżąca u podstaw koncepcji TSUE w sprawie *sędziów portugalskich* powinna być stosowana odpowiednio w niniejszym przypadku.

60. RPO uważa, że rozwój koncepcji niepodzielności niezawisłości sędziów inspirowane i uzasadnia uznanie, że **ochrona niezawisłości sędziowskiej powinna obejmować wszystkie sytuacje, w których dana osoba występuje w charakterze sędziego**, niezależnie od tego, czy orzeka, czy też wykonuje inne obowiązki publiczne powierzone przez prawo. Rozszerzenie gwarancji niezawisłości na szerszą sferę działalności publicznej osób pełniących funkcję sędziego zapobiega ryzyku, że – mówiąc obrazowo – tego samego dnia sędziowie będą działać w dwu niedających się pogodzić sytuacjach: zachowania niezawisłości i jej braku.<sup>36</sup>

## 2. Sądowa ochrona prawa sędziów-członków KRS do pełnej kadencji (*test Eskelinen*)

61. Jak już wskazano powyżej, alternatywą dla rozszerzenia gwarancji niezawisłości na sędziów-członków KRS jest przyznanie im europejskiej ochrony w postaci prawa do sądu, uznanej przez ETPC w ramach linii orzeczniczej *Eskelinen*. Kwestią wstępną przy określaniu praw sędziów-członków KRS w tym kontekście jest ustalenie, czy na gruncie prawa krajowego istnieje prawo jednostki do zachowania mandatu do końca kadencji.

62. Członkowie KRS mają konstytucyjne prawo do czteroletniej kadencji (art. 187 ust. 3 Konstytucji). Przyczyny przedterminowego wygaśnięcia mandatu sędziego-członka określa ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Należą do nich zwykłe przyczyny, np. śmierć, zrzeczenie się mandatu, niektóre przypadki awansu sędziowskiego, wygaśnięcie albo rozwiązanie stosunku służbowego sędziego, przejście lub przeniesienie w stan spoczynku.<sup>37</sup> Jest to ściśle określona lista enumeratywna; mandat sędziego-członka KRS nie może zostać przerwany z innych przyczyn.

63. W związku z powyższym, **zgodnie z prawem krajowym, sędzia-członek KRS, po wyborze na to stanowisko, ma prawo do pełnej, czteroletniej kadencji, chyba że spełnione są warunki przewidziane w przepisach obowiązujących w chwili wyboru, uzasadniające wygaśnięcie mandatu**. Nowe przepisy nie mogą z mocą wsteczną uchylać prawa do pełnej, nieprzerwanej kadencji, wynikającego z przepisów obowiązujących w chwili wyboru.<sup>38</sup> Warto wskazać, że kwestią zasadności przerwania kadencji organu, który ma posiadać atrybut niezawisłości, nawet jeśli nie jest organem władzy sądowniczej, zajmował się TSUE. W sprawie C-288/12 *Komisja przeciwko Węgrom* Trybunał w Luksemburgu uznał, że takie przerwanie kadencji narusza prawo UE.<sup>39</sup> Stwierdzenie to można uznać za mające znaczenie, *mutatis mutandis*, w niniejszej sprawie.

64. Z kolei pytanie, czy prawo do pełnienia funkcji sędziego-członka KRS przez pełną kadencję rzeczywiście wchodzi w zakres „praw o charakterze cywilnym” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, wymaga odpowiedzi na podstawie testu *Eskelinen*.

65. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę, że wygaśnięcie mandatu sędziów-członków KRS wynikało ze zmiany wprowadzonej aktem ustawodawczym, który skrócił konstytucyjnie gwarantowaną czteroletnią kadencję. Miało skutek *ex lege* i nie wymagało przyjęcia żadnego aktu indywidualnego, który przesądzałby o wygaśnięciu mandatu sędziego-członka. W konsekwencji nie istniała żadna decyzja, czy to administracyjna, czy sądowa, od której możnaby się odwołać. Ustawa nie zakazywała zatem wprost

<sup>35</sup> Wyrok TSUE z 27.02.2018 r., C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, pkt. 40.

<sup>36</sup> Zob. też P. Wiliński, P. Karlik, *op. cit.*, pkt 49.

<sup>37</sup> Art. 14 (1) Ustawy o KRS.

<sup>38</sup> Zob. wyrok ETPC *Baka przeciwko Węgrom*, pkt. 100, 107 i 110; zob. też *mutatis mutandis* wyraźne stanowisko przyjęte przez TSUE: C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, pkt 76; wyrok TSUE z 5.11.2019 r., C-192/18 *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność sądów powszechnych)*, pkt 11.

<sup>39</sup> Wyrok TSUE z 8.04.2014 r., C-288/12, *Komisja przeciwko Węgrom*, pkt. 54.

zaskarżenia przedterminowego wygaśnięcia mandatu, ale przyjęty przez Parlament mechanizm w praktyce uniemożliwił skorzystanie z jakiegokolwiek formy dochodzenia praw na drodze sądowej.

66. Odwrócenie skutków przerwania kadencji mogło nastąpić jedynie w drodze kolejnej zmiany ustawodawczej, na którą sędziowie-członkowie KRS nie mieli wpływu, lub w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność przepisów ustawodawczych prowadzących do przerwania kadencji. Indywidualna (*in concreto*) kontrola konstytucyjności nie mogła być zainicjowana przez sędziów-członków KRS, gdyż warunkiem wniesienia skargi konstytucyjnej jest wyczerpanie drogi sądowej. Skoro sędziowie nie mogli zainicjować w Polsce żadnego postępowania sądowego w sprawie zarzucanego niekonstytucyjnego wygaśnięcia mandatu, to tym bardziej nie byli uprawnieni do wniesienia sprawy do Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, RPO pragnie przywołać poczynione powyżej uwagi dotyczące iluzorycznego charakteru kontroli konstytucyjności z uwagi na obecny skład i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego (zob. sekcja II.4.2.).

#### IV. Podsumowanie

67. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że **obecna Krajowa Rada Sądownictwa jest organem wadliwym, pozbawionym niezależności i obiektywizmu**. KRS miała być instytucjonalnym gwarantem zasady podziału władzy w odniesieniu do sądownictwa i powierzono jej ochronę niezawisłości sądów. Choć w KRS reprezentowane są władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza, władza polityczna nie miała zdobyć w niej dominującej pozycji, sprawiając że zadania KRS są niemożliwe do zrealizowania.

68. Analiza funkcjonowania KRS po jej ponownym obsadzeniu w 2018 r. dostarcza krytycznego wglądu w jej obecną sytuację.<sup>40</sup> W opinii Rzecznika, KRS nie wypełnia już konstytucyjnej roli strażnika niezawisłości sędziowskiej. Nie interweniuje w sprawach sędziów, wobec których stosowane są motywowane politycznie środki dyscyplinarne, administracyjne czy wreszcie karne. Pomimo posiadania odpowiednich prerogatyw w procesie legislacyjnym, Rada nie zajmuje się zagrożeniami dla niezawisłości sędziowskiej wynikającymi ze zmian w ustawodawstwie krajowym.

69. **Udział nowej KRS w procedurze nominacji sędziowskiej podważa efekt nominacji i pozbawia osoby powołane legitymacji niezbędnej do rozstrzygania sporów prawnych**. Rada stanowi poważne brzemienie dla polskiego wymiaru sprawiedliwości i niezawisłości sędziowskiej. Początkiem obecnej zapaści było, po pierwsze, przerwanie kadencji sędziowskich członków KRS, a po drugie, zasadnicza zmiana trybu wyboru członków KRS. **Wprowadzone z oczywistym naruszeniem Konstytucji RP i standardów europejskich, sprzeczne z prawem posunięcia zasadniczo zmieniły charakter KRS, pozbawiły ją niezależności i obiektywizmu, podporządkowały oczekiwaniom politycznym, a także uniemożliwiły rzeczywiste wypełnianie funkcji właściwych radzie sądownictwa**.

Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
/- podpisano elektronicznie /

---

<sup>40</sup> Zob. wyrok TSUE z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. *i inni*, pkt 144.