



Warszawa 21 grudnia 2023 roku

## **Stanowisko**

### **Ośrodka Badań Studiów i Legislacji**

### **Krajowej Rady Radców Prawnych**

**dotyczące uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w kontekście pozycji ustrojowej oraz funkcji Krajowej Rady Sądownictwa w demokratycznym państwie prawnym**

### **Uwagi wprowadzające**

1. 20 grudnia 2023 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej podjął uchwałę w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w kontekście pozycji ustrojowej oraz funkcji Krajowej Rady Sądownictwa w demokratycznym państwie prawnym.
2. Przedmiotowa uchwała - jak wynika z jej treści – podjęta została w celu przywrócenia Krajowej Radzie Sądownictwa zdolności do prawidłowej realizacji jej konstytucyjnych funkcji i zadań, poprzez doprowadzenie do stanu zgodnego z art. 187 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz z art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej.
3. Ponadto, zgodnie z intencją Sejmu Rzeczypospolitej, uchwała ta stanowi wykonanie wyroków Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stwierdzający zgodnie, że w obecnym składzie sędziowskim Krajowa Rada Sądownictwa nie spełnia konstytucyjnych i europejskich standardów organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
4. W związku z przywołanymi w uchwale standardami, wynikającymi z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, prawa europejskiego i międzynarodowego, a także wyrokami sądów polskich i europejskich, Sejm Rzeczypospolitej stwierdził, że uchwały Sejmu



Rzeczypospolitej Polskiej, podjęte w okresie od 6 marca 2018 r. do 12 maja 2022r, dotyczące wyboru przez Sejm członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów, podjęte zostały z rażącym naruszeniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

5. W następstwie powyższych ustaleń, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wezwał członków Krajowej Rady Sądownictwa, wybranych do jej składu wbrew Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, do niezwłocznego zaprzestania działalności w Krajowej Radzie Sądownictwa, gdyż działalność ta podważa porządek konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej.

### **Ocena uchwały przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych**

1. Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z zadowoleniem i pełną aprobatą przyjmuje fakt podjęcia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwały z dnia 20 grudnia 2023 r.
2. Utworzenie Krajowej Rady Sądownictwa w 1989 r. stanowiło bezpośredni wyraz idei odejścia od upolitycznienia wymiaru sprawiedliwości, charakterystycznego dla systemu totalitarnego okresu Polski Ludowej. KRS powołana została do ochrony fundamentalnej w demokratycznym państwie prawa zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Już w trakcie obrad „Okrągłego Stołu” przesądzono, że sędziów do KRS wybierać będą zgromadzenia ogółe sądów (sprawozdanie z posiedzenia podzespołu do spraw Reformy Prawa i Sądów z 17 marca 1989 r.). Także w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego bezdyskusyjnie stwierdzono, że powoływanie do KRS sędziów przez sędziów stanowi oczywisty warunek efektywnego realizowania przez KRS jej konstytucyjnego zadania strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów, gdyż jedynie przewaga prawdziwej reprezentacji sędziowskiej w tym organie zabezpiecza niezależność sądownictwa od władzy ustawodawczej i wykonawczej (Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXIV, listopad 1996 r.).
3. Fakt, iż KRS powołana została do ochrony fundamentalnej w demokratycznym państwie prawa zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wielokrotnie eksponował w



orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny zarówno w okresie przekształceń ustrojowych, jak i pod rządami obecnej Konstytucji (np. wyrok z 24 czerwca 1998 r, sygn. K 3/98).

4. 26 listopada 1991 r. Rzeczpospolita Polska stała się pełnoprawnym członkiem Rady Europy. Rada Europy była pierwszą demokratyczną organizacją europejską, do której Polska przystąpiła w następstwie przemian ustrojowych przełomu lat 80-tych i 90-tych ubiegłego wieku. Ratyfikując Europejską Konwencję Praw Człowieka, Rzeczpospolita Polska poddała się jurysdykcji Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Jest to o tyle istotne, że to właśnie Trybunał strasburski - na podstawie art. 6 Konwencji Praw Człowieka - zrekonstruował standard niezależności sądu i niezawisłości sędziowskiej. Trybunał wielokrotnie podkreślił, że warunkiem koniecznym zapewnienia niezawisłości sędziowskiej jest odseparowanie władzy sądowniczej od pozostałych władz. Jednym z warunków determinujących niezawisłość jest sposób powoływania sędziów, który musi przebiegać wyłącznie w oparciu o kryteria merytoryczne, a nie polityczne. Procedura powoływania sędziów nie może służyć zapewnieniu kontroli politycznej nad procesem orzekania, gdyż wówczas strony i uczestnicy postępowania nie mają pewności, czy organ rozpatrujący ich sprawę jest niezawisłym sądem.
5. Szczególnie spektakularny jest w tym zakresie wyrok z 12 marca 2019 r. (*Gudmundur Andri Astradsson przeciwko Islandii*), w którym Trybunał stwierdził, że rażące naruszenie prawa krajowego w procedurze wyboru sędziów uniemożliwia przyjęcie założenia, że sąd rozpoznający sprawę ustanowiony został zgodnie ze standardem demokratycznym, wiążącym niezależność sądów i niezawisłość sędziów z wymogiem utworzenia sądu w trybie ustawy. Jeżeli procedura powoływania sędziów nie daje rękojmi niezależności władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej, wówczas sędziowie powoływani w tym trybie nie korzystają z domniemania atrybutu niezawisłości.
6. Na poziomie prawa UE, szczególne znaczenie ma art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym, państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia osobom, znajdującym się pod jurysdykcją prawa wewnętrznego skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.
7. W tym zakresie, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu sformułował fundamentalne warunki realizacji wskazanego wyżej wymogu w kilku orzeczeniach, m. in.



w wyroku z 27 lutego 2018 r., C-64/16 (*Associação Sindical przeciwko Tribunal de Contas*).

8. Nowelizacja ustawy o KRS, uchwalona 8 grudnia 2017 r. pomimo sprzeciwu środowisk prawniczych, znaczącej części obywateli oraz instytucji europejskich, pozbawiła środowiska sędziowskie wpływu na wybór sędziów do KRS. Zgodnie z jej postanowieniami, wyboru sędziów do KRS dokonywać mieli posłowie, *ergo* politycy rządzącej większości sejmowej. O rzekomej zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej takiego rozwiązania świadczył miała literalna wykładnia art. 187 pkt 2 Konstytucji, w którym ustrojodawca nie wskazał *expressis verbis* kto ma dokonywać wyboru sędziów do KRS. Tymczasem w świetle wykładni systemowej i celowościowej, ale także językowej, przepis art. 187 pkt 2 Konstytucji zakłada wybór sędziów do KRS przez środowiska sędziowskie. Gdyby bowiem ustrojodawca dopuszczał możliwość wyboru sędziów do KRS przez Sejm, wówczas wyraźnie ująłby to we wskazanym przepisie.
9. Tym samym nowelizacja ustawy o KRS rażąco naruszyła utrwalony w polskim ustroju demokratycznym standard niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ustawa ta pogwałciła fundamentalne zasady polskiego ustroju: zasadę podziału władzy i równoważenia się władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji); zasadę niezależności sądów (art. 173 Konstytucji); zasadę niezawisłości sędziów (art. 178 Konstytucji). W konsekwencji podważyła fundamentalne prawo do sądu, określone w Konstytucji (art. 45 ust. 1), Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 6) oraz Karcie Praw Podstawowych UE (art. 47).
10. Praktyka wyboru sędziów do KRS poprzedniej i obecnej kadencji potwierdziła, że zmiana ustawy o KRS przeprowadzona została w zły, a nawet najgorszej wierze – do KRS weszli wyłącznie sędziowie rekomendowani nie tyle przez Sejm, co przez rządzącą koalicję, nie mający poparcia środowisk sędziowskich, a jedynie świadectwo partyjnej lojalności, wystawione przez Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobrę. W efekcie – miast realizować konstytucyjny obowiązek stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej - KRS przystąpiła do realizacji interesów partii rządzących, włączając się tym samym w proces dewastacji polskiej praworządności. Partyjne rekomendacje, a także personalne sympatie i antypatie stały się jedynym kryterium opiniowania przez KRS kandydatów na sędziów (np. wypowiedzi K. Pawłowicz w toku procedur opiniowania



kandydatów w poprzedniej kadencji KRS). Wybór sędziów do KRS przez polityków, a w konsekwencji tego wyboru praktyka jej funkcjonowania doprowadziły do tego, że KRS stał się atropą i anty-tezą organu, o którym stanowi art. 186 ust. 1 Konstytucji.

11. Proces systemowej dewastacji standardów praworządności, w zakresie dotyczącym funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości zapoczątkowany nowelizacją ustawy o KRS z 8 grudnia 2017 r., spotkał się z jednoznacznie negatywną oceną instytucji i sądów europejskich oraz sądów krajowych.
12. Na poziomie funkcjonowania Rady Europy, ważnym głosem stała się **Opinia Komisji Weneckiej [Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo] z 11 grudnia 2017 r. na temat zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa**: „Wybór 15 członków rady spośród sędziów przez Sejm, w połączeniu z natychmiastowym przerwaniem kadencji obecnych członków KRS, prowadził będzie do zwiększenia upolitycznienia tego organu. Komisja rekomenduje powrót do rozwiązania, polegającego na wyborze kandydatów do KRS spośród sędziów przez same środowiska sędziowskie za pośrednictwem zgromadzeń ogólnych sędziów.”.
13. **W opinii z 27 czerwca 2019 r. Rzecznik Generalny TSUE** stwierdził, że sędziowie wybrani przez organ krajowy, mający stać na straży niezależności sądów, który z uwagi na ustrojowy model jego ukształtowania oraz sposób działania nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, nie spełniają wymogów niezawisłości sędziowskiej ustanowionych w art. 47 Karty Praw Podstawowych.
14. **W wyroku z 19 listopada 2019 r.** Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jednoznacznie stwierdził m. in., że wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiący integralny element sądenia, wchodzi w zakres prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych z prawa europejskiego. Zadaniem Sądu Najwyższego jest ustalenie – na podstawie wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych, m. in. w oparciu o sposób wyboru członków KRS oraz sposób, w jaki organ ten spełnia swoją konstytucyjną rolę – czy wymóg niezawisłości sędziów jest zachowany.
15. **W wyroku z 5 grudnia 2019 r. Sąd Najwyższy** stwierdził:



- 1) Obecna Krajowa Rada Sądownictwa nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów;
  - 2) Litera prawa nie ma decydującego znaczenia dla oceny, czy organ taki jak nowa KRS działa w sposób wystarczająco niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Liczy się praktyka i cały złożony kontekst otoczenia prawnego i faktycznego, w jakim dochodzi do wykonywania przez ten organ jego konstytucyjnych kompetencji;
16. Wykonując wyrok TSUE, Sąd Najwyższy w składzie trzech połączonych Izb (Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) podjął **23 stycznia 2020 r. uchwałę**, w której stwierdził:
- 1) Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.;
  - 2) Ten sam skutek dotyczy również sędziów sądów powszechnych lub wojskowych, powołanych na wniosek tak ukształtowanej KRS;
  - 3) Od wszystkich uchwał KRS w przedmiocie wskazania kandydatów na urzędy sędziowskie wpłynęły odwołania. Nie bacząc na to, KRS przedstawiła Prezydentowi RP wybranych kandydatów na stanowiska sędziowskie, w następstwie czego - mimo niezakończonych procedur kontroli sądowej uchwał KRS – Prezydent wskazanych kandydatów powołał;
  - 4) Wadliwość procedury wskazywania kandydatów na urząd sędziego przez KRS ma charakter strukturalny, powodując, iż organ ten nie może prawidłowo wykonywać swoich konstytucyjnych funkcji;
  - 5) Sędzia powołany przy udziale wadliwie utworzonej i wadliwie działającej KRS nie korzysta z domniemania niezawisłości.
17. W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 8 listopada 2021 r. (*Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, sygn. 49868/19 i 57511/19):
- 1) Powołanie sędziów przy udziale neo-KRS uzależnionej od polityków sprawia, że taki sąd nie jest sądem niezależnym „ustanowionym przez prawo”;



2) Konieczne jest szybkie powołanie nowej KRS, gdzie członków – sędziów wybierają sędziowie bez udziału władzy ustawodawczej i wykonawczej. Pogląd ten potwierdzony został w **wyroku 23 listopada 2023 r. (Wałęsa przeciwko Polsce, sygn. 50849/21)**.

17. Paradoksem jest, że KRS – konstytucyjnie zobowiązana do stania na straży niezależności sądów - ignoruje wyroki polskich sądów, wskazujących na bezprawność jej funkcjonowania. Jednocześnie, dotychczasowa praktyka funkcjonowania KRS po zmianach wprowadzonych w 2017 r. deprecjonuje rolę tego organu jako strażnika niezawisłości sędziowskiej. Niezawisłość jest bowiem funkcją kwalifikacji. Im ktoś dysponuje większymi kompetencjami, tym mniej podatny jest na naciski zewnętrzne. Tymczasem, w toku dotychczasowej procedury kwalifikacyjnej na stanowiska sędziowskie, KRS uwzględniała takie przesłanki jak, np. rekomendacja od biskupa, czy też deklarację o „podołaniu intelektualnym” w wykonywaniu obowiązków sędziego Sądu Najwyższego przez kandydata, który nigdy nie był zaangażowany w praktykę wymiaru sprawiedliwości w żadnym charakterze, a najważniejszym epizodem w jego CV jest członkostwo w partii Zbigniewa Ziobry.

18. O tym, jak bardzo obecna KRS odbiega od standardu konstytucyjnego świadczy również bierność i milczenie tzw. przedstawicieli sędziowskich w Radzie wobec oczywistych ataków na niezawisłość sędziów, zarówno przez ustawodawcę („ustawa kagańcowa”), jak i organy władzy wykonawczej (represjonowanie sędziów za stosowanie Konstytucji i prawa UE). Co więcej, rzekomi przedstawiciele środowisk sędziowskich w Radzie – w imię personalnej i politycznej lojalności wobec Ministra Sprawiedliwości – współuczestniczyli w represjonowaniu sędziów, składając wnioski o wszczęcie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów niezawisłych. Zamiast chronić i wspierać niezawisłość sędziowską, sędziowie w KRS kolaborowali z opresyjną władzą polityczną, mającą na celu podporządkowanie sądów i sędziów interesom partyjnym.

## Konkluzje

- 1. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 grudnia 2023 r., w zakresie w jakim stwierdza wybór sędziów do KRS z rażącym naruszeniem Konstytucji ma**

**charakter deklaracyjny, tj. stanowi wykonanie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej orzecznictwa sądów polskich i międzynarodowych, wskazujących, że w obecnym składzie „sędziowskim”, KRS nie spełnia wymogów konstytucyjnych i europejskich, dotyczących organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Tym samym, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że KRS w kształcie nadanym jej ustawą z 8 grudnia 2017 r. narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji) oraz zasadę podziału władzy i równoważenia się władz (art. 10 Konstytucji), a także zasady odnoszące się do odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji) i niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji).**

- 2. Przedmiotowa uchwała Sejmu Rzeczypospolitej nie kreuje nowego stanu prawnego, a jedynie potwierdza stan prawny, wynikający z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w odniesieniu do wynikających z niej standardów praworządności, pogwałconych zmianami ustawowymi z lat 2017 – 2023, a także determinowanych członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Europy oraz w Unii Europejskiej i wynikającym z tego faktu zobowiązaniem Rzeczypospolitej Polskiej do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji).**
- 3. W części postulatywnej, uchwała słusznie wzywa dotychczasowych członków KRS, wywodzących się ze środowisk sędziowskich, a wybranych do tego organu przez władzę polityczną, do rezygnacji z dalszego pełnienia obowiązków w tym organie, celem usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego, który m. in. wywołany został ich wyborem przez posłów, a przez to zakwestionowaniem podstawowej funkcji KRS jako organu niezależnego od władzy politycznej.**
- 4. Przedmiotowa uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stanowi dobrą podstawę dla podjęcia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dalszych działań naprawczych, zmierzających do zapewnienia KRS możliwości skutecznego realizowania jej konstytucyjnych obowiązków w sposób zgodny ze standardem konstytucyjnym i europejskim, m. in. poprzez doprowadzenie do wprowadzenia zmian ustawowych, postulowanych przez środowiska i organizacje sędziowskie, niezmiennie od ośmiu lat stojące na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.**





- 5. Należy również podkreślić, że stanowisko wyrażone w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 20 grudnia 2023 r. jest w pełni zbieżne z poglądami Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji, wyrażanymi konsekwentnie w licznych opiniach prawnych, formułowanych w latach 2017 – 2023.**

*Opracował dr hab. Sławomir Patyra, radca prawny*