

Warszawa, 7 czerwca 2022 roku

Szanowni Państwo

Ursula VON DER LEYEN

Przewodnicząca Komisji Europejskiej

Věra JOUROVÁ

Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej

Didier REYNDERS

Komisarz ds. wymiaru sprawiedliwości

Szanowni Państwo,

W imieniu niżej podpisanych polskich i międzynarodowych organizacji pozarządowych działających na rzecz rządów prawa oraz ochrony praw i wolności człowieka w Unii Europejskiej, czujemy się w obowiązku skierować do Państwa kolejny list otwarty w sprawie ostatnich wydażeń w polskim sądownictwie, oczekując od Komisji zdecydowanych i niezwłocznych działań.

Nasze poważne obawy budzi dalsze działanie Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), która na skutek zmian legislacyjnych zapoczątkowanych w 2017 roku utraciła przymiot niezależności. Funkcjonowanie KRS w jej obecnym kształcie, podporządkowanej władzy politycznej, godzi w gwarancje skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE), prawo do sądu ustanowionego ustawą (art. 47 Karty) oraz skuteczność procedury prejudycjalnej (art. 267 TFUE). W rezultacie swojej działalności KRS podważa zaufanie do polskich sądów, a przede wszystkim osłabia ochronę wartości rządów prawa, na której opiera się cała Unia (art. 2 TUE).

Nasze zasadnicze wątpliwości budzą (1) zmiana sposobu wyboru członków-sędziów KRS, (2) brak jej niezależności, (3) brak skutecznej procedury odwoławczej od decyzji KRS związanych z procesem powoływania sędziów lub asesorów sądowych oraz (4) dopuszczenie do rozstrzygania kwestii dotyczących wykładni lub stosowania prawa Unii przez „sądy”, w których składach zasiadają osoby nominowane przy udziale obecnej KRS.

Zmiana sposobu wyboru członków-sędziów KRS

Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym organem, którego zadaniem jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. KRS składa się z 25 członków: 15 sędziów, 6 przedstawicieli Sejmu i Senatu oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Ministra Sprawiedliwości i przedstawiciela Prezydenta RP. Główną rolą KRS jest udział w procesie powoływania i dalszego awansu sędziów i asesorów sądowych. KRS rozpatruje zgłoszenia na wolne stanowiska w sądach i wnioskuje do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołanie na urząd sędziego lub asesora sądowego. Od pozytywnej opinii KRS zależy obsadzenie każdego stanowiska sędziowskiego i asesorskiego w polskich sądach powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz w Sądzie Najwyższym.

W 2017 roku większość parlamentarna zmieniła przepisy dotyczące wyboru części członków KRS.¹ Do tamtej pory sędziowie-członkowie KRS byli wybierani przez samych sędziów. Jednak wraz ze zmianą przepisów, 15 sędziów-członków KRS wybiera Sejm spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej 25 innych sędziów lub 2 000 obywateli. Tym samym władza ustawodawcza zyskała wpływ na wybór 21 członków zasiadających w KRS. W opiniach do tej nowelizacji krajowe i międzynarodowe instytucje wskazywały, że taki tryb wyboru członków KRS doprowadzi do ograniczenia jej niezależności.² Dodatkowo, na legalność powołania KRS w nowym kształcie nadanym po 2017 roku wpłynęła również kwestia braku odpowiedniej liczby podpisów pod listami poparcia dla jednego z sędziów kandydujących do tego organu.³

Bez względu na rosnące wątpliwości co do legalności jej działania, w latach 2018–2022 KRS kontynuowała prace wnioskując o powołania na stanowiska sędziowskie i asesorskie. Ponadto, pomimo tego, że KRS odpowiedzialna jest również za stanie na straży niezależności sądów

1 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2018 r. poz. 3).

2 Komisja Wenecka, *Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts*, ODIHR, *OSCE/ODIHR concerned about decision undermining judicial independence in Poland*, Rzecznik Praw Obywatelskich, *RPO pisze do Prezydenta w sprawie jego projektów ustaw o Sądzie Najwyższym i KRS*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Prezydenckie ustawy o SN i KRS w Senacie*, Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, *Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” dotycząca prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*.

3 Zob. Forum Obywatelskiego Rozwoju, *Jawność wyborów do nowej KRS: publikacja list nie kończy sprawy*.

i niezawisłości sędziów, organ ten nie interweniował w najbardziej rażących przypadkach ataków na sędziów, w tym m.in. motywowanych politycznie postępowaniach dyscyplinarnych lub karnych, przenoszenia sędziów bez ich zgody do innych wydziałów sądów, zawieszenia sędziów w obowiązkach w reakcji na ich decyzje orzecznicze czy ataków na sędziów w mediach. Organ ten nie odnosił się również krytycznie do propozycji zmian ustawowych (w tym tzw. ustawy kagańcowej), które zagrażały niezależności sędziów. Ponadto zwracamy uwagę, że część decyzji KRS dotyczących obsady stanowisk w sądach opartych było o kryteria pozamerytoryczne, takie jak np. ocena stosunku kandydatów do aktualnych zmian w sądownictwie i związane z tym sympatie polityczne.⁴

Po upływie czteroletniej kadencji poprzedniej KRS, 12 maja 2022 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ponownie wybrał 15 członków KRS na nową kadencję. W tym gronie znajduje się 11 sędziów, którzy poprzednio zasiadali w tym organie, a część z nich uzyskała dzięki nowej KRS nominacje do sądów wyższych instancji lub została mianowana przez Ministra Sprawiedliwości na stanowiska prezesów lub wiceprezesów sądów.⁵

Brak niezależności KRS

Nieprawidłowości przy powoływaniu sędziów-członków KRS oraz brak jej systemowej niezależności były wielokrotnie akcentowane w m.in. orzecznictwie sądów krajowych i międzynarodowych trybunałów, w tym Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), oraz wystąpieniach instytucji międzynarodowych.

W wyroku z 19 listopada 2019 roku⁶ TSUE wyznaczył kryteria, na podstawie których sądy krajowe powinny dokonywać oceny niezależności KRS. W kolejnych orzeczeniach TSUE rozwijał ocenę działalności i niezależności KRS, aby w wyroku z 15 lipca 2021 roku uznać KRS za organ „którego niezależność od władzy politycznej budzi zastrzeżenia”.⁷ Z kolei Europejski

4 Dziennik Gazeta Prawna, *KRS przepytuje sędziów z poglądów. Niepokorni zostaną wyeliminowani*.

5 Sejm, *Krajowa Rada Sądownictwa*.

6 Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., *A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)* (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982).

7 Wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r., *Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)* (C-791/19, EU:C:2021:596).

Trybunał Praw Człowieka (ETPC) w szeregu orzeczeń wskazywał na wpływ sędziów wybieranych przez KRS w obecnym kształcie na ochronę prawa do rzetelnego procesu i prawo do sądu ustanowionego ustawą.⁸

Również sądy krajowe w swoim orzecznictwie krytycznie podchodziły do oceny niezależności KRS i jej funkcjonowania w obecnym kształcie. W uchwale trzech połączonych izb Sąd Najwyższy stwierdził, że KRS „nie jest organem niezależnym, lecz działa jako organ podporządkowany bezpośrednio władzy politycznej”.⁹ Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując sprawy z odwołania od uchwał KRS, stwierdził, że organ ten „nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów”.¹⁰

Co więcej, sądy krajowe innych państw członkowskich, w tym np. Sąd Okręgowy w Amsterdamie przy orzekaniu w sprawach obywateli Polski biorą pod uwagę wpływ funkcjonowania KRS w obecnym składzie na niezależność sądownictwa i orzeczenia wydawane przez polskie sądy w składach złożonych z sędziów powołanych przy udziale tego organu.¹¹

Wreszcie, brak niezależności KRS wpłynął również na jej postrzeganie przez międzynarodowe instytucje. Między innymi, w październiku 2021 r., organ ten został wykluczony ze struktur Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ECNJ).¹²

Brak skutecznej procedury odwoławczej od uchwał KRS

Kolejne nowelizacje ustawy o KRS doprowadziły do zniesienia skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS zawierającymi wnioski o powołanie na urząd sędziego lub asesora sądowego, co

8 Wyroki ETPC: z 22 lipca 2021 r., *Reczkowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 43447/19); z 8 listopada 2021 r., *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (skarga nr 49868/19 oraz 57511/19); oraz z 3 lutego 2022 r., *Advance Pharma sp. z o.o przeciwko Polsce* (skarga nr 1469/20).

9 Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2022 r. (BSA I-4110-1/20).

10 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 2021 r. (II GOK 7/18).

11 Wyrok TSUE z 22 lutego 2022 r., *Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim)* (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100).

12 ENCJ, ENCJ votes to expel Polish Council for the Judiciary (NCJ).

zostało potwierdzone w m.in. orzecznictwie TSUE.¹³ W świetle obecnie obowiązujących przepisów odwołanie od takiej uchwały składa się do Sądu Najwyższego, który rozpatruje je w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Niemniej, sama ta izba złożona jest w całości z sędziów mianowanych przy udziale obecnej KRS.

Co więcej, ustawodawca wyłączył całkowicie możliwość odwołania od uchwały zawierającej wnioski o powołanie na stanowisko sędziowskie w przypadku kandydatów do Sądu Najwyższego. W takim układzie sposób wyłaniania sędziów do najważniejszego sądu w kraju nie zapewnia, że Sąd Najwyższy składać się będzie z najlepszych kandydatów spełniających zarówno najwyższe kryteria merytoryczne, jak i etyczne.

W konsekwencji ukształtowanie procedury odwoławczej od uchwał KRS dotyczących powoływania sędziów lub asesorów sądowych nie gwarantuje, że sądy obsadzone przez osoby wyłonione w takich warunkach będą spełniały unijne wymogi niezawisłości i ustanowienia zgodnie z ustawą. Taka procedura jest sama w sobie sprzeczna z wymogami skutecznej ochrony sądowej.

Dopuszczenie do rozstrzygania spraw dotyczących wykładni lub stosowania prawa Unii osób powołanych przy udziale KRS

Obecnie szacuje się, że ok. 1/5 osób orzekających w polskich sądach została powołana na urząd sędziego lub asesora sądowego przy udziale KRS w obecnym składzie. Powołania te miały miejsce do wszystkich rodzajów i szczebli sądów w Polsce – sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych i Sądu Najwyższego.

Nie odnosząc się do problemu samego statusu osób mianowanych przy udziale obecnej KRS, wskazujemy jednak, że ich udział w orzekaniu w składach sędziowskich ma bezpośrednie przełożenie na ochronę prawa do rzetelnego postępowania, rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą oraz godzi w gwarancje skutecznej ochrony sądowej. Biorąc pod uwagę, że każdy sędzia w polskim systemie sądownictwa może potencjalnie rozstrzygać w sprawie, w której zastosowane ma prawo Unii Europejskiej, udział tych osób w orzekaniu w polskich sądach godzi również bezpośrednio w stabilność i ochronę porządku prawnego Unii. Przyta-

13 Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (Powołanie sędziów do Sądu Najwyższego – Odwołanie)* (C-824/18, EU:C:2021:153).

czane wyżej orzecznictwo TSUE i ETPC pozwala zatem uznać, że w każdej sprawie rozpatrywanej przed polskimi sądami, w których składach zasiadają osoby powołane przy udziale obecnej KRS, naruszenie praw podstawowych jest bardziej niż prawdopodobne.

• • •

Z tych wszystkich powodów zwracamy się do Państwa o doprowadzenie do wszczęcia przez Komisję, na podstawie art. 258 TFUE, postępowania mającego na celu stwierdzenie, że:

- nie zapewniając niezależności KRS, do której kompetencji należy podejmowanie uchwał w przedmiocie wniosku o powołanie sędziego lub asesora sądowego;
- nie zapewniając skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS w przedmiocie wniosku o powołanie sędziego lub asesora sądowego;
- dopuszczając, aby kwestie dotyczące wykładni lub stosowania prawa Unii mogły być rozstrzygane przez „sądy”, w których składach zasiadają osoby powołane na urząd sędziego lub asesora sądowego przy udziale KRS, która nie daje rękojmi niezależności,

polskie władze uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i wyrażoną w nim wartością państwa prawnego.

Wszczęcie postępowania o naruszenie prawa Unii w odniesieniu do sposobu ukształtowania polskiej Krajowej Rady Sądownictwa i jej funkcjonowania jest kluczowe dla ochrony praworządności zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej. Wierzymy, że przedstawione informacje pomogą Państwu w podjęciu niezwłocznej decyzji o zapoczątkowaniu procedury naruszenia prawa Unii w związku z działalnością tego organu.

W imieniu Sygnatariuszy,

Maciej NOWICKI, Prezes Zarządu, Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Sygnatariusze:

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
Stałe Prezydium Forum Współpracy Sędziów

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”
Wolne Sądy
Stowarzyszenie Sędziów „THEMIS”
Stowarzyszenie Adwokackie „Defensor Iuris”
Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych
Krakowski Instytut Prawa Karnego
Sieć Obywatelska Watchdog Polska
International Federation for Human Rights (FIDH)
Amnesty International
Hungarian Helsinki Committee
Hungarian Civil Liberties Union
Human Rights House Foundation
Eötvös Károly Policy Institute (Węgry)
Civil Liberties Union for Europe
Human Rights Watch
Netherlands Helsinki Committee