

Lech Jamróz

Uniwersytet w Białymstoku

Przegląd stanowisk w sprawach ustrojowych Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w wyniku nowelizacji z 8 grudnia 2017 r. (wstęp do badań)

1. Wprowadzenie

W środowisku prawniczym w pełni zasadnie podnosi się zarzut niekonstytucyjności wprowadzonych rozwiązań prawnych dokonanych w grudniu 2017 r. nowelizacją ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa¹, które umożliwiły skrócenie kadencji urzędujących w tamtym czasie sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) oraz dokonywanie odąd wyboru piętnastu sędziowskich członków Rady przez Sejm. Stanowi to odejście od przyjętej i stosowanej nieprzerwanie od czasu ustanowienia KRS w strukturze konstytucyjnych organów państwa oraz potwierdzonej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (TK) zasady, że sędziów do KRS wybiera środowisko sędziowskie (zgromadzenia). Nowa regulacja oznacza pozbawienie tego środowiska reprezentacji w KRS, a jednocześnie uzależnia status dominującej części składu KRS od decyzji organu politycznego (Sejmu)². Wspomniana nowelizacja w rezultacie utorowała drogę bezpośredniego oddziaływania władzy politycznej na KRS, która

397

¹ Ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3), dalej: ustawa.

² Istotny jest również pełen kontekst wprowadzonych zmian, który ze względu na temat tego opracowania mogę jedynie zasygnalizować. Przykładowo, konsekwencją krytyki dokonanych zmian było nieuczestniczenie dominującej części środowiska sędziów w wyborach do „nowej” KRS, a także fakt, że w jej skład weszły w większości osoby wcześniej powołane do pełnienia funkcji prezesów sądów przez ministra sprawiedliwości.

ma być przecież – zgodnie z art. 186 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ – organem gwarancyjnym i ochronnym dla władzy sądowniczej, w tym sędziów. Problem niekonstytucyjności wprowadzonych rozwiązań do czekał się wielu komentarzy w doktrynie prawa. Został także podniesiony przez Szanownego Jubilata, Profesora Krzysztofa Skotnickiego⁴.

W niniejszym opracowaniu wspomniany aspekt niekonstytucyjności składu KRS jedynie zasygnalizuję, aczkolwiek jest to dla prawnika podstawowe kryterium oceny legalności, a w dalszej kolejności – oceny funkcjonalności organu. W odniesieniu do Rady działającej w nadanym jej kształcie należy stwierdzić, że – uwzględniając kryteria formalno-prawne – nie została ona wykreowana zgodnie z konstytucyjnymi zasadami, *ergo* nie jest to organ, o którym stanowi Konstytucja RP⁵. W praktyce jednak Rada powołuje się na swą konstytucyjną legitymację i funkcjonuje na gruncie ustawy.

Celem opracowania nie jest wszakże ocena naruszeń Konstytucji RP spowodowanych nowelizacją ustawy, lecz weryfikacja tego, czy i w jakim stopniu zmiana trybu powoływania sędziowskiej części składu Rady dokonana w 2018 r. wpłynęła na aktywność Rady i kierunek jej działań. Przedmiot mojego zainteresowania ograniczony jest do analizy nieznaczonej części działalności Rady, tj. do stanowisk wydawanych w tzw. sprawach ustrojowych, w tym statusu sędziów. Stanowiska w innych sprawach, także sędziowskich sprawach tzw. indywidualnych, nie będą poddane oglądowi w niniejszym opracowaniu, mimo że również są interesujące, w szczególności z perspektywy oceny charakteru obecnej Rady.

398

2. Podstawa prawna i wymogi formalne

Ustawa nie określa wprost prawa do formułowania stanowisk przez Radę. Podstaw prawnych tych czynności należy się doszukiwać w innych, bardziej ogólnych przepisach. Na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy do kompetencji Rady należy m.in.: wypowiedanie się o stanie kadry sędziowskiej i asesorskiej (art. 3 pkt 4) oraz wyrażanie stanowiska w spra-

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

⁴ Zob. K. Skotnicki, *Problem konstytucyjności składu obecnej Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2020, t. 95, s. 47–59, i cytowana tam literatura.

⁵ Thumaczy to posługiwanie się w przestrzeni publicznej określeniami: „neo-KRS” czy „anty-KRS”.

wach dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, wniesionych pod jej obrady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, inne organy władzy publicznej lub organy samorządu sędziowskiego (art. 3 pkt 5). Istota przywołanych przepisów leży we wskazaniu legitymacji do „prezentowania najogólniejszych ocen i postulatów, dotyczących aktualnej kondycji trzeciej władzy oraz ewentualnych zagrożeń dla jej funkcji” – stwierdza trafnie P. Sarnecki. Odnosząc się do brzmienia przepisu pkt 5, autor ten precyzuje, że „chodzi tu może o refleksje nad stanem korpusu sędziowskiego w zakresie jego liczebności, struktury wiekowej, płci, ale również o aktualnych zjawiskach i trendach w postępowaniu sędziów oraz uzewnętrznianiu tych refleksji”⁶. Niewątpliwie Rada w związku z realizacją wymienionych ustawowych kompetencji może także działać z własnej inicjatywy.

Stanowiska KRS przybierają w istocie formę uchwał i jako takie podlegają wytycznym formalnym, o których mowa w art. 21 ustawy, tj. wymogom odnoszącym się do quorum w postaci obecności co najmniej połowy jej składu oraz poparcia bezwzględnej większości głosów członków Rady. Zgodnie z § 12 Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa⁷ Rada podejmuje stanowiska – podobnie jak uchwały i opinie – w drodze głosowania i są one podpisywane przez przewodniczącego Rady (§ 14). Następnie zostają umieszczone w protokole z posiedzenia Rady (§ 15 ust. 2 pkt 5). Ustawa, a w ślad za nią regulamin, umożliwia przeprowadzenie głosowania w trybie obiegowym.

399

3. Dane statystyczne oraz charakterystyka ogólna stanowisk Rady⁸

Od początku istnienia Rady ukształtowanej wspomnianą nowelizacją do końca stycznia 2022 r. organ ten opracował łącznie 54 stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa i sędziów. Zestawiając dane opublikowane w rocznych informacjach o działalności Rady oraz informacje opublikowane na stronie internetowej Rady, w poszczególnych latach statystyka

⁶ P. Sarnecki, *Krajowa Rada Sądownictwa*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 192.

⁷ Uchwała nr 159/2019 Krajowej Rady Sądownictwa z 24.01.2019 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. z 2019 r., poz. 192 ze zm.), dalej: regulamin.

⁸ W tekście będę się posługiwał najczęściej skrótowym odwołaniem do konkretnych stanowisk poprzez wskazanie w nawiasie jedynie daty wydania określonego stanowiska.

przedstawiała się następująco⁹: w 2018 r. Rada wystosowała 10 stanowisk (pierwsze było wydane 15 czerwca 2018 r., tj. po ponad dwóch miesiącach od wyboru nowych członków Rady 6 marca 2018 r.); w 2019 r. Rada opracowała 16 stanowisk, przy czym 3 z nich zostały wydane w okresach poza posiedzeniami (chodzi o stanowisko z 21 listopada 2019 r. oraz o dwa stanowiska z 22 listopada 2019 r.); w 2020 r. Rada wydała 9 stanowisk, przy czym 4 z nich zostały wydane w okresach poza posiedzeniami (w dniach: 26 lutego, 7 sierpnia, 11 września i 30 października); w 2021 r. Rada wydała 18 stanowisk¹⁰; natomiast w styczniu 2022 r. – jedno¹¹.

Wymaga odnotowania, że w rocznych informacjach Rada wskazuje wyłącznie katalog wystosowanych stanowisk bez – nawet ogólnego – przybliżenia problemów, którym poświęciła uwagę. Może to budzić zastrzeżenia, ponieważ sama informacja, czego dotyczyło określone stanowisko, nawet posłużenie się zwrotami: „w sprawie...” lub „w przedmiocie...”, nie daje odpowiedzi na pytanie, jakie stanowisko zajęła Rada odnośnie do istoty rozważanego problemu – tym bardziej że niektóre stanowiska w ogóle nie zawierają tego typu zwrotów, ale jedynie datę wydania.

Najczęściej podejmowane przez Radę zagadnienia odnosiły się właśnie do spraw ustrojowych, tj. ustroju państwa oraz ustroju sądów (to około połowy wszystkich wystąpień Rady w tej formie). W tej grupie znajdują się stanowiska w zakresie problemów ustrojowych, będących konsekwencją licznych nowelizacji ustaw sądowych (regulujących ustrój sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych), ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o KRS. Dotyczyły one m.in.: zmiany sposobu wybierania sędziów-członków KRS; zaostrzenia i zmian zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej; zmian w strukturze Sądu Najwyższego (SN), w tym wykreowania Izby Dyscyplinarnej; zmiany zasad przechodzenia sędziów w stan spoczynku; zmian w strukturze organów sądów; stosowania przez sądy rozstrzygnięć oraz interpretacji prezentowanych w orzecznictwie europejskich organów sądowych; kompetencji sądów europejskich w zakresie oceny praworządności przez ustawodawstwo krajowe.

Z kolei w zakresie „spraw sędziowskich” Rada wydawała stanowiska zarówno w sprawach ogólnych, jak i indywidualnych. W wielu przypadkach sędziowskie sprawy ogólne „przeplatają się” z analizowanymi przez Radę kwestiami ustrojowymi, dlatego nie sposób ich kategorycznie rozdzielić.

⁹ Nie wszystkie stanowiska wymienione w informacjach rocznych zostały opublikowane na stronie internetowej KRS, a dotyczy to trzech stanowisk z roku 2019 i czterech z roku 2020.

¹⁰ Ponadto podjęto jedną uchwałę (nr 612/2021 z 28 maja), która wykazuje charakter podobny do stanowisk.

¹¹ Dane na podstawie strony internetowej KRS, <https://www.krs.pl/pl/dzialalnosc/sprawozdania/1369-informacje-o-dzialalnosci-krs-w-2020-r-2.html>

4. Analiza treści wybranych stanowisk Rady

Pierwszy problem związany z ustrojem sądów, do którego odniosła się Rada, został podniesiony w stanowisku z 15.06.2018 w sprawie zmiany przepisów regulujących skład kolegium sądu okręgowego. Ten przypadek jest ciekawy, ponieważ stanowisko KRS powiela treść wcześniejszego stanowiska Prezydium KRS (18.05.2018). W stanowisku tym Rada zaaprobowwała wygaśnięcie kadencji urzędujących członków kolegium w sądach okręgowych, powołując się na brak stosownych przepisów przejściowych.

Kolejnym podniesionym przez KRS problemem o ustrojowym, szerszym niż tylko sądy, zakresie oddziaływania, było stanowisko z 13.07.2018 w przedmiocie zmian ustrojowych w SN. Rada potwierdziła w nim możliwość obniżenia wieku emerytalnego sędziów SN, instrumentalnie odwołując się do orzecznictwa TK. W ocenie Rady stwierdzenie sędziego, że uchwalona nowelizacja ustawy o SN jest sprzeczna z porządkiem konstytucyjnym, oznacza rozpowszechnianie informacji nieprawdziwych o ustroju sądownictwa i może stanowić przykład nierespektowania porządku prawnego¹². Rada nie odniosła się w ogóle do istoty sporu, gdyż nie było nią to, czy w ustawie można obniżyć wiek emerytalny sędziów, ale to, w jaki sposób się to odbywa, z jakimi skutkami dla SN i czy zachowane są konstytucyjne wytyczne i zasady (np. zasada ochrony praw słusznie nabytych, prawo równego dostępu do służby publicznej czy zakaz dyskryminacji).

Kontynuacją przyjętego przez Radę toku rozumowania było kolejne jej stanowisko (27.07.2018), w którym uznała za bezwzględnie obowiązujące przepisy nowelizacji ustawy o SN, w wyniku której znaczna część sędziów tego sądu miała przejść w stan spoczynku, łącznie z Pierwszą Prezes SN¹³. Zdaniem Rady, dopóki nie istnieje wyrok TK o niekonstytucyjności określonego przepisu, „przepisy ustawy podlegają stosowaniu”. Rada pominęła zupełnie istotny fakt, że – jak to ujęła – „dokument wydany przez Prezydenta” w przedmiocie stwierdzenia faktu przejścia sędziego w stan spoczynku winien podlegać kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów (przepisy art. 144 Konstytucji RP). Przeciwnie, Rada uznała, że dokument taki (bez kontrasygnaty) „pozostaje miarodajną podstawą do oceny aktualnego statusu” sędziów (w tym Pierwszego Prezesa).

¹² Stanowiska Rady nie były w tym zakresie konsekwentne: „publiczne wypowiedanie się przeciwko zmianom legislacyjnym nie jest deliktem dyscyplinarnym, co nie wyklucza możliwości prowadzenia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom z powodu innych zarzutów, w tym rozpowszechniania oczywistych kłamstw, czy też ocen, które noszą znamiona mowy nienawiści” (12.03.2020).

¹³ Konstytucja określa długość kadencji na 6 lat.

Ciekawie brzmi także stwierdzenie, że w przypadku tego sporu w szczególności „nadawanie debacie wymiaru szerszego niż krajowy nie sprzyja zachowaniu autorytetu władzy sądowniczej”¹⁴.

Sprawa sędziów przeniesionych w stan spoczynku (pozornie przeniesionych, jak się okazało wkrótce, również na skutek kolejnej nowelizacji ustawy o SN) miała swój ciąg dalszy, gdyż w dniu 19 października 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych, które do czasu rozstrzygnięcia merytorycznego miało na celu zabezpieczyć przed faktycznym przejściem sędziów w stan spoczynku. Rada stwierdziła w stanowisku z 9.11.2018, że tego typu orzeczenie „nie jest aktem prawotwórczym i nie wywołuje bezpośredniego skutku prawnego w postaci przywrócenia sędziów w stanie spoczynku do czynnej służby”. Nie kwestionując tego, iż – co do zasady – orzeczenia sądowe nie są aktami stanowienia prawa, warto zauważyć, że gdyby przyjąć tak skrajną interpretację prawa, jak to uczyniła Rada, to można postawić pytanie: w jakim celu w ogóle prawo przewiduje instytucję zabezpieczenia roszczenia? Tego jednak Rada nie rozważyła.

402 Jednym z podstawowych problemów o znaczeniu ustrojowym, który także doczekał się kilku stanowisk Rady, a który zachowuje swoją aktualność i jest sukcesywnie wzbogacany orzecznictwem sądów europejskich (również SN), jest podawanie w wątpliwość przez znaczną część środowiska sędziowskiego konstytucyjnej legitymacji obecnej KRS, a w konsekwencji kwestionowanie legalności powołania do urzędu sędziowskiego z udziałem tego organu. Genezą tego problemu jest wspomniane we wprowadzeniu przerwaniu w 2018 r. określonej konstytucyjnie kadencji członków KRS i nowy sposób wyboru sędziowskiej (większej) części członków KRS przez Sejm¹⁵.

Pierwszymi reakcjami środowiska sędziowskiego na ten stan faktyczny było wstrzymywanie się organów samorządów sędziowskich (zgromadzeń w sądach okręgowych i apelacyjnych) od opiniowania kandydatów do objęcia urzędów w tych sądach. Odpowiedź Rady znajdujemy w stanowisku z 6.12.2018 (oraz w kolejnym z 10.01.2019), w którym stwierdzono, że odmowa opiniowania równoznaczna z brakiem opinii organu samorządu sędziowskiego nie stanowi przeszkody w postępowaniu nominacyjnym. Już zresztą kilka miesięcy wcześniej ustawodawca dokonał stosowanej nowelizacji w ustawie o KRS¹⁶, dodając ust. 3 do art. 35 stano-

¹⁴ Było to nawiązanie do zaangażowania Komisji Weneckiej, a także organów UE (Parlamentu oraz Komisji) w rozstrzygnięcie sporów w tym zakresie.

¹⁵ Należy przypomnieć, że opozycja parlamentarna nie przedstawiła kandydatów do nowej KRS, a także nie wzięła udziału w ich wyborze, argumentując, że nowa regulacja ustawowa jest oczywiście niezgodna z Konstytucją RP.

¹⁶ Ustawa z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 1443).

wiący, że brak opinii zgromadzeń nie stanowi przeszkody dla opracowania przez KRS listy kandydatów do powołania na urząd sędziowski.

Do powyższych stanowisk Rada nawiązała w kolejnym stanowisku, z 23.05.2019, w którym za główną przyczynę zwiększonych zaległości i przewlekłości w sądach uznała „wszelkie działania polegające na powstrzymywaniu się od opiniowania kandydatów, odraczenie opiniowania kandydatów do czasu wydania orzeczenia przez TSUE w sprawach pytań prejudycjalnych SN i inne podobne działania”. W ocenie Rady „nie znajdują [one] żadnego uzasadnienia w obowiązującym prawie”.

Kontestowanie legitymacji obecnej Rady i wiążące się z tym podważanie prawidłowości procesu powołania sędziów pozostaje nadal jednym z głównych motywów w stanowiskach Rady – tym bardziej że od 2019 r. Rada zaczęła odnosić się także do orzeczeń wydawanych przez TSUE – początkowo postanowień zabezpieczających, a następnie wyroków merytorycznych.

W stanowisku z 4.04.2019, liczącym ponad jedenaście stron, a dotyczącym pytań prejudycjalnych: C-585/18, C-624/18, C-625/18, Rada zaznaczyła, że: „Procedura powołania sędziów nie ma [...] żadnego związku z atrybutem niezawisłości sędziów oraz niezależności sądów, co wydaje się truizmem. Innymi słowy sposób wyboru sędziów przez Krajową Radę Sądownictwa nie zagraża w najmniejszym stopniu niezawisłości i bezstronności tychże sędziów oraz nie wpływa na niezależność sądów”. Wbrew temu, co stwierdziła Rada, to właśnie procedura powołania sędziego, zwieńczona postanowieniem Prezydenta RP, jest jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej – i raczej właśnie to jest dla konstytucjonalisty truizmem¹⁷. Konstytucyjne wymogi w zakresie tej procedury, również w aspekcie podmiotowym, muszą być respektowane.

Potwierdzeniem stanu oderwania się KRS od przypisanych jej konstytucyjnych funkcji są następujące słowa: „szczególnie potrzebne jest zagwarantowanie członkom Rady także niezależności od wewnątrz korporacyjnej presji środowiska sędziowskiego. Należy zaznaczyć, że takie naciski zewnętrzne mogą stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów, a w warunkach polskich są one aktualnie bardziej realne aniżeli zagrożenie płynące ze strony egzekutywy czy też legislatywy”.

Wskazaną wyżej tezę (wyrażoną w identycznych słowach) zawiera też stanowisko z 7.05.2019, które dotyczyło innej sprawy w postępowaniu prejudycjalnym przed TSUE (C-824/18). W tym wielowątkowym

¹⁷ Katalog konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej, obejmujący szczególnie procedurę powołania, znajdujemy praktycznie w każdym podręczniku do prawa konstytucyjnego (nie wspominając o komentarzach do konstytucji), zob. np. J. Sobczak, *Sądy i trybunały*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 387.

stanowisku KRS dokonuje oceny własnej legitymacji jako odpowiedź na zarzut Naczelnego Sądu Administracyjnego odnośnie do sposobu wyboru sędziowskiej części składu Rady. W ocenie KRS: „Niezależnie [...] od tego, jak duży jest udział władzy wykonawczej czy ustawodawczej w procesie wyboru członków Rady, nie ma on najmniejszego znaczenia dla oceny stopnia niezawisłości sędziego powołanego do Rady w takiej procedurze. O niezawisłości sędziego decyduje jego status po powołaniu”. Rada powołała się przy tym na regulacje ustawowe innych państw europejskich, całkowicie natomiast pominęła kontekst zmian ustrojowych dokonanych względem KRS w Polsce.

W jednym ze stanowisk (30.07.2021) KRS stwierdziła, że funkcjonując niemal cztery lata, „przez cały okres swojego działania Rada nigdy nie dała jakichkolwiek powodów do kwestionowania **swojej** [podkr. L.J.] niezależności, zarówno od czynników politycznych, jak i od środowiskowych grup nacisku, pomimo tego, że zarówno Rada jako całość, jak i jej członkowie byli często ofiarami niejednokrotnie niewybrednych nacisków, ataków, a nawet środowiskowego ostracyzmu”; „Rada nigdy nie sprzeniewierzyła się swoim konstytucyjnym obowiązkom”. Stanowisko to zostało wydane w reakcji na wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r. (sprawa C-791/19), który zakwestionował nowy model odpowiedzialności dyscyplinarnej także z tego powodu, że Izba Dyscyplinarna SN została personalnie wykreowana przy udziale Rady obsadzonej w niekonstytucyjnym składzie. Od tej pory, mimo wyroku TSUE, KRS konsekwentnie broni swej legitymacji i pacyfikuje wszelkie przejawy kontestowania umocowań sędziów powołanych przy udziale „nowej” KRS.

W stanowisku z 10.09.2021 jako uchybienie godności urzędu Rada zakwalifikowała wypowiedzi sędziów „żądatące wyciągnięcia daleko idących konsekwencji służbowych wobec sędziów, którzy otrzymali rekomendację od urzędującej Krajowej Rady Sądownictwa”. W ocenie Rady tego rodzaju deklaracje „godzą również w sferę prywatną”. Podobny wydzwięk ma stanowisko z 19.11.2021, w którym Rada „wzywa sędziów odmawiających wykonywania swoich obowiązków – niezależnie od pobudek i **motywów takich zachowań** [podkr. L.J.] – do natychmiastowego zaprzestania takich praktyk lub do zrzeczenia się urzędu”. Wynika z tego, że Rada nie uważa orzeczeń TSUE i SN za wystarczające motywy; to przykład kwestionowania orzeczeń sądów, który wystawia temu organowi zdecydowanie negatywne świadectwo.

Już wcześniej, w stanowisku z 13.12.2019 wydanym w reakcji na wyrok SN z 5 grudnia 2019 r., Rada stwierdziła, że nie może on wiązać sądów i organów państwa, a „wszelkie działania podważające legalność powołania sędziów powinny się spotkać ze stanowczą reakcją uprawnionych do tego organów.

Jako całkowite niezrozumienie prawnego statusu sędziów należy odebrać stwierdzenie Rady, że „Powinnością sędziów jest posłuszeństwo woli ustawodawcy” (28.05.2021). Taka interpretacja przeczy kolejnej z konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej, jaką jest „podległość sędziów tylko Konstytucji i ustawom”, jak stanowi przepis art. 178 ust. 1 – w tej właśnie kolejności.

Znamienne są słowa, w mojej ocenie dyskwalifikujące obecną Radę, ujęte w stanowisku z 12.03.2020 w odpowiedzi na pytania Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), że KRS „nie jest i nigdy nie miała być reprezentacją środowiska sędziów”, a członkowie KRS nie są i nigdy nie byli przedstawicielami sędziów”. Stoi to w ewidentnej sprzeczności z ideami przyświecającymi powołaniu tego organu w 1989 r. W dalszej części KRS wyjaśniła, że „nie wydała żadnej uchwały w sprawie zasadności jakichkolwiek postępowań dyscyplinarnych, czyli także tych, które mogłyby zostać wszczęte za zadawanie pytań prejudycjalnych i «stosowanie» się do wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r.”. Te fragmenty dobitnie pokazują, jakim przekształceniom uległa ustrojowa rola Rady od 2018 r. Nie jest to z pewnością ochrona sędziowskiej niezawisłości, lecz raczej obrona *status quo* ukształtowanego licznymi nowelizacjami w obrębie władzy sądowniczej w ostatnich latach. KRS wykazuje bezczynność wobec wszczętych postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów korzystających w swych czynnościach orzeczniczych z dorobku TSUE.

405

Dodatkowo, w tym samym stanowisku znajdujemy dwa zdania wzajemnie sprzeczne: „należy zauważyć, że zadaniem sądów krajowych nie jest stosowanie wyroków TSUE, lecz stosowanie prawa, w tym prawa UE. Przy stosowaniu prawa UE sędziowie są związani wykładnią tego prawa dokonaną przez TSUE”. Wszak to właśnie prawidłowo dokonana wykładnia prawa umożliwiła dopiero prawidłowe zastosowanie prawa, oderwanie procesu wykładni norm prawnych od treści tych norm jest zatem nielogiczne.

5. Podsumowanie

Ujęte w art. 3 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy kompetencje do wyrażania stanowiska przez Radę nie mają charakteru władczego, ale korespondują z pozostałymi kompetencjami i stwarzają Radzie podstawę do podjęcia działań służących realizacji celów wskazanych w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP¹⁸.

¹⁸ Zob. R. Pęk, *Komentarz do art. 3, [w:] Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz LEX*, red. A. Górski, Warszawa 2013, s. 51.

Ta subsydiarna działalność ma istotne znaczenie. Rada bowiem może wskazywać prewencyjnie lub następczo wszelkie zagrożenia, które mogą w jej ocenie powodować ingerencje w konstytucyjnie chronione zasady (wartości), jakimi są niezawisłość sędziowska i niezależność sądów.

Analiza treści stanowisk wydanych przez KRS od czerwca 2018 r. pokazuje wyraźnie, że istnieje bezpośrednia zależność kierunku działań KRS z dokonaną kilka miesięcy wcześniej zmianą ustawy, która umożliwiła wybór sędziowskiej części członków tego organu przez Sejm¹⁹. Przyniosło to zmianę personalną w Radzie, ale także, jak się okazuje, zmianę rozumienia istoty konstytucyjnych funkcji przynależnych Radzie – przez nią samą.

Można postawić tezę, że zmiana sposobu kreowania sędziowskiej części składu Rady i będące jej rezultatem zmiany personalne w Radzie spowodowały faktyczną zmianę ustrojowej roli Rady. Przeprowadzona kwerenda stanowisk KRS uzasadnia wyrażenie oceny, że organ, który Konstytucja RP wyposażyła w funkcję gwarancyjno-ochronną dla władzy sądowniczej, stał się organem legitymującym, czy wręcz wspierającym, niemal wszystkie działania władzy politycznej (ustawodawczej i wykonawczej) podejmowane wobec sądów i sędziów²⁰.

W miejsce Rady, która ma być organem państwa „integrującym i koordynującym na poziomie konstytucyjnym zadania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów”²¹, wskutek działań oraz zaniechań, pojawiła się Rada jako organ w zasadzie bezgranicznie aprobujący wątpliwe konstytucyjnie oddziaływania pozostałych władz na władzę sądowniczą (chodzi zwłaszcza o sędziów, nie wyłączając nawet ich czynności orzeczniczych)²². To szczególnie niepokojące zjawisko, które eliminuje niezbędny, konstytucyjny balans między władzami, a w dalszej perspektywie urealnia obawy o realizację podstawowego mechanizmu gwarancyjnego, jakim jest prawo jednostki do sądu (właściwego, niezależnego, niezawisłego, bezstronnego, sprawiedliwego, działającego we właściwym trybie, jawnie i bez nieuzasadnionej zwłoki).

Zasadnicze zarzuty wobec opracowanych przez KRS stanowisk dotyczą tego, że Rada: odwołując się do przesłanki ochrony porządku praw-

¹⁹ Pełna ocena wymagałaby jednak uwzględnienia opinii wydawanych przez KRS odnośnie do projektów aktów normatywnych, a także, porównawczo, działalności KRS funkcjonującej przed rokiem 2018.

²⁰ Obawy te były wyrażane w literaturze już na etapie uchwalania nowelizacji ustawy o KRS, zob. np. K. Grajewski, *Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serwaniec, Toruń 2017, s. 118.

²¹ R. Pęk, *Komentarz do art. 1*, [w:] *Krajowa Rada...*, s. 23.

²² Por. uchwała Rady nr 612/2021 z 28.05.2021 r.

nego, częstokroć powołuje się na ustawę, negując w ten sposób hierarchię aktów normatywnych i nadrzędną moc prawną Konstytucji; czysto ornamentacyjnie przywołuje wartości konstytucyjne, jak: dobro wspólne, interes Państwa, prawo do debaty publicznej; instrumentalnie korzysta z odwołań do regulacji normatywnych w innych państwach oraz ze źródeł w postaci literatury prawniczej i orzecznictwa sądów i trybunałów w tym celu, by uzasadnić prezentowane przez siebie tezy; niemal wyłącznie afirmatywnie odnosi się do wprowadzanych od 2018 r. zmian prawnych, co samo w sobie może generować pytania o niezależność i autonomię (członków) Rady; zachowuje bierność w sytuacjach ewidentnych naruszeń sędziowskiej niezawisłości i niezależności sądu przez władzę ustawodawczą i wykonawczą oraz wypowiedzi ich przedstawicieli.

Znamienne jest, że w badanym okresie w żadnym ze swoich stanowisk Rada – dostrzegając skądinąd potrzebę dialogu i troski o dobro wspólne wszystkich uczestników debaty publicznej – nie odniosła się do wypowiedzi przedstawicieli władzy politycznej, które godziły w dobre imię sądów i sędziów, zwierały nieraz insynuacje i oskarżenia niepoparte rzeczową argumentacją. Natomiast w odniesieniu do sędziów wielokrotnie padały wezwania o „umiar i ogładę w publicznym formułowaniu sądów”, o „wzgląd na porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej” i „dobro wymiaru sprawiedliwości” (np. 30.07.2021, 29.11.2021).

Dopełnieniem przykrego obrazu obecnie funkcjonującej Rady jest decyzja ENCJ o wykluczeniu jej z tego gremium (od 2018 r. KRS była pozbawiona prawa głosu i wyłączona z udziału w działaniach ENCJ, a następnie zawieszona w prawach członka tej organizacji)²³.

W związku z upływem „kadencji Rady”²⁴, w dniu 18 stycznia 2022 r. 48 byłych członków KRS (funkcjonującej w latach 1990–2018) wystosowało apel do sędziów „o powstrzymanie się – w imię wierności Konstytucji RP i w poczuciu odpowiedzialności za Państwo i dobro obywateli – od udziału w wadliwej procedurze wyboru członków Krajowej Rady

²³ Decyzję podjęto zdecydowaną większością głosów: 100 głosów za, 6 przeciw, 9 wstrzymujących się.

²⁴ Stwierdzenie o „kadencyjności Rady” też nie jest właściwe, bo chociaż takim określeniem posługuje się ustawa o KRS, to Konstytucja RP stanowi o czteroletniej „kadencji członków”.

Sądownictwa do czasu wprowadzenia odpowiednich zmian ustawowych²⁵. Jak stwierdzili autorzy apelu, KRS wykreowana w 2018 r. „nie wypełniała swojej podstawowej funkcji konstytucyjnej stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP), a jej członkowie uczestniczyli w represjonowaniu sędziów, łamaniu ich niezawisłości i podważaniu pozycji ustrojowej”. W dniu 13 maja 2022 r. rozpoczęła się druga „kadencja” KRS, w składzie której zasiada 10 sędziów wybranych ponownie. Kierunek jej działań, a także sposób formułowania ocen wykazuje istotne podobieństwa do opisywanego w niniejszym tekście okresu, niemniej uzasadnienie tej tezy wymagałoby odrębnego opracowania.

²⁵ <https://oko.press/apel-48-sedziow-z-legalnej-krs-rozwiazac-neo-krs/> (dostęp: 18.01.2022).