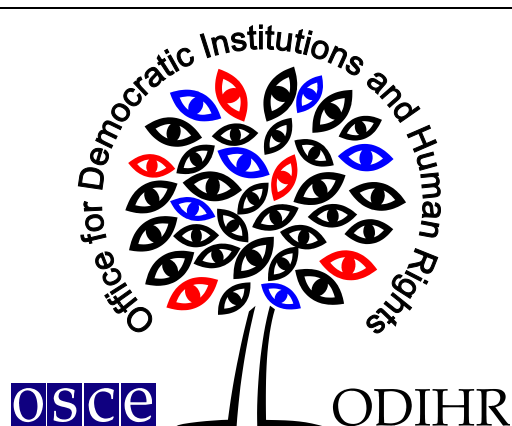


Warszawa, 22 marca 2017 r.

Opinia nr: JUD-POL/305/2017 [AIC/YM]

[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)



**WSTĘPNA OPINIA**  
**DOTYCZĄCA PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE**  
**USTAWY O KRAJOWEJ RADZIE SĄDOWNICTWA**  
**ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW**  
**(RZECZPOSPOLITA POLSKA)**

sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie Projektu Ustawy na język angielski  
zlecone przez

**Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE**

*W niniejszej Wstępnej Opinii wykorzystano wkład wniesiony przez Michèle Rivet – wiceprezes Międzynarodowej Komisji Prawników oraz byłą sędzię-przewodniczącą Trybunału Praw Człowieka w Quebecu, profesora Karoly*

*Barda*

*– Przewodniczącego Programu ds. Praw Człowieka na Wydziale Studiów Prawnych Central European University (Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego) w Budapeszcie, a także przez Vasila Vashchanę – międzynarodowego eksperta ds. Praworządności.*

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

Ulica Miodowa 10

PL-00-251 Warszawa tel. +48 22 520 06 00

faks +48 22 520 0605

## **SPIS TREŚCI**

<b>I. WPROWADZENIE.....</b>	<b>3</b>
<b>II. ZAKRES OCENY.....</b>	<b>3</b>
<b>III. STRESZCZENIE.....</b>	<b>4</b>
<b>IV. ANALIZA I ZALECENIA.....</b>	<b>6</b>
1. Standardy międzynarodowe oraz zobowiązania OBWE dotyczące niezależności władzy sądowniczej i organów samorządu sędziowskiego .....	6
2. Uwagi ogólne.....	9
3. Powołanie i kadencje sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa .....	10
3.1. <i>Procedury powoływania sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa .....</i>	10
3.2. <i>„Wspólne” kadencje sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa .....</i>	15
4. Nowa struktura Krajowej Rady Sądownictwa oraz modyfikacje dotyczące procedury wyboru sędziów i asesorów sądowych .....	16
4.1. <i>Nowa struktura Krajowej Rady Sądownictwa .....</i>	16
4.2. <i>Modyfikacje procedury powoływania sędziów i asesorów sądowych.....</i>	17
5. Wygaszenie mandatu obecnych sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa .....	20
6. Inne uwagi.....	22
6.1. <i>Zmiany uposażenia niektórych sędziów w stanie spoczynku (usunięte z nowej wersji Projektu Ustawy z marca 2017 r.) .....</i>	22
6.2. <i>Ocena skutków i podejście partycypacyjne.....</i>	23

**Załącznik:**       **Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

## **I. WPROWADZENIE**

1. *W dniu 13 lutego 2017 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „OBWE/ODIHR”) otrzymało wniosek Przewodniczącego polskiej Krajowej Rady Sądownictwa dotyczący oceny projektu polskiej ustawy o zmianie ustawy o krajowej radzie sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (zwanego dalej „Projektem Ustawy”) z dnia 23 stycznia 2017 r.*
2. *W dniu 20 lutego 2017 r. dyrektor OBWE/ODIHR odpowiedział na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość Biura do sporządzenia opinii prawnej na temat zgodności Projektu Ustawy z międzynarodowymi standardami praw człowieka i praworządności oraz zobowiązaniami OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru.*
3. *W dniu 22 lutego 2017 r. OBWE/ODIHR otrzymało od Krajowej Rady Sądownictwa zaktualizowaną wersję Projektu Ustawy, która jest przedmiotem niniejszej analizy prawnej. Ponadto w dniu 6 marca 2017 r. Ministerstwo Sprawiedliwości opublikowało nową wersję Projektu Ustawy z dnia 3 marca 2017 r.<sup>1</sup>, która została następnie przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 7 marca 2017 r. Nowa wersja zawierała jedynie niewielkie zmiany w porównaniu do wersji z dnia 22 lutego 2017 r., więc niniejszy przegląd prawny nadal opiera się na wersji Projektu Ustawy pochodzącej z lutego. W przeprowadzonej analizie uwzględniono jednak wspomniane najnowsze zmiany Projektu Ustawy.*
4. *Ze względu na krótki termin na dokonanie oceny prawnej OBWE/ODIHR postanowiło sporządzić Wstępną Opinię dotyczącą Projektu Ustawy. Może się to wiązać z wydaniem w późniejszym terminie Ostatecznej Opinii, jeżeli dalsze spotkania z zainteresowanymi stronami w Polsce ujawnią potencjalne nieścisłości, błędne interpretacje lub dodatkowe informacje, których uwzględnienie w swojej analizie prawnej OBWE/ODIHR uzna za konieczne.*
5. *Niniejszą Wstępną Opinię sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomniany wniosek.*

## **II. ZAKRES OCENY**

6. *W zakres niniejszej Wstępnej Opinii wchodzi jedynie Projekt Ustawy przedłożony do oceny. Z racji takiego ograniczenia jej zakresu Wstępna Opinia nie stanowi pełnego i wyczerpującego przeglądu całości ram prawnych oraz instytucjonalnych regulujących sądownictwo w Rzeczypospolitej Polskiej.*
7. *We Wstępnej Opinii podniesiono najważniejsze kwestie i wskazano obszary budzące obawy. W trosce o zwięzłość skupiono się w niej głównie na obszarach, które wymagają zmian lub udoskonaleń, nie zaś na pozytywnych aspektach Projektu Ustawy. Poniższe zalecenia oparte są na międzynarodowych standardach, normach i praktykach, a także na stosownych zobowiązaniach OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru. We Wstępnej Opinii wskazano także w stosownych przypadkach dobre praktyki w tej dziedzinie z innych państw uczestniczących OBWE. Ponadto, zgodnie z Planem Działania OBWE z 2004 r. na rzecz promowania równości płci, a także zobowiązaniami do włączania problematyki płci do głównego nurtu działań OBWE, jej programów i*

---

<sup>1</sup> Zob. <<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12284955/12350850/12350851/dokument277955.pdf>>.

**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

projektów, w analizie zawartej we Wstępnej Opinii uwzględniono potencjalnie odmienny wpływ Projektu Ustawy na kobiety i mężczyzn – jako sędziów lub osoby prywatne<sup>2</sup>.

8. Niniejsza Wstępna Opinia została sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie Projektu Ustawy na język angielski na zlecenie OBWE/ODIHR, które dołączono do niniejszego dokumentu jako załącznik. W rezultacie, mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia.
9. W związku z powyższym OBWE/ODIHR zaznacza, że niniejsza Wstępna Opinia nie wyklucza wydania w przyszłości przez OBWE/ODIHR dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag na temat odpowiednich aktów prawnych lub też powiązanego ustawodawstwa odnoszącego się do ram prawnych i instytucjonalnych regulujących sądownictwo w Polsce.

### **III. STRESZCZENIE**

10. Głównym celem Projektu Ustawy jest zmiana procedury powoływania sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa, reorganizacja wewnętrznej struktury Rady oraz modyfikacja procedury wyboru sędziów i asesorów sądowych. Proponowane zmiany oznaczałyby w skrócie, że to władza ustawodawcza, a nie sądownicza, powoływałaby piętnastu przedstawicieli sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, a ponadto władza ustawodawcza i wykonawcza mogłyby wywierać decydujący wpływ na proces wyboru sędziów. Zagroziłoby to niezależności organu, którego głównym celem jest zagwarantowanie niezależności sądów w Polsce.
11. W związku z tym, proponowane zmiany budzą poważne obawy związane z podstawowymi zasadami demokracji, w szczególności podziałem władz i niezależnością władzy sądowniczej, co podkreślił również Komitet Praw Człowieka ONZ w swoich najnowszych uwagach końcowych o Polsce w listopadzie 2016 r.<sup>3</sup>. Zmiany zaproponowane w Projekcie Ustawy mogą również wpłynąć na zaufanie społeczne do sądownictwa, jego legitymizację i wiarygodność. W razie ich przyjęcia zmiany te podważą podstawy demokratycznego i praworządnego społeczeństwa opartego na rządach prawa, do poszanowania których państwa OBWE zobowiązały się, uznając je za warunek konieczny do osiągnięcia bezpieczeństwa, sprawiedliwości i stabilności.
12. W szczególności zawarta w Projekcie Ustawy propozycja, aby odebrać władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów zasiadających w Krajowej Radzie Sądownictwa i przekazać je władzy ustawodawczej, skutkuje ryzykiem zwiększenia ingerencji politycznej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, z możliwymi

<sup>2</sup> Zob. pkt 32 *OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality* [„Plan Działania OBWE na rzecz promowania równości płci”] przyjętego decyzją nr 14/04, nr MC.DEC/14/04 (2004), <<http://www.osce.org/mc/23295?download=true>>.

<sup>3</sup> UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *Concluding Observations on the 7<sup>th</sup> Periodic Report of Poland* [„Uwagi końcowe dotyczące VII sprawozdania okresowego Rzeczypospolitej Polskiej”] z 23 listopada 2016 r., pkt 33–34, <[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPOL%2fCO%2f7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPOL%2fCO%2f7&Lang=en)>. Komitet Praw Człowieka ONZ zaznaczył swoje zaniepokojenie „wpływem ostatnich zmian i wniosków legislacyjnych na prawo do rzetelnego procesu sądowego i na niezawisłość sędziów, w szczególności ze strony ustawy Prawo o prokuraturze ze stycznia 2016 r. oraz projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, których celem jest wzmocnienie roli rządu w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości, w szczególności w odniesieniu do powoływania sędziów i do sankcji dyscyplinarnych” oraz wezwał Polskę do „podjęcia natychmiastowych kroków mających na celu ochronę pełnej niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości, zagwarantowania swobod[ę] działania wymiaru sprawiedliwości bez jakiegokolwiek ingerencji oraz zapewnienia przejrzyst[ego] i bezstronn[ego] proces[ę] powoływania sędziów i bezpieczeństw[ę] ich kadencji”.

negatywnymi skutkami dla niezależności sądownictwa w Polsce. Podejście takie jest też sprzeczne z międzynarodowymi i regionalnymi zaleceniami dotyczącymi niezależności sądownictwa, w których stwierdza się, że członków rad sądownictwa powinna wybierać władza sądownicza.

13. Ponadto nowa proponowana struktura Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje „Pierwsze Zgromadzenie” złożone głównie z przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej (ośmiu na dziesięciu członków). Ciało to dysponuje w odniesieniu do wyboru sędziów uprawnieniami równymi uprawnieniom „Drugiego Zgromadzenia” złożonego z piętnastu sędziów. Pierwsze Zgromadzenie miałoby możliwość zawetowania powołania sędziego, a weto takie mogłoby zostać przełamane jedynie, gdyby piętnastu sędziów pełniących funkcję członków, a ponadto Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego jednomyślnie zagłosowały na danego kandydata na sesji plenarnej Krajowej Rady Sądownictwa. Taka jednomyślność w głosowaniu byłaby szczególnie trudna do osiągnięcia w praktyce, a więc dawałaby decydującą rolę władzy ustawodawczej i wykonawczej, które byłyby w stanie faktycznie kontrolować oraz blokować procesy powołania sędziów. Tak silny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej w tej dziedzinie stałby w sprzeczności z międzynarodowymi i regionalnymi standardami oraz dobrymi praktykami. Z punktu widzenia utrzymania niezależności władzy sądowniczej, bardzo ważne jest, aby powoływanie sędziów odbywało się w sposób niezależny i niepodlegający ingerencji władzy ustawodawczej i/lub wykonawczej.
14. Wreszcie, w art. 5 Projektu Ustawy przewiduje się, że mandat piętnastu sędziów będących obecnie członkami Krajowej Rady Sądownictwa wygaśnie po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie Projektu Ustawy. Takie automatyczne wygaszenie kadencji, wynikające jedynie ze zmian w ustawodawstwie, stanowiłoby bezpośrednią ingerencję w gwarancje niezależności przysługujące temu należycie ukonstytuowanemu organowi konstytucyjnemu. Przepis taki byłby ponadto naruszeniem art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, gdyż sędziowie pełniący funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa nie mogliby zaskarżyć wygaśnięcia swoich mandatów do sądu powszechnego lub innego organu sprawującego władzę sądowniczą. Jednocześnie OBWE/ODIHR z zadowoleniem przyjmuje fakt, że z nowej wersji Projektu Ustawy z marca 2017 r. usunięto przepisy przewidujące drastyczną redukcję uposażeń niektórych sędziów w stanie spoczynku.
15. **W świetle potencjalnie negatywnego wpływu Projektu Ustawy na niezależność władzy sądowniczej w Polsce, w razie jego przyjęcia, OBWE/ODIHR zaleca ponowne rozważenie Projektu Ustawy w całości oraz odstąpienie przez autorów projektu od działań mających na celu jego przyjęcie.** W każdym razie, Projekt Ustawy powinien być przedmiotem dalszych powszechnych, szczegółowych i efektywnych konsultacji w parlamencie. OBWE/ODIHR pozostaje do dyspozycji polskich władz, aby służyć dalszą pomocą w związku z tą oraz innymi inicjatywami reform prawnych.

#### **IV. ANALIZA I ZALECENIA**

##### **1. Standardy międzynarodowe oraz zobowiązania OBWE dotyczące niezależności władzy sądowniczej i organów samorządu sędziowskiego**

16. Niezależność sądownictwa jest fundamentalną zasadą i niezbędnym elementem każdego demokratycznego państwa opartego na rządach prawa<sup>4</sup>. Zasada ta ma też podstawowe znaczenie dla przestrzegania innych międzynarodowych standardów praw człowieka<sup>5</sup>. W szczególności niezależność sądownictwa jest warunkiem wstępnym ogólniejszej gwarancji prawa każdego człowieka do rzetelnego procesu, czyli do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd oraz przez odpowiedzialną władzę sądowniczą ustanowioną na mocy prawa. Na poziomie międzynarodowym niezależność władzy sądowniczej zapisano w najważniejszych międzynarodowych dokumentach, w tym w art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>6</sup> (zwanego dalej „MPPOiP”). W Podstawowych Zasadach Niezależności Sądownictwa uchwalonych przez ONZ (1985)<sup>7</sup> podkreśla się, że niezależność władzy sądowniczej musi zostać zagwarantowana przez państwo i zapisana w konstytucji lub ustawodawstwie danego kraju. Zagadnienie prawa do rzetelnego procesu rozwinięto w Komentarzu Ogólnym nr 32 Komitetu Praw Człowieka ONZ w sprawie art. 14 MPPOiP, w którym stwierdza się: „Państwa powinny podjąć konkretne środki gwarantujące niezależność władzy sądowniczej, ochronę sędziów przed wszelkimi formami wpływu politycznego na podejmowanie przez nich decyzji – za pośrednictwem zapisów konstytucyjnych lub przyjęcia ustaw ustanawiających jasne procedury i obiektywne kryteria powoływania, wynagradzania, kadencji, awansowania, zawieszania i odwoływania sędziów oraz nakładanych na nich sankcji dyscyplinarnych”<sup>8</sup>.
17. Na poziomie europejskim, Polska jest również związana europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>9</sup> (zwaną dalej „EKPC”), a w szczególności jej art. 6, w którym stanowi się, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy „[...] przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”. W odniesieniu do powoływania sędziów w dokumencie *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on*

<sup>4</sup> Zob. Rada Praw Człowieka ONZ, *Resolution on the Independence and Impartiality of the Judiciary, Jurors and Assessors, and the Independence of Lawyers* [„Rezolucja w sprawie niezależności i bezstronności władzy sądowniczej, sędziów i asesorów, a także niezależności prawników”], nr A/HRC/29/L.11 z 30 czerwca 2015 r., <[http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/29/L.11](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/29/L.11)>, w której podkreśla się „znaczenie zapewnienia odpowiedzialności, przejrzystości i uczciwości w sądownictwie jako podstawowego elementu niezależności sądów oraz koncepcji nieodłącznie związanej z zasadą praworządności, gdy jest ona realizowana w zgodzie z podstawowymi zasadami dotyczącymi niezależności władzy sądowniczej oraz innymi stosownymi normami, zasadami i standardami w zakresie praw człowieka”.

<sup>5</sup> Zob. np. *OSCE Ministerial Council Decision No. 12/05 on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Criminal Justice Systems* [„Decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 12/05 w sprawie przestrzegania praw człowieka i praworządności w systemach sądownictwa karnego”] z 6 grudnia 2005 r., <<http://www.osce.org/mc/17347?download=true>>.

<sup>6</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (zwany dalej „MPPOiP”) przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała MPPOiP w dniu 18 marca 1977 r.

<sup>7</sup> *UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe Zasady Niezależności Sądownictwa ONZ”] zatwierdzone rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 40/32 z dnia 29 listopada 1985 r. i nr 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r., <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>>. W Zasadzie 10 podkreślono konieczność wprowadzenia zabezpieczeń przed powoływaniem sędziów z niewłaściwych pobudek.

<sup>8</sup> UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial* [„Komentarz Ogólny nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP: prawo do równości wobec sądów i trybunałów oraz do rzetelnego procesu”] z 23 sierpnia 2007 r., <[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f32&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f32&Lang=en)>.

<sup>9</sup> Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwaną dalej „EKPC”), podpisana w dniu 4 listopada 1950 r., weszła w życie w dniu 3 września 1953 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKPC w dniu 19 stycznia 1993 r.



**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

*Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities* [„Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”]<sup>10</sup> wyraźnie stwierdza się: „gdy Konstytucja lub inne akty przewidują, iż głowa państwa, rząd, władza ustawodawcza podejmują decyzję w sprawie mianowania i kariery sędziowskiej, wtedy niezależny i właściwy organ wewnątrz władzy sądowniczej [...] powinien być upoważniony do wydawania rekomendacji, których nominujący sędziów podmiot musi przestrzegać”. Jeżeli chodzi o skład Rad Sądownictwa lub podobnych niezależnych organów samorządu sędziowskiego, w tej samej Rekomendacji stwierdza się: „Rada Sądownictwa powinna być złożona co najmniej w połowie z sędziów, wybranych przez ich przedstawicieli spośród sędziów wszystkich szczebli i z poszanowaniem zasady pluralizmu wewnątrz wymiaru sprawiedliwości”. Niniejsza Wstępna Opinia zawiera również odniesienia do opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (Consultative Council of European Judges – CCJE)<sup>11</sup> – organu doradczego Rady Europy w zakresie zagadnień związanych z niezawisłością, bezstronnością i kompetencjami sędziów – a także do opinii i sprawozdań Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (zwanej dalej „Komisją Wenecką”)<sup>12</sup>. Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE), Polska jest również zobowiązana respektować główne wartości, na których opiera się UE, uwzględniając praworządność, jak stanowi artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który jest dla Polski wiążący, zawiera wymogi sprawiedliwego procesu EKPC odnoszące się do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”.

18. Państwa uczestniczące OBWE zobowiązały się również do zapewnienia „niezawisłość[ci] sędziowsk[iej] oraz bezstronność[ci] publicznego wymiaru sprawiedliwości” jako jednego z elementów sprawiedliwości, które „mają szczególne znaczenie dla pełnej ekspresji przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych

<sup>10</sup> Council of Europe [Rada Europy], *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities* [„Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”], przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 17 listopada 2010 r. na 1098. spotkaniu Zastępców Ministrów,

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true).

<sup>11</sup> Dokumenty są dostępne pod adresem [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/avis\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/avis_en.asp)], zwłaszcza Consultative Council of European Judges [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich] (CCJE), *Opinion No. 10 (2007) on the Council for the Judiciary at the Service of Society*, [„Opinia nr 10 (2007) dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”] z 23 listopada 2007 r., [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2007\)OP10&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2007)OP10&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true). Zob. też CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 1 (2001) on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges* [„Opinia nr 1 (2001) w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”] z 23 listopada 2001 r.,

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2001\)OP1&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2001)OP1&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true); *Magna Carta of Judges* [„Magna Carta Sędziów”] z 17 listopada 2010 r., [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true); oraz *Opinion No. 18 (2015) on the Position of the Judiciary and its Relation with the Other Powers of State in a Modern Democracy* [Opinia nr 18 (2015) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Stanowisko sądownictwa i jego związek z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”] z 16 października 2015 r., [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2015\)4&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2015)4&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true).

<sup>12</sup> Zwłaszcza European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) [Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)], *Report on Judicial Appointments (2007)* [„Sprawozdanie dotyczące powołań sędziów (2007)”, nr CDL-AD(2007)028-e, przyjęte przez Komisję Wenecką podczas 70. posiedzenia plenarnego (Wenecja, 16–17 marca 2007 r.), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e); oraz *Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges (2010)* [„Sprawozdanie dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości – część I: niezawisłość sędziów (2010)”, nr CDL-AD(2010)004, przyjęte przez Komisję Wenecką podczas 82. posiedzenia plenarnego (Wenecja, 12–13 marca 2010 r.), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)004.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)004.aspx).

**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

praw wszystkich ludzi” (Dokument Kopenhaski z 1990 r.)<sup>13</sup>. W Dokumencie Moskiewskim z 1991 r.<sup>14</sup>. państwa uczestnicy zobowiązały się ponadto do „przestrzegania międzynarodowych standardów odnoszących się do niezawisłości sędziów [...] i bezstronnego działania publicznego wymiaru sprawiedliwości” (pkt 19.1) oraz „zapewnienia, aby niezależność władzy sądowniczej została zagwarantowana i zapisana w konstytucji lub przepisach prawa krajowego oraz była przestrzegana w praktyce” (pkt 19.2). Ponadto w dokumencie *Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area* [„Decyzja nr 7/08 w sprawie dalszego umocnienia praworządności na obszarze OBWE”] (2008) Rada Ministerialna wezwała także państwa uczestniczące OBWE „do wypełniania obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego oraz do przestrzegania zobowiązań OBWE dotyczących praworządności na szczeblu zarówno międzynarodowym, jak i krajowym, w tym we wszystkich aspektach ustawodawstwa, administracji i sądownictwa”, jako kluczowego elementu umocnienia praworządności na obszarze OBWE<sup>15</sup>.

19. Inne przydatne dokumenty referencyjne opracowane na różnych forach międzynarodowych i regionalnych zawierają dodatkowe wskazówki praktyczne mające na celu zapewnienie niezależności władzy sądowniczej, w szczególności w odniesieniu do organów samorządu sędziowskiego i powoływania sędziów; są to między innymi:

- dokument Bangalore Principles of Judicial Conduct [„Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów”] (2002), przyjęty przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ rezolucją nr 2006/23<sup>16</sup>;
- sprawozdania UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers [Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników]<sup>17</sup>;
- sprawozdania European Network of Councils for the Judiciary [Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa] (ENCJ);<sup>18</sup>
- European Charter on the Statute for Judges [„Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów”] (1998);<sup>19</sup> oraz
- OSCE/ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia [„Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym

<sup>13</sup> OSCE [OBWE], *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [„Dokument spotkania kopenhaskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE”] (Kopenhaga, 5 czerwca–29 lipca 1990 r.), pkt 5 i 5.12, <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>.

<sup>14</sup> OSCE [OBWE], *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [„Dokument spotkania moskiewskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE”] (Moskwa, 10 września–4 października 1991 r.), <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

<sup>15</sup> OSCE [OBWE], *Ministerial Council Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area* [„Decyzja Rady Ministerialnej nr 7/08 w sprawie dalszego umocnienia praworządności na obszarze OBWE”], Helsinki, 4–5 grudnia 2008 r., <<http://www.osce.org/mc/35494>>.

<sup>16</sup> Bangalore Principles of Judicial Conduct [„Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów”], przyjęte przez Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity [Grupę Sędziów na rzecz Umocnienia Integralności Sądownictwa] – niezależne, autonomiczne, niekomercyjne i dobrowolne ciało złożone z osób kierujących wymiarem sprawiedliwości bądź sędziów z długoletnim stażem z różnych krajów – dokument z poprawkami wprowadzonymi podczas obrad okrągłego stołu prezesów sądów w Hadze (25–26 listopada 2002 r.) i zatwierdzony przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ rezolucją nr 2006/23 z dnia 27 lipca 2006 r., <[http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Bangalore\\_principles.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf)>.

<sup>17</sup> Dokumenty są dostępne pod adresem <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/Annual.aspx>>.

<sup>18</sup> Dokumenty są dostępne pod adresem <<https://www.encj.eu/>>.

<sup>19</sup> *European Charter on the Statute for Judges* [„Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów”] (Strasburg, 8–10 listopada 1998 r.), przyjęta przez European Association of Judges [Europejskie Stowarzyszenie Sędziów] i opublikowana przez Radę Europy [DAJ/DOC (98)23], <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766485&direct=true>>.



Kaukazie i w Azji Środkowej”] (2010)<sup>20</sup> oraz opinie OBWE/ODIHR na temat zagadnień odnoszących się do niezależności władzy sędziowskiej<sup>21</sup>.

## **2. Uwagi ogólne**

20. Zapisy dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa, a także jej roli i składu zawarto w art. 186 i 187 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 186 ust. 1 Konstytucji stwierdza się: „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Zgodnie z art. 187 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa składa się z 25 członków, w tym „piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Czterech dodatkowych członków jest wybieranych przez Sejm (izbę niższą parlamentu) spośród posłów, a dwóch członków jest wybieranych przez Senat (izbę wyższą parlamentu) spośród senatorów. Kadencja członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata (art. 187 ust. 3 Konstytucji). W art. 187 ust. 4 stwierdza się ponadto: „[u]strój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Zasady te są obecnie zawarte w ustawie z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (zwanej dalej „Ustawą z 2011 r.”). W art. 3 Ustawy z 2011 r. wymieniono kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, do których należą m.in. podstawowe funkcje związane z wyborem i przebiegiem kariery sędziów, etyką zawodową, dyscypliną, rozwojem zawodowym oraz wydawaniem opinii na temat projektów aktów prawnych i zagadnień dotyczących sądownictwa.
21. Główne zmiany w Ustawie z 2011 r. wprowadzone Projektem Ustawy odnoszą się do wyboru sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 10–14 Ustawy z 2011 r.), struktury i procesu decyzyjnego Krajowej Rady Sądownictwa (art. 15–17, 21 i 22 Ustawy z 2011 r.) oraz procedury wyboru sędziów (art. 31–37 Ustawy z 2011 r.). W przepisach przejściowych Projektu Ustawy przewiduje się również wygaśnięcie mandatu 15 sędziów, którzy są obecnie członkami Krajowej Rady Sądownictwa, trzydzieści dni od dnia wejścia Projektu Ustawy w życie, co nastąpi 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy (art. 5 i 8 Projektu Ustawy), przy czym powołanie ich następców powinno nastąpić w ciągu 30 dni od wygaśnięcia ich mandatu (art. 6 ust. 1 Projektu Ustawy) zgodnie z nową procedurą i zasadami określonymi w Projekcie Ustawy.
22. W wyniku tych modyfikacji w Projekcie Ustawy wprowadza się również zmiany do innych aktów prawnych, mianowicie ustawy z 1997 r. prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawy z 2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy z 2002 r. o Sądzie Najwyższym. Co do zasady wspomniane akty prawne zostają zmienione w celu odebrania stosownych uprawnień odnoszących się do wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa zgromadzeniom ogólnym sędziów sądów wojskowych, sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sędziów Sądu

<sup>20</sup> Dokument *OSCE/ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia* (2010) [„Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej”] został opracowany przez grupę niezależnych ekspertów pod kierownictwem ODIHR oraz Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – Minerva Research Group on Judicial Independence [Instytutu Porównawczego Prawa Publicznego i Prawa Międzynarodowego im. Maxa Plancka – Grupy Badawczej Minerva ds. Niezawisłości Sądów], <<http://www.osce.org/odihr/kyivrec>>.

<sup>21</sup> Dokumenty są dostępne pod adresem <<http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/type/2/topic/9>>.

Najwyższego. W nowej wersji Projektu Ustawy z dnia 22 lutego 2017 r. wprowadza się także zmiany do ustawy z 2001 r. o ustroju sądów powszechnych i ustawy z 2002 r. o Sądzie Najwyższym w odniesieniu do uposażenia sędziów w stanie spoczynku; przepisy te zostały jednak usunięte w wersji z marca 2017 r. (zob. podsekcję 6.1 poniżej).

### **3. Powołanie i kadencje sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa**

#### ***3.1. Procedury powoływania sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa***

23. W obecnych art. 11–13 Ustawy z 2011 r. określono metody wyboru piętnastu sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych zgodnie z wymogiem zapisanym w art. 187 Konstytucji. Zgodnie z art. 11 Ustawy z 2011 r. tych piętnastu członków jest wybieranych przez różne zgromadzenia sędziów: Sądu Najwyższego (dwóch członków); Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród kandydatów zgłoszonych przez zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych<sup>22</sup> (dwóch członków); przedstawiciele zebrań sędziów sądów apelacyjnych (dwóch członków); przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów (ośmiu członków); oraz sędziów sądów wojskowych (jeden członek). Zapewnia to stosunkowo szeroką reprezentację władzy sądowniczej jako całości, a także na różnych szczeblach, choć już nie na szczeblu sądów rejonowych (zob. także pkt 34 poniżej).
24. W art. 1 pkt 1–3 Projektu Ustawy proponuje się zastąpienie dotychczasowych metod wyboru procedurą, na mocy której piętnastu sędziów zasiadających w Krajowej Radzie Sądownictwa zostanie wybranych przez Sejm. Marszałek Sejmu ma publikować urzędowe obwieszczenia o zwalnianych miejscach w Krajowej Radzie Sądownictwa, po czym Prezydium Sejmu lub co najmniej 50 posłów ma zgłaszać Marszałkowi Sejmu kandydatów na członków Rady (nowy art. 11 ust. 2 Ustawy z 2011 r.). Swoje rekomendacje dotyczące zgłoszenia kandydatów mogą też przedstawiać Marszałkowi Sejmu stowarzyszenia zrzeszające sędziów (nowy art. 11 ust. 3). Zgodnie z nowym art. 12 ust. 1 Ustawy z 2011 r. Marszałek przedstawia następnie Sejmowi kandydatów w oparciu o zgłoszenia otrzymane od Prezydium i posłów w trybie określonym w nowym art. 11 ust. 2.
25. Zgodnie z nowymi przepisami zaproponowanymi w Projekcie Ustawy władza sądownicza nie będzie już odgrywać decydującej roli w powoływaniu sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa; chociaż w nowym systemie stowarzyszenia zrzeszające sędziów mogą przedstawiać rekomendacje dotyczące proponowanych kandydatów, stosowne decyzje o powołaniu konkretnych osób będą podejmowane przez ustawodawcę spośród kandydatów wybranych przez ustawodawcę. Ponadto, chociaż w nowym art. 11 ust. 3 stwierdza się, że stowarzyszenia zrzeszające sędziów mogą wydawać rekomendacje dotyczące kandydatów do członkostwa w Radzie, nie jest jasne, czy oznacza to, że mogą one zgłaszać własne propozycje, czy też mają po prostu

---

<sup>22</sup> Artykuł 11 ust. 2 Ustawy z 2011 r. odczytywany łącznie z art. 24 ust. 4 pkt 6 ustawy z 2002 r. o ustroju sądów administracyjnych.

**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

wypowiedzieć się na temat kandydatów zaproponowanych przez Prezydium Sejmu lub 50 posłów zgodnie z nowym art. 11 ust. 2. Jeżeli stowarzyszenia zraszające sędziów mogą proponować własnych kandydatów, wówczas propozycje te przypuszczalnie nie będą wiążące dla Marszałka Sejmu, gdyż zgodnie z nowym art. 12 ust. 2 Ustawy z 2011 r. jedynie przedstawia on Sejmowi kandydatów z puli zgłoszonych wyłącznie przez Sejm na mocy art. 11 ust. 2.

26. Co do zasady organy samorządu sędziowskiego, takie jak rady sądownictwa, są niezbędne w celu wspierania i gwarantowania niezależności władzy sądowniczej w danym kraju, więc powinny same być niezależne i bezstronne<sup>23</sup>. W Polsce (zob. pkt 20 powyżej) zakres odpowiedzialności takich rad obejmuje na ogół kluczowe kwestie administracyjne, takie jak powołania sędziów i postępowania dyscyplinarne, jednak reprezentują one także interesy władzy sądowniczej jako całości, w szczególności w jej relacjach z władzą wykonawczą i ustawodawczą. Organy samorządu sędziowskiego nie powinny jednak składać się wyłącznie z przedstawicieli/przedstawicielek sądownictwa, aby zapobiec dbaniu o interes własny, wzajemnej obronie w obrębie środowiska, kumoterstwu i zarzutom korporacjonizmu<sup>24</sup> (zob. też uwagi w pkt 36 poniżej dotyczące pluralistycznego składu rad sądownictwa). Pod tym względem konstrukcja Krajowej Rady Sądownictwa przewidziana w art. 187 Konstytucji i w Ustawie z 2011 r. zapewnia jej mieszany skład z uwzględnieniem przedstawicieli władzy sądowniczej oraz członków pochodzących spoza niej.
27. Jednocześnie podejście przyjęte w Projekcie Ustawy, w którym przeprowadzenie procedury powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa pozostawia się przede wszystkim pozostałym dwóm władzom, czyli wykonawczej i/lub ustawodawczej, zwiększa wpływ tych władz na władzę sądowniczą, a tym samym stwarza zagrożenie dla jej niezależności zagwarantowanej w art. 173 Konstytucji. Warto również podkreślić, że w swoich najnowszych uwagach końcowych o Polsce z listopada 2016 r. Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził pewne obawy dotyczące projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i potencjalnego zwiększenia ingerencji rządu w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości<sup>25</sup>.
28. W związku z powyższymi rozważaniami należy zauważyć, że proponowana metoda wyboru będzie również niezgodna z zaleceniami dotyczącymi niezależności sądów opracowanymi pod auspicjami OBWE i Rady Europy, w których stwierdza się, że sędziów-członków rad sądownictwa powinna wybierać władza sądownicza<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Zob. *op. cit.*, przypis 16, preambuła („Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów z 2002 r.”), gdzie stwierdza się, że w zasadach z Bengaluru „założono, że sędziowie odpowiadają za swoje postępowanie przed odpowiednimi instytucjami powołanymi w celu utrzymania standardów postępowania sędziów, które są same niezależne i bezstronne”.

<sup>24</sup> Zob. też *op. cit.*, przypis 20, pkt 2 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”); oraz *op. cit.*, przypis 11, pkt 16 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).

<sup>25</sup> *Op. cit.*, przypis 3, pkt 33–34 („Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka ONZ dotyczące VII sprawozdania okresowego Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 2016 r.”).

<sup>26</sup> Zob. np. *op. cit.*, przypis 20, pkt 7 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „[j]eżeli ustanawiana jest Rada Sądownictwa, sędziowie-członkowie muszą być wybierani przez innych sędziów”; *op. cit.*, przypis 10, pkt 27 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. w sprawie niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności sędziów”), gdzie stwierdza się: „[n]ie mniej niż połowę członków takich rad powinni stanowić sędziowie wybierani przez ich przedstawicieli”; *op. cit.*, przypis 19, pkt 1.3 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „[w] odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej wyboru, zatrudnienia, powołania, przebiegu kariery lub złożenia sędziogo z urzędu, w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerzą reprezentację władzy sądowniczej”; *op. cit.*, przypis 11, pkt 17–18 i 25 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), gdzie stwierdza się: „[w] przypadku gdy skład jest mieszany (sędziowie oraz osoby niebędące sędziami), CCJE jest zdania, że w celu uniknięcia jakiegokolwiek manipulacji lub bezprawnych nacisków, sędziowie wybierani przez siebie równych powinni stanowić zasadniczą większość członków”. Zob. także *op. cit.*, przypis 12, pkt 25 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”); oraz pkt 50 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezależności wymiaru

**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

29. Zasadę wyboru sędziów przez innych sędziów wprowadzono głównie po to, żeby uniknąć wszelkiej manipulacji lub niewłaściwej presji ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej, a także zapewnić, aby rady sądownictwa nie były w żaden sposób podporządkowane partiom politycznym, a tym samym mogły pełnić swoją rolę polegającą na gwarantowaniu niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziów<sup>27</sup>. Wprowadzenie prawnych/formalnych zabezpieczeń w celu ochrony i zwiększenia niezależności sądów zwiększa również zazwyczaj poczucie społeczne, że sądownictwo jest niezależne<sup>28</sup>. CCJE wyraźnie stwierdziła, że „nie popiera systemów angażujących władze polityczne, takie jak Parlament albo władza wykonawcza, na żadnym etapie procesu selekcyjnego [sędziów członków Rad Sądownictwa]”<sup>29</sup>. Choć w regionie OBWE funkcjonuje wiele modeli powoływania członków rad sądownictwa, w zdecydowanej większości państw członkowskich UE sędziowie-członkowie organów samorządu sędziowskiego są wybierani przez innych sędziów bądź też są oni powoływani lub ich kandydatury są zgłaszane przez innych sędziów – ten model jest też zazwyczaj stosowany w tak zwanych nowych demokracjach<sup>30</sup>. W każdym razie, niezależnie od wybranego systemu, kontekst i kultura polityczna panująca w danym kraju mają decydujące znaczenie dla oceny, czy wybrany wariant niesie ze sobą zagrożenie dla niezależności władzy sądowniczej, na przykład przez zwiększenie uzależnienia istniejących organów samorządu sędziowskiego od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz potencjalne upolitycznienie kluczowych funkcji, takich jak powoływanie sędziów (zob. też uwagi w podsekcji 4.2 poniżej dotyczące powoływania sędziów)<sup>31</sup>.

---

sprawiedliwości”); w obydwu tych dokumentach stwierdza się: „[z]nacząca część lub większość członków Rady Sądownictwa powinna być wybierana przez samą władzę sądowniczą”.

<sup>27</sup> Zob. np. *ibidem*, pkt 18–19 i 31 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); oraz CCJE and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) i Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE)], *Report on Challenges for Judicial Independence and Impartiality in the Member States of the Council of Europe* [„Raport na temat wyzwań dla niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich Rady Europy”] z 24 marca 2016 r., pkt 12, <[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/textes/SGInf\(2016\)3rev%20Challenges%20for%20judicial%20independence%20and%20impartiality.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/textes/SGInf(2016)3rev%20Challenges%20for%20judicial%20independence%20and%20impartiality.asp)>.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pkt 23 i 219 („Raport CCJE i CCPE z 2016 r. na temat wyzwań dla niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich Rady Europy”); oraz EN CJ [Europejska Sieć Rad Sądownictwa], *Working Paper on the Independence of Judges: Judicial Perceptions and Formal Safeguards* [„Dokument roboczy w sprawie niezawisłości sędziów: poglądy sędziów i gwarancje formalne”] (styczeń 2016 r.), strona 24, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Paper-independence-of-judges-160111.pdf>.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, przypis 11, pkt 31 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).

<sup>30</sup> Zob. na przykład w Unii Europejskiej – 22 państwa członkowskie posiadają rady sądownictwa, w tym 18 posiada rady sądownictwa, w których 50% lub więcej sędziów-członków jest wybieranych przez innych sędziów bądź też powoływanych lub zgłaszanych przez innych sędziów (zob. 2016 EU Justice Scoreboard [„Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości”], strona 38, dokument dostępny pod adresem <[http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf)> / <[http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_2016\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_pl.pdf)> (strony 46 i 47)). Zob. też na przykład art. 147 Konstytucji Republiki Albanii (stan prawny na 2016 r.), gdzie stwierdza się: „Najwyższa Rada Sądownictwa składa się z 11 członków, z których sześciu jest wybieranych przez sędziów wszystkich szczebli władzy sądowniczej, a pięciu członków jest wybieranych przez Zgromadzenie spośród prawników niebędących sędziami”; w art. 174 Konstytucji Republiki Armenii przewiduje się, że spośród dziesięciu członków Najwyższej Rady Sądownictwa pięciu jest wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów spośród sędziów posiadających co najmniej 10-letnie doświadczenie w zawodzie sędziego; w art. 86 ust. 2 Konstytucji Gruzji stwierdza się: „[p]onad połowę Najwyższej Rady Sprawiedliwości Gruzji stanowią członkowie wybrani przez organ samorządu sędziowskiego zrzeszający sędziów sądów powszechnych w Gruzji. Najwyższej Radzie Sprawiedliwości Gruzji przewodniczy Prezes Sądu Najwyższego Gruzji”; w art. 131 ust. 9 Konstytucji Ukrainy (stan prawny na 2016 r.) stwierdza się: „Najwyższa Rada Sprawiedliwości składa się z dwudziestu jeden członków: dziesięciu z nich jest wybieranych przez Kongres Sędziów Ukrainy spośród sędziów lub sędziów w stanie spoczynku; dwóch z nich jest powoływanych przez Prezydenta Ukrainy; dwóch z nich jest wybieranych przez Radę Najwyższą Ukrainy; dwóch z nich jest wybieranych przez Kongres Adwokatów Ukrainy; dwóch z nich jest wybieranych przez Ogólnoukraińską Konferencję Prokuratorów; dwóch z nich jest wybieranych przez Kongres Przedstawicieli Wydziałów Prawa i Instytutów Prawnych” – dokumenty są dostępne pod adresem <http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>. Zob. też dokument Report and replies to questionnaires on Councils of the Judiciary in the Member States of the Council of Europe [„Sprawozdanie oraz odpowiedzi na kwestionariusze dotyczące Rad Sądownictwa w państwach członkowskich Rady Europy”] (2007), <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Travaux10\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Travaux10_en.asp)>.

<sup>31</sup> Zob. np. *op. cit.*, przypis 27, pkt 311 („Raport CCJE i CCPE z 2016 r. na temat wyzwań dla niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich Rady Europy”); oraz *op. cit.*, przypis 12, pkt 31–32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”).

**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

30. Należy zauważyć, że w uzasadnieniu do Projektu Ustawy odniesiono się do Hiszpanii jako przykładu kraju, gdzie sędziów-członków stosownego organu samorządu sędziowskiego wybiera parlament. Trzeba jednak podkreślić, że członkowie są wybierani przez parlament z listy kandydatów, którzy uzyskali poparcie stowarzyszenia zrzeszającego sędziów lub co najmniej dwudziestu pięciu sędziów – lista ta jest po sporządzeniu przekazywana parlamentowi przez Generalną Radę Sądownictwa<sup>32</sup>. Izba Deputowanych i Senat Hiszpanii powołują następnie po sześciu sędziów-członków w oparciu wyłącznie o tę listę, co różni się od procedur wyboru zaproponowanych w Projekcie Ustawy, zgodnie z którymi Prezydium lub 50 posłów może zgłosić dowolnego sędziego, natomiast władza sądownicza nie zgłasza żadnych kandydatów, a uprawnienia stowarzyszeń zrzeszających sędziów ograniczają się do wydawania niewiążących zaleceń (zob. pkt 25 powyżej).
31. Ponadto w Projekcie Ustawy nie określono procedur zapewniających reprezentatywność sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa dla całego wymiaru sprawiedliwości na wszystkich jego szczeblach i we wszystkich rodzajach sądów, a tym samym nie wydaje się on być zgodny pod tym względem z art. 187 Konstytucji. Z kolei obowiązujący obecnie art. 11 Ustawy z 2011 r. określa pewną liczbę sędziów będących przedstawicielami każdej instancji sądowej i każdego rodzaju sądów, tj. sędziów Sądu Najwyższego, sądów apelacyjnych, sądów okręgowych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych zgodnie z art. 187 Konstytucji (zob. pkt 23 powyżej). Jest to ujęcie w pewnym stopniu zawężające w stosunku do zaleceń OBWE i Rady Europy, w których wymaga się, aby metody wyboru zostały zaprojektowane tak, żeby zagwarantować jak najszerzą reprezentację sądownictwa na wszystkich szczeblach, w tym *sądów pierwszej instancji*<sup>33</sup>. Ogólniej, w Projekcie Ustawy nie określono kryteriów dotyczących wspomnianych kandydatów i wymaganych od nich kwalifikacji.
32. W uzasadnieniu do Projektu Ustawy wskazuje się, że proponowane zmiany w sposobie wyboru sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa mają na celu „urzeczywistnienie zasady reprezentatywności wszystkich grup zawodowych sędziów” w Krajowej Radzie Sądownictwa i „uproszczenie tego procesu”. Pierwszy cel raczej nie zostanie osiągnięty przez zastosowanie proponowanego systemu wyboru, w przypadku którego nie określono kryteriów i procedur mających zapewnić reprezentację sądownictwa na wszystkich szczeblach, a więc może on w rzeczywistości uczynić Krajową Radę Sądownictwa mniej reprezentatywną (zob. także uwagę w pkt 34 poniżej dotyczącą sędziów sądów pierwszej instancji). Jednocześnie, chociaż uproszczenie takich procedur może wydawać się pożądane, nie powinno ono następować kosztem zagrożenia niezależności konstytucyjnego organu powołanego do obrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów przez przyznanie władzy ustawodawczej decydującego wpływu na takie powołania.

<sup>32</sup> Zob. art. 572–578 hiszpańskiej ustawy organicznej nr 6/1985 o sądownictwie (1 lipca 1985 r., stan prawny na październik 2015 r.), <[http://legislationline.org/download/action/download/id/6791/file/Spain\\_law\\_judiciary\\_1985\\_am2016\\_en.pdf](http://legislationline.org/download/action/download/id/6791/file/Spain_law_judiciary_1985_am2016_en.pdf)>.

<sup>33</sup> Zob. np. *op. cit.*, przypis 20, pkt 7 („Zalecenia BIDPC z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „sędziowie-członkowie [...] reprezentują cały wymiar sprawiedliwości, w tym sędziów sądów pierwszej instancji”; *op. cit.*, przypis 10, pkt 27 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezależności, odpowiedzialności i efektywności”), gdzie stwierdza się: „[sędziowie-członkowie rad sądownictwa powinni być wybierani] spośród sędziów wszystkich szczebli i z poszanowaniem pluralizmu wewnątrz wymiaru sprawiedliwości”; *op. cit.*, przypis 19, pkt 1.3 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerzą reprezentację władzy sądowniczej”; oraz *op. cit.*, przypis 11, pkt 27–30 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).



**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

33. W oparciu o powyższe, zaleca się ponowne rozważenie brzmienia art. 1 pkt 1–3 Projektu Ustawy oraz utrzymanie zasady, zgodnie z którą sędziowie pełniący funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa są wybierani przez przedstawicieli sędziów.
34. Jednocześnie, oprócz najważniejszych zagadnień poruszonych w streszczeniu niniejszej Wstępnej Opinii, autorzy projektu mogą rozważyć wprowadzenie nowych przepisów w celu dalszego zwiększenia zgodności Ustawy z 2011 r. z międzynarodowymi i regionalnymi standardami oraz zaleceniami dotyczącymi niezależności władzy sądowniczej. Mogą one obejmować między innymi:
- wprowadzenie wymogów w celu zapewnienia większej równowagi płci w Krajowej Radzie Sądownictwa i różnorodności jej składu<sup>34</sup> w świetle obecnego składu Krajowej Rady Sądownictwa, w której zasiada zaledwie sześć kobiet na ogólną liczbę dwudziestu pięciu członków<sup>35</sup>, podczas gdy według raportów kobiety stanowią większość sędziów sądów pierwszej i drugiej instancji<sup>36</sup>;
  - zmianę obecnego art. 11 Ustawy z 2011 r. w celu zapewnienia, aby sędziowie sądów pierwszej instancji (sądów rejonowych) byli również reprezentowani wśród sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa<sup>37</sup>;
  - zapewnienie, aby członkowie niebędący sędziami byli wybierani większością kwalifikowaną odpowiednich izb parlamentu, żeby zagwarantować znaczące poparcie dla nich, lub alternatywnie – jak uczyniono to w niektórych innych krajach – wskazanie w przepisach, że przedstawiciele parlamentu powinni być reprezentantami zarówno większości parlamentarnej, jak i opozycji;<sup>38</sup>;
  - rozważenie udziału zewnętrznych autonomicznych podmiotów/organów (na przykład uniwersytetów, organizacji pozarządowych, izb adwokackich itp.) w

<sup>34</sup> *Ibidem*, pkt 24 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), gdzie stwierdza się: „skład Rady Sądownictwa powinien w miarę możliwości odzwierciedlać różnorodność społeczeństwa”. Można je sformułować zgodnie z zaleceniami sformułowanymi przez OBWE/ODIHR i Komisję Wenecką w odniesieniu do proponowanych działań mających zapewnić większą równowagę płci w składzie Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Sędziów Republiki Kirgiskiej (zob. podsekcję 5.1 dokumentu *OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Opinion on the Draft Amendments to the Legal Framework on the Disciplinary Responsibility of Judges in the Kyrgyz Republic* [„Wspólna opinia OBWE/ODIHR i Komisji Weneckiej na temat projektu zmian w przepisach prawnych dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgiskiej”] z dnia 16 czerwca 2014 r., <<http://www.legislationline.org/documents/id/19099>>). Zob. także UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women [Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet], *Concluding Observations on the Combined 7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> Periodic Reports of Poland* [„Uwagi końcowe na temat połączonych VII i VIII sprawozdań okresowych Rzeczypospolitej Polskiej”] z dnia 14 listopada 2014 r., pkt 28–29, <[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/POL/CO/7-8&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/POL/CO/7-8&Lang=En)>, w którym to dokumencie zwrócono uwagę na niewielką reprezentację kobiet na stanowiskach decyzyjnych w Polsce.

<sup>35</sup> Zob. <<http://www.krs.pl/pl/o-radzie/sklad-i-organizacja>>.

<sup>36</sup> Zob. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) [Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości] *Report on European Judicial Systems – Efficiency and Quality of Justice* [„Raport na temat europejskich systemów sądowych – efektywność i jakość wymiaru sprawiedliwości”], CEPEJ Studies No. 23, wydanie z 2016 r. (dane z 2014 r.), strona 101, <<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%202023%20report%20EN%20web.pdf>>.

<sup>37</sup> Chociaż obecnie w składzie Rady Sądownictwa zasiada jeden przedstawiciel sądów rejonowych, lepiej byłoby uczynić to normalną praktyką, aby zapewnić większą różnorodność i reprezentatywność Rady Sądownictwa; zob. *op. cit.*, przypis 20, pkt 7 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „sędziowie-członkowie [...] reprezentują cały wymiar sprawiedliwości, w tym sędziów sądów pierwszej instancji”.

<sup>38</sup> Należy zauważyć, że obecnie dwóch z czterech posłów Sejmu należy do większości parlamentarnej, podobnie jak dwóch przedstawicieli Senatu w Radzie Sądownictwa; zob. <<http://www.krs.pl/pl/o-radzie/sklad-i-organizacja>>. Zgodnie z art. 26–31 Regulaminu Sejmu (dostępnego pod adresem <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>>) kandydaci mogą zostać zgłoszeni przez Marszałka Sejmu lub przez co najmniej 35 posłów; przedstawiciele Sejmu w Radzie Sądownictwa wybiera się bezwzględną większością głosów. Dwóch przedstawicieli Senatu w Radzie Sądownictwa również wybiera się bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy wszystkich senatorów, spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej siedmiu senatorów (zob. art. 92–95 Regulaminu Senatu dostępnego pod adresem <<https://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/>>). Zob. też *op. cit.*, przypis 11, pkt 32 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); oraz *op. cit.*, przypis 12, pkt 32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”). Zob. też na przykład art. 124 konstytucji Chorwacji, w którym stwierdza się: „Krajowa Rada Sądownictwa składa się z jedenastu członków: siedmiu sędziów, dwóch profesorów wydziałów prawa oraz dwóch członków parlamentu, w tym jednego pochodzącego z opozycji”, <<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions/country/37>>.

**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

- procesie zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa niebędących sędziami<sup>39</sup>; oraz
- wyraźne wskazanie możliwości monitorowania przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego procesu wyboru i powołania członków Krajowej Rady Sądownictwa w celu zapewnienia większej przejrzystości (zob. też uwagi w pkt 52 poniżej na temat monitorowania prac Krajowej Rady Sądownictwa i jej ogólnego funkcjonowania przez media oraz społeczeństwo obywatelskie)<sup>40</sup>.
35. Ogólniej, w celu dalszego zagwarantowania niezależności i bezstronności, Krajowa Rada Sądownictwa powinna także zarządzać własnym budżetem oraz dysponować odpowiednimi zasobami ludzkimi i finansowymi, aby działać w sposób niezależny i autonomiczny<sup>41</sup>.
36. Wreszcie, chociaż wymagałoby to zmiany Konstytucji (co wykracza poza zakres niniejszej Opinii), należy podkreślić, że organy regionalne kwestionują praktykę zasiadania członków parlamentu lub władzy wykonawczej w radach sądownictwa<sup>42</sup>. Jak wspomniano w pkt 29 powyżej, takie zalecenia mają na celu uniknięcie nadmiernego wpływu pozostałych władz na funkcjonowanie organu, który jest gwarantem niezależności władzy sądowniczej, oraz na proces podejmowania przez niego decyzji. Dobrą praktyką byłoby również rozważenie zapewnienia, aby oprócz znacznej liczby sędziów pełniących funkcję członków w skład rady sądownictwa wchodziłi także przedstawiciele innych zawodów prawniczych, środowisk akademickich i/lub społeczeństwa obywatelskiego<sup>43</sup>; wariant ten można rozważyć, jeżeli w przyszłości dojdzie do zmiany Konstytucji.

**3.2. „Wspólne” kadencje sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa**

37. W nowym art. 10 ust. 1 Ustawy z 2011 r. stwierdza się: „[s]ędziowie są wybierani na czteroletnie wspólne kadencje”, co oznacza, że co do zasady wszystkie kadencje będą zaczynać się i kończyć w tym samym czasie. Obecnie sędziowie pełniący funkcje członków Krajowej Rady Sądownictwa sprawują „indywidualne” kadencje, czyli każdy nowy sędzia pełniący funkcję członka jest powoływany na pełną czteroletnią kadencję. Nowa propozycja oznaczałaby, że gdy zwolni się miejsce, każdy nowo powoływany

<sup>39</sup> Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Final Opinion on the Revised Draft Constitutional Amendments on the Judiciary in Albania* [„Ostateczna opinia w sprawie poprawionego projektu zmian w konstytucji dotyczących sądownictwa w Albanii”], nr CDL-AD(2016)009 z 14 marca 2016 r., pkt 15–16, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e)>.

<sup>40</sup> Zob. np. OSCE/ODIHR-OSCE Mission to Serbia [Misja OBWE/ODIHR i OBWE w Serbii], *Report on Monitoring of Peer Elections for the High Judicial Council and State Prosecutors’ Council of the Republic of Serbia* [„Sprawozdanie z monitorowania wyboru do Najwyższej Rady Sądownictwa i Państwowej Rady Prokuratorów Republiki Serbskiej dokonywanego odpowiednio przez sędziów i prokuratorów”] z 23 maja 2016 r., strony 21 i 35, <<http://www.osce.org/odihr/242346>>.

<sup>41</sup> Zob. np. *op. cit.*, przypis 11, pkt 37–40 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); oraz *op. cit.*, przypis 17, pkt 93 i 106 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2014 r. ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników”).

<sup>42</sup> *Ibidem*, pkt 23 i 32 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); pkt 93 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2014 r. ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników”); oraz *op. cit.*, przypis 12, pkt 32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”).

<sup>43</sup> Zob. np. *op. cit.*, przypis 20, pkt 7–9 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”); *ibidem*, pkt 22–23, 32 i 45 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); Venice Commission [Komisja Wenecka], *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges* [„Zestawienie opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej dotyczących sądów i sędziów”], nr CDL-PI(2015)001 z dnia 5 marca 2015 r., sekcja 4.2.4 „Lay members: importance of having the civil society represented” [„Członkowie inni niż prawnicy: znaczenie reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego”], strony 78–80, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)001-e)>; oraz European Network of Councils of the Judiciary (ENCJ) [Europejska Sieć Rad Sądownictwa] (ENCJ), *Report on Council for the Judiciary 2010–2011* [„Sprawozdanie dotyczące Rady Sądownictwa 2010–2011”], pkt 2.2, <[https://www.encj.eu/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=19&Itemid=239&lang=en](https://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=19&Itemid=239&lang=en)>.

sędzia byłby powoływany w skład Krajowej Rady Sądownictwa tylko na czas pozostały do końca kadencji jego poprzednika, nie zaś na pełną czteroletnią kadencję.

38. Praktyka ta może zagrażać ciągłości działania Rady, w tym w zakresie powoływania sędziów, gdyż dla osiągnięcia kworum będącego warunkiem ważności podejmowanych uchwał wymagana jest obecność co najmniej połowy składu Krajowej Rady Sądownictwa, tj. trzynastu członków (obecny art. 21 ust. 1). Pod tym względem Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich zaleca, aby – w celu zapewnienia ciągłości działania rad sądowniczych – wszyscy członkowie nie byli zastępowani jednocześnie<sup>44</sup>.
39. **W związku z tym, autorzy projektu powinni ponownie rozważyć, czy należy wprowadzić „wspólne kadencje” sędziów pełniących funkcje członków. Ponadto dla uniknięcia niejasności może być wskazane zawarcie w Ustawie z 2011 r. wyraźnego zapisu, że kadencje sędziów pełniących funkcje członków są indywidualne. Ogólniej, w celu zagwarantowania nieprzerwanego funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa w Ustawie z 2011 r. należy wskazać, że członkowie Krajowej Rady Sądownictwa powinni sprawować swój urząd do chwili jego objęcia przez ich następców<sup>45</sup>.**

#### **4. Nowa struktura Krajowej Rady Sądownictwa oraz modyfikacje dotyczące procedury wyboru sędziów i asesorów sądowych**

##### **4.1. Nowa struktura Krajowej Rady Sądownictwa**

40. W art. 1 pkt 4–8 Projektu Ustawy wprowadza się nową strukturę organizacyjną Krajowej Rady Sądownictwa. W szczególności ustanawia się dwa nowe ciała: Pierwsze Zgromadzenie złożone z dziesięciu członków (członków Krajowej Rady Sądownictwa z urzędu, a także posłów oraz senatorów, czyli członków wskazanych zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji); oraz Drugie Zgromadzenie, które składa się z piętnastu sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z nowym art. 21a Pierwsze i Drugie Zgromadzenie sprawowałyby kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 2011 r., które obejmują „rozpatrywanie i ocen[ę] kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych”.
41. Należy przypomnieć, że kluczowym celem organów samorządu sędziowskiego, zwłaszcza rad sądownictwa lub podobnych niezależnych organów, jest zagwarantowanie niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości poszczególnych sędziów<sup>46</sup>. Aby móc służyć temu celowi, rady sądownictwa muszą być w wystarczającym stopniu niezależne od innych władz w swojej pracy oraz w procesie podejmowania decyzji<sup>47</sup>. Aby zapewnić taką niezależność, w wytycznych

<sup>44</sup> Zob. np. *ibidem*, pkt 35 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).

<sup>45</sup> Zob. np. dla porównania zalecenia sformułowane przez Komisję Wenecką w celu zapewnienia ciągłości członkostwa Trybunałów Konstytucyjnych (Venice Commission [Komisja Wenecka], *Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice* [„Zestawienie opinii, sprawozdań i studiów Komisji Weneckiej dotyczących sądownictwa konstytucyjnego”], nr CDL-PI(2015)002 z dnia 1 lipca 2015 r., podsekcja 4.4.3, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)002-e)>).

<sup>46</sup> Zob. np. *op. cit.*, przypis 10, pkt 26 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

<sup>47</sup> Zob. np. *op. cit.*, przypis 20, pkt 7 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „[p]race Rady Sądownictwa nie mogą być zdominowane przez przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej”; *ibidem*, pkt 46

międzynarodowych stwierdza się, że nie mniej niż połowę członków rad sądownictwa powinni stanowić sędziowie wybierani przez przedstawicieli sędziów<sup>48</sup>; nie zaleca się natomiast, aby członkami takich rad byli aktywni członkowie parlamentu i ministrowie (zob. pkt 36 powyżej). W odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego przed radą sądownictwa Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że „gdy co najmniej połowa składu trybunału składa się z sędziów, w tym sędzią jest dysponujący decydującym głosem przewodniczący, stanowi to wyraźną oznakę bezstronności”<sup>49</sup>.

42. Proponowany podział Krajowej Rady Sądownictwa na dwa Zgromadzenia, z których jedno składa się głównie z przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, może zagrozić kolegialności i skuteczności prac Rady oraz pogłębić podziały między jej członkami. Ponadto może on potencjalnie opóźnić wybór sędziów (zob. też pkt 49 poniżej) i w ostatecznym rozrachunku zmniejszyć zdolność Rady do wypełniania jej mandatu konstytucyjnego. W związku z tym **zaleca się ponowne rozważenie w całości brzmienia art. 1 pkt 4–8 Projektu Ustawy.**

#### **4.2. Modyfikacje procedury powoływania sędziów i asesorów sądowych**

43. W art. 1 pkt 9–14 Projektu Ustawy zmienia się obecną procedurę przeglądu i oceny kandydatów na stanowiska sędziów i asesorów sądowych. Na mocy Ustawy z 2011 r. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wyznacza spośród członków Rady zespół złożony z trzech do pięciu osób w celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady (art. 31 Ustawy z 2011 r.); następnie Rada głosuje na posiedzeniu plenarnym nad uchwałą w przedmiocie przedstawienia wniosku o pełnienie urzędu sędziego w stosunku do wybranego kandydata (art. 37 Ustawy z 2011 r.). W art. 1 pkt 10 Projektu Ustawy proponuje się, aby w miejsce obecnego posiedzenia plenarnego Rady kompetencje te były wykonywane oddzielnie przez dwa wspomniane wyżej Zgromadzenia. Jeżeli Zgromadzenia wydadzą rozbieżne oceny o kandydacie, Zgromadzenie, które wydało opinię pozytywną, może skierować sprawę na posiedzenie plenarne Rady. W takiej sytuacji pozytywna ocena kandydata wymaga głosów siedemnastu członków (piętnastu sędziów pełniących funkcję członków oraz Prezesów

---

(„Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”), gdzie stwierdza się: „[o]rgan podejmujący decyzje o nominacji powinien być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej”; *op. cit.*, przypis 19, pkt 1.3 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerszą reprezentację władzy sądowniczej”; zob. też *op. cit.*, przypis 11, pkt 19 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).

<sup>48</sup> Zob. np. *ibidem*, pkt 7 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „oprócz znacznej liczby członków wywodzących się z sądownictwa, których wybierają sędziowie, Rada Sądownictwa powinna składać się z profesorów wydziałów prawa i w miarę możliwości zawierać też w składzie członka izby adwokackiej, co przyczyni się do większego pluralizmu i przejrzystości”; pkt 27 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”), gdzie stwierdza się: „[n]ie mniej niż połowę członków takich rad powinni stanowić sędziowie wybierani przez ich przedstawicieli” pkt 27; pkt 1.3 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „[w] odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej wyboru, zatrudnienia, powołania, przebiegu kariery lub złożenia sędziego z urzędu, w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerszą reprezentację władzy sądowniczej”; pkt 17–18 i 25 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), gdzie stwierdza się: „[w] przypadku gdy skład jest mieszany (sędziowie oraz osoby niebędące sędziami), CCJE jest zdania, że w celu uniknięcia jakiegokolwiek manipulacji lub bezprawnych nacisków, sędziowie wybierani przez siebie równie powinni stanowić zasadniczą większość członków”; *op. cit.*, przypis 12, pkt 25 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”) i pkt 50 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości”); w obydwu tych dokumentach stwierdza się: „[z]naczną część lub większość członków Rady Sądownictwa powinna być wybierana przez przedstawicieli sędziów”; *op. cit.*, przypis 43, pkt 21 („Sprawozdanie Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa dotyczące Rady Sądownictwa 2010–2011”).

<sup>49</sup> European Court of Human Rights [Europejski Trybunał Praw Człowieka], *Oleksandr Volkov v. Ukraine* [„Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie”], wyrok z dnia 9 stycznia 2013 r. (wniosek nr 21722/11), pkt 109, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-115871>>.



**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

- Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak wyraźnie wskazano w nowym art. 31b ust. 2 Ustawy z 2011 r).
44. W uzasadnieniu do Projektu Ustawy wyjaśnia się, że nowa procedura powołania jest uzasadniona, gdyż daje ona większe uprawnienia władzy wykonawczej i ustawodawczej, która posiada „demokratyczną legitymizację” ze względu na fakt, że jest wybierana bezpośrednio przez społeczeństwo. Legitymizacja może jednak pochodzić z różnych źródeł, nie tylko z wyborów. Ogólnie rzecz biorąc, sam fakt, że władza sądownicza stanowi część legalnego systemu konstytucyjnego państwa, daje legitymizację formalną nie tylko sądownictwu jako całości, ale też każdemu sędziemu<sup>50</sup>. Jednocześnie publiczne zaufanie do sądownictwa i szacunek dla niego gwarantuje skuteczność wymiaru sprawiedliwości, która wymaga utrzymania legitymizacji przez sędziów i sądownictwo jako całość dzięki najwyższej jakości pracy zgodnej z wysokimi standardami etycznymi (legitymizacja funkcjonalna), a także dzięki odpowiedzialności przed społeczeństwem<sup>51</sup>.
  45. Odpowiedzialność sędziów przed społeczeństwem ma różne przejawy. Po pierwsze, sędziowie są odpowiedzialni za swoje decyzje za pośrednictwem procesu odwoławczego („odpowiedzialność sędziowska”); po drugie, muszą oni działać w przejrzysty sposób dzięki zasadzie otwartych rozpraw oraz wydawania wyroków z uzasadnieniem, które jest następnie udostępniane publicznie („odpowiedzialność za uzasadnienie”); po trzecie, jeżeli sędzia dopuścił się niewłaściwych czynów, musi on zostać pociągnięty do odpowiedzialności, na przykład przez zastosowanie procedur dyscyplinarnych oraz, w stosownych przypadkach, prawa karnego („odpowiedzialność dyscyplinarna i karna”)<sup>52</sup>. W związku z tym, chociaż jej legitymizacja ma odmienny charakter, władza sądownicza jest równie legitymizowaną i niezbędną częścią demokratycznego państwa, jak pozostałe dwie władze<sup>53</sup>, a także ponosi ona bezpośrednią odpowiedzialność przed społeczeństwem.
  46. Należy zauważyć, że w uzasadnieniu do Projektu Ustawy odniesiono się do przykładu Niemiec, gdzie sędziowie sądów federalnych są wybierani wspólnie przez właściwego ministra federalnego oraz komisję do spraw powoływania sędziów złożoną z właściwych ministrów krajowych i członków wybieranych w równej liczbie przez Bundestag (zob. art. 95 ust. 2 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec)<sup>54</sup>. Jednocześnie Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich ostrzega, że chociaż bezpośrednie powoływanie sędziów przez ciało pochodzące z wyborów może dawać sądownictwu pewną bezpośrednią podbudowę demokratyczną, takie metody wyboru należy ponownie rozważyć, jeżeli istnieje ryzyko, że w konsekwencji powołani sędziowie będą podlegać wpływom politycznym<sup>55</sup>.
  47. W zaleceniach opracowanych na poziomie regionalnym podkreśla się, że można tego uniknąć, jeżeli organy odpowiedzialne za wybór i przebieg kariery sędziów są niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej, np. jeżeli takie decyzje są podejmowane przez niezależne rady sądownictwa<sup>56</sup>. Celem takich rozwiązań jest

<sup>50</sup> *Op. cit.*, przypis 11, pkt 44 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 18 z 2015 r. w sprawie pozycji władzy sądowniczej i jej relacji z innymi władzami w państwie w nowoczesnej demokracji”).

<sup>51</sup> *Ibidem*, pkt 16–18.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pkt 26–33.

<sup>53</sup> *Ibidem*, pkt 13.

<sup>54</sup> Dokument jest dostępny pod adresem <<http://legislationline.org/documents/section/constitutions/country/28>>.

<sup>55</sup> *Op. cit.*, przypis 11, pkt 19 i 33–35 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 z 2001 r. w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”).

<sup>56</sup> Zob. np. *op. cit.*, przypis 10, pkt 46 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”), gdzie stwierdza się: „[o]rgan podejmujący decyzje o nominacji powinien być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej”; *op. cit.*, przypis 20, pkt 8 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”),



**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

zapewnienie, aby sędziowie byli wybierani na podstawie zasług poszczególnych kandydatów, a nie w oparciu o względy polityczne<sup>57</sup>. Ponadto jeżeli w ustawodawstwie przewidziano, że rząd i/lub władza ustawodawcza podejmują decyzje dotyczące wyboru i przebiegu kariery sędziów, w Rekomendacji CM/Rec(2010)12 stwierdza się: „niezależny i właściwy organ wewnątrz władzy sądowniczej [...] powinien być upoważniony do wydawania rekomendacji, których nominujący sędziów podmiot musi przestrzegać”<sup>58</sup>. Dowodzi to, że decydującą rolę w procedurach powoływania sędziów powinna odgrywać władza sądownicza.

48. W kontekście tych standardów w Projekcie Ustawy proponuje się procedurę, w której Pierwsze Zgromadzenie Krajowej Rady Sądownictwa – ciało złożone głównie z przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej – może zawetować powołanie na sędziego kandydata, który został oceniony pozytywnie przez Drugie Zgromadzenie złożone wyłącznie z sędziów pełniących funkcję członków. Potencjalny impas wywołany takim wetem można byłoby przełamać wyłącznie jednomyślnym głosowaniem piętnastu sędziów pełniących funkcję członków (którzy zostaliby wybrani przez władzę ustawodawczą zgodnie z przepisami Projektu Ustawy), wspartych dodatkowo głosami Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Osiągnięcie takiej jednomyślności w praktyce może być bardzo trudne. System taki przyznawałby decydujący wpływ na powołania sędziów władzy ustawodawczej i wykonawczej, której przedstawiciele stanowią ośmiu z dziesięciu członków Pierwszego Zgromadzenia. Ponadto wiązałyby się z ryzykiem upolitycznienia procesu powoływania sędziów i mogłyby potencjalnie poddawać sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa znacznej presji, ze szkodą dla wyboru opartego na zasługach i ogólnie skutecznego funkcjonowania Rady.
49. Ponadto w nowych art. 31a i 31b Ustawy z 2011 r. nie wskazano konkretnych terminów, w których każde z dwóch zgromadzeń powinno wydać decyzję na temat kandydata, co mogłoby skutkować potencjalnymi opóźnieniami w powoływaniu sędziów bądź, w niektórych przypadkach, nawet odroczeniem ich powołania na czas nieokreślony.
50. Należy zauważyć, że w Projekcie Ustawy uchyla się również art. 35 Ustawy z 2011 r., w którym wymieniono szereg kryteriów dotyczących wyboru sędziów<sup>59</sup>, bez wprowadzenia podobnych kryteriów wyboru w innym miejscu. Zgodnie z zaleceniami opracowanymi na szczeblu międzynarodowym wybór sędziów powinien być oparty na

---

gdzie stwierdza się: „skład [ciał decydujących o wyborze sędziów] musi zapewniać, aby względy polityczne nie przeważały nad kwalifikacjami kandydata do urzędu sędziowskiego”; *op. cit.*, przypis 19, pkt 1.3 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „[w] odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej wyboru, zatrudnienia, powołania, przebiegu kariery lub złożenia sędziego z urzędu, w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerzą reprezentację władzy sądowniczej”; *op. cit.*, przypis 11, pkt 48 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), gdzie stwierdza się: „[d]la utrzymania niezależności władzy sądowniczej konieczne jest, mianowanie i awansowanie sędziów w sposób niezależny i nie przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą, lecz najlepiej przez Radę Sądownictwa”; oraz *op. cit.*, przypis 12, pkt 25 i 32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”), gdzie stwierdza się: „rada sądownictwa powinna mieć decydujący wpływ na powoływanie i awansowanie sędziów”, a także wskazuje się, że rady sądownictwa powinny być odizolowane od polityki.

<sup>57</sup> Zob. *ibidem*, pkt 51 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); pkt 44 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); oraz pkt 8 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

<sup>58</sup> *Ibidem*, pkt 47 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

<sup>59</sup> W art. 35 ust. 2 Ustawy z 2011 r. stwierdza się: „[p]rzy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia: 1) doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; 2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów”.

**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

obiektywnych, z góry ustalonych i wyraźnie określonych kryteriach<sup>60</sup> przy jednoczesnym zapewnieniu, aby skład władzy sądowniczej odzwierciedlał skład społeczeństwa jako całości<sup>61</sup> i był zrównoważony pod względem płci<sup>62</sup>. Ponadto proces wyboru powinien być przejrzysty, a każda odmowa powołania sędziego powinna być uzasadniona, z możliwością odwołania się od tej decyzji przez odrzuconego kandydata<sup>63</sup>.

51. W świetle powyższego **zaleca się ponowne rozważenie w całości brzmienia art. 1 pkt 9–14 Projektu Ustawy.**
52. W każdym przypadku w celu zwiększenia przejrzystości procesów powoływania sędziów, a ogólniej prac Krajowej Rady Sądownictwa, autorzy projektu mogliby rozważyć umożliwienie udziału przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i mediów jako podmiotów monitorujących lub obserwatorów w niektórych posiedzeniach roboczych Rady Sądownictwa, jak ma to miejsce w niektórych państwach uczestniczących OBWE<sup>64</sup> (zob. też pkt 34 powyżej).

**5. Wygaszenie mandatu obecnych sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa**

53. W art. 5 ust. 1 Projektu Ustawy przewiduje się, że mandat obecnych sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa wygaśnie po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie Projektu Ustawy.
54. Przedterminowe wygaszenie mandatu sędziów należycie wybranych do organu konstytucyjnego, bez uzasadnionego powodu wychodzącego poza zmianę odpowiedniego ustawodawstwa, budzi obawy w odniesieniu do niezależności władzy sądowniczej.

<sup>60</sup> Zob. np. *op. cit.*, przypis 8, pkt 19 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32 (2007)”; *op. cit.*, przypis 10, pkt 44 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); *op. cit.*, przypis 20, pkt 21 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”); *op. cit.*, przypis 19, pkt 2.1 i 2.2 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”); *op. cit.*, przypis 11, pkt 5–51 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).

<sup>61</sup> *Ibidem*, pkt 24 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

<sup>62</sup> Zob. pkt 190 w ramach celu strategicznego G.1: „Podjęcie działań w celu zapewnienia kobietom równego dostępu do struktur władzy i podejmowania decyzji oraz pełnego udziału w nich”, w: Beijing Platform for Action [Pekińska Platforma Działania], rozdział I dokumentu „Report of the Fourth World Conference on Women” [„Sprawozdanie z IV Światowej Konferencji w sprawie Kobiet”, Pekin, 4–15 września 1995 r. (nr A/CONF.177/20 i Dodatek 1), <<http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a-20.en>>; OSCE Ministerial Council Decision 7/09 on Women’s Participation in Political and Public Life [„Decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 7/09 w sprawie udziału kobiet w życiu politycznym i publicznym”] z dnia 2 grudnia 2009 r., pkt 1, <<http://www.osce.org/mc/40710?download=true>>; zob. też *op. cit.*, przypis 17, pkt 81 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2011 r. ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników”).

<sup>63</sup> Zob. *op. cit.*, przypis 10, pkt 48 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); *op. cit.*, przypis 20, pkt 23 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”); *op. cit.*, przypis 11, pkt 50–51 i 91–93 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); oraz *op. cit.*, przypis 11, pkt 17–31 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 z 2001 r. w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”).

<sup>64</sup> Zob. np. *ibidem*, pkt 10 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „[p]ubliczny dostęp do obrad Rady Sądownictwa i publikacja jej decyzji muszą być zagwarantowane w prawie i w praktyce”; UNODC [Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemocności], *Criminal Justice Assessment Toolkit – The Independence, Impartiality and Integrity of the Judiciary* [„Zestaw narzędzi do oceny systemu sądownictwa karnego – niezależność, bezstronność i uczciwość władzy sądowniczej”] (2006), strona 11, <[https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat\\_eng/2\\_Independence\\_Impartiality\\_Integrity\\_of\\_Judiciary.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/2_Independence_Impartiality_Integrity_of_Judiciary.pdf) [link należy skopiować i wkleić do przeglądarki]>. Zob. też OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Annotated Agenda of the 2016 Human Dimension Seminar on Promoting Effective and Integral Justice Systems: How to Ensure the Independence and Quality of the Judiciary* [„Opatrzony adnotacjami porządek Seminarium ds. Wymiaru Ludzkiego z 2016 r. poświęconego promowaniu skutecznych i integralnych systemów wymiaru sprawiedliwości: jak zapewnić niezależność i jakość sądownictwa”], 21–23 listopada 2016 r., <<http://www.osce.org/odihr/281336?download=true>>. Na przykład w Gruzji i Moldawii organizacje społeczeństwa obywatelskiego monitorują posiedzenia krajowej rady sądownictwa.

**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

55. W tym kontekście należy zauważyć, że w art. 14 Ustawy z 2011 r. zawarto zamknięty katalog okoliczności, w których możliwe jest przedterminowe wygaszenie mandatu członków Krajowej Rady Sądownictwa<sup>65</sup>. Katalog ten nie obejmuje zmian stosownego ustawodawstwa. Jak wspomniano w pkt 26, 29 i 41 powyżej, rady sądownictwa stanowią niezbędne gwarancje niezależności władzy sądowniczej, w związku z czym ich członkowie powinni mieć zagwarantowaną niezawisłość<sup>66</sup>, a ich konstytucyjnie chroniona kadencja nie powinna podlegać nadmiernej ingerencji ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej. W istocie, jak zauważyła Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, decyzje władzy wykonawczej lub ustawodawczej, które usuwają podstawowe gwarancje niezależności sądów, są niedopuszczalne<sup>67</sup>. Co do zasady usunięcie członka przed upływem jego mandatu powinno być możliwe tylko z przyczyn określonych we właściwych ustawach, a parlament powinien powstrzymać się od przyjmowania środków, które mają bezpośredni i natychmiastowy wpływ na skład Rady Sądownictwa<sup>68</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, przedterminowe wygaszenie mandatów sędziów-członków rad sądownictwa powinno następować na tych samych zasadach i z zachowaniem tych samych gwarancji, które mają zastosowanie do złożenia z urzędu zwykłego sędziego<sup>69</sup>. Zasady te obejmują określenie wyraźnych i przejrzystych procedur oraz zabezpieczeń opartych na jasnych i obiektywnych kryteriach<sup>70</sup> w celu wykluczenia wszelkiego ryzyka wpływu politycznego na przedterminowe składanie sędziów z urzędu. Oznacza to, że powołania sędziów-członków powinny być ponownie rozpatrywane tylko wtedy, jeżeli jednoznacznie ustalono naruszenie przepisów dyscyplinarnych lub przepisów prawa karnego przez poszczególnych sędziów zasiadających w Radzie zgodnie z odpowiednimi procedurami dyscyplinarnymi lub sądowymi<sup>71</sup>.
56. Ponadto art. 5 ust 1 Projektu Ustawy budzi także pewne obawy dotyczące indywidualnej sytuacji sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa. W podobnych przypadkach Europejski Trybunał Praw Człowieka uznawał, że osoby sprawujące urząd/należące do kierownictwa sądów mają w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC prawo do sprawowania urzędu do chwili wygaśnięcia ich

<sup>65</sup> Zgodnie z art. 14 ust. 1 Ustawy z 2011 r. przedterminowe wygaśnięcie mandatu jest możliwe w przypadku: (1) śmierci; (2) zrzeczenia się mandatu; (3) wygaśnięcia mandatu posła lub senatora; (4) powołania sędziego na inne stanowisko sędziowskie, z wyjątkiem powołania sędziego sądu rejonowego na stanowisko sędziego sądu okręgowego, sędziego wojskowego sądu garnizonowego na stanowisko sędziego wojskowego sądu okręgowego albo sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego; (5) wygaśnięcia albo rozwiązania stosunku służbowego sędziego; oraz (6) przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku.

<sup>66</sup> Zob. np. *op. cit.*, przypis 11, pkt 36 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).

<sup>67</sup> *Op. cit.*, przypis 11, pkt 44 (Opinia nr 18 (2015) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Stanowisko sądownictwa i jego związek z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”).

<sup>68</sup> Zob. np. *ibidem*, pkt 43–45 (Opinia nr 18 (2015) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Stanowisko sądownictwa i jego związek z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”); Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Seven Amendments to the Constitution of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" concerning, in particular, the Judicial Council, the competence of the Constitutional Court and Special Financial Zones* [„Opinia dotycząca siedmiu poprawek do konstytucji Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, dotyczących w szczególności Rady Sądownictwa, kompetencji Trybunału Konstytucyjnego oraz Specjalnych Stref Finansowych”], nr CDL-AD(2014)026 z dnia 13 października 2014 r., pkt 77, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)026-e)>; oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Amendments to the Organic Law on Courts of General Jurisdiction of Georgia* [„Opinia w sprawie projektu zmian do ustawy organicznej w sprawie sądów powszechnych Gruzji”], nr CDL-AD(2013)007 z dnia 11 marca 2013 r., pkt 72–73, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)007-e)>.

<sup>69</sup> Zob. np. CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 19 on the Role of Court Presidents* [„Opinia nr 19 w sprawie roli prezesów sądów”], 10 listopada 2016 r., pkt 44–48, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2016\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2016)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)>.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Op. cit.*, przypis 11, pkt 44 (Opinia nr 18 (2015) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Stanowisko sądownictwa i jego związek z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”).

mandatów lub upływu ich kadencji<sup>72</sup>. W przypadkach, gdy kadencje tych osób sprawujących urząd/należących do kierownictwa sądów były przedterminowo wygaszane ze względu na przyjęcie nowego ustawodawstwa, Trybunał stwierdzał, że stanowi to naruszenie art. 6 EKPC, gdyż odpowiednia decyzja o wygaszeniu kadencji nie podlegała weryfikacji przez sąd powszechny lub inny organ sprawujący władzę sądowniczą<sup>73</sup>. Jeżeli przyjęcie Projektu Ustawy doprowadzi do automatycznego wygaszenia mandatów sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa, co zapisano w art. 5, nie jest jasne, czy będą im przysługiwać środki zaskarżenia takiego wygaszenia. W przeciwnym razie art. 5 Projektu Ustawy naruszałby w związku z powyższym art. 6 ust. 1 EKPC.

57. W świetle powyższego **zaleca się usunięcie art. 5 ust. 1 Projektu Ustawy.**
58. Artykuł 5 ust 2 Projektu Ustawy zawiera podobne zapisy: kadencje rzeczników dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz kadencje rzeczników dyscyplinarnych sędziów sądów wojskowych – powoływanych przez Krajową Radę Sądownictwa na mocy art. 3 ust. 2 pkt 4 i art. 6 Ustawy z 2011 r. – mają wygasnąć w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie Projektu Ustawy. Ponownie stanowiłoby to bezpośrednią ingerencję władzy ustawodawczej w podejmowanie decyzji przez Krajową Radę Sądownictwa, gdyż takie wygaszenie oznaczałoby *de facto* unieważnienie decyzji o ich powołaniu podjętych przez obecną Radę. W związku z tym **art. 5 ust. 2 Projektu Ustawy powinien również zostać usunięty.**

## **6. Inne uwagi**

### **6.1. Zmiany uposażenia niektórych sędziów w stanie spoczynku (usunięte z nowej wersji Projektu Ustawy z marca 2017 r.)**

59. W art. 3 Projektu Ustawy (w wersji z lutego 2017 r.) wprowadzono także zmiany do art. 100 obowiązującej ustawy z 2002 r. o ustroju sądów powszechnych w odniesieniu do uposażenia sędziów w stanie spoczynku. W nowym paragrafie 2a art. 100 przewidywano zmniejszenie uposażenia z obecnej wysokości 75% do 50% wysokości wynagrodzenia dla sędziów przenoszonych w stan spoczynku na mocy art 71. par. 1–2 ustawy z 2002 r. Dotyczy to przypadków, w których kolegium właściwego sądu złożyło wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku, gdyż z powodu choroby lub stanu zdrowia sędzia ten nie pełnił służby przez okres przekraczający rok, bądź gdy sędzia ten nie poddał się badaniu na żądanie takiego kolegium lub Ministra Sprawiedliwości (art. 71 par. 1–2 oraz art. 70 par. 2 ustawy z 2002 r.). W art. 5 ust. 2 Projektu Ustawy (w wersji z lutego 2017 r.) zamierzano wprowadzić podobne zmiany w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego. Te przepisy zostały usunięte z nowej wersji Projektu Ustawy z marca 2017 r.
60. Z zadowoleniem przyjmujemy usunięcie tych przepisów, gdyż wydawały się one być niezgodne z międzynarodowymi i regionalnymi standardami dotyczącymi niezależności władzy sądowniczej. Co do zasady w ustawodawstwie należy zawrzeć gwarancje utrzymania rozsądnego wynagrodzenia sędziów w przypadku choroby i przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku, a wynagrodzenie to powinno być jak najbardziej

<sup>72</sup> European Court of Human Rights [Europejski Trybunał Praw Człowieka], *Baka v. Hungary* [„Baka przeciwko Węgrom”], wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r. (wniosek nr 20261/12), pkt 107–111, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163113>>.

<sup>73</sup> *Ibidem*, pkt 120–122.

zbliżone do poziomu ich ostatecznego wynagrodzenia jako sędziów bezpośrednio przed przejściem lub przeniesieniem w stan spoczynku<sup>74</sup>. Odpowiedni poziom uposażenia w stanie spoczynku jest elementem zabezpieczeń gwarantujących niezależność władzy sądowniczej i niezawisłość sędziów<sup>75</sup>.

## **6.2. Ocena skutków i podejście partycypacyjne**

61. Autorzy projektu sporządzili uzasadnienie do Projektu Ustawy, w którym wymieniono pewną liczbę przyczyn uzasadniających wprowadzenie planowanej reformy<sup>76</sup>, ale nie wspomniano o badaniach i ocenie skutków, na których są oparte są te ustalenia. Ze względu na potencjalne skutki Projektu Ustawy dla niezależności władzy sądowniczej niezbędna jest dogłębna ocena skutków regulacji, która powinna obejmować należytą analizę problemu z wykorzystaniem opartych na dowodach technik w celu określenia najbardziej efektywnego i skutecznego wariantu regulacyjnego (w tym także wariantu niewprowadzania regulacji)<sup>77</sup>. Jeżeli nie dokonano jeszcze takiej oceny skutków, autorów projektu zachęca się do przeprowadzenia takiego gruntownego przeglądu w celu określenia istniejących problemów i odpowiedniego dostosowania proponowanych rozwiązań.
62. Wreszcie, jak rozumiemy, autorzy projektu podjęli wysiłki na rzecz przeprowadzenia konsultacji z różnymi organami władzy sądowniczej, również poniżej szczebla krajowego, które dotyczyły Projektu Ustawy i jego wcześniejszych wersji udostępnionych w maju 2016 r.<sup>78</sup>. Jest to sytuacja pożądana i zgodna ze zobowiązaniami OBWE, w których wymaga się, aby ustawodawstwo było przyjmowane „w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę społeczeństwa – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli” (Dokument Moskiewski z 1991 r., pkt 18.1)<sup>79</sup>. W Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r. również zaleca się wyraźnie, aby z sędziami konsultowano się w sprawie każdej proponowanej zmiany dotyczącej ich ustawy bądź każdej proponowanej zmiany zasad ich wynagradzania bądź przysługujących im świadczeń społecznych, w tym uposażenia w stanie spoczynku, a także aby zapewniono uwzględnienie sędziów w procesie decyzyjnym w tych dziedzinach<sup>80</sup>.
63. Należy jednak zauważyć, że autorzy ustawy przewidzieli dość krótkie terminy na przedłożenie informacji zwrotnych (dziesięć dni w maju 2016 r. oraz termin 31 stycznia 2017 r. w odniesieniu do projektu zakomunikowanego pismami z dnia 24 stycznia)<sup>81</sup>.

<sup>74</sup> Zob. np. *op. cit.*, przypis 10, pkt 54 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”), gdzie stwierdza się: „[p]owinno zapewnić się gwarancje otrzymania godnego wynagrodzenia w przypadku choroby, zwolnienia i urlopu macierzyńskiego, jak też renty w wysokości zbliżonej do wynagrodzenia pobieranego podczas pełnienia obowiązków”; *op. cit.*, przypis 19, pkt 6.3–6.4 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”); *op. cit.*, przypis 11, pkt 7 („Magna Carta Sędziów Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z 2010 r.”); *op. cit.*, przypis 12, pkt 44–51 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości”). Zob. też *op. cit.*, przypis 11, pkt 61 i 73 ppkt 8 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 z 2001 r. w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”).

<sup>75</sup> *Ibidem*, pkt 6.1–6.4 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie wyraźnie uznaje się kluczową rolę odpowiedniego wynagrodzenia jako środka ochrony „przed presją mającą na celu wpływanie na decyzje [sędziów] i ogólniej ich zachowanie”, a także znaczenie zagwarantowanej wysokości wynagrodzenia za czas choroby i odpowiedniego uposażenia w stanie spoczynku w tym zakresie.

<sup>76</sup> Zob. <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284955>>.

<sup>77</sup> Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Report on the Assessment of the Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia* [„Sprawozdanie z oceny procesu ustawodawczego w Republice Armenii”] (październik 2014 r.), pkt 47–48, <<http://www.legislationline.org/documents/id/19365>>.

<sup>78</sup> Zob. <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284955/>>.

<sup>79</sup> Dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

<sup>80</sup> *Op. cit.*, przypis 19, pkt 1.8 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”).

<sup>81</sup> Zob. <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284955/>>.



**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

Ponadto nie jest jasne, w jakim stopniu uwagi/sugestie otrzymane podczas tych konsultacji zostały wzięte pod uwagę bądź nie<sup>82</sup>.

64. W każdym razie konsultacje dotyczące projektowanego ustawodawstwa i polityki, aby miały one efektywny charakter, powinny być powszechne i zapewniać wystarczający czas na przygotowanie i przedstawienie rekomendacji dotyczących projektowanego ustawodawstwa; państwo powinno również zapewnić odpowiedni i terminowo działający mechanizm informacji zwrotnej, za pośrednictwem którego organy administracji publicznej powinny potwierdzać otrzymanie sugestii oraz reagować na nie<sup>83</sup>. Zgodnie z zaleceniami wydanymi przez organy międzynarodowe i regionalne oraz dobrymi praktykami przyjętymi w obszarze OBWE konsultacje społeczne trwają na ogół od co najmniej 15 dni do dwóch bądź trzech miesięcy, chociaż okres ten powinien ulegać wydłużeniu w miarę potrzeb, biorąc pod uwagę między innymi charakter, złożoność i objętość proponowanego projektu ustawy, a także towarzyszących mu danych/informacji<sup>84</sup>. Aby zapewnić skuteczne uczestnictwo, mechanizmy konsultacji muszą umożliwiać zgłaszanie sugestii na wczesnym etapie oraz w trakcie całego procesu<sup>85</sup>, czyli nie tylko wtedy, gdy projekt jest opracowywany przez odpowiednie ministerstwa, ale także wtedy, gdy jest on omawiany w parlamencie (np. przez organizację wysłuchań publicznych). Konsultacje społeczne stanowią narzędzie otwartych i demokratycznych rządów; prowadzą one do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności instytucji publicznych oraz pomagają zapewnić określenie potencjalnie kontrowersyjnych kwestii przed przyjęciem przepisów prawa<sup>86</sup>. Prowadzone w ten sposób dyskusje – umożliwiające otwartą i pluralistyczną debatę – podniosą świadomość różnych czynników związanych z danym zagadnieniem wśród wszystkich zainteresowanych stron, jak też zwiększą zaufanie do przyjętego ustawodawstwa. W ostatecznym rozrachunku zazwyczaj usprawnia to także wdrożenie przyjętych już przepisów.
65. W świetle powyższego **polskiego ustawodawcę zachęca się do zapewnienia, aby Projekt Ustawy stał się przedmiotem dalszych powszechnych, szczegółowych i efektywnych konsultacji zgodnie z zasadami wskazanymi powyżej na wszystkich etapach procesu stanowienia prawa.**

[KONIEC TEKSTU]

<sup>82</sup> Stan na dzień 15 marca 2017 r. – sekcja „Konsultacje społeczne” serwisu internetowego Rządowego Centrum Legislacji (<<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284955>>) nie zawiera opinii bądź uwag otrzymanych od organów/podmiotów, z którymi się konsultowano, ani sprawozdań podsumowujących taki wkład w konsultacje, a ogólna strona dotycząca Projektu Ustawy zawiera jedynie dwie Opinie lub odpowiedzi otrzymane od Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa (PGSP).

<sup>83</sup> Zob. np. *Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes* [„Zalecenia dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”] (wydane przez uczestników Forum Społeczeństwa Obywatelskiego zorganizowanego przez OBWE/ODIHR przy okazji Uzupełniającego Spotkania ds. Ludzkiego Wymiaru Dotyczącego Wolności Pokojowego Gromadzenia się i Zrzeszania się z 2015 r.), Wiedeń 15–16 kwietnia 2015 r., <<http://www.osce.org/odihr/183991>>.

<sup>84</sup> Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Opinion on the Draft Law of Ukraine „On Public Consultations”* [„Opinia na temat projektu ukraińskiej ustawy o konsultacjach społecznych”] z 1 września 2016 r., pkt 40–41, <<http://www.legislationline.org/documents/id/20027>>.

<sup>85</sup> Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* [„Wytyczne w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”] (2014), sekcja II, podsekcja dotycząca prawa do udziału w sprawach publicznych, <<http://www.osce.org/odihr/119633>>.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

**ZAŁĄCZNIK:**

Projekt z dnia 22 lutego 2017 r.

*Tekst uwzględnia zmiany wprowadzone przez projekt z dnia 3 marca 2017 r., zaznaczone w tekście **na czerwono**, za wyjątkiem zmian w składni i strukturze artykułów, które nie wpływają na ogólne znaczenie przepisów*

**U S T A W A**

z dnia ..... 2017 r.

**o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw<sup>87</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 976 i 2261) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 10–12 otrzymują brzmienie:

„Art. 10. 1. Sędziowie są wybierani na czteroletnie wspólne kadencje.

2. Sędzia może pełnić funkcję wybieranego członka Rady tylko dwie kadencje.

Art. 11. 1. Marszałek Sejmu, nie wcześniej niż na 120 i nie później niż na 90 dni przed upływem kadencji sędziego, członka Rady albo niezwłocznie po wygaśnięciu mandatu sędziego, członka Rady przed upływem kadencji, obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” o zwalnianym miejscu Radzie.

~~2.3~~ W terminie 30 dni od dnia obwieszczenia o zwalnianym miejscu w Radzie, Prezydium Sejmu lub co najmniej 50 posłów zgłasza Marszałkowi Sejmu kandydatów na członka Rady.

~~3.4~~ W terminie, o którym mowa w ust. 2, stowarzyszenia zrzeszające sędziów mogą przedstawiać Marszałkowi Sejmu rekomendacje dotyczące zgłoszenia kandydatów na członka Rady.

Art. 12. 1. Marszałek Sejmu przedstawia Sejmowi kandydatów na wolne miejsca sędziów w Radzie zgłoszonych w trybie określonym w art. 11 ust. 2.

2. Sejm wybiera sędziów do pełnienia funkcji członków Rady spośród kandydatów przedstawionych przez Marszałka Sejmu.”;

2) uchyla się art. 13;

3) w art. 14:

a) w ust. 1 uchyla się pkt 4,

---

<sup>87</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym.

***Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)***

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Wyboru nowego członka Rady dokonuje się w okresie 90 dni od dnia wygaśnięcia mandatu.”;

4) art. 15 otrzymuje brzmienie:

„Art. 15. Organami Rady są Przewodniczący, Prezydium Rady, Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady.”;

5) w art. 16 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rada wybiera ze swego grona Przewodniczącego oraz trzech członków Prezydium Rady. Wiceprzewodniczących wybierają, po jednym ze swego grona, Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady.”;

6) w art. 17:

a) w ust. 2 w pkt 2 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) przewodniczą Zgromadzeniom Rady, których są członkami, z zastrzeżeniem art. 21c ust. 1 pkt 1.”;

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Podział czynności, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, między wiceprzewodniczących ustala Przewodniczący i informuje o tym Radę.”;

7) po art. 21 dodaje się art. 21a-21d w brzmieniu:

„Art. 21a. Rada wykonuje kompetencję, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, przez Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady.

Art. 21b. 1. Pierwsze Zgromadzenie Rady składa się z Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoby powołanej przez Prezydenta oraz czterech posłów i dwóch senatorów, o których mowa w art. 9.

2. Drugie Zgromadzenie Rady składa się z piętnastu sędziów, o których mowa w art. 11.

Art. 21c. 1. Zgromadzeniu Rady przewodniczy:

1) Przewodniczący Rady – jeżeli jest członkiem tego Zgromadzenia;

2) wiceprzewodniczący Rady – w pozostałych przypadkach.

2. W razie nieobecności Przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, posiedzeniom Zgromadzenia Rady przewodniczy oraz podpisuje uchwały Zgromadzenia Rady najstarszy wiekiem członek Zgromadzenia Rady.

Art. 21d. 1. Do ważności uchwały Zgromadzenia Rady potrzebna jest obecność co najmniej połowy jego składu.

***Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)***

2. Zgromadzenie Rady podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów, w głosowaniu jawnym. Na żądanie członka Zgromadzenia Rady głosowanie jest tajne.
3. Powtórzenie głosowania może nastąpić w przypadku naruszenia zasad postępowania, na podstawie uchwały Zgromadzenia Rady podjętej na wniosek członka Zgromadzenia Rady zgłoszony najpóźniej w terminie określonym do zgłaszania zastrzeżeń do protokołu posiedzenia.”;

8) art. 22 otrzymuje brzmienie:

- „Art. 22. 1. Rada określa w regulaminie szczegółowy tryb swojego działania.
2. Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady określają w regulaminach szczegółowy tryb swojego działania, z uwzględnieniem zastosowania systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim oraz asesorskim, o którym mowa w art. 57 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zwanego dalej „systemem teleinformatycznym”.
  3. Regulaminy Rady, Pierwszego oraz Drugiego Zgromadzenia Rady podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.”;

9) w art. 31 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W celu przygotowania do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady sprawy indywidualnej innej niż dotycząca powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego albo asesora sądowego Przewodniczący wyznacza zespół. W skład zespołu wchodzi od trzech do pięciu członków Rady.”;

10) po art. 31 dodaje się art. 31a i art. 31b w brzmieniu:

„Art. 31a. Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady kolejno i osobno rozpatrują i oceniają kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych.

Art. 31b. 1. Wydaniem przez Radę pozytywnej oceny o kandydacie, o którym mowa w art. 31a, jest wydanie pozytywnej oceny o kandydacie przez Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady.

2. Jeżeli Zgromadzenia Rady wydały rozbieżne oceny o kandydacie, Zgromadzenie Rady, które wydało ocenę pozytywną, może podjąć uchwałę o skierowaniu kandydatury do rozpatrzenia i oceny przez Radę w pełnym składzie. W takim przypadku wydanie przez Radę pozytywnej oceny o kandydacie wymaga uzyskania 17 głosów członków Rady: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i członków Rady wybranych spośród sędziów.”;

11) w art. 32 ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Pisma i inne dokumenty w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego albo asesora sądowego, a także uchwały podjęte w tych sprawach, doręcza się kandydatom za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Doręczenie uznaje się za skuteczne z chwilą załogowania się

***Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)***

kandydata do systemu teleinformatycznego lub po upływie 14 dni od dnia umieszczenia pisma w systemie teleinformatycznym.”;

12) w art. 33 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. W sprawach indywidualnych Rada, Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady podejmują uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone.

2. W uzasadnionych przypadkach Rada, Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady mogą żądać osobistego stawiennictwa uczestnika postępowania lub złożenia przez niego pisemnych wyjaśnień, a także uzupełnienia materiałów sprawy. Przepis art. 30 ust. 2 stosuje się odpowiednio.”;

13) uchyla się art. 34 i art. 35;

14) art. 36 i art. 37 otrzymują brzmienie:

„Art. 36. 1. Jeżeli na stanowisko sędziowskie albo asesorskie swoje kandydatury zgłosiły osoby wykonujące zawód adwokata, radcy prawnego, notariusza albo zajmujące stanowisko prokuratora, asesora prokuratorskiego, radcy lub wiceprezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, o posiedzeniach Pierwszego oraz Drugiego Zgromadzenia Rady zawiadamia się odpowiednio: Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Notarialną, Prokuratora Krajowego oraz Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, przedstawiciel Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Krajowej Rady Notarialnej, Prokuratora Krajowego oraz Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej może wziąć udział w posiedzeniach Pierwszego oraz Drugiego Zgromadzenia Rady z głosem doradczym.

Art. 37. 1. Jeżeli na stanowisko sędziowskie albo asesorskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady rozpatrują i oceniają wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie. W takim przypadku Rada podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego w stosunku do wszystkich kandydatów.

2. Imiona i nazwiska kandydatów, uchwały Pierwszego oraz Drugiego Zgromadzenia Rady wraz z uzasadnieniem, a także uchwałę Rady wraz z uzasadnieniem umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej.”;

15) w art. 43 w ust. 2 wyrazy „ust. 1 lub 1a” zastępuje się wyrazami „ust. 1”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 358, 2103 i 2261) w art. 10 w § 3 uchyla się pkt 2.

~~Art. 3 W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, 2103 i 2261) w art. 100:~~

~~1) § 2 otrzymuje brzmienie:~~



**Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)**

~~„§ 2. Sędziemu przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku, z zastrzeżeniem § 2a.”;~~

~~2) po § 2 dodaje się § 2a w brzmieniu:~~

~~„§ 2a. Sędziemu przeniesionemu w stan spoczynku w przypadkach, o których mowa w art. 71 § 1 i 2, przysługuje do czasu osiągnięcia wieku, o którym mowa w art. 69 § 1, uposażenie w wysokości 50% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku.”;~~

~~3) § 3 otrzymuje brzmienie:~~

~~„§ 3. Uposażenie, o którym mowa w § 1-2a, podwyższa się stosownie do zmian wysokości wynagrodzeń zasadniczych sędziów czynnych zawodowo.”~~

**Art. 3. 4** W ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 i 2261) w art. 24 w § 4 uchyla się pkt 5 i 6.

**Art. 4. 5** W ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, 2103 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 38) w art. 16 w § 1:

~~1) w art. 16 § 1:~~

~~a) 1) pkt 1 otrzymuje brzmienie:~~

~~„1) uchwalanie regulaminów wyborów kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego;”;~~

~~b) 2) uchyla się pkt 4.~~

~~2) art. 50 otrzymuje brzmienie:~~

~~„Art. 50. Sędziemu Sądu Najwyższego w stanie spoczynku przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. Sędziemu Sądu Najwyższego przeniesionemu w stan spoczynku w przypadkach, o których mowa w art. 31 § 3 i 4, przysługuje do czasu osiągnięcia wieku, o którym mowa w art. 30 § 1, uposażenie w wysokości 50% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. Uposażenie jest waloryzowane w terminach i w wysokości stosownie do zmian wynagrodzenia zasadniczego sędziów Sądu Najwyższego czynnych zawodowo.”~~

**Art. 5. 6** 1. Mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów, wygasa po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Kadencja rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz kadencja rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych wygasa po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

**Art. 6. 7** 1. Wyboru nowych członków Krajowej Rady Sądownictwa w związku z wygaśnięciem mandatu, o którym mowa w art. 5 ust. 1, dokonuje się na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że wyboru tego dokonuje się w okresie 30 dni od dnia wygaśnięcia mandatu.

***Wstępna Opinia OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)***

2. Marszałek Sejmu, w terminie nie dłuższym niż ~~14~~7 dni od dnia wejścia w życie ustawy, obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” o zwalnianych miejscach w Radzie.

3. W terminie 21 dni od dnia obwieszczenia:

- 1) Prezydium Sejmu lub co najmniej 50 posłów zgłasza Marszałkowi Sejmu kandydatów na członka Rady;
- 2) stowarzyszenia zrzeszające sędziów mogą przedstawiać Marszałkowi Sejmu rekomendacje dotyczące zgłoszenia kandydatów na członka Rady.

**Art. 7. ~~8~~** Sprawy indywidualne, dotyczące powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego albo asesora sądowego, wszczęte i niezakończone podjęciem przez Krajową Radę Sądownictwa uchwały przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, Rada rozpatruje ponownie na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 8. ~~9~~** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, ~~z wyjątkiem art. 3 i art. 5 pkt 2, które wchodzi w życie z dniem 1 października 2017 r.~~