
Warszawa, 8 kwietnia 2024 r.
Opinion-Nr.: JUD-POL/500/2024 [NR/AIC]

PILNA PRZEJŚCIOWA OPINIA W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O KRAJOWEJ RADZIE SĄDOWNICTWA

POLSKA

Niniejsze opracowanie powstało przy wkładzie następujących osób: **Slavica Banić**, była sędzia Trybunału Konstytucyjnego Chorwacji, **Tamara Otiashvili**, ekspertka praw człowieka i zasad demokracji, **Andras Sajó**, Uniwersytet Środkowoeuropejski (Wiedeń), były sędzia i wiceprezes Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, **Duro Sessa**, sędzia Sądu Najwyższego Chorwacji i prezes Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów (IAJ) oraz **Jan van Zyl Smit**, pełniący obowiązki Dyrektora Bingham Centre for the Rule of Law w Brytyjskim Instytucie Prawa Międzynarodowego i Porównawczego.

Sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie ustawy na język angielski zlecone przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (OSCE
Office for Democratic Institutions and Human Rights)

ul. Miodowa 10, 00-251 Warszawa
Tel.: +48 22 520 06 00, Faks: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

STRESZCZENIE I GŁÓWNE ZALECENIA

Jak podkreślano w poprzednich opiniach Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) na temat reformy sądownictwa w Polsce w latach 2017-2023, każde państwo ma prawo do reformy ustroju sądownictwa, ale takie zmiany powinny zawsze wpisywać się w wymogi konstytucyjne danego kraju, zasady praworządności, przepisy prawa międzynarodowego i standardy praw człowieka, a także być zgodne ze zobowiązaniami OBWE. Polski ustawodawca powinien kierować się tymi podstawowymi zasadami przy wyborze rozwiązań prawodawczych mających na celu wykonanie wyroków przeciwko Polsce dotyczących niezależności sądownictwa. W związku z tym, w odniesieniu do inicjatywy reformy Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), ważne jest, aby tryb reformowania KRS można było należycie uzasadnić w świetle prawa międzynarodowego i standardów praw człowieka, a projektodawcy nie powoływali się bezkrytycznie na istnienie wyjątkowych okoliczności w celu usprawiedliwienia nadzwyczajnych środków – może to bowiem stwarzać ryzyko ustanowienia precedensu, w którym nieakceptująca reformy partia polityczna miałaby pokusę postępowania w ten sam sposób po uzyskaniu większości.

Złożoność i skala reformy wymaganej w celu wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce, wskazanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), organizacje międzynarodowe, w tym ODIHR, a także obserwatorów krajowych, wymaga opracowania przemyślanej i spójnej polityki, na której oparty byłby cały proces zmiany. W tym kontekście reforma KRS powinna być jednym z priorytetów, ponieważ obecne rozwiązanie prawne, zgodnie z którym sędziowie-członkowie KRS są wybierani przez Sejm (niższą izbę parlamentu), stanowi jedną z dysfunkcji strukturalnych, która doprowadziła między innymi do powstania systemowych wad reżimu powoływania sędziów. Brak pilnego rozwiązania może zaś tę sytuację jeszcze bardziej pogorszyć. Sekwencyjne podejście do reformy może być zatem uzasadnione w obecnych warunkach, o ile towarzyszy mu dogłębna refleksja oraz szerszy, konstruktywny, inkluzywny i partycypacyjny proces reform legislacyjnych, który będzie adresował strukturalne i systemowe problemy sądownictwa w bardziej kompleksowy, dogłębny i systematyczny sposób.

W tym kontekście z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa („projekt ustawy”) ponownie wprowadza zasadę wyboru sędziów-członków KRS przez środowisko sędziowskie, aby przywrócić niezależność KRS zgodnie z postulatami ETPC i rekomendacjami opracowanymi na szczeblu międzynarodowym i regionalnym. Ponadto należy zwrócić uwagę na pozytywne aspekty szeregu przepisów projektu ustawy, które uwzględniają niektóre z zaleceń sformułowanych przez ODIHR w opiniach z lat 2017-2023, w szczególności dotyczących reprezentatywności ogółu sądownictwa w KRS, otwartości i przejrzystości wyboru sędziów-członków oraz chęci zwiększenia udziału społeczeństwa w procesach KRS.

Biorąc pod uwagę ograniczony czas na rozważenie niezwykle złożonych kwestii i wyzwań o nadzwyczajnym charakterze, niniejsza pilna przejściowa opinia nie ma na celu przedstawienia wyczerpującej i ostatecznej analizy prawnej rozważanych w niej zagadnień. ODIHR zamierza dopracowywać swoje podejście, oferując dodatkowe analizy i zalecenia dotyczące istniejących lub nowych wyzwań, które mogą pojawić się w trakcie procesu reform, oraz opracowując ostateczną ocenę zgodności proponowanych środków z międzynarodowymi standardami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego. W szczególności niniejsza pilna przejściowa opinia nie odnosi się do problematycznych kwestii związanych ze statusem sędziów powoływanych lub awansowanych przez KRS w składzie zmienionym po nowelizacji z 2017 r. ODIHR odniesie się do tej kwestii w opinii końcowej i/lub w innych opiniach przygotowanych na wniosek polskich władz.

ODIHR stwierdza zarazem, że w zachodzących nadzwyczajnych okolicznościach oraz w świetle wyżej wspomnianego orzecznictwa sądów międzynarodowych zachodzi ewidentna konieczność pilnego zreformowania składu KRS. Powrót do trybu wyboru sędziów-członków KRS przez innych sędziów w celu przywrócenia niezależności KRS pozwoliłby uniknąć utrwalenia dysfunkcji systemowej, którą dostrzegły sądy europejskie. Przerwałoby to błędne koło potencjalnie wadliwych decyzji KRS w sprawie nominacji i awansów sędziowskich, a także późniejszych zaskarżeń wyroków, co stanowiłoby zagrożenie dla niezależności i funkcjonowania systemu sądownictwa.

Projekt ustawy przewiduje wygaszenie *ex lege* mandatów sędziów, którzy zostali wybrani przez Sejm do zasiadania w KRS po nowelizacji z 2017 r. Należy podkreślić, że powołanie się na ogólny cel zwiększenia niezależności lub skuteczności organów samorządu sędziowskiego lub zbliżenia ram prawnych do standardów międzynarodowych nie wystarczałoby samo w sobie jako argument uzasadniający przedterminowe wygaszenie mandatów. Powinna istnieć wyraźna i udowodniona konieczność przeprowadzenia reformy, w ramach której nie ma innej możliwości niż wygaszenie mandatów członków Rady, aby naprawić sytuację, osiągnąć cele reformy i zapewnić zgodność z międzynarodowymi normami i zasadami praworządności. Jak zauważono powyżej, opiniowany projekt ustawy dąży do odwrócenia negatywnych skutków nowelizacji z 2017 r. poprzez wprowadzenie silniejszych gwarancji niezależności, a tym samym przywrócenie KRS zdolności do tego, by stać na straży niezależności polskiego sądownictwa, o co apelują międzynarodowe sądy i organy. Z tego względu przedmiotowa opcja, rozważana w art. 2 projektu ustawy, wydaje się być słuszna i uzasadniona, o ile pozostanie środkiem wyjątkowym (jednorazowym) w obecnych nadzwyczajnych okolicznościach.

Uznaje się, że sędziowie-członkowie KRS wybrani przez Sejm (w 2018 r., a następnie w 2022 r.) mogliby utrzymywać, że przysługuje im prawo nieusuwalności z pełnionej funkcji. Można jednak również argumentować, że bogate orzecznictwo międzynarodowe kwestionujące samą niezależność KRS ze względu na nadmierny wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na jej skład służy jako słuszne uzasadnienie dla zainicjowania reformy, która potencjalnie może wpływać

na kadencję wybranych członków i potencjalnie ich prawo dostępu do sądu. W obecnych szczególnych okolicznościach wygaszenia *ex lege* z przywołanych powyżej powodów, prawo takie może zostać ograniczone w zakresie zgodnym z międzynarodowymi standardami i orzecznictwem, choć do kwestii tej należy podchodzić z dużą ostrożnością. Jednocześnie należy zagwarantować członkom KRS, których mandaty mogą zostać wygaszone, prawo do wnoszenia skarg do sądów administracyjnych w odniesieniu do innych kwestii ściśle powiązanych z potencjalnym wygaszeniem ich mandatu. Kwestia wyłączenia lub ograniczenia prawa dostępu do sądu zostanie szerzej omówiona w opinii końcowej.

Projekt ustawy przewiduje również, na zasadzie środka przejściowego, że sędziowie zajmujący stanowiska, na które zostali powołani lub awansowani przez KRS w składzie ukształtowanym reformą z 2017 r., nie kwalifikują się do objęcia stanowiska sędziego-członka KRS, chyba że zrezygnują z awansu otrzymanego w tym okresie. Ze względów opisanych powyżej, w zaistniałych nadzwyczajnych okolicznościach, ograniczenie możliwości kandydowania do sędziów zajmujących stanowiska, na które zostali powołani przed marcem 2018 r., wykluczyłoby (lub ograniczyłoby do minimum) ryzyko, że skład KRS tworzyliby sędziowie, których status prawny pozostaje niepewny w świetle polskiego prawa, ale których ETPC uznał za powołanych w wadliwej procedurze wpływającej inherentnie na ich niezawisłość. Podejście to może być uzasadnione jako wstępny, wyjątkowy środek przejściowy, poprzedzający rozwiązanie znacznie szerszej i bardziej kontrowersyjnej kwestii związanej ze statusem sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym reformą z 2017 r. Jednak mniej restrykcyjną opcją byłoby umożliwienie wszystkim sędziom powołanym przez KRS przed jej zmianą, także tym, którzy zostali awansowani lub przeniesieni po marcu 2018 r., ubiegania się o wybór w skład KRS. W istocie rzeczy nieuzasadnione byłoby automatyczne ograniczanie tym sędziom prawa do kandydowania w wyborach na sędziego-członka KRS.

Ponadto wciąż nie uwzględniono szeregu zaleceń zawartych w opinii z 2017 r., na przykład w odniesieniu do wymogu zapewnienia równowagi płci w składzie KRS w całym procesie zgłoszeniowym i wyborczym, a także potrzeby zapewnienia otwartości, przejrzystości i inkluzywności zasad wyboru i powoływania członków KRS *niebędących sędziami*. Kwestie te zasługują, aby poświęcić im dodatkową uwagę w projekcie ustawy lub przynajmniej w przyszłych nowelizacjach ustawy z 2011 r. [ust. 31-37]. Pewne inne zalecenia dotyczące składu KRS zostały wyrażone w opinii z 2017 r., w szczególności w odniesieniu do zasiadania w KRS urzędujących parlamentarzystów i Ministra Sprawiedliwości. Powtarzamy te zalecenia, mając świadomość, że wszelkie zmiany w tym zakresie wymagałyby nowelizacji ustawy zasadniczej i nie poddają się natychmiastowemu wdrożeniu.

Te oraz dodatkowe zalecenia, wyróżnione pogrubioną czcionką, zawarto w tekście niniejszej opinii.

Wykonując swój mandat wspierania państw uczestniczących OBWE w realizacji zobowiązań podjętych w ramach OBWE, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE przeprowadza na życzenie przegląd obowiązujących i projektowanych przepisów prawa pod kątem oceny ich zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE oraz przedstawia konkretne zalecenia w celu ich poprawy.

SPIS TREŚCI

I. WSTĘP	6
II. ZAKRES OPINII.....	7
III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA	8
1. Odpowiednie międzynarodowe standardy praw człowieka i zobowiązania OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego.....	8
2. Kontekst.....	11
3. Uwagi ogólne na temat zakresu projektu ustawy	14
4. Skład Krajowej Rady Sądownictwa	16
4.1. Reprezentatywność ogółu sądownictwa	16
4.2. Kwestie płci i różnorodności.....	17
4.3. Inne uwagi dotyczące składu Krajowej Rady Sądownictwa.....	18
5. Rola Państwowej Komisji Wyborczej	19
6. Zgłaszanie i wybór sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa	21
6.1. Podmioty zgłaszające	21
6.2. Wysłuchanie kandydatów	22
6.3. Zasady głosowania na kandydatów do KRS	23
6.4. Zaskarżanie uchwał PKW w sprawie zgłoszenia i wyboru sędziego-członka	24
7. Rada Społeczna	25
8. Przepisy przejściowe	26
8.1. Odwołanie sędziów wybranych przez Sejm do KRS (art. 2 projektu ustawy)	26
8.2. Brak prawa kandydowania przez sędziów powołanych lub awansowanych przez Prezydenta w oparciu o wniosek KRS w składzie ukształtowanym art. 9a ustawy o KRS z 2011 r.	31
9. Zalecenia dotyczące procesu opracowywania i przyjęcia projektu ustawy oraz innych inicjatyw ustawodawczych związanych z praworządnością	33

I. WSTĘP

1. W dniu 21 marca 2024 r. Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP przesłał do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „ODIHR”) wniosek o ocenę prawną projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej „projekt ustawy”) w brzmieniu z dnia 20 lutego 2024 r.¹
2. W dniu 28 marca 2024 r. ODIHR odpowiedziało na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość do sporządzenia opinii prawnej na temat zgodności projektu nowelizacji z międzynarodowymi standardami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE w wymiarze ludzkim.
3. Biorąc pod uwagę krótki czas na sporządzenie niniejszej opinii prawnej, jako że wnioskodawca zwrócił się o jej przygotowanie do 8 kwietnia w świetle planowanych dyskusji w Sejmie w dniu 9 kwietnia oraz fakt, że kolejne czytanie projektu ustawy w Sejmie planowane jest 11 kwietnia 2024 r., ODIHR postanowiło sporządzić pilną przejściową opinię w sprawie projektu ustawy². Opinia ta nie zawiera szczegółowej analizy wszystkich przepisów projektu ustawy, lecz skupia się na najbardziej niepokojących kwestiach z zakresu reformy Krajowej Rady Sądownictwa (dalej „KRS”). W szczególności ODIHR nie zajmuje się kwestią statusu sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym ustawą o KRS z 2011 r. zmienioną ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. Choć należy stwierdzić, że bardziej kompleksowa reforma byłaby potrzebna, aby zająć się innymi podstawowymi kwestiami związanymi z praworządnością w Polsce, analiza ODIHR koncentruje się wyłącznie na niektórych kluczowych aspektach projektu ustawy przedłożonego do oceny. W przyszłości może zostać przeprowadzona bardziej kompleksowa i szczegółowa analiza, rewidująca niektóre wstępne ustalenia i zalecenia zawarte w pilnej przejściowej opinii i zapewniająca ostateczną ocenę zgodności proponowanych środków z międzynarodowymi standardami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego. Brak uwag na temat niektórych przepisów ustawy nie powinien być interpretowany jako ich aprobata, a treść niniejszej pilnej przejściowej opinii nie wyklucza jakichkolwiek ustnych uwag lub pisemnych analiz i zaleceń, jakie ODIHR może przedstawić w przyszłości.
4. Niniejsza pilna przejściowa opinia została sporządzona w odpowiedzi na powyższy wniosek. ODIHR przeprowadziło ocenę w ramach swojego mandatu, aby wesprzeć państwa uczestniczące OBWE w realizacji zobowiązań OBWE³. Należy ją również odczytywać w świetle szeregu opinii w sprawie reformy sądownictwa w Polsce opublikowanych przez ODIHR w latach 2017-2023, w szczególności opinii końcowej

1 Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy i skierowała go do Sejmu w dniu 20 lutego 2024 r.; projekt został przyjęty w I czytaniu w dniu 7 marca 2024 r., zob. <[Druk nr 219 - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej](#)>.

2 Po opublikowaniu pilnej przejściowej opinii ODIHR może zdecydować o przeprowadzeniu dodatkowych badań, konsultacji i/lub zaangażowaniu ekspertów. Jeżeli na tej podstawie ODIHR uzna, że wstępna analiza prawna wymaga istotnych zmian, wówczas wydana zostanie opinia końcowa w sprawie projektu ustawy.

3 ODIHR przeprowadziło ocenę w ramach swojego mandatu, aby wesprzeć państwa uczestniczące OBWE w realizacji zobowiązań OBWE. Zob. w szczególności *OSCE Decision No. 7/08 Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area (2008)* [„Decyzja OSCE nr 7/08 w sprawie dalszego wzmocnienia praworządności na obszarze OBWE”], pkt 4, w którym Rada Ministerialna „[z]achęca państwa członkowskie, w stosownych przypadkach za pomocą odpowiednich struktur wykonawczych OBWE, zgodnie z ich mandatem i w ramach istniejących zasobów, do kontynuowania i zwiększania wysiłków na rzecz wymiany informacji i najlepszych praktyk oraz wzmocnienia praworządności [w kwestii] niezależności sądownictwa, skutecznego wymiaru sprawiedliwości, prawa do rzetelnego procesu sądowego, dostępu do sądu, odpowiedzialności instytucji i urzędników państwowych, poszanowania praworządności w administracji publicznej, prawa do pomocy prawnej i poszanowania praw człowieka osób zatrzymanych [...]”.

dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 maja 2017 r.⁴

II. ZAKRES OPINII

5. Niniejsza pilna przejściowa opinia obejmuje swoim zakresem wyłącznie projekt ustawy przedłożony do oceny. Z racji takiego ograniczenia nie stanowi ona pełnego i wyczerpującego przeglądu całości ram prawnych oraz instytucjonalnych regulujących funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej. Pilna przejściowa opinia, chociaż bierze pod uwagę istniejące ramy prawne i konstytucyjne, nie ma na celu oceny konstytucyjności projektu ustawy; kwestia ta wykracza poza zakres niniejszej analizy i powinna być rozstrzygana przez właściwe instytucje krajowe.
6. W pilnej przejściowej opinii porusza się najważniejsze kwestie i wskazuje 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. Poniższa analiza prawna opiera się na międzynarodowych i regionalnych standardach, normach i zaleceniach dotyczących praw człowieka i praworządności, a także na stosownych zobowiązaniach OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego. W analizie prawnej wskazano także w stosownych przypadkach dobre praktyki w tej dziedzinie w innych państwach uczestniczących OBWE. Powołując się na ustawodawstwo innych państw, ODIHR nie opowiada się za żadnym konkretnym modelem stosowanym w danym kraju, skupia się natomiast na dostarczeniu jasnych informacji na temat obowiązujących standardów międzynarodowych, zarazem pokazując sposób ich wdrożenia w praktyce w niektórych przepisach krajowych. Do wszelkich przykładów krajowych należy podchodzić z ostrożnością, gdyż nie zawsze możliwe jest przeniesienie ich na grunt innego kraju i należy je zawsze rozpatrywać w świetle ogólniejszych krajowych ram instytucjonalnych i prawnych, a także kontekstu krajowego oraz kultury politycznej.
7. Ponadto, zgodnie z Konwencją ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁵ (dalej „CEDAW”) oraz Planem działania OBWE z 2004 r. na rzecz promowania równości płci⁶, a także zobowiązaniami do włączania problematyki płci do głównego nurtu działań OBWE, jej programów i projektów, w niniejszej opinii uwzględniono w stosownych przypadkach perspektywę płci i różnorodności.
8. Niniejsza pilna przejściowa opinia została sporządzona w oparciu o zlecone przez ODIHR nieoficjalne tłumaczenie projektu ustawy na język angielski, które załączono do niniejszego dokumentu. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia. W przypadku przetłumaczenia opinii na inny język, rozstrzygające znaczenie ma wersja angielska.

4 [Opinia końcowa ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw](#) (5 maja 2017 r., dostępna również w języku polskim [tutaj](#)); zob. także *Wstępna opinia z 22 marca 2017 r.* w języku [angielskim](#) i [polskim](#), *Opinia ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym* (30 sierpnia 2017 r.), w języku [angielskim](#) i [polskim](#), *Opinia ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym* (przedstawionego przez Prezydenta, z dnia 26 września 2017 r.) z 13 listopada 2017 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#), *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw* (z dnia 20 grudnia 2019 r.), z 14 stycznia 2020 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#), *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw* (z dnia 16 stycznia 2023 r.) z 25 stycznia 2023 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#).

5 *UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* [„Konwencja ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet”], zwana dalej „CEDAW”, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne rezolucją 34/180 z dnia 18 grudnia 1979 r. Ukraina złożyła dokument ratyfikacyjny konwencji w dniu 30 lipca 1980 r.

6 Zob. *OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality* [„Plan Działania OBWE na rzecz promowania równości płci”], przyjęty decyzją nr 14/04, nr MC.DEC/14/04 (2004), pkt. 32.

9. W związku z powyższym ODIHR zaznacza, że niniejsza pilna przejściowa opinia nie wyklucza wydania w przyszłości dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag dotyczących przedmiotowych kwestii w Polsce.

III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA

1. ODPOWIEDNIE MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE WYMIARU LUDZKIEGO

10. Niezależność sądownictwa jest fundamentalną zasadą i niezbędnym elementem każdego demokratycznego państwa prawa⁷. Zasada ta ma też podstawowe znaczenie dla przestrzegania innych międzynarodowych standardów praw człowieka⁸. W szczególności niezależność sądownictwa jest warunkiem ogólniejszej gwarancji prawa każdego człowieka do rzetelnego procesu, czyli do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, oraz przez odpowiedzialną władzę sądowniczą. Ta niezależność oznacza, że sądownictwo jako instytucja, ale także poszczególni sędziowie, muszą mieć możliwość wykonywania obowiązków zawodowych bez nacisków ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej bądź innych zewnętrznych czynników. Niezależność sądownictwa ma również zasadnicze znaczenie dla budowy zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości jako takiego i jego wiarygodności, tak aby wszyscy byli postrzegani jako równi wobec prawa oraz traktowani w ten sam sposób i aby nikt nie stał ponad prawem.
11. Sądownictwo powinno być zorganizowane w sposób zapewniający osobistą i instytucjonalną niezawisłość sędziów⁹. Istnieją rozmaite systemy służące wspieraniu niezależności instytucjonalnej i budowania wobec niej zaufania publicznego. Szeroko rozpowszechnioną praktyką jest tworzenie rad sądownictwa lub innych samorządowych organów, choć skład i mechanizmy powoływania ich członków bardzo się różnią¹⁰. Niezależnie od tego, jaki system państwo wybierze, rady sądownictwa i inne podobne organy, o ile zostaną ustanowione, powinny – w świetle roli, jaką pełnią w ochronie

7 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”], A/HRC/29/L.11 z 30 czerwca 2015 r., 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”. Jak stwierdza się w Dokumencie kopenhaskim OBWE z 1990 r.: „praworządność nie oznacza jedynie formalnej legalności zapewniającej prawidłowe i spójne osiągnięcie oraz egzekwowanie demokratycznego porządku, ale sprawiedliwość opartą na uznaniu i pełnej akceptacji osobowości człowieka jako największej wartości i zagwarantowaną przez instytucje stwarzające ramy dla najpełniejszego wyrażenia tej osobowości” (pkt 2).

8 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.

9 Zob. np. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), *Opinia nr 24 (2021): Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych*, CCJE(2021)11; Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ), *Distillation of ENCJ Principles, Recommendations and Guidelines* (2004-2016) [„Streszczenie zasad, zaleceń i wytycznych ENCJ (2004-2016)”], str. 5.

10 Zob. np. Rada Europy, DG I, *Comparative Overview on Judicial Councils in Europe* [„Porównawczy przegląd rad sądownictwa w Europie”], DCJ (2022)1, 14 marca 2022 r., w którym zauważono, że w Europie co najmniej 36 państw posiadają rady sądownictwa, a nie ma ich w zaledwie kilku (np. Austria, Republika Czeska, Niemcy, Luksemburg, Szwecja, Szwajcaria (nie posiada rady sądownictwa na szczeblu federalnym, 5 z 26 kantonów ma radę sądownictwa), Zjednoczone Królestwo). Zob. też *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, 5 maja 2017 r., w języku polskim [tutaj](#), pkt 43-46, wraz ze wskazaniami w niej piśmiennictwem. Zawiera ona przegląd różnych systemów i modeli powoływania członków rad sądownictwa oraz wskazuje, że w zdecydowanej większości państw członkowskich UE posiadających takie organy sędziowie-członkowie są wybierani przez innych sędziów lub zgłaszani przez środowisko sędziowskie – ten model jest też zazwyczaj stosowany w tak zwanych nowych demokracjach. Zob. też np. ETPC, *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 307, w którym zwraca się uwagę na „szeroko rozpowszechnioną praktykę usankcjonowaną przez Radę Europy, polegającą na powoływaniu rady sądownictwa jako organu odpowiedzialnego za wybór sędziów”, zarazem wskazując, że EKPC nie zawiera „żadnego wyraźnego wymogu w tym zakresie”.

niezależności sądów i zarządzaniu sądownictwem jako całością – same w sobie być niezależne i bezstronne¹¹, tj. wolne od ingerencji ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej. W istocie rzeczy ingerencja w niezależność organów będących gwarantami niezależności sądów mogłaby mieć skutki dla niezależności wymiaru sprawiedliwości jako całości, potencjalnie jej zagrażając.

12. Sposób powoływania sędziów do rady sądownictwa, a zwłaszcza charakter organów powołujących i odpowiednia procedura, mają w tym kontekście kluczowe znaczenie dla oceny niezależności rady sądownictwa¹². Gwarancja nieusuwalności członków rady sądownictwa jest innym zasadniczym warunkiem jej niezależności. Jeśli chodzi o proceduralny mechanizm zakończenia członkostwa w radzie przed wygaśnięciem mandatu, sędziom powołanym do rady sądownictwa powinny przysługiwać takie same gwarancje, co sędziom sprawującym funkcje orzecznicze, w tym prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w przypadku postępowania dyscyplinarnego, zawieszenia i odwołania¹³.
13. Kompleksowy przegląd obowiązujących międzynarodowych standardów praw człowieka, zaleceń i zobowiązań OBWE dotyczących niezależności sądów i roli rad sądownictwa, które są istotne dla niniejszej pilnej przejściowej opinii, można znaleźć w [Opinii końcowej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw](#) z 5 maja 2017 r.¹⁴ Jednocześnie od tego czasu nastąpiło wiele zmian na szczeblu międzynarodowym i krajowym, które pozwoliły dopracować zasady i standardy dotyczące rad sądownictwa oraz zabezpieczenia gwarantujące ich niezależność i jej postrzeganie, w tym poprzez:
 - orzecznictwo¹⁵ Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej „TSUE”)¹⁶ i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „ETPC”)¹⁷, a także raporty

11 Zob. ODIHR, [Recommendations on Judicial Independence and Accountability \(Warsaw Recommendations\)](#) [„Zalecenia w sprawie niezawisłości i odpowiedzialności sędziów (Zalecenia warszawskie)”, październik 2023 r., pkt 1 oraz [Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw](#), 5 maja 2017 r., pkt 37, w której stwierdza się: „Co do zasady, rady sądownictwa i inne podobne organy są niezbędne w celu wspierania i gwarantowania niezależności władzy sądowniczej w danym kraju, więc powinny same być niezależne i bezstronne, tj. wolne od ingerencji ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej. W istocie ingerencja w niezależność organów będących gwarantami niezależności sądów mogłaby mieć skutki dla niezależności sądownictwa jako całości, potencjalnie jej zagrażając”. Zob. też Komisja Wenecka, [Report on Judicial Appointments](#) [„Sprawozdanie dotyczące powołań sędziów”], [CDL-AD\(2007\)028](#), pkt 48: „Właściwą metodą zagwarantowania niezależności sądów jest ustanowienie rady sądownictwa, która powinna być wyposażona w konstytucyjne gwarancje dotyczące jej składu, uprawnień i autonomii”; Komisja Wenecka, [Opinion On The Draft Law On Amendments to the Law On The Judicial Council And Judges \(Montenegro\)](#) [„Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o radzie sądownictwa i sędziach (Czarnogóra)”, [CDL-Ad\(2018\)015](#), pkt 37, w której podkreśla się, że „należyte funkcjonowanie rady sądownictwa w tych systemach prawnych, w których ona istnieje, jest podstawową gwarancją niezależności sądów”. Zob. np. ETPC, [Grzęda przeciwko Polsce](#) [Wielka Izba], nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 303, który stanowi: „Biorąc pod uwagę rolę, jaką odgrywają rady sądownictwa, te same względy powinny mieć zastosowanie do kadencji sędziów takich jak skarżący w rozpatrywanej sprawie, którzy są wybierani do zasiadania w takich radach ze względu na ich status oraz z uwagi na potrzebę ochrony niezawisłości sędziowskiej, która jest warunkiem koniecznym praworządności”.

12 Zob. np. ETPC, [Olujić przeciwko Chorwacji](#), nr 22330/05, 5 maja 2009 r., pkt 38; [Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie](#), nr 21722/11, 25 maja 2013 r., pkt 103.

13 Zob. np. CCJE, [Opinia nr 24 \(2021\): Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych](#), CCJE(2021)11, pkt 37.

14 Zob. tutaj w języku [angielskim](#) i tutaj w języku [polskim](#).

15 Wyczerpujący przegląd całego orzecznictwa TSUE i ETPC dotyczącego Polski można znaleźć w serwisie: [Rule of law cases – Poland – Safeguarding the Rule of Law in the European Union \(euruleoflaw.eu\)](#).

16 W szczególności TSUE, [A. K. i in. przeciwko Sądowi Najwyższemu, CP przeciwko Sądowi Najwyższemu i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu](#) [Wielka Izba], C-585/18, C-624/18 i C-625/18, 19 listopada 2019 r., zwłaszcza pkt 137-154 w odniesieniu do elementów, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie niezależności rady sądownictwa od władzy wykonawczej i ustawodawczej, i [A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa](#), C-824/18, 2 marca 2021 r., pkt 131-139, gdzie dodatkowo omawia się inne istotne czynniki kontekstowe, które mogą również przyczynić się do wątpliwości co do niezależności KRS i jej roli w procesach powoływania sędziów, a w konsekwencji co do niezawisłości sędziów powołanych w wyniku takiego procesu.

17 W szczególności, zwłaszcza w odniesieniu do KRS, ETPC, [Reczkowicz przeciwko Polsce](#) nr 43447/19, 22 lipca 2021 r., w szczególności pkt 269-276, gdzie stwierdzono, że KRS nie posiada wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej po zmianach z 8 grudnia 2017 r. do ustawy o KRS z 2011 r., które weszły w życie w dniu 17 stycznia 2018 r.: [Dolińska-Fiłek i Ozimek przeciwko Polsce](#), nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r., pkt 353, w którym podkreślono, że KRS w kształcie nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r. jest „organem, który nie dawał już wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej lub wykonawczej” i wzywa się Polskę na podstawie art. 46 EKPC do podjęcia „pilnych działań naprawczych”, zauważając, że ustawa z 2017 r. nowelizująca ustawę z 2011 r. umożliwiła władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią lub

- organów regionalnych i międzynarodowych dotyczące Polski i skutków nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 2011 r. w latach 2017-2018;
- Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), *Opinia nr 24 (2021): Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych*¹⁸, która opiera się na Opinii nr 10 (2007) i zawiera dodatkowe wytyczne dotyczące zasadniczych aspektów rad sądownictwa jako kluczowych organów powołanych do ochrony niezależności i bezstronności sądów;
 - Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ), *Compendium on Councils for the Judiciary (2021)* [„Kompedium na temat rad sądownictwa”];
 - *2018 Annual Thematic Report on Judicial Councils* [„Roczny raport tematyczny na temat rad sądownictwa z 2018 r.”] specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezawisłości sędziów i prawników, który zawiera zalecenia dotyczące ustanowienia, składu i funkcji rad sądownictwa oraz ma na celu określenie wspólnych zasad, ogólnych tendencji i dobrych praktyk w celu zapewnienia niezależności takich organów, tam gdzie one istnieją¹⁹;
 - *2023 ODIHR Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations)*²⁰ [„Zalecenia ODIHR z 2023 r. w sprawie niezawisłości i odpowiedzialności sędziów (Zalecenia warszawskie)”], które stanowią rozwinięcie Zaleceń kijowskich ODIHR z 2010 r. i zawierają dalsze wytyczne dotyczące rad sądownictwa i innych podobnych organów samorządowych, ich składu, zasad powoływania członków będących i niebędących sędziami oraz ich odpowiedzialności.
14. Reform sądownictwa w Polsce od 2017 r. i ich wpływu na niezależność sądów w bardziej ogólnym ujęciu dotyczą opinie ODIHR z marca, maja, sierpnia i listopada 2017 r., stycznia 2020 r. i stycznia 2023 r.²¹, a także opinie Komisji Weneckiej²² dotyczące proponowanych zmian w ustawie z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawie o Sądzie Najwyższym, ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustawach. *2021 ODIHR Comparative Note on Models of Judicial Councils as Independent and Self-Governing Bodies* [„Nota porównawcza ODIHR z 2021 r. w sprawie modeli rad sądownictwa jako niezależnych i samorządnych organów”] może również służyć jako przydatne źródło z perspektywy porównawczej.

pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów, „systemowo podważając w ten sposób legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów”; ETPC, *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, nr 1469/20, 3 lutego 2022 r., pkt 318, w którym powtarza się argument o „nieodłącznym braku niezależności KRS” i konkluduje się, że „nieuchronnym wnioskiem jest jednak, że dalsze funkcjonowanie KRS w kształcie nadanym jej ustawą zmieniającą z 2017 r. oraz jej zaangażowanie w procedurę nominacji sędziowskich utrwała dysfunkcję systemową stwierdzoną powyżej przez Trybunał i może w przyszłości skutkować potencjalnie wielokrotnym naruszeniem prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”, prowadząc tym samym do dalszego pogłębienia kryzysu rządów prawa w Polsce”; ETPC, *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 307, w którym podkreśla się, że w przypadku ustanowienia rady sądowniczej „władze państwowe powinny być zobowiązane do zapewnienia jej niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, aby między innymi zagwarantować rzetelność procesu powoływania sędziów” oraz pkt 310-322, w których ETPC stwierdził, że „zasadnicza zmiana w sposobie wyboru członków KRS spośród sędziów, rozpatrywana łącznie z wcześniejszym zakończeniem kadencji poprzednich członków będących sędziami [...] oznaczała, że jej niezależność nie jest już dłużej gwarantowana”; wyrok pilotażowy w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 329, w którym Trybunał w pełni podzielił i poparł wskazania dotyczące ogólnych środków udzielone Polsce przez Komitet Ministrów Rady Europy w *decyzji* przyjętej na 1468. posiedzeniu w dniach 5-7 czerwca 2023 r., wzywając Polskę do „pilnego wypracowania środków mających na celu (i) przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziów-członków KRS”.

18 Zob. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), *Opinia nr 24 (2021): Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych*, CCJE(2021)11.

19 Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, *Annual Thematic Report on Judicial Councils*, A/HRC/38/38..

20 ODIHR, *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations)*, październik 2023 r.

21 Zob. wykaz opinii ODIHR na temat reformy sądownictwa w Polsce: *op.cit.* przypis 4.

22 Dokument jest dostępny pod adresem <[Venice Commission: Council of Europe \(coe.int\)](https://www.venicecommission.europa.eu/council-of-europe-coe-int)>.

2. KONTEKST

15. Konstytucja obliuguje Krajową Radę Sądownictwa, aby stała na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1). Skład KRS został określony w art. 187 ust. 1 Konstytucji. Organ ten składa się z 25 członków: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoby powołanej przez Prezydenta RP, piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów i dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Wskazana w Konstytucji kadencja wybranych członków KRS trwa cztery lata (art. 187 ust. 3).
16. W myśl art. 187 ust. 4 Konstytucji ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Kwestie te, w szczególności tryb wyboru sędziów-członków KRS, reguluje ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa²³ z późniejszymi zmianami²⁴.
17. W ramach serii reform sądownictwa w latach 2017-2018 ustawa o KRS z 2011 r. była kilkakrotnie zmieniana, w tym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o KRS z 2011 r. oraz niektórych innych ustaw (zwaną dalej „ustawą nowelizującą z 2017 r.”)²⁵. W efekcie wprowadzono zmiany m.in. w sposobie wyboru piętnastu sędziów-członków KRS, strukturze i procesie decyzyjnym KRS oraz procedurze wyboru sędziów i asesorów sądowych. W wyniku nowelizacji z 2017 r. nowi sędziowie wybrani przez Sejm rozpoczęli urzędowanie w marcu 2018 r., a kadencja sędziów wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów zakończyła się w dniu poprzedzającym rozpoczęcie kadencji nowych sędziów KRS (art. 6 ustawy nowelizującej z 2017 r.).
18. Jak podkreślono w opinii ODIHR z maja 2017 r., (ówczesny) projekt nowelizacji ustawy o KRS z 2011 r. budził poważne obawy dotyczące podstawowych zasad praworządności, w szczególności podziału władzy i niezależności władzy sądowniczej²⁶. Fakt, że 15 sędziów miało już nie być wybieranych przez innych sędziów, lecz przez Sejm (niższą izbę parlamentu), był jedną z głównych kwestii wskazywanych przez ODIHR. W opinii ODIHR projektowana wówczas nowelizacja z 2017 r. spowoduje, iż „przeprowadzenie procedury powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa pozostawia się przede wszystkim pozostałym dwóm władzom, czyli wykonawczej i/lub ustawodawczej (oprócz członków z urzędu, 21 członków miałoby być powoływanych przez władzę ustawodawczą, a jeden przez wykonawczą), zwiększa wpływ tych władz na proces

²³ Dostępna pod adresem: <[Akty prawne \(krs.pl\)](#)>.

²⁴ Poza kompetencjami określonymi w art. 186 Konstytucji, KRS jest zgodnie z art. 3 ustawy z 2011 r. odpowiedzialna m.in. za rozpatrywanie i ocenę 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 w sądach administracyjnych, przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz powołanie asesorów sądowych w sądach administracyjnych, a także przedstawianie wniosków o mianowanie egzaminowanych aplikantów aplikacji sędziowskiej i aplikacji prokuratorskiej m.in. na stanowiska asesorów sądowych w sądach powszechnych.

²⁵ Ustawa o zmianie ustawy o KRS z 2011 r. została uchwalona 8 grudnia 2017 r. i weszła w życie 17 stycznia 2018 r. z wyjątkiem niektórych przepisów, które weszły w życie wcześniej. Ponadto ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie różnych ustaw, w tym ustawy o KRS z 2011 r., weszła w życie 23 maja 2018 r. i przyznała KRS uprawnienie do decydowania o przedłużeniu kadencji sędziego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

²⁶ *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, 5 maja 2017 r., w języku angielskim [tutaj](#) i polskim [tutaj](#). Zob. też: Komitet Praw Człowieka ONZ, *Concluding Observations on the 7th 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>.

Komitet Praw Człowieka ONZ dał wyraz zaniepokojeniu „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 natychmiastow[y]ch krok[ów] mając[y]ch na celu ochronę pełnej niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości, zagwarantowa[nia] swobod[y] działania wymiaru sprawiedliwości bez jakiegokolwiek ingerencji oraz zapewni[enia] przejrzyst[ego] i bezstronn[ego] proces[u] powoływania sędziów i bezpieczeństw[a] ich kadencji”.

powoływania jej członków, stwarzając tym samym zagrożenie dla niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, a w konsekwencji dla zagwarantowanej w art. 173 Konstytucji niezależności władzy sądowniczej jako całości”²⁷. Późniejsze bogate orzecznictwo TSUE i ETPC wpisuje się w tę wstępną analizę, potwierdzając, że po zmianie zasad wyboru sędziów-członków KRS, również w świetle czynników kontekstowych, KRS nie zapewnia już wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej lub wykonawczej²⁸.

19. Ponadto (ówczesny projekt) nowelizacji z 2017 r. przewidywał przedterminowe wygaszenie mandatów wszystkich piętnastu sędziów-członków KRS po wyborze nowych sędziów-członków przez Sejm. ODIHR zauważyło w tym kontekście, że „[p]redterminowe wygaszenie mandatu sędziów należycie wybranych do organu konstytucyjnego, bez uzasadnionego powodu wychodzącego poza zmianę odpowiedniego ustawodawstwa, budzi obawy w odniesieniu do niezależności takiego organu, a w konsekwencji władzy sądowniczej jako całości”²⁹. ODIHR podkreśliło również, że „[j]eżeli przyjęcie Projektu Ustawy doprowadzi do automatycznego wygaszenia mandatów sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa [...], członkowie ci mogą nie mieć możliwości indywidualnego zaskarżenia tego wygaszenia przed żadnym organem krajowym sprawującym władzę sądowniczą, [...] [co] naruszałoby [...] art. 6 ust. 1 EKPC”³⁰. W wyroku w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* z 15 marca 2022 r. ETPC stwierdził, że art. 6 ust. 1 EKPC miał zastosowanie, ponieważ nowelizacja z 2017 r. spowodowała wygaśnięcie tego, co Trybunał uznał za istniejące w prawie krajowym sporne prawo *należycie wybranych* sędziów-członków KRS do pełnienia funkcji przez cały okres ich czteroletniej kadencji³¹. ETPC stwierdził ponadto, że w tym przypadku nie było uzasadnienia dla prawa krajowego wyłączającego dostęp do sądu w celu kontroli wygaszenia mandatu, ponieważ między innymi nowelizacja z 2017 r. nie była środkiem wspierającym praworządność, ale raczej ją podważała, a zatem takie wyłączenie nie mogło być uzasadnione w oparciu o obiektywne przesłanki interesu państwa³². ETPC uznał wreszcie, że „ze względu na brak zapewnienia kontroli sądowej w tej sprawie, pozwane państwo naruszyło samą istotę prawa dostępu skarżącego do sądu [...]. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że **doszło do naruszenia prawa skarżącego do dostępu do sądu**, zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji”³³.
20. W wyniku szeroko zakrojonej reformy sądownictwa, o której mowa powyżej, przeciwko Polsce wniesiono kilka innych spraw do TSUE i ETPC (zob. podsekcja III.1).
21. Ustawa z 2011 r. reguluje również czas trwania kadencji osób będących członkami KRS z urzędu, a także osób wybranych przez parlament i osoby powołanej przez Prezydenta³⁴. Artykuł 9a wprowadzony w ramach nowelizacji z 2017 r. stanowi, że sędziowie są wybierani przez Sejm na „wspólną czteroletnią kadencję”. Artykuł 14 ustawy z 2011 r.

27 *Ibidem*, pkt 40.

28 Zob. odniesienia do odpowiedniego orzecznictwa TSUE i ETPC wymienione w przypisach 16 i 17.

29 [Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw](#), 5 maja 2017 r., pkt 81.

30 *Ibidem*, pkt 84.

31 ETPC, [Grzęda przeciwko Polsce](#) [Wielka Izba], nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 285-286.

32 *Ibidem*, zwłaszcza pkt 323 i bardziej ogólnie pkt 295-328.

33 *Ibidem*, pkt 349-350.

34 Zgodnie z art. 7 członkowie z urzędu (tj. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Minister Sprawiedliwości) są członkami przez okres pełnienia swoich funkcji, podczas gdy członkowie wybierani przez parlament pełnią mandat przez okres czterech lat (art. 9), a mandat osoby powołanej przez Prezydenta wygasa najpóźniej w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu kadencji Prezydenta lub opróżnieniu urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8).

- wyszczególnia również przesłanki, które mogą prowadzić do przedterminowego wygaśnięcia mandatu wybranego członka KRS³⁵.
22. W niedawnym pilotażowym wyroku w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*³⁶, ETPC stwierdził w odniesieniu do systemowych problemów sądownictwa w Polsce, że „w pełni podziela i popiera wskazania dotyczące ogólnych środków udzielone pozwanemu państwu przez Komitet Ministrów w wyżej wymienionej decyzji przyjętej na 1468. posiedzeniu, w której wezwał on Polskę m.in. do pilnego wypracowania środków mających na celu (i) przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziów-członków KRS; (ii) uregulowanie statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwej procedurze z udziałem KRS w składzie określonym w ustawie nowelizującej z 2017 r. oraz decyzji podjętych z ich udziałem; oraz (iii) zapewnienie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS w sprawie powołania sędziów przedstawianych Prezydentowi RP, w tym Sądowi Najwyższemu”³⁷.
 23. W lutym 2024 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło plan działań mający na celu „przywrócenie praworządności” w Polsce³⁸. Główne obszary reform dotyczą Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz rozdzielenia urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W odniesieniu do KRS władze chcą „wyeliminować wpływ polityków na skład Krajowej Rady Sądownictwa”, a projekt nowelizacji ustawy „wprowadza zasadę, że sędziowie członkowie KRS (15 z 25 członków) będą wybierani przez osoby równe rangą (innych sędziów) w powszechnym i tajnym głosowaniu”. Plan Działań Polski przewiduje również w długoterminowej perspektywie ogólniejszą reformę KRS, związaną m.in. z kwestią statusu nominacji sędziowskich dokonywanych z rekomendacji KRS w latach 2018-2023.
 24. W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdza się, że jej podstawowym celem jest „przywrócenie przepisom regulującym sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa treści zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i zapewnienie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów”³⁹.
 25. Projekt ustawy zawiera 6 artykułów. W art. 1 uchyla się przepisy art. 9a (wybór 15 sędziów-członków przez Sejm na wspólną kadencję) oraz art. 11a-11e (dotyczące procedury zgłaszania, wyboru przez frakcje parlamentarne, wyboru i zastępowania sędziów-członków przed upływem kadencji), wprowadzone ustawą nowelizującą z 2017 r. Projekt uzupełnia ustawę o KRS z 2011 r., z późniejszymi zmianami, o artykuły 11f-11u, które przewidują nowy skład KRS oraz procedurę zgłaszania kandydatów spośród sędziów i ich wyboru przez osoby równe rangą. Został w nim również zmieniony art. 14 i dodany art. 22a, który ma na celu powołanie nowego organu pod nazwą „Rady Społecznej” (zob. podsekcja III.7 poniżej). Artykuły 2-5 to przepisy przejściowe, które przewidują „ustanie działalności” osób wybranych przez Sejm do KRS na podstawie art.

35 To jest w razie: „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, 6) przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku”.

36 ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 329.

37 Z decyzją Komitetu Ministrów Rady Europy przyjętą na 1468. posiedzeniu można zapoznać się tutaj: <<https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/>> .<<https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/>>. Kolejną konsekwencją było zawieszenie KRS w członkostwie w Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) w dniu 17 stycznia 2018 r. ze względu na brak faktycznej i postrzeganej niezależności.

38 Zob. [Minister Sprawiedliwości przedstawił Plan Działań Polski ws. przywracania praworządności – Ministerstwo Sprawiedliwości – portal.gov.pl \(www.gov.pl\)](https://www.gov.pl).

39 Zob. uzasadnienie do projektu ustawy dostępne tutaj: <[Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – portal.gov.pl \(www.gov.pl\)](https://www.gov.pl)>.

9a (art. 2) oraz dotyczą pierwszych wyborów sędziów-członków KRS i zwołania pierwszego posiedzenia KRS w nowym składzie (art. 3), statusu postępowań wszczętych i niezakończonych przez KRS w obecnym składzie (art. 4) oraz trybu powoływania „Rady Społecznej” (art. 5). Artykuł 6 przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Prezydenta RP.

3. UWAGI OGÓLNE NA TEMAT ZAKRESU PROJEKTU USTAWY

26. Jak podkreślano w poprzednich opiniach ODIHR na temat reformy sądownictwa w Polsce w latach 2017-2023, każde państwo ma prawo do reformy ustroju sądownictwa, ale takie zmiany powinny zawsze wpisywać się w wymogi konstytucyjne danego kraju, zasady praworządności, przepisy prawa międzynarodowego i standardy praw człowieka, a także być zgodne ze zobowiązaniami OBWE. W związku z tym, jak podkreślają ETPC i TSUE, reformy sądownictwa nie powinny prowadzić do podważenia niezależności sądownictwa i jego organów oraz powinny wpisywać się w zasady praworządności i gwarancje niezależności sądów⁴⁰. Polski ustawodawca powinien kierować się tymi podstawowymi zasadami przy wyborze rozwiązań prawodawczych mających na celu wykonanie wyroków przeciwko Polsce dotyczących niezależności sądownictwa.
27. W szczególności ważne jest, aby wybory rozwiązań prawodawczych dokonane w celu zreformowania KRS można było należycie uzasadnić w świetle prawa międzynarodowego i standardów praw człowieka, a projektodawcy nie powoływali się bezkrytycznie na istnienie wyjątkowych okoliczności w celu usprawiedliwienia nadzwyczajnych środków – może to bowiem stwarzać ryzyko ustanowienia precedensu, w którym nieakceptująca reformy partia polityczna miałaby pokusę postępowania w ten sam sposób po uzyskaniu większości⁴¹. Unikanie zagrożeń wynikających z ustanowienia takiego precedensu jest poważnym zadaniem i należy uznawać jedynie przekonujące powody i argumenty za jego dopuszczeniem. Jeśli chodzi o zakres ewentualnego precedensu, należy wziąć pod uwagę, że polskie władze zostały wezwane do „pilnego wypracowania środków” mających na celu przywrócenie niezależności KRS poprzez „wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziów-członków KRS” w niedawnym orzeczeniu pilotażowym ETPC w sprawie Wałęsy, który opierał się na szeregu decyzji ETPC i TSUE – ponadnarodowych sądów, na których funkcjonowanie nie mają wpływu zmiany większości politycznej w którymkolwiek z państw członkowskich. Istnieje niemniej dodatkowe zagrożenie, że pośpieszne zmiany prawodawcze dokonywane z pominięciem właściwego, inkluzywnego i partycypacyjnego procesu oraz bez zachowania odpowiedniego okresu przejściowego mogą być postrzegane jako sposób zreformowania składu KRS przez polityczną większość w imię jej własnego interesu⁴². Jednakże, w odniesieniu do omawianej reformy, wybór nowych sędziów KRS ma być dokonywany nie przez władze

40 Zob. ETPC, *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 323, w którym Trybunał podkreśla, iż „Konwencja nie uniemożliwia państwu podejmowania uzasadnionych i koniecznych decyzji w celu zreformowania sądownictwa [...] i podziela stanowisko wyrażone m.in. przez Specjalnego Sprawozdawcę ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, że nie można kwestionować uprawnień rządu do podejmowania reform sądownictwa. Wszelkie reformy systemu sądownictwa nie powinny jednak prowadzić do podważenia niezależności sądownictwa i jego organów” oraz TSUE, *Repubblika v Il-Prim Ministru* [Wielka Izba], C-896/19, 20 kwietnia 2021 r., pkt 63, w którym TSUE stwierdził, że „Państwo członkowskie nie może zatem zmieniać swojego ustawodawstwa w taki sposób, aby doprowadzić do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego, której konkretny wyraz daje w szczególności w art. 19 TUE”.

41 *Ibidem*, pkt 59 (Opinia ODIHR z 2019 r. na temat Mołdawii). Sob. także: Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników (UNSRJL), *2005 Annual Report* [„Sprawozdanie roczne 2005”], UN Doc E/CN.4/2005/60 (2005), pkt 45.

42 Komisja Wenecka wyraziła takie obawy w innym kontekście w odniesieniu do proponowanych reform Rady Sądownictwa Gruzji, w ramach których wyboru nowych członków KRS miały dokonywać władze polityczne; zob. Komisja Wenecka, [CDL-AD\(2020\)016](#), *Armenia - Opinion on three legal questions in the context of draft constitutional amendments concerning the mandate of the judges of the Constitutional Court* [„Opinia w sprawie trzech zagadnień prawnych w kontekście projektu zmian konstytucyjnych dotyczących mandatu sędziów Trybunału Konstytucyjnego”], pkt 38.

polityczne, ale, jak proponuje projekt ustawy, przez samych sędziów, którzy będą wybierać kandydatów do obsadzenia wakatów.

28. Jak wspomniano powyżej, ODIHR przyznaje, że konieczna byłaby bardziej kompleksowa i dogłębna reforma w celu rozwiązania zasadniczych problemów praworządności w Polsce, na co wskazują poprzednie opinie ODIHR oraz wspomniane wyżej bogate orzecznictwo ETPC i TSUE, a także rozmaite raporty i analizy organów międzynarodowych i regionalnych. W swoich wcześniejszych opiniach ODIHR ostrzegało przed licznymi, częstymi i fragmentarycznymi zmianami przepisów dotyczących sądownictwa, które mogłyby budzić wątpliwości co do tego, czy u podstaw procesu reform leży przemyślana i spójna polityka, i wywoływać stan niepewności prawnej⁴³. Jak wyraźnie zwróciła uwagę Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), w miarę możliwości należy unikać zbyt wielu zmian w krótkim okresie czasu, zwłaszcza w obszarze wymiaru sprawiedliwości⁴⁴. Reforma KRS jest zarazem pilną kwestią, co z kolei podkreśla ETPC, stwierdzając, że „dalsze funkcjonowanie KRS w kształcie nadanym jej ustawą zmieniającą z 2017 r. oraz jej zaangażowanie w procedurę nominacji sędziowskich utrwała dysfunkcję systemową stwierdzoną powyżej przez Trybunał i może w przyszłości skutkować potencjalnie wielokrotnym naruszeniem prawa do »niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą«, prowadząc tym samym do dalszego pogłębienia kryzysu rządów prawa w Polsce”⁴⁵. W kilku swoich orzeczeniach ETPC wezwał Polskę do podjęcia „pilnych działań naprawczych”⁴⁶ i „pilnego wypracowania środków” w celu usunięcia wadliwej procedury powoływania sędziów, w tym poprzez przywrócenie niezależności KRS⁴⁷, a postulat ten został również wyrażony przez inne organy regionalne i międzynarodowe⁴⁸.
29. Z powyższych stwierdzeń wynika pilna potrzeba reformy KRS oraz weryfikacji składu i trybu wyboru sędziów-członków KRS, gdyż upływ czasu prowadzi jedynie do utrwalenia wad systemowych wymiaru sprawiedliwości i dalszych potencjalnych naruszeń. Plan Działań przedstawiony przez Ministra Sprawiedliwości i ocena skutków regulacji, która towarzyszy projektowi ustawy, każą dostrzec pewną spójność i zamiar przeprowadzenia w dłuższej perspektywie bardziej kompleksowej i dogłębnej reformy, w tym KRS. W związku z tym wydaje się, że w okolicznościach istniejących obecnie w Polsce dopuszczalne byłoby rozważenie rozłożonego w czasie podejścia do reformy sądownictwa, pod warunkiem, że przyjęciu projektu ustawy towarzyszyłby szerszy, konstruktywny, inkluzywny i partycypacyjny proces reformy legislacyjnej, który

43 Zob. np. ODIHR, *Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska) (stan na dzień 26 września 2017 r.)*, 13 listopada 2017 r. pkt 149 oraz ODIHR, *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (z dnia 16 grudnia 2023 r.)*, 25 stycznia 2023 r., pkt 104.

44 Zob. CCJE, *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 z 2015 r. dotycząca stanowiska sądownictwa i jego związku z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”), pkt 45.

45 Zob. ETPC, *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, nr 1469/20, 3 lutego 2022 r., pkt 318.

46 Zob. ETPC, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r., pkt 353.

47 Zob. ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 329.

48 Zob. np. Komisja Wenecka, *Poland - Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on amendments to the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws* [„Polska – pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy w sprawie zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustawach”), [CDL-AD\(2020\)017-e](#), pkt 61, w której wzywa się Polskę, aby „powróciła do wyboru 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) nie przez parlament, ale przez innych sędziów”; [Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland](#) [„Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ds. niezależności sędziów i prawników z jego misji w Polsce”), A/HRC/38/38/Add.1, 5 kwietnia 2018 r., pkt 85; Komisja Europejska, [Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce](#), s. 5-6; Powszechny Przegląd Okresowy (Universal Periodic Review), [Report of the Working Group](#) (2023) [„Raport Grupy Roboczej”]; [Decyzja ENCI](#) z dnia 28 października 2021 r. o wykluczeniu KRS z ENCI. Zob. także Grupa Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO), [Second Interim Compliance Report of the Fourth Evaluation Round on Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors for Poland](#) [„Drugie sprawozdanie przejściowe z czwartej rundy oceny dotyczące przestrzegania zasad zapobiegania korupcji w odniesieniu do posłów, sędziów i prokuratorów w Polsce”), [GrecoRC4\(2023\)4](#), pkt 41 i 47.

odpowiadałby na strukturalne i systemowe problemy sądownictwa w bardziej kompleksowy, dogłębny i systematyczny sposób.

30. Należy wreszcie przyznać na wstępie, że przywracając zasadę wyboru sędziów-członków KRS przez osoby równej rangą, projekt ustawy adresuje jeden z zasadniczych problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości, co jest godne pochwały. Ponadto należy zwrócić uwagę na pozytywne aspekty szeregu przepisów projektu ustawy, które uwzględniają niektóre z zaleceń sformułowanych przez ODIHR w opiniach z 2017 r. Dotyczą one w szczególności:

- wprowadzenia środków w celu zapewnienia, aby sędziowie sądów pierwszej instancji (sądów rejonowych) byli również reprezentowani wśród sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa, przy zachowaniu pewnej proporcji między wszystkimi instancjami sądowymi i rodzajami sądów,
- zwiększenie otwartości i przejrzystości wyborów członków-sędziów oraz
- zwiększenie udziału społeczeństwa w procesach KRS, co odbywa się poprzez ustanowienie Rady Społecznej, o której mowa w projekcie ustawy, jako organu doradczego KRS (zob. podsekcja III.7 poniżej).

31. Szereg zaleceń zawartych w opinii z 2017 r. pozostaje zarazem nieuwzględnionych, na przykład w odniesieniu do **wymogu zapewnienia równowagi płci w składzie KRS** w całym procesie zgłoszeniowym i wyborczym, a także potrzeby **zapewnienia otwartości, przejrzystości i inkluzywności zasad wyboru i powoływania pozostałych członków KRS niebędących sędziami**. Kwestie te zasługują, aby poświęcić im dodatkową uwagę w projekcie ustawy lub przynajmniej w przyszłych nowelizacjach ustawy z 2011 r. W szczególności można by **rozważyć udział zewnętrznych autonomicznych podmiotów/organów (na przykład uczelni, organizacji pozarządowych, izb adwokackich itp.) i/lub przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w procesie zgłaszania kandydatów na członków KRS niebędących sędziami**⁴⁹. Należałoby również rozważyć wprowadzenie wymogu, aby **kadencja członków zgłoszonych przez Sejm i Senat różniła się lub przynajmniej nie rozpoczynała się w tym samym czasie**, aby zabezpieczyć niezależność KRS i chronić jej przed rzeczywistymi lub postrzeganymi wpływami politycznymi ze strony większości tworzącej organ wybierający/powołujący, a odnowienie kadencji członków Rady po wyborach parlamentarnych nie powinno mieć miejsca⁵⁰. Projekt ustawy milczy również na temat **potencjalnych mechanizmów służących wzmocnieniu odpowiedzialności KRS, co ma istotne znaczenie dla odbudowy zaufania publicznego do tej instytucji**. Jeśli chodzi o tę ostatnią kwestię, niedawno opublikowane Zalecenia warszawskie ODIHR wraz z Opinią CCJE nr 24 z 2021 r. mogą służyć jako źródło przydatnych wskazówek (zob. omówienie niektórych z wyżej wymienionych zagadnień w poniższych podsekcjach).

4. SKŁAD KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

4.1. Reprezentatywność ogółu sądownictwa

32. Proponowany art. 11f ust. 1 stanowi, że w skład piętnastu sędziów powinien wchodzić jeden sędzia Sądu Najwyższego, dwóch sędziów sądów apelacyjnych, trzech sędziów

49 [Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw](#), 5 maja 2017 r., pkt 51. Zob. także ODIHR, [Recommendations on Judicial Independence and Accountability \(Warsaw Recommendations\)](#), październik 2023 r., pkt 6 oraz 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”], CDL-AD(2016)009, 14 marca 2016 r., pkt 15–16.

50 Zob. ENCI, [Compendium on Councils for the Judiciary](#) (2021), s. 8.

sądów okręgowych, sześciu sędziów sądów rejonowych, jeden sędzia sądu wojkowego, jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego i jeden sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Przepis ten przyczyni się do zapewnienia lepszej reprezentacji sądownictwa ogółem, w tym sędziów sądów pierwszego szczebla (rejonowych), zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami i dobrymi praktykami⁵¹.

4.2. Kwestie płci i różnorodności

33. ODIHR podkreśla w dokumencie *Warsaw Recommendations* [„Zalecenia warszawskie”] z 2023 r., że zasady dotyczące składu rad sądownictwa lub podobnych organów oraz wyboru i powoływania ich członków powinny być opracowane w sposób zapewniający równowagę płci i różnorodność⁵². Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) również wyraźnie wskazuje w *Opinii nr 24 (2021): Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych*, że skład rady sądownictwa powinien odzwierciedlać „różnorodność płci i regionów”⁵³.
34. Projekt ustawy nie wspomina o sposobie zapewnienia zrównoważonej reprezentacji płci i promowania różnorodności w procesie zgłoszeniowym i wyborczym. Aby cel ten mógł być osiągnięty, zaleca się wprowadzenie wymogów dotyczących reprezentacji płci zarówno w procesie zgłaszania kandydatów, jak i w odpowiednich zasadach i procedurach regulujących proces wyboru członków KRS spośród sędziów przez innych sędziów⁵⁴. Chociaż uznaje się, że zapewnienie równości płci w procesie zgłoszeniowym może stanowić wyzwanie, byłoby wskazane, aby przepisy zawierały jasne wytyczne w tym zakresie. Można to osiągnąć np. poprzez wymóg, by zgłaszać dwie osoby, kobietę i mężczyznę, spośród których wybierany będzie kandydat grupy sędziów⁵⁵ i/lub dostosowanie sposobu głosowania⁵⁶. Na przykład zamiast wybierać sędziego z dłuższym stażem w przypadku równej liczby głosów (art. 11f ust. 3), można wprowadzić zasadę, aby w pierwszej kolejności rozważać wybór kandydata będącego przedstawicielem niedostatecznie reprezentowanej płci, jeśli obaj kandydaci są różnej płci. Władze publiczne powinny rozważyć przyjęcie podobnych rozwiązań w celu zapewnienia odpowiedniej reprezentacji mniejszości w sądowych organach samorządowych⁵⁷.
Zaleca się, aby projekt ustawy zawierał szczegółowe wytyczne i/lub sposoby zapewnienia zrównoważonego pod względem płci składu i odpowiedniej

51 Zob. np. ODIHR, *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations)*, październik 2023 r., pkt 2. Zob. także ENCJ, *Compendium on Councils for the Judiciary* (2021), s. 6, w którym zaleca się „najszerzą możliwą reprezentację sądów, instancji, szczebli i regionów, a także różnorodność płci”.

52 ODIHR, *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations)*, październik 2023 r., pkt 3.; zob. także pkt. 40, w którym stwierdza się, że: „Władze wykonawcze, ustawodawcze i sądownicze powinny przyjąć środki w celu zapewnienia parytetu płci w organach samorządu sędziowskiego i na wyższych stanowiskach w sądownictwie”. Zob. także publikację ODIHR „*Gender, Diversity and Justice: Overview and Recommendations*” (2019) [„Płeć, różnorodność i wymiar sprawiedliwości: przegląd i zalecenia z 2019 r.”] oraz decyzja Rady Ministerialnej OBWE w Atenach w sprawie udziału kobiet w życiu politycznym i publicznym z 2009 r., w której wzywa się państwa uczestniczące, aby „rozważyły wprowadzenie konkretnych środków służących osiągnięciu celu, jakim jest równowaga płci we wszystkich organach ustawodawczych, sądowniczych i wykonawczych”.

53 Zob. CCJE, *Opinia nr 24 (2021): Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych*, pkt. 30. Zob. także ENCJ, *Compendium on Councils for the Judiciary* (2021), s. 6 oraz Platforma Działania z Pekinu, rozdział I raportu z IV Światowej Konferencji w sprawie Kobiet, Pekin, 4-15 września 1995 r. (A/CONF.177/20 i Add.1), pkt 190 w ramach celu strategicznego G.1. „Podjęcie działań w celu zapewnienia kobietom równego dostępu i pełnego uczestnictwa w strukturach władzy i podejmowaniu decyzji”, w którym wzywa się państwa do przyjęcia celu w postaci zapewnienia równowagi płci w sądownictwie.

54 Zob. np. podobne zalecenie sformułowane w kontekście zgłaszania i wyboru członków Komisji Dyscyplinarnej odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom w dokumencie ODIHR i Komisji Weneckiej pt. *Joint Opinion on the Draft Amendments to the Legal Framework on the Disciplinary Responsibility of Judges in the Kyrgyz Republic* (2014) [„Wspólna opinia na temat projektu nowelizacji przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgiskiej”], pkt. 73.

55 Na przykład w przypadkach, gdy organy publiczne lub organizacje zgłaszają kandydatów do powołania na stanowisko, niektóre kraje wprowadziły obowiązek przedstawienia w każdym przypadku dwóch kandydatów – kobiety i mężczyzny (np. w Danii, załącznik IV do *Explanatory Memorandum on CoE Recommendation CM/Rec(2003)3*) [„Uzasadnienie zalecenia Rady Europy nr CM/Rec(2003)3”].

56 Zob. np. ODIHR i Komisja Wenecka, *Joint Opinion on the Draft Amendments to the Legal Framework on the Disciplinary Responsibility of Judges in the Kyrgyz Republic* (2014), przypis 72, w którym sugeruje się na przykład, aby w projekcie ustawy określić, że każdy elektor ma obowiązek głosowania na co najmniej jednego kandydata z listy A (jedna płeć) i jednego kandydata z listy B (druga płeć).

57 ODIHR, *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations)*, październik 2023, pkt 40.

reprezentacji różnych grup w całym procesie zgłaszania kandydatów i wyboru członków KRS spośród sędziów.

4.3. Inne uwagi dotyczące składu Krajowej Rady Sądownictwa

35. Na szczeblu międzynarodowym uznaje się, że chociaż sędziowie wybierani przez innych sędziów powinni mieć co najmniej niewielką większość w radzie sądownictwa lub w innym niezależnym organie tego typu, to jednak należy unikać sytuacji, w której przedstawiciele sądownictwa stanowiliby całość lub przeważającą większość składu takich organów, aby zapobiec dbaniu o interes własny, wzajemnej obronie w obrębie środowiska, kumoterstwu i zarzutom korporacjonizmu⁵⁸. 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. Organy międzynarodowe i regionalne, w tym ODIHR, generalnie zalecają zarazem uwzględnienie w większym stopniu w składzie takich organów osób niebędących prawnikami, aby uniknąć ryzyka korporacjonizmu i dodać element zewnętrznej, bardziej neutralnej kontroli⁵⁹. ODIHR w szczególności zaleca w dokumencie „Warsaw Recommendations” z 2023 r., aby rady sądownictwa „miały pluralistyczny skład z różnorodną reprezentacją zawodów prawniczych, w tym przedstawiciele środowiska akademickiego, adwokatury oraz doświadczonych i szanowanych członków społeczeństwa obywatelskiego, którzy mogą wykazać się długą i udokumentowaną działalnością na rzecz wspierania niezależności i odpowiedzialności sądów”⁶⁰. Taka zmiana w składzie KRS wymagałaby wprowadzenia nowelizacji art. 187 Konstytucji, który nie przewiduje członkostwa przedstawicieli zawodów prawniczych lub osób niebędących prawnikami, niemniej taką opcję należy mieć na uwadze, gdyby reforma konstytucyjna okazała się możliwa i została podjęta w przyszłości.
36. Jak zauważyło ODIHR w opinii z 2017 r., organy regionalne i międzynarodowe, takie jak Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), Komisja Wenecka czy Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, kwestionują w ogóle praktykę zasiadania czynnych parlamentarzystów lub przedstawicieli władzy wykonawczej w radach sądownictwa⁶¹. Jednocześnie jakakolwiek zmiana w tym zakresie wymagałaby co do zasady nowelizacji Konstytucji RP⁶². Gdyby taka możliwość zaistniała, jeśli chodzi o większość potrzebną do przeprowadzenia reformy konstytucyjnej, wskazane byłoby również rozważyć wprowadzenie do Konstytucji pewnych zabezpieczeń, aby dodatkowo wzmocnić niezależność sądownictwa, w tym niezależność i bezstronność KRS, a w ostatecznym rozrachunku – zapobiec ewentualnej erozji demokracji w przyszłości.

58 Zob. np. CCJE, *Opinia nr 24 (2021): Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych*, pkt 20. Zob. także np. 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”], *CDL-AD(2014)026-e*, pkt 68-76.

59 Zob. ODIHR, *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, 5 maja 2017 r., pkt 38 oraz ODIHR, *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations)*, październik 2023, pkt 2. Zob. także Komisja Wenecka, *Rule of Law Checklist* [„Lista kontrolna praworządności”], *CDL-AD(2016)007*, pkt 82 oraz ENCJ, *Compendium on Councils for the Judiciary* (2021), s. 6.

60 ODIHR, *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations)*, październik 2023 r., pkt 2.

61 Zob. ODIHR, *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations)*, październik 2023, pkt 3 oraz ODIHR, *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, 5 maja 2017 r., pkt 51. Zob. także *Compendium on Councils for the Judiciary* (2021), s. 7, w którym zauważono, że „obecność ministra sprawiedliwości w składzie rady sądownictwa należy uznać za niewskazaną, jako że wyraźnie powoduje ryzyko wywierania przez władzę wykonawczą wpływu na debaty i wybory dokonywane przez władzę sądowniczą oraz może skutecznie ograniczać szczerść debat i dyskusji”.

62 Inną opcją może być rozważenie ograniczenia uprawnień ministra sprawiedliwości, tak jak ma to miejsce na przykład w Mołdawii, gdzie jest on/ona członkiem Rady Sądownictwa z urzędu, ale nie może głosować w sprawach dotyczących kwestii zawodowych, dyscyplinarnych, kar i odwoływania sędziów (zob. art. 24 [LP947/1996 \(legis.md\)](#)).

37. Wreszcie, jak podkreślono w dokumencie ODIHR „Warsaw Recommendations” (2023), aby zdobyć i utrzymać zaufanie społeczeństwa, rady sądownictwa i inne organy samorządowe powinny wypracować kulturę odpowiedzialności, czyli rozliczać się ze swoich działań, nawet nie będąc do tego zobowiązanymi przepisami prawa⁶³. W szczególności powinny one w jak najszerszym możliwym zakresie udostępniać publicznie informacje oraz często i regularnie podejmować dialog ze społeczeństwem obywatelskim, mediami i szeroko rozumianą opinią publiczną, a ich członkowie powinni podlegać postępowaniu dyscyplinarnemu, które zapewni takie same gwarancje procesowe, jak w przypadku sędziów objętych analogicznym postępowaniem⁶⁴.

ZALECENIA

Należy rozważyć wprowadzenie nowych przepisów w projekcie ustawy (lub w przyszłych nowelizacjach ustawy o KRS z 2011 r.), aby dalej zwiększać niezależność, bezstronność i odpowiedzialność KRS, w tym poprzez:

- zapewnienie otwartości, przejrzystości i inkluzywności zasad wyboru i powoływania członków KRS niebędących sędziami,
- wprowadzenie wymogu, aby kadencja członków zgłaszanych przez Sejm i Senat różniła się lub przynajmniej nie rozpoczynała się w tym samym czasie,
- rozważenie uwzględnienia mechanizmów służących wzmocnieniu odpowiedzialności KRS, co ma istotne znaczenie dla odbudowy zaufania publicznego do tej instytucji,
- w przypadku rozważania reformy konstytucyjnej – zmianę składu KRS w celu zapewnienia bardziej zróżnicowanej reprezentacji przedstawicieli zawodów prawniczych, w tym środowiska akademickiego, adwokatury, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego posiadających udokumentowane doświadczenie w zakresie działania na rzecz niezależności i odpowiedzialności sądów, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby większość składu stanowili sędziowie powołani przez innych sędziów, co należy wyraźnie wskazać w przepisach, a także ponowne rozważenie, czy parlamentarzyści lub przedstawiciele władzy wykonawczej powinni w ogóle zasiadać w KRS lub czy przynajmniej nie należy ograniczyć zakresu ich uprawnień.

5. ROLA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

38. Artykuł 1 projektu ustawy wprowadza nowy art. 11g, który nadaje Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) centralną rolę w zakresie nadzoru nad przebiegiem wyborów sędziów-członków KRS. Projekt ustawy przewiduje, że PKW zarządza wybory w drodze uchwały ogłaszanej w Dzienniku Urzędowym (art. 11g ust. 1). Wszystkie główne aspekty procesu wyborczego określa uchwała przyjmowana i ogłaszana przez KRS nie później niż na cztery miesiące przed dniem zakończenia wspólnej kadencji członków KRS wybranych spośród sędziów. Zawiera ona szereg istotnych informacji, w tym termin zgłaszania kandydatów (na 21 dni od daty podjęcia uchwały i nie później niż na

63 ODIHR, [Recommendations on Judicial Independence and Accountability \(Warsaw Recommendations\)](#), październik 2023 r., pkt 9.

64 *Ibidem*, pkt 9-14.

dwa miesiące przed dniem wyborów), ale także wzór zgłoszenia kandydata oraz wzór wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata. Oznacza to, że taka niezbędna dokumentacja i wzory zostaną przygotowane wystarczająco wcześniej, aby zapewnić należyty przebieg procesu.

39. PKW weryfikuje prawidłowość zgłoszeń kandydatów na sędziów-członków KRS (art. 11k ust. 1). Uchwała PKW odmawiająca przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady może być zaskarżona przez pełnomocnika do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie trzech dni od dnia podania uchwały do publicznej wiadomości (art. 11k ust. 8). Następnie PKW powinna ogłosić w Biuletynie Informacji Publicznej PKW listę kandydatów wraz z powiązаныmi informacjami. PKW nadzoruje również przygotowanie kart do głosowania (art. 11n) i organizuje publiczne wysłuchanie kandydatów (art. 11o), które przeprowadza Przewodniczący PKW lub osoba przez niego upoważniona (zob. również podsekcja III.6.2 poniżej dotycząca publicznych wysłuchań). Po głosowaniu PKW zlicza głosy i sporządza protokół wyborczy (art. 11q). Na wniosek sędziego, który kandydował w wyborach na członka Rady, PKW niezwłocznie udostępnia do wglądu dokumenty związane z wyborami (art. 11r).
40. Tryb wyboru sędziów-członków KRS sprzed nowelizacji z 2017 r. przewidywał, że zgromadzenia sędziów danego szczebla sądownictwa wybierają członków spośród sędziów tego szczebla⁶⁵. Projekt ustawy nie przywraca poprzedniego systemu. Uzasadnienie do projektu ustawy nie wyjaśnia powodów tej decyzji, choć taki tryb wyboru sam w sobie nie jest sprzeczny z zaleceniami OBWE i Rady Europy. Ogólnie rzecz biorąc, można odnieść wrażenie, że proces wyborczy przewidziany w projekcie ustawy jest nadmiernie i niepotrzebnie złożony. Mógłby być tymczasem zorganizowany w ramach sądownictwa, tak jak miało to miejsce przed nowelizacją z 2017 r., chyba że istnieją szczególne powody, aby tego nie robić.
41. Należy zauważyć, że obecnie PKW składa się z dwóch sędziów zgłoszonych na dziewięcioletnią kadencję przez Trybunał Konstytucyjny i Naczelną Radę Administracyjną oraz siedmiu członków wskazanych na czteroletnią kadencję przez partie polityczne proporcjonalnie do ich reprezentacji w Sejmie. Liczba członków zgłoszonych przez jeden klub parlamentarny lub poselski nie może być większa niż trzy. Członkowie PKW z nadania politycznego muszą posiadać kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego *bądź* doświadczenie zawodowe lub akademickie w dziedzinie nauk prawnych. Do 2020 r. w skład PKW wchodziło dziewięciu sędziów, czynnych lub w stanie spoczynku, powoływanych przez Prezydenta, spośród których trzech było zgłaszanych przez Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny. Chociaż ocena stopnia, w jakim PKW jest niezależnym i bezstronnym organem, wykracza poza zakres niniejszej pilnej przejściowej opinii, sprawą pierwszorzędnej wagi jest, aby organ ten spełniał wymogi niezależności i bezstronnego funkcjonowania w celu zagwarantowania procesu opartego na poszanowaniu zasad przejrzystości i praworządności oraz mającego na celu utrzymanie niezależności sądownictwa. Jak podkreśliło ODIHR w raporcie końcowym z ograniczonej misji obserwacji wyborów parlamentarnych, które odbyły się 15 października 2023 r., „[a]dministracja wyborcza cieszyła się ogólnie zaufaniem większości rozmówców Misji. Niektórzy jednak wyrażali wątpliwości co do jej bezstronności ze względu na bardziej upolityczniony skład PKW”⁶⁶. Należy również zauważyć, że mężczyźni stanowią całość składu PKW⁶⁷.

65 Ustawa o KRS z 2011 r. w brzmieniu obowiązującym do 17 stycznia 2018 r.

66 Zob. ODIHR, *Republic of Poland - Limited Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections of 15 October 2023* [„Rzeczpospolita Polska – Raport końcowy z Ograniczonej Misji Obserwacji Wyborów, wybory parlamentarne z 15 października 2023 r.”] z 27 marca 2024 r., s. 8.

67 *Ibidem*

42. Niezależnie od tego, **jaki organ odpowiada za nadzorowanie przebiegu wyboru członków KRS spośród sędziów, ważne jest, aby dawał on pełną rękojmię niezależności i bezstronności.** W każdym razie PKW, **wraz z rozszerzeniem jej funkcji w tej dziedzinie, powinna również otrzymać wystarczające zasoby ludzkie i finansowe, aby móc bez przeszkód wykonywać swój dodatkowy mandat** (zob. także dodatkowe uwagi w sekcji 6 poniżej dotyczące ogłoszenia wykazu sędziów popierających kandydata, wysłuchania kandydatów i zasad głosowania).

6. ZGLASZANIE I WYBÓR SĘDZIÓW-CZŁONKÓW KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

43. Na wstępie, jak wspomniano powyżej, z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że projekt ustawy przywraca zasadę wyboru sędziów-członków KRS przez innych sędziów. Jest to odpowiedź na jeden z podstawowych problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości, podkreślaną w orzecznictwie TSUE i ETPC, a także w poprzednich opiniach ODIHR.

6.1. Podmioty zgłaszające

44. Proces zgłaszania kandydatów został szczegółowo określony w art. 1 projektu ustawy (projektowane art. 11i i art. 11j ustawy o KRS) i zawiera szereg cech, które mają na celu zapewnienie jego otwartości i przejrzystości. Wszystkie dokumenty, w tym wykazy sędziów popierających zgłoszenie (art. 11l), są podawane do wiadomości publicznej. Wysłuchanie publiczne wszystkich kandydatów jest otwarte dla publiczności, transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk i obraz, a jego nagranie jest udostępniane (art. 11o). Wpisuje się to ogólnie w zalecenia zawarte w poprzednich opiniach, aby rozważyć sposoby zapewnienia większej otwartości i przejrzystości procesu⁶⁸.
45. Zgodnie z projektowanym art. 11i ust. 1, prawo zgłoszenia kandydata na sędziogo-członka KRS ma grupa 10 sędziów spośród wszystkich uprawnionych sędziów, przy czym w przypadku sędziogo sądu okręgowego wymagane jest poparcie 25 sędziów, a sędziogo sądu rejonowego – 40 sędziów. Grupy te mogą zgłosić tylko jednego kandydata na członka KRS (projektowany art. 11i ust. 2). Prawo poparcia zgłoszenia kandydata na sędziogo-członka KRS nie przysługuje sędziom w stanie spoczynku (projektowany art. 11i ust. 3).. W myśl proponowanych zmian proces zgłaszania sędziów-członków będzie leżał wyłącznie w gestii władzy sądowniczej. Dla porównania art. 11a ustawy z 2011 r. znowejelizowanej w 2017 r. stanowi, że podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata są: Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, uczelnie wyższe oraz grupa co najmniej dwóch tysięcy obywateli.
46. Projektowany art. 11k stanowi, że PKW weryfikuje prawidłowość zgłoszeń kandydatów. W tym celu zwraca się do Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o udzielenie informacji, czy kandydat jest sędzią uprawnionym do kandydowania na sędziogo-członka KRS (zob. podsekcja 8.2 poniżej) oraz czy osoby popierające kandydaturę są sędziami uprawnionymi do poparcia kandydata na członka KRS (art. 11k ust. 2). Ważne jest, aby PKW była w stanie zweryfikować w oparciu o wiarygodne źródło, czy sędzia jest uprawniony do kandydowania w wyborach i do poparcia kandydata. CCJE wyraźnie stwierdziła zarazem, że „nie opowiada się [za] systemami, w których na dowolnym etapie

68 Zob. np. [Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw](#), 5 maja 2017 r., pkt 51.

w procesie wyboru [sędziów-członków Rad Sądownictwa] udział biorą władze polityczne, takie jak parlament czy władza wykonawcza”⁶⁹. **Jako że projekt ustawy ma przeciwdziałać negatywnemu wpływowi na niezależność sądownictwa w Polsce, wynikającemu m.in. z upolitycznienia KRS, wskazane byłoby, aby nie angażować władzy wykonawczej w tę kwestię.** Zarazem, jeśli Ministerstwo Sprawiedliwości jest jedynym źródłem wiarygodnych informacji na temat statusu sędziów i biorąc pod uwagę, że zadanie weryfikacji statusu uprawnień sędziów miałyby raczej formalny charakter, można uznać, że takie zaangażowanie byłoby dopuszczalne na zasadzie rozwiązania przejściowego do czasu pierwszych wyborów sędziów-członków przez władzę sądowniczą po wejściu w życie projektu ustawy.

47. W rozważanym procesie wymaga się składania zgłoszeń w formie pisemnej. Choć może to służyć konkretnemu celowi, władze mogą rozważyć cyfryzację procesu zgłaszania i głosowania w celu jego usprawnienia, o ile utrzymane zostaną zabezpieczenia w celu zapewnienia poszanowania i zachowania uczciwości tego procesu.

6.2. Wysłuchanie kandydatów

48. Projektowany art. 11o stanowi, że PKW przeprowadza publiczne wysłuchanie kandydatów na sędziów-członków KRS nie później niż do siedmiu dni przed wyborami. Procedura przewiduje ogłoszenie listy kandydatów i umożliwia osobom fizycznym zgłoszenie udziału w wysłuchaniu publicznym, z zastrzeżeniem ograniczeń z przyczyn lokalowych lub technicznych. Każda osoba fizyczna może zgłosić udział w wysłuchaniu publicznym, pod warunkiem że przedstawi swoje imię i nazwisko, adres zamieszkania, wskaże kandydatów, którym chciałaby zadać pytania, i liczbę tych pytań (art. 11o ust. 4). Wysłuchania są transmitowane i utrwalane.
49. Zasadniczo jest to pożądanym elementem projektu ustawy, który może przyczynić się do zwiększenia otwartości i przejrzystości całego procesu, zgodnie z zaleceniami zawartymi w Opinii ODIHR z 2017 r.⁷⁰ Zarazem jednak cel takich wysłuchań jest niejasny. Zakłada się, że chodzi o umożliwienie kandydatom przedstawienia swojego programu innym sędziom/wyborcom i przypuszczalnie opinii publicznej. Choć taka przejrzystość jest pożądana z punktu widzenia zaufania publicznego do kandydatów i całego procesu, wydaje się, że tryb publicznych wysłuchań może do pewnego stopnia niepotrzebnie ten proces obciążać. Model ten może również okazać się niepraktyczny dla kandydatów/wyborców z odległych lokalizacji, którzy musieliby przyjechać do siedziby PKW, aby wziąć udział w wysłuchaniu publicznym. Nie przewidziano również wyraźnie możliwości uczestnictwa zdalnego.
50. Nie jest również jasne, jaki byłby zakres wysłuchań, zwłaszcza że członkostwo w radzie sądownictwa nie jest powiązane ani z żadnymi konkretnymi kryteriami merytorycznymi w projekcie ustawy lub w obecnej ustawie o KRS z 2011 r. z późniejszymi zmianami⁷¹, ani z przedstawieniem programu kandydata, który zostałby udostępniony wcześniej, przed wysłuchaniem publicznym. Rodzaj informacji, jakich oczekuje się od kandydatów i rodzaje pytań, które mogą być im zadawane, nie są jasno określone. W trakcie wysłuchania publicznego uczestnicy mogą również chcieć skierować pytania do innego kandydata niż początkowo planowali i zadać dodatkowe pytania.

69 Zob. CCJE, *Opinion No. 10 (2007) on the Council for the Judiciary at the Service of Society* [„Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), pkt 31.

70 Zob. np. *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, 5 maja 2017 r., pkt 51.

71 Zob. ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa z późniejszymi zmianami, dostępna pod adresem: <[Akty prawne \(krs.pl\)](http://Akty-prawne(krs.pl))>.

51. **W każdym przypadku wysłuchanie kandydujących sędziów powinno odbywać się z należyтым uwzględnieniem zasad obiektywnego, sprawiedliwego i uporządkowanego rozpatrzenia sprawy, poszanowania niezawisłości sędziowskiej oraz prawa kandydata do ochrony jego czci, prywatności i dobrego imienia, gwarantowanego na mocy art. 17 MPPOiP i art. 8 EKPC.** W tym celu należałoby również wskazać w projekcie ustawy lub w dokumentach podrzędnych, które mogą zostać opracowane w celu uregulowania procesu, charakteru pytań, których nie można zadawać kandydatom podczas wysłuchania publicznego, np. informacji dotyczących życia prywatnego i rodzinnego lub stanu zdrowia.
52. Ogólniej rzecz biorąc, wątpliwości może budzić włączenie tak nadmiernie szczegółowych uregulowań dotyczących wysłuchania publicznego do samej ustawy z 2011 r. Kwestie techniczne związane z publicznymi wysłuchaniami można by usunąć z ustawy, jednocześnie upoważniając PKW do ich uregulowania w swoich przepisach. Takie rozwiązanie przyczyniłoby się do zwiększenia przejrzystości tekstu prawnego oraz umożliwiłoby PKW szybsze i bardziej elastyczne korygowanie kwestii technicznych, gdyby zaszła taka potrzeba.

6.3. Zasady głosowania na kandydatów do KRS

53. Artykuł 11f ust. 2, który projekt ustawy proponuje wprowadzić do ustawy z 2011 r., stanowi, że prawo wyboru sędziów-członków przysługuje sędziom Sądu Najwyższego, sędziom sądów powszechnych, sędziom sądów wojskowych i sędziom sądów administracyjnych, pozostającym w dniu głosowania w stanie czynnym. Sędzia może oddać głos tylko na jednego kandydata (art. 11f ust. 2), co oznacza, że sędzia-członek może być wybrany względną, a nie bezwzględną większością głosów. Brzmienie tego przepisu jest dość niejasne. O ile nie jest to kwestia tłumaczenia, nie jest jasne, czy sędziowie sądów danej kategorii lub szczebla mogą wybierać kandydatów jedynie spośród sędziów sądów tej samej kategorii lub szczebla, czy też mogą wybrać sędziego sądu dowolnej innej kategorii lub szczebla. W pierwszym przypadku taki tryb może być nadmiernie nieelastyczny, ponieważ sędziowie sądów danej kategorii lub szczebla mogą chcieć być reprezentowani w KRS przez sędziego sądu innej kategorii lub szczebla. W tym drugim zaś przypadku nie można wyluczyć, że tylko kilku sędziów odda głos na dane miejsce. Takie warunki głosowania mogą być problematyczne pod względem legitymizacji mandatu wybranych członków, zarówno w oczach innych sędziów, jak i ogółu społeczeństwa. Aby zapobiec temu ryzyku, można dostosować zasady głosowania, na przykład poprzez zapewnienie, że każdy sędzia może oddać jeden głos na każdy szczebel sądownictwa, chociaż wiąże się to również z ryzykiem nieświadomego głosowania, ponieważ wyborcy niekoniecznie muszą znać kandydatów. **Zaleca się, aby projektodawcy zweryfikowali i uściślili proponowane warunki głosowania, zapewniając jednocześnie, aby wybrane rozwiązanie gwarantowało zwyciężskim kandydatom legitymację do pełnienia funkcji sędziego-członka KRS.**
54. Projekt ustawy milczy na temat wyboru sześciu członków niebędących sędziami przez Sejm i Senat (art. 9 ustawy o KRS z 2011 r.) oraz powołania jednego członka przez Prezydenta RP. Jeśli chodzi o wybór dokonywany przez parlament, projekt ustawy mógłby stanowić, że **członkowie niebędący sędziami są wybierani większością kwalifikowaną odpowiednich izb parlamentu, żeby zagwarantować znaczące poparcie dla nich lub alternatywnie – jak uczyniono to w niektórych innych krajach – można by wskazać w przepisach, że przedstawiciele parlamentu powinni**

reprezentować po równo zarówno większość parlamentarną, jak i opozycję⁷². Większość kwalifikowana generalnie ma na celu zapewnienie szerokiego porozumienia i konsensusu, służąc co do zasady temu, aby większość dążyła do kompromisu z mniejszością. Taki mechanizm jednak zwiększa zarazem ryzyko impasu, któremu należy przeciwdziałać poprzez opracowanie skutecznego mechanizmu⁷³. W szerszym ujęciu zaleca się również rozważenie udziału zewnętrznych autonomicznych podmiotów/organów (na przykład uczelni, organizacji pozarządowych, izb adwokackich itp.) i/lub przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w procesie zgłaszania kandydatów na członków KRS spośród osób niebędących sędziami⁷⁴.

6.4. Zaskarżanie uchwał PKW w sprawie zgłoszenia i wyboru sędziego-członka

55. Projektowany art. 11k ust. 7 przewiduje, że uchwałę PKW odmawiającą przyjęcia zgłoszenia kandydata wraz z uzasadnieniem podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej PKW oraz doręcza się pełnomocnikowi (którym jest osoba upoważniona przez kandydata na podstawie pełnomocnictwa spośród sędziów popierających zgłoszenie, art. 11j ust. 4). Uchwała PKW odmawiająca przyjęcia zgłoszenia może zostać zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego w ciągu trzech dni od publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej PKW. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, zmieniając lub utrzymując w mocy zaskarżoną uchwałę. Od orzeczenia NSA nie przysługuje środek prawny.
56. Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że sędziom, których zgłoszenie zostało odrzucone, przysługuje środek prawny. Ogólnie rzecz biorąc, termin od trzech do pięciu dni zarówno na złożenie skargi, jak i na wydanie orzeczenia wydaje się rozsądny w przypadku decyzji podejmowanych w sprawach wyborczych, bo pozwala nie opóźniać nadmiernie procesu wyborczego, a jednocześnie jest wystarczająco długi, aby umożliwić złożenie odwołania i zagwarantować skorzystanie z prawa do obrony⁷⁵. Trzydniowy termin na zaskarżenie uchwały PKW jest dość krótki, ale sam w sobie nie jest niezgodny z międzynarodowymi dobrymi praktykami w sprawach wyborczych. Artykuł 11k (7) sugeruje, że uchwała PKW powinna zawierać uzasadnienie, co jest warunkiem koniecznym, aby umożliwić

72 Należy zauważyć, że obecnie dwóch z czterech przedstawicieli Sejmu należy do większości parlamentarnej, podobnie jak obaj przedstawiciele Senatu w Krajowej 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 Krajowej Radzie Sądownictwa wybiera się bezwzględną większością głosów. Dwóch przedstawicieli Senatu w Krajowej Radzie Sądownictwa również wybiera się bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej siedmiu senatorów (zob. art. 92–95 Regulaminu Senatu dostępnego pod adresem <<https://www.senat.gov.pl/osenacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/>>). Zob. *op.cit.*, przypis 7, pkt 32 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”) oraz *op.cit.*, przypis 22, 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>>.

73 Mechanizm zapobiegający impasowi musi być starannie zaprojektowany, aby był skuteczny i nie był postrzegany jako przeczący celowi, jakim jest dążenie do konsensusu. Podstawowa rola takiego mechanizmu polega na skłonieniu większości i mniejszości do znalezienia kompromisu w celu uniknięcia kryzysu lub nieprawidłowego funkcjonowania instytucji. Powinien zatem oferować zachętę skłaniającą większość i mniejszość do tego, aby dążyły do porozumienia, a szybkie obniżanie wymogu większości kwalifikowanej może temu nie służyć. Należy mieć świadomość wyzwań związanych z projektowaniem odpowiednich i skutecznych mechanizmów zapobiegających impasowi, jako że nie ma jednego modelu. Można rozważać różne rozwiązania w tym zakresie. Na przykład można wprowadzić wymóg udziału w głosowaniu, aby zapewnić wymagane kworum. Jak podkreśliła Komisja Wenecka, poza obniżaniem progu większości w kolejnych rundach głosowania, co nie musi służyć osiągnięciu zamierzonego celu, można również zaangażować inne, niezależne i bardziej neutralne podmioty instytucjonalne lub rozważyć ustanowienie nowych relacji między instytucjami państwowymi, przy czym każde państwo musi opracować własny schemat postępowania; zob. Komisja Wenecka, *Compilation of Opinions and Reports Relating to Qualified Majorities and Anti-Deadlock Mechanisms* [„Zbiór opinii i raportów na temat większości kwalifikowanej i mechanizmów zapobiegających impasowi”] (2023).

74 Zob. np. *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, 5 maja 2017 r., pkt 51. Zob. także Komisja Wenecka, *Final Opinion on the Revised Draft Constitutional Amendments on the Judiciary in Albania*, CDL-AD(2016)009, 14 marca 2016 r., pkt 15–16.

75 Zob. Komisja Wenecka, *Code of Good Practice in Electoral Matters* (2002), Explanatory Report [„Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Raport wyjaśniający z 2002 r.”], s. 39.

kandydatowi skuteczne jej zaskarżenie. Niejasny jest natomiast zakres rozpoznania przez Naczelną Radę Administracyjną i czy odnosiłby się on do przesłanek materialnoprawnych i procesowych; tak właśnie powinno być, przy czym przypuszczalnie jest to uregulowane w przywołanej w art. 11k ust. 10 ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷⁶. Jeśli tak, należałoby to wskazać, jako że odesłanie do przedmiotowej ustawy w art. 11k ust. 10 tego nie specyfikuje. Nie jest również jasne, jakie skutki miałyby „zmieniona” uchwała – przypuszczalnie zgłoszenie byłoby wówczas ważne. **Kwestie te należy uściślić, aby zapewnić skuteczność środka prawnego.**

57. Projektowany art. 11s ust. 1 przewiduje, że sędzia, który kandydował na członka KRS, może wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego protest przeciwko ważności wyboru sędziego-członka. Prawo do „protestu” przysługuje tylko osobom, które kandydowały w wyborach. Co do zasady, w sprawach dotyczących sporów wyborczych legitymacja procesowa powinna przysługiwać w najszerszym możliwym zakresie, przynajmniej każdemu kandydatowi i wyborcom, chociaż w przypadku tych ostatnich można wprowadzić wymóg rozsądnego kworum⁷⁷. **Umożliwienie złożenia „protestu” wyłącznie przez kandydata stanowiłoby ograniczenie ogólnego prawa do środka prawnego i powinno zostać ponownie rozważone. Korzystne byłoby również określenie w ustawie praw procesowych kandydata, który składa skargę. Ponadto, aby zapewnić skuteczność środka odwoławczego i zwiększyć przejrzystości procesu, Naczelny Sąd Administracyjny mógłby rozważyć rozpatrywanie skarg na posiedzeniu jawnym, a nie zamkniętym, jak obecnie przewiduje art. 11k ust. 9⁷⁸.**
58. Wreszcie, jak podkreśla ODIHR w pilnej przejściowej opinii z 2023 r., skoro około 30% sędziów NSA zostało powołanych przez zreformowaną KRS, z dużym prawdopodobieństwem część z nich będzie rozpoznawać takie skargi/protesty⁷⁹. Zachodzi zatem prawdopodobieństwo, że niezależność i bezstronność sędziów rozpatrujących takie sprawy będzie poddawana w wątpliwość ze względu na wadliwy tryb powoływania sędziów przez zreformowaną KRS. Zgodnie ze wcześniejszymi zaleceniami, można rozważyć wprowadzenie mechanizmu dopuszczania jedynie sędziów, których niezawisłości nie można podważyć ze względu na fakt powołania przez zreformowaną KRS. Jednym ze sposobów ku temu mogłoby być wprowadzenie, przynajmniej tymczasowo, wymogu minimalnej liczby lat stażu pracy sędziego NSA, np. dziesięciu lat⁸⁰.

7. RADA SPOLECZNA

59. Projekt ustawy wprowadza nowy art. 22a, który przewiduje ustanowienie Rady Społecznej przy KRS, która może wydawać opinie dla KRS, w szczególności w odniesieniu do powołań na stanowiska sędziowskie. Rada Społeczna składałaby się z dziewięciu członków, z których sześciu byłoby wskazanych odpowiednio przez Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Notarialną, Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, a trzech

76 Dostępna pod adresem: <[Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U.2023.1634 - OpenLEX](#)>. Artykuł 174 odnosi się do dwóch podstaw: „1) naruszeni[a] prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeni[a] przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”.

77 Zob. Komisja Wenecka, [Code of Good Practice in Electoral Matters](#) (2002), Explanatory Report, s. 40.

78 Zob. ODIHR, [ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence](#) (2010) [„Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”], pkt. 22. Zob. także [Opinion n°17 on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence](#) [„Opinia nr 17 w sprawie oceny pracy sędziów, jakości wymiaru sprawiedliwości i poszanowania niezawisłości sędziowskiej”], pkt 41.

79 Zob. *Pilna przejściowa opinia w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (z dnia 16 stycznia 2023 r.)*, 25 stycznia 2023 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#), pkt. 17-18.

80 *Ibidem*, pkt 18.

byłoby przedstawicielami organizacji pozarządowych wskazanymi przez Prezydenta RP (art. 22a ust. 2). Skład Rady Społecznej zapewniałby ograniczoną formę udziału zewnętrznych zainteresowanych stron, w tym przedstawiciele zawodów prawniczych i społeczeństwa obywatelskiego, co może być próbą przewyciężenia słabości składu KRS pozbawionego takich członków z zewnątrz (zob. podsekcja III.4.3 powyżej).

60. Jednocześnie decyzja o ustanowieniu nowego organu związanego z KRS powinno być dobrze przemyślana, biorąc pod uwagę znaczenie niezależności KRS. W szczególności, w przypadku powołania takiego nowego organu, należy wprowadzić silne zabezpieczenia w celu zapewnienia niezależności, bezstronności i odpowiedzialności jego członków oraz skuteczności jego pracy, wraz z jasnymi, określonymi z góry kryteriami i procedurą zawieszania lub odwoływania członków Rady Społecznej, którzy nie spełniają takich wymogów, aby uniknąć ryzyka wywierania nadmiernego wpływu zewnętrznego za pośrednictwem tego organu na pracę KRS lub na sądownictwo ogółem⁸¹.

8. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE

8.1. Odwołanie sędziów wybranych przez Sejm do KRS (art. 2 projektu ustawy)

61. Artykuł 2 projektu ustawy przewiduje, że z dniem ogłoszenia wyników wyborów nowych sędziów-członków „ustaje działalność w Krajowej Radzie Sądownictwa osób wybranych przez Sejm do Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym”. Należy zauważyć, że w poprzedniej wersji projektu ustawy (z 11 stycznia 2024 r.) była mowa o wygaśnięciu „mandatu” „członków” wybranych przez Sejm. Przyjmuje się, że zmiana terminologii odzwierciedla pogląd, iż takie osoby nie zostały wybrane zgodnie z Konstytucją, a zatem nie sprawują mandatu członka KRS⁸². Nie jest zadaniem niniejszej pilnej przejściowej ocena konstytucyjności wyboru/powołania sędziów-członków KRS zgodnie z ustawą z 2011 r. w brzmieniu zmienionym w grudniu 2017 r., ani wypowiedanie się na temat tego, czy osoby te są członkami KRS czy też nie. O kwestiach tych powinny rozstrzygać właściwe sądy w Polsce.
62. Wspomniane orzecznictwo TSUE i ETPC dotyczy braku niezależności KRS i nie wypowiada się na temat statusu sędziów-członków KRS w świetle prawa polskiego. W orzecznictwie nie stwierdza się konkretnie i wyraźnie, że należy zakończyć kadencję sędziów-członków KRS wybranych przez Sejm, aby uzdrowić sytuację. Jeśli chodzi o ETPC, brak takiego wyraźnego ustalenia wpisuje się w zobowiązanie Trybunału do pełnienia pomocniczej roli w odniesieniu do reformy sądownictwa, co oznacza nienarządzanie państwu członkowskim środków, za pomocą których mają doprowadzić do wzmocnienia niezależności sądów i praworządności⁸³. Jednakże ETPC,

81 Zob. np. dla porównania zalecane zabezpieczenia dotyczące statusu, składu, roli Rady Uczciwości Publicznej Ukrainy (składającej się z 20 członków, przedstawiciele grup obywatelskich zajmujących się prawami człowieka, prawników, adwokatów i dziennikarzy) jako organu doradczego Wysokiej Komisji Kwalifikacyjnej w celu ustalenia, czy sędzia lub kandydat na sędziego kwalifikuje się zgodnie z kryteriami etyki zawodowej i uczciwości, w *ODIHR Opinion on the Law of Ukraine on the Judiciary and Status of Judges* (2017) [„Opinii ODIHR z 2017 r. w sprawie ukraińskiej ustawy o sądownictwie i statusie sędziów”], pkt 64-76.

82 W uzasadnieniu do projektu ustawy znajduje się następująca argumentacja: „[...] Przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw wprowadziły tryb wyboru naruszający normy konstytucyjne, w szczególności przerwanie trwającej ówczesnie, czteroletniej kadencji członków KRS (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP), a także przejście przez Sejm RP wyboru 15 sędziów – członków KRS, niezgodnie z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 7, art. 10 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Dlatego osoby wybrane w niekonstytucyjnym trybie, z rażącym naruszeniem prawa, nie mogą jednocześnie odwoływać się do konstytucyjnej ochrony trwałości czteroletniej kadencji wybieralnego członka KRS (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP). W celu zapewnienia ciągłości działania konstytucyjnego organu, jakim jest KRS zakończenie działalności tych osób nie nastąpi jednak z mocy ustawy z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, lecz z dniem ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, o którym mowa w art. 11q ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, wyników pierwszych wyborów sędziów – członków KRS, których regulację przewiduje art. 3 ust. 1 niniejszej ustawy [...]”.

83 Zob. np. ETPC, *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 324.

wypowiadając się na temat środków, które należy przyjąć w celu wykonania jego orzeczeń w odniesieniu do Polski, podkreślił potrzebę pilnego przyjęcia środków mających na celu „przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziów-członków KRS”⁸⁴.

8.1.1. Nieusuwalność członków rad sądownictwa jako podstawowa gwarancja niezależności sądownictwa

63. Z perspektywy międzynarodowej, jak podkreślono powyżej, TSUE, ETPC oraz różne międzynarodowe, międzyrządowe i regionalne organizacje i organy uznają, że zmiana trybu powoływania sędziów-członków KRS, a tym samym składu Rady, wbrew międzynarodowym zaleceniom, każe poddać w wątpliwość niezależność KRS, która stanowi podstawową gwarancję niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów⁸⁵. Jednocześnie, jak podkreślono powyżej, gwarancja nieusuwalności członków rady sądownictwa ma podstawowe znaczenie dla jej niezależności. CCJE w swojej opinii nr 24 CCJE zajmuje się kwestią nieusuwalności, uprzednio potwierdziwszy wcześniejsze zasady dotyczące składu i trybu powoływania rady sądownictwa, w tym obecności większości sędziów wybieranych przez innych sędziów, w celu zapewnienia, aby wybór członków rady odbywał się w sposób, który „pozwala radzie i sądownictwu funkcjonować niezależnie i skutecznie, tak aby uniknąć wszelkich podejrzeń o wpływy polityczne, interesowność lub kumoterstwo”⁸⁶. CCJE w szczególności zaleca, aby członkowie rad byli mianowani na ustaloną z góry kadencję i przysługiwała im odpowiednia ochrona bezstronności i niezależności, a – z wyjątkiem śmierci, przejścia na emeryturę czy w stan spoczynku lub usunięcia z urzędu w wyniku, przykładowo, postępowania dyscyplinarnego w przypadku udowodnionego poważnego wykroczenia – ich kadencja kończyła się dopiero z chwilą prawomocnego wyboru następcy, tak aby zapewnić radzie możliwość zgodnego z prawem wykonywania obowiązków, nawet jeśli powołanie nowych członków wymaga czasu⁸⁷. CCJE również podkreśla „jak ważne jest, aby procedury, które mogą prowadzić bezpośrednio lub pośrednio do zakończenia sprawowania urzędu, nie były nadużywane w celach politycznych, lecz aby w ich ramach szanowano prawo do rzetelnego procesu. W tym względzie niniejsza opinia podkreśla wymiar opinii nr 10 (2007)”⁸⁸.
64. Artykuł 187 Konstytucji RP wyraźnie mówi o czteroletniej kadencji sędziów-członków KRS, zasadniczo zapewniając im nieusuwalność na poziomie konstytucyjnym, co należy przyjąć z zadowoleniem. W tym względzie należy przytoczyć kontrowersyjną na gruncie prawa krajowego kwestię, czy członkom KRS powołanym na podstawie nowelizacji z 2017 r. taka ochrona przysługuje⁸⁹. Artykuł 14 ust. 1 ustawy z 2011 r. enumeratywnie wskazuje przesłanki wygaśnięcia mandatu członka Rady przed upływem kadencji, tj. w przypadku śmierci, zrzeczenia się mandatu, wygaśnięcia mandatu posła lub senatora, wygaśnięcia lub rozwiązania stosunku służbowego sędziego lub przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku.
65. ETPC zajął się kwestią możliwego wygaśnięcia *ex lege* mandatów członków rad sądownictwa oraz praktykę w krajach europejskich w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*,

84 Zob. np. ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 329.

85 Zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520, ust. 27-35, gdzie Komisja Europejska zauważa, że „[...] Do momentu uchwalenia ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa polski system był całkowicie zgodny z przywołanymi standardami, ponieważ Krajowa Rada Sądownictwa składała się w większości z sędziów wybieranych przez ich przedstawicieli. [...] Nowe zasady wyboru sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa znacząco zwiększają wpływ Parlamentu na Radę oraz wpływają niekorzystnie na jej niezależność, wbrew europejskim standardom”.

86 CCJE, *Opinia nr 24 (2021): Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych*, pkt. 27 oraz 28-35.

87 CCJE, *Opinia nr 24 (2021): Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych*, pkt. 36-37.

88 CCJE, *Opinia nr 24 (2021): Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych*, pkt. 38.

89 Zob. np. ETPC, *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 312-320.

zauważając, że takie praktyki są bardzo rzadkie, ale poza tym nie ma wyraźnego konsensusu za ani przeciw możliwości reformy legislacyjnej prowadzącej do przedwczesnego zakończenia kadencji członka rady sądownictwa. Trybunał stwierdził, że „[i]stotnymi czynnikami są: uzasadnienie takiej reformy w konkretnej sytuacji oraz istnienie zabezpieczeń chroniących niezależność sądów i niezawisłość sędziowską, w tym przepisów przejściowych”, podkreślając, że „[w] ostatecznym rozrachunku istotna jest równowaga między korzyściami, jakie reforma przyniesie dla funkcjonowania instytucji demokratycznych, a gwarancją nieusuwalności”⁹⁰. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) zaleciła również w szczególności, aby „[z]miany ram prawnych funkcjonowania rad sądownictwa nie prowadziły do przedterminowego wygaśnięcia mandatów osób wybranych na podstawie poprzednich przepisów, chyba że zmiana ram prawnych ma na celu wzmocnienie niezależności składu rady w celu dostosowania jej do standardów europejskich”, zauważając, że w przeciwnym razie takie reformy mogłyby zostać wykorzystane jako pretekst do zastąpienia dotychczasowej rady sądownictwa nową, ukształtowaną przez określone wpływy polityczne⁹¹.

66. W związku z tym zarówno ETPC, jak i ENCJ sugerują, że wcześniejsze zakończenie członkostwa w radzie sądownictwa w przypadku reformy ustawodawczej nie jest całkowicie wykluczone. Takie środki wymagają jednak jasnego uzasadnienia. W tym względzie należy wziąć pod uwagę cel reformy przepisów prawa, które są sprzeczne z międzynarodowymi standardami praw człowieka i praworządności, korzyści płynące z reformy w zakresie niezależności sądownictwa, ostateczną konieczność takich zmian, a także istnienie odpowiednich zabezpieczeń, w tym przepisów przejściowych, w celu uzasadnienia reformy. Jednak samo powołanie się na ogólny cel zwiększenia niezależności lub skuteczności samorządowych organów sądowych lub zbliżenia ram prawnych do standardów międzynarodowych nie wystarczyłoby do uzasadnienia wygaszenia mandatów. Powinna istnieć wyraźna i udowodniona konieczność przeprowadzenia reformy, w ramach której nie ma innej możliwości niż wygaszenie mandatów członków Rady, aby naprawić sytuację, osiągnąć cele reformy i zapewnić zgodność z międzynarodowymi normami i zasadami praworządności.

8.1.2. Istnienie spornego prawa na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC i dostęp do wymiaru sprawiedliwości

67. W świetle przepisów krajowych obowiązujących w Polsce w czasie, gdy obecni sędziowie-członkowie KRS zostali wybrani przez Sejm (w 2018 r., a następnie w 2022 r.), osoby te mogłyby prawdopodobnie domagać się na mocy prawa krajowego ochrony przed usunięciem ze stanowiska sędziego-członka KRS podczas trwania czteroletniej kadencji⁹². Trybunał w sprawie Grzęda uznał, że na podstawie prawa polskiego obowiązującego w czasie wyboru na sędziego-członka i podczas pełnienia kadencji skarżący zapewne mógłby rościć sobie „prawo do ochrony przed usunięciem z funkcji członka KRS w tym okresie”⁹³. Jednocześnie można twierdzić, że liczne orzecznictwo międzynarodowe kwestionujące samą niezależność KRS ze względu na zmianę trybu wyboru sędziów-członków (w tym kilka orzeczeń wydanych przed ich wyborem w 2022 r.) może służyć jako uzasadniona podstawa do przeprowadzenia reformy, która mogłaby

90 Zob. np. ETPC, *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 171.

91 Zob. ENCJ, *Compendium on Councils for the Judiciary* (2021), s. 8-9. Zob. także Komisja Wenecka, *CDL-AD(2013)007, Opinion on the Draft Amendments to the Organic Law on the Courts of General Jurisdiction of Georgia* [„Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy organicznej o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”], pkt 71-72, w którym Komisja Wenecka, w odniesieniu do propozycji wygaszenia mandatów obecnych członków rady w kontekście reformy Rady Sądownictwa Gruzji, wyraziła obawy dotyczące przyjęcia środków, które mogą zagrozić ciągłości członkostwa w radzie sądownictwa, ostrzegając, że „przedterminowe usunięcie wszystkich członków Rady stworzyłoby precedens, w wyniku którego każdy nowy rząd lub nowy parlament, który nie aprobowałby ani składu, ani członkostwa w Radzie, mógłby przedterminowo zakończyć jej istnienie i zastąpić ją nową Radą”.

92 *Ibidem Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], pkt 268. Zob. także ETPC, *Baka przeciwko Węgrom* [Wielka Izba], nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r., pkt 109.

93 Zob. ETPC, *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 268.

potencjalnie wpłynąć na kadencję wybranych członków. Ponadto, jeśli chodzi o prawo krajowe, należy zauważyć, że konstytucyjność nowelizacji z 2017 r. upoważniającej do wyboru sędziów-członków KRS przez Sejm budzi kontrowersje w świetle serii orzeczeń Sądu Najwyższego z grudnia 2019 r. i stycznia 2020 r., a następnie uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego⁹⁴ i późniejsze orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego⁹⁵.

68. W każdym przypadku do rozważenia pozostaje kwestia, czy brak dostępu do sądu w tak szczególnych okolicznościach – w przypadku wygaszenia *ex lege* mandatów sędziów wybranych przez Sejm – wpisuje się w indywidualne prawa urzędujących sędziów-członków w świetle art. 6 ust. 1 EKPC. Ogólnie rzecz biorąc, gdy skarżący wykaże, że posiada sporne prawo cywilne – w tym przypadku prawo sędziów-członków KRS do pełnienia funkcji przez cztery lata – istnieje domniemanie, że art. 6 EKPC ma zastosowanie, chyba że rząd wykaże, że (i) prawo krajowe wyłącza dostęp do sądu w sposób wyraźny lub dorozumiany (w tym drugim przypadku w szczególności, gdy wynika to z systemowej wykładni obowiązujących ram prawnych lub całokształtu regulacji prawnych) oraz (ii) pozbawienie dostępu do sądu jest „zasadnione obiektywnymi względami interesu państwa”⁹⁶ (tzw. „test z wyroku Eskelinen”, uszczegółowiony w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*).
69. Jeśli chodzi o pierwszy wymóg, Trybunał w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* pozostawił kwestię otwartą, biorąc pod uwagę przeciwstawne poglądy stron w sprawie, zauważając jednak, że dostęp do sądu powinien być wykluczony na mocy prawa krajowego obowiązującego przed przyjęciem zaskarżonego środka dotyczącego skarżącego, aniżeli w chwili przyjęcia tego środka, ponieważ w przeciwnym razie otworzyłyby to drogę do nadużyć⁹⁷. Jest to kwestia, która wykracza poza zakres niniejszej analizy prawnej, ponieważ odnosi się do interpretacji polskiego ustawodawstwa. W odniesieniu do drugiego wymogu, aby ocenić, czy wyłączenie dostępu do sądu w przypadku przedwczesnego wygaszenia *ex lege* publicznego mandatu mogło być uzasadnione w konkretnych okolicznościach, Trybunał w sprawie *Grzęda* zbadał, czy wyłączenie to jest zgodne z interesem państwa prawnego⁹⁸. W przypadku, gdy dany mandat publiczny dotyczy członkostwa w radzie sądownictwa, najistotniejszym elementem praworządności jest niezależność sądownictwa, a w szczególności niezależność rad sądownictwa (tam, gdzie są ustanowione), które odpowiadają za wybór sędziów i inne newralgiczne aspekty zarządzania instytucjonalnego⁹⁹. ETPC stwierdził, w oparciu o skutki zastąpienia sędziów KRS wybranych przez władzę sądowniczą we właściwy i zgodny z prawem sposób sędziami wybieranymi przez władzę ustawodawczą dla niezależności KRS, a tym samym jej zdolności do ochrony niezależności sądownictwa w całym systemie prawnym, że „pozbawienie skarżącego podstawowej gwarancji ochrony spornego prawa cywilnego, ściśle związanego z ochroną niezawisłości sędziowskiej, nie może być uznane za leżące w interesie państwa prawa”, zauważając w dalszej części, że „[c]złonkowie korpusu sądownictwa powinni korzystać – podobnie jak inni obywatele – z ochrony przed arbitralnością ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej, a tylko nadzór niezależnego organu sądowego nad legalnością środka takiego jak usunięcie ze stanowiska może uczynić ową ochronę skuteczną”¹⁰⁰. W sprawie *Grzęda przeciwko*

94 Zob. odwołania do orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], pkt 100-116.

95 Zob. odwołania do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], pkt 117-119.

96 Zob. ETPC, *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* [Wielka Izba], nr 63235/00, 19 kwietnia 2007 r., pkt 62.

97 Zob. ETPC, *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 290 i 294.

98 Zob. ETPC, *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 326. Zob. także ETPC, *Żurek przeciwko Polsce*, nr 39650/18, 16 czerwca 2022 r., pkt 148, w którym: „Trybunał uważa, że należy wziąć pod uwagę niepodważalny interes publiczny w utrzymaniu niezależności sądownictwa i praworządności”.

99 Zob. ETPC, *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 304-308.

100 *Ibidem Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], pkt 326-327. Zob. także np. ETPC, *Paják i inni przeciwko Polsce* [Wielka Izba], nr 25226/18 i trzy inne, 24 marca 2023 r., pkt 139.

Polsce jednym z determinujących czynników był fakt, że prawo samo w sobie nie dawało się uzasadnić, bo podważało praworządność i niezależność sądów.

70. Opiniowany projekt ustawy dąży natomiast do przywrócenia niezależności KRS, odwracając negatywne skutki nowelizacji z 2017 r. poprzez powrót do trybu wyboru sędziów-członków KRS przez innych sędziów, a tym samym wprowadzenie silniejszych gwarancji niezależności i uczynienie Rady ponownie zdolną do tego, by stać na straży niezależności polskiego sądownictwa, o co apelują międzynarodowe sądy i organy. Należy również przypomnieć, że ETPC i Komisja Europejska wyraźnie wezwały polskie władze do pilnego przyjęcia środków mających na celu przywrócenie niezależności KRS poprzez reformę legislacyjną przywracającą wybór sędziów-członków KRS przez sędziów¹⁰¹. Zgodnie z art. 46 EKPC, państwo członkowskie zachowuje swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiązuje się ze swoich zobowiązań wynikających z wykonywania wyroków ETPC. Z orzecznictwa ETPC i TSUE jasno wynika, że KRS nie będzie w stanie odzyskać niezależności, jeśli obecny model wyboru sędziów przez parlament pozostanie niezmieniony. Jak wskazano powyżej, potrzeba zreformowania KRS jest pilna, gdyż upływ czasu prowadzi jedynie do utrwalenia wad systemowych systemu sądownictwa, nominacji sędziowskich dokonywanych przez KRS w jej obecnym składzie oraz do dalszych potencjalnych naruszeń standardów międzynarodowych, co podkreśla bogate orzecznictwo ETPC i TSUE. Biorąc pod uwagę to jaskrawe rozróżnienie, istnieją powody, by sądzić, że drugi warunek testu z wyroku Eskelinen byłby spełniony przez środek, który ma na celu pilne przywrócenie niezależności KRS, aby nie trzeba było czekać do 2026 r., gdy dobiegnie końca czteroletnia kadencja obecnego składu sędziów wybranych przez Sejm.
71. Nawet jeśli jeden z dwóch warunków testu z wyroku Eskelinen zostałby uznany za niespełniony, a zatem zastosowanie art. 6 ust. 1 nie byłoby wykluczone w szczególnych okolicznościach wygaszenia mandatu *ex lege* przewidzianego w projekcie ustawy, warto zauważyć, że prawo dostępu do sądu nie jest absolutne i może podlegać ograniczeniom, które służą realizacji uzasadnionego celu, pod warunkiem, że zachowane zostaną rozsądne proporcje między zastosowanymi środkami a celem, który ma zostać osiągnięty, a ograniczenia owe nie ograniczają ani nie pomniejszają dostępu danej osoby w sposób lub w zakresie powodującym naruszenie samej istoty prawa dostępu do sądu¹⁰².
72. Jak podkreślono powyżej, rozważana reforma realizuje uzasadniony cel, przywracając niezależność KRS poprzez zmianę trybu wyboru sędziów-członków, do czego wzywają międzynarodowe sądy i organy. Bogate orzecznictwo TSUE i ETPC, obok wspomnianego wyżej orzecznictwa krajowego, wraz z licznymi raportami organów międzynarodowych i regionalnych, stwierdzającymi brak niezależności KRS w jej obecnym składzie, stanowią mocne uzasadnienie dla podjęcia takiej reformy. Pozostaje ocenić, czy przedterminowe wygaśnięcie *ex lege* członkostwa w KRS i brak dostępu do sądu w celu jego zakwestionowania byłyby proporcjonalnym środkiem. Z powyższego wydaje się wynikać, że nie ma alternatywy dla przedterminowego wygaśnięcia *ex lege*, gdyż KRS nie byłaby w stanie odzyskać niezależności, gdyby obecny model wyboru sędziów-członków przez parlament pozostał niezmieniony, a KRS nadal funkcjonowałaby w obecnym składzie. Jednocześnie należy zagwarantować członkom KRS, których mandat może zostać wygaszony, prawo do wnoszenia skarg do sądów administracyjnych w innych kwestiach ściśle powiązanych z potencjalnym wygaszeniem ich mandatu (np. w zakresie gwarancji powrotu na poprzednie stanowisko, wysokości wynagrodzenia na nowym stanowisku, zaliczenia stażu pracy do ogólnego stażu pracy uprawniającego do emerytury itp.). Kwestia wyłączenia lub ograniczenia prawa dostępu

101 Wyrok ETPC, Wałęsa przeciwko Polsce, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt. 329

102 Zob. np. ETPC, [Baka przeciwko Węgrom](#) [Wielka Izba], nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r., pkt. 120.

do sądu w szczególnych okolicznościach wygaszenia mandatu *ex lege* z przyczyn opisanych powyżej zostanie szerzej omówiona w opinii końcowej.

8.1.3. Uwagi końcowe

73. W świetle powyższego, zachodzi udowodniona konieczność pilnego zreformowania składu KRS. Przywrócenie trybu wyboru sędziów-członków KRS przez innych sędziów w celu przywrócenia niezależności KRS pozwoliłoby uniknąć utrwalenia dysfunkcji systemowej stwierdzonej przez sądy europejskie i przerwać błędne koło potencjalnie wadliwych decyzji KRS w sprawie nominacji i awansów sędziowskich, a także późniejszych skarg sądowych. W związku z tym **gruntowna naprawa KRS, obejmująca możliwość wcześniejszego usunięcia sędziów, którzy zostali wybrani przez Sejm do zasiadania w KRS w następstwie nowelizacji z 2017 r., o której mowa w art. 2 projektu ustawy, wydaje się być słuszną i uzasadnioną opcją polityczną, o ile pozostanie środkiem wyjątkowym i (jednorazowym) w obecnych nadzwyczajnych okolicznościach.** Aby uwypuklić wyjątkowy charakter proponowanych zmian i podkreślić, że leżą one „w interesie państwa, które szanuje zasadę praworządności”, **projektodawcy mogliby rozważyć uzupełnienie projektu ustawy o preambułę, w której wyjaśnione zostałyby powody wprowadzenia tak szeroko zakrojonej reformy, między innymi w celu wykonania wyroków trybunałów regionalnych.**
74. Na zasadzie alternatywy wobec wygaszenia *ex lege* i w duchu samorządności sędziowskiej, **projektodawcy mogliby również zbadać, czy istnieją inne realistyczne opcje, takie jak środek przejściowy przewidujący możliwość indywidualnego głosowania przez zgromadzenia sędziów** (tych, którzy są uprawnieni do kandydowania lub zgłaszania kandydatów na członków KRS) **nad przedterminowym usuwaniem sędziów wybranych przez Sejm do zasiadania w KRS, co byłoby pierwszym krokiem poprzedzającym wybory nowych członków KRS przez zgromadzenia sędziów.** Takie głosowanie mogłoby się odbywać w celu obsadzenia wszystkich lub niektórych stanowisk sędziów-członków zwolnionych w wyniku tego procesu.

8.2. Brak prawa kandydowania przez sędziów powołanych lub awansowanych przez Prezydenta w oparciu o wniosek KRS w składzie ukształtowanym art. 9a ustawy o KRS z 2011 r.

75. Artykuł 3 ust. 2 projektu ustawy dotyczy kwestii, czy sędziowie powołani lub awansowani przez Prezydenta po ich mianowaniu przez KRS w składzie ukształtowanym art. 9a ustawy z 2011 r. (dodanym nowelizacją z 2017 r.), tj. sędziowie, o których powołaniu lub awansie zadecydowała KRS po zmianie jej składu na obejmujący sędziów wybranych przez Sejm, mogą być kandydatami na sędziów-członków KRS. Przepis ten przewiduje, że w pierwszych wyborach członków KRS po usunięciu sędziów wybranych przez Sejm do zasiadania w KRS na podstawie art. 9a, sędziom powołanym lub awansowanym w tym trybie nie przysługuje „prawo kandydowania na członka Krajowej Rady Sądownictwa [...], z wyjątkiem sędziów, którzy powrócili na urząd sędziego i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli poprzednio zajmowane stanowisko objęli w inny sposób niż w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy [...]”. Co do zasady, proponowana zmiana ma na celu uniemożliwić sędziom, którzy zostali powołani lub awansowani przez KRS w nowym składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., kandydowanie na stanowisko sędziego-członka KRS. Sędziowie ci mogą natomiast oddawać głos na kandydata. Ponadto, dopuszcza się wyjątek, jak wyjaśniono poniżej, dotyczący sędziów, którzy zrezygnowali z awansu udzielonego przez KRS w tym okresie.

76. To dwojakié podejście pokazuje, że projektodawcy muszą dopiero rozstrzygnąć kwestię statusu sędziów mianowanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r.; jest to kwestia, której niniejsza przejściowa opinia nie dotyczy. Projekt ustawy zarazem upoważnia te osoby do wykonywania pewnych prerogatyw przynależnych jedynie sędziom, wprowadzając tym samym zróżnicowane traktowanie sędziów dotkniętych skutkami różnych rodzajów decyzji podejmowanych przez KRS od marca 2018 r. i tych, którzy zostali mianowani przed marcem 2018 r. Brak możliwości ubiegania się o członkostwo w nowej KRS przez sędziów, na których miały wpływ różne rodzaje decyzji KRS, różnicuje ich w wykonywaniu zawodu (art. 8 EKPC). Aby być uzasadnionym, zróżnicowane w ten sposób traktowanie powinno opierać się „na obiektywnej ocenie zasadniczo różnych okoliczności faktycznych i, mając na uwadze interes publiczny, zapewniać odpowiednią równowagę między ochroną interesów społeczności a poszanowaniem praw i wolności chronionych Konwencją”¹⁰³. W tym przypadku zróżnicowanie wynika z przesłanek faktycznych, tj. z różnicy między powołaniem lub awansem sędziowskim dokonany przez KRS w nowym składzie od marca 2018 r. a powołaniem lub awansem sędziowskim sprzed marca 2018 r.
77. Można się zastanawiać, czy dopóki nie zostanie ustalony status sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w nowym składzie po marcu 2018 r., co jest aktualnie przedmiotem dyskusji, to czy ich odpowiednie prawa i prerogatywy mogą zostać ograniczone w sposób przewidziany w obecnym projekcie ustawy.
78. Zarazem, jak wspomniano powyżej, zapadły liczne wyroki TSUE i ETPC stwierdzające poważne nieprawidłowości w funkcjonowaniu sądownictwa w Polsce, które wynikają między innymi z reform z 2017 r., w szczególności w odniesieniu do powoływania i awansowania sędziów przez KRS w nowym składzie od marca 2018 r. w świetle decydującego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na skład KRS, a w konsekwencji na powoływanie sędziów przez ten organ¹⁰⁴. Umożliwienie tym sędziom oddania głosu przy jednoczesnym uniemożliwieniu kandydowania, można postrzegać jako rozwiązanie tymczasowe, służące temu, by nie pogłębiać systemowych problemów związanych z dysfunkcją polskiego systemu sądownictwa. Ograniczone zostałyby ponadto ryzyko ukształtowania KRS w taki sposób, że w jej skład weszliby sędziowie, których status prawny (jako sędziego w ogóle lub jako sędziego sądu określonego szczebla) w świetle polskiego prawa może być niepewny, a których ETPC uznał za powołanych w „wadliwej procedurze”, która „w sposób inherentny i ciągły wpływa na niezawisłość sędziów powołanych w tym trybie”¹⁰⁵. Rzeczywiście, odsunięcie wyboru sędziów-członków KRS na nowych zasadach do czasu rozstrzygnięcia statusu wszystkich neosędziów i ustalenia, czy powinni mieć możliwość kandydowania w wyborach na członków KRS, wydaje się niepraktyczne i zbyt długotrwałe. Jak wspomniano powyżej, polskie władze zostały wezwane do „pilnego opracowania środków mających na celu przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziów-członków KRS”, o co apeluje ETPC w ślad za Komitetem Ministrów Rady Europy.
79. Należy zauważyć, że taka opcja prawodawcza miałaby zastosowanie tylko do pierwszych wyborów KRS na podstawie nowych przepisów, a zatem byłaby ograniczona w czasie. Projekt ustawy przewiduje również możliwość uzyskania prawa kandydowania w wyborach przez sędziów, którzy dobrowolnie zrzekli się stanowiska, na które zostali awansowani przez KRS w nowym składzie od marca 2018 r. Nie wykluczając całkowicie

103 Zob. np. ETPC, *G.M.B. i K.M. przeciwko Szwajcarii* nr 36797/97, 27 września 2001 r.; *Zarb Adami przeciwko Malcie*, nr 17209/02, 20 czerwca 2006 r., pkt 73.

104 Zob. np. wyrok ETPC, *Waleśa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 173.

105 Zob. np. wyrok ETPC, *Waleśa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324.

możliwości kandydowania przez wszystkich sędziów awansowanych od 2018 r., projektodawcy wydają się dążyć do tego, aby ograniczyć podmiotowy zakres wykluczenia z kandydowania na członka KRS.

80. Jednocześnie można kwestionować, czy wyłączenie wszystkich tych sędziów, nawet tych, którzy zostali należycie powołani przed marcem 2018 r., jest proporcjonalne, ponieważ nawet gdyby ich awans mógł zostać później zweryfikowany przez właściwe polskie organy, nadal zachowałiby oni status sędziego. Mniej restrykcyjna alternatywa mogłaby polegać na umożliwieniu im kandydowania w wyborach. Nieuzasadnione byłoby bowiem automatyczne ograniczanie tym sędziom prawa do kandydowania w wyborach na sędziego-członka KRS. Potencjalna przyszła zmiana ich stanowiska w wyniku ponownej oceny lub unieważnienia awansu nie powinna automatycznie zmieniać ich członkostwa w KRS, a do ustawy z 2011 r. lub innych obowiązujących przepisów powinno należeć wyjaśnienie konsekwencji zmiany stanowiska w trakcie kadencji dla ich członkostwa w KRS. Należy to również wyjaśnić w odniesieniu do innych zmian stanowiska, takich jak awans do sądów wyższej instancji. Alternatywa polegająca na umożliwieniu wszystkim sędziom, nawet tym powołanym przez KRS po marcu 2018 r., kandydowania w wyborach przy niepewności co do ich statusu sędziego i możliwości zakwestionowania ich statusu sędziego-członka KRS w dowolnym momencie, co potencjalnie podważałoby ważność decyzji KRS przyjętych przez KRS w nowym składzie, wiąże się z ryzykiem utrwalenia niepewności i dysfunkcji systemowych w KRS, co może być argumentem za odrzuceniem tej opcji politycznej.
81. W świetle powyższego **rozwiązanie przejściowe przewidziane w art. 3 projektu ustawy można uznać za obiektywnie uzasadnione jako wyjątkowy środek tymczasowy. Mniej restrykcyjna opcja polegałaby jednak na zapewnieniu, że wszyscy sędziowie powołani przez KRS przed zmianą jej składu w marcu 2018 r. są uprawnieni do kandydowania, nawet ci, którzy zostali awansowani lub przeniesieni po marcu 2018 r.** W takim przypadku obowiązujące przepisy powinny określać skutki potencjalnej przyszłej zmiany ich stanowiska w wyniku ponownej oceny lub unieważnienia awansu dla ich członkostwa w KRS. Ograniczenie możliwości kandydowania do sędziów zajmujących stanowiska, na które zostali powołani przez KRS przed marcem 2018 r., wykluczyłoby (lub zminimalizowało) ryzyko, że w skład KRS wejdą sędziowie, których status prawny jako sędziego pozostaje niepewny w świetle polskich krajowych ram prawnych i których powołanie zostało uznane przez ETPC za dokonane w wadliwej procedurze, z natury rzeczy wpływającej na ich niezawisłość. **Rozwiązanie to może być uzasadnione jako wstępny, wyjątkowy środek przejściowy mający zastosowanie do pierwszych wyborów KRS w nowym składzie, zanim rozstrzygnięta zostanie znacznie szersza i bardziej kontrowersyjna kwestia związana ze statusem sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS po zmianie jej składu w wyniku reformy z 2017 r.** Ponadto, jak wspomniano powyżej, przyjęciu projektu ustawy powinna towarzyszyć bardziej kompleksowa reforma systemu sądowego w celu wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce i rozstrzygnięcia statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwej procedurze z udziałem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r.

9. ZALECENIA DOTYCZĄCE PROCESU OPRACOWYWANIA I PRZYJĘCIA PROJEKTU USTAWY ORAZ INNYCH INICJATYW USTAWODAWCZYCH ZWIĄZANYCH Z PRAWORZĄDNOŚCIĄ

82. Jak wskazano powyżej, skala reform potrzebnych do wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce jest ogromna i wymaga oparcia ich o przemyślaną

oraz spójną politykę, aby zapobiec fragmentarycznemu podejściu do zmian ustawodawczych, które mogłyby zaszkodzić wysiłkom reformatorskim. Zarazem, biorąc pod uwagę pilną potrzebę zaadresowania pewnych dysfunkcji systemowych, aby nie pogarszać sytuacji, sekwencyjne podejście do reformy legislacyjnej może być uzasadnione w istniejących okolicznościach, pod warunkiem, że towarzyszy mu dogłębna refleksja nad kompleksową reformą systemu sądownictwa, która byłaby opracowana w partycypacyjny i inkluzywny sposób, w tym z aktywnym i konstruktywnym udziałem przedstawicieli sądownictwa, społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej, co pozwoliłoby zapewnić szeroką dyskusję nad rozważanymi rozwiązaniami politycznymi i ustawodawczymi¹⁰⁶.

83. W istocie rzeczy państwa uczestniczące OBWE zobowiązały się do zapewnienia, aby prawo było „stanowione w rezultacie publicznej procedury, a przepisy były publikowane, co jest warunkiem ich stosowania” (Dokument kopenhaski z 1990 r., pkt 5.8)¹⁰⁷. Ponadto najważniejsze zobowiązania dotyczą tego, aby „[p]rawo było formułowane i przyjmowane w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę narodu – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli” (Dokument moskiewski z 1991 r., pkt 18.1)¹⁰⁸.
84. W ślad za wcześniejszymi opiniami ODIHR pragnie przypomnieć, że dobrą praktyką przy inicjowaniu zasadniczych reform sądownictwa jest konsultowanie się z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości i społeczeństwa obywatelskiego oraz zapewnienie im możliwości aktywnego udziału w tym procesie. Jeżeli chodzi o zaangażowanie władzy sądowniczej w reformy prawne wpływające na jej działanie, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) wyraźnie podkreśliła „znaczenie udziału sędziów w debatach dotyczących krajowej polityki sądowniczej” oraz fakt, że „z władzą sądowniczą należy się konsultować i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”¹⁰⁹. W Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r. również zaleca się wyraźnie, aby konsultować się z przedstawicielami sądownictwa w sprawie każdej proponowanej zmiany dotyczących ich przepisów lub w innych kwestiach mających wpływ na ich pracę, co ma służyć włączeniu sędziów w proces decyzyjny w tych dziedzinach¹¹⁰. Konsultacje społeczne stanowią narzędzie otwartych i demokratycznych rządów; prowadzą one do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności instytucji publicznych oraz pomagają zapewnić wskazanie potencjalnie kontrowersyjnych kwestii przed przyjęciem przepisów prawa¹¹¹. Konsultacje dotyczące projektowanego ustawodawstwa i polityki, aby mogły mieć efektywny charakter, powinny być powszechne i zapewniać stosownym zainteresowanym stronom wystarczający czas na przygotowanie i przedstawienie rekomendacji dotyczących proponowanych przepisów; państwo powinno również

106 Zob. ODIHR, *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* (2024) [„Wytyczne w sprawie demokratycznego stanowienia lepszego prawa”], Zasada 8.

107 Zob. *1990 OSCE Copenhagen Document*.

108 Zob. *1991 OSCE Moscow Document*.

109 CCJE, *Opinion no. 18 (2015)* [„Opinia CCJE nr 18 z 2015 r.”], pkt 31, w której stwierdza się, że: „z władzą sądowniczą należy się konsultować i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”.

110 Europejskie Stowarzyszenie Sędziów, *European Charter on the Statute for Judges* [„Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów”] (Strasburg, 8-10 listopada 1998 r.), pkt. 1.8. Zob. także *2010 CCJE Magna Carta of Judges* [„Magna Carta Sędziów Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z 2010 r.”], pkt 9., gdzie stwierdza się: [„w]ładza sądownicza powinna brać udział w podejmowaniu wszystkich decyzji mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w praktyce (ustrój sądów, procedury, inne przepisy)”] oraz ENCJ, *2011 Vilnius Declaration on Challenges and Opportunities for the Judiciary in the Current Economic Climate* [„Deklaracja z Wilna z 2011 r. dotycząca wyzwań i sposobności dla władzy sądowniczej w obecnym klimacie gospodarczym”], Zalecenie 5, gdzie stwierdza się: „[w]ładze sądownicze i sędziowie powinni być zaangażowani w niezbędne reformy”.

111 Zob. *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.

zapewnić odpowiedni i terminowo działający mechanizm informacji zwrotnej, za pośrednictwem którego organy administracji publicznej powinny potwierdzać otrzymanie sugestii oraz reagować na nie¹¹². Aby zapewnić skuteczne uczestnictwo, mechanizmy konsultacji muszą umożliwiać zgłaszanie sugestii już na wczesnym etapie, począwszy od początkowej fazy podejmowania decyzji natury politycznej, oraz w trakcie całego procesu¹¹³, czyli nie tylko wtedy, gdy projekt jest opracowywany, ale także wtedy, gdy jest omawiany w parlamencie, czy to w ramach wysłuchań publicznych, czy to posiedzeń komisji parlamentarnych. Biorąc pod uwagę znaczenie tak szeroko zakrojonej reformy i fakt, że dotyczy ona drażliwych kwestii, fundamentalne znaczenie ma wysłuchanie wszystkich głosów, nawet tych, które mogą być krytyczne wobec proponowanych inicjatyw, aby znaleźć rozwiązanie dla podnoszonych kwestii i osiągnąć szeroki konsensus polityczny oraz poparcie społeczne w kraju dla takiej reformy. W ostatecznym rozrachunku zazwyczaj usprawnia to także wdrożenie przyjętych już przepisów i zwiększa zaufanie społeczeństwa do instytucji publicznych ogółem.

85. Wskazane będzie podjęcie bardziej dogłębnej refleksji nad koniecznymi zmianami, aby uniknąć potrzeby wielokrotnego poprawiania przepisów, wraz z zachowaniem odpowiedniego okresu przejściowego, który umożliwi stopniowe wprowadzanie zmian; pozwoli to zapobiec sytuacji, w której reforma systemu zostałaby wykorzystana przez większość polityczną we własnym interesie lub byłaby postrzegana jako taka¹¹⁴. Jest to niezależne od ewentualnych nieuniknionych zmian, których przeprowadzenie może być wymagane na zasadzie wyjątku, o czym wspomniano powyżej. Niemniej w każdym przypadku należy przestrzegać zasady niezależności sądów oraz zapewnić otwarty, przejrzysty, inkluzywny i partycypacyjny proces wypracowywania rozwiązań politycznych i prawodawczych, a zmiany powinny być wdrażane zgodnie z przepisami konstytucyjnymi i normami prawa międzynarodowego.
86. Przyjmuje się, projekt ustawy zainicjowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości został poddany pewnym konsultacjom społecznym, a różne instytucje i inne zainteresowane strony przedstawiły szereg uwag/opinii, co należy ocenić pozytywnie¹¹⁵. Jednocześnie ODIHR nie jest w stanie ocenić w oparciu o dostępne informacje, w jakim stopniu konsultacje społeczne były inkluzywne i konstruktywne oraz czy wniesione uwagi zostały uwzględnione w zmienionym projekcie ustawy. Na etapie parlamentarnym z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że w dniu 26 marca 2024 r. zorganizowano wysłuchanie publiczne, w którym udział zgłosiło 45 osób, w tym przedstawiciele stowarzyszeń sędziowskich, rad adwokackich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego¹¹⁶. Przyjmuje się, że wyniki wysłuchania publicznego zostaną omówione przez Sejm w dniu 9 kwietnia 2024 r.; co do zasady fakt ten należy ocenić pozytywnie.
87. Nadchodzący proces reform dotyczących sądownictwa, zwłaszcza o takim zakresie i o takiej skali, **powinien być otwarty, przejrzysty, inkluzywny oraz obejmować skuteczne i szeroko zakrojone konsultacje, w tym z przedstawicielami sądownictwa, środowiska zawodów prawniczych, środowiska akademickiego, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej, a także zapewniać dostatecznie dużo czasu na konstruktywne dyskusje na forum organu ustawodawczego i obejmować pełną ocenę skutków, w tym zgodności z odpowiednimi międzynarodowymi standardami praw człowieka i praworządności, zgodnie z zasadami wskazanymi powyżej. Należy też przewidzieć odpowiednio długi czas na**

112 Zob. ODIHR, [Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws](#) (2024), Zasada 7.

113 Zob. ODIHR, [Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws](#) (2024), Zasada 7.

114 Zob. np. Komisja Wenecka, [CDL-AD\(2020\)016, Armenia - Opinion on three legal questions in the context of draft constitutional amendments concerning the mandate of the judges of the Constitutional Court](#) [„Armenia – Opinia w sprawie trzech zagadnień prawnych w kontekście projektu zmian konstytucyjnych dotyczących mandatu sędziów Trybunału Konstytucyjnego”], pkt 38.

115 Zob. <[Projekt \(rel.gov.pl\)](#)>.

116 Zob. <[Lista osób zgłoszonych do udziału w wysłuchaniu publicznym w Sejmie](#)>.

przeprowadzenie wszystkich etapów procesu decyzyjnego i prawodawczego. Wskazane byłoby, aby stosowne zainteresowane strony postępowały zgodnie z tymi zasadami w przyszłych działaniach na rzecz reformy praworządności. ODIHR pozostaje do dyspozycji władz, aby służyć dalszą pomocą w związku z dowolnymi inicjatywami reform prawnych dotyczących sądownictwa.

ZALECENIE

Należy zapewnić, aby nadchodzący proces reform sądownictwa opierał się na przemyślanej i spójnej polityce, potwierdzonej pełną oceną skutków, w tym zgodności z odpowiednimi międzynarodowymi standardami praw człowieka i praworządności, oraz obejmował otwarte, przejrzyste, inkluzywne, skuteczne i szeroko zakrojone konsultacje, w tym z przedstawicielami sądownictwa, środowiska zawodów prawniczych, środowiska akademickiego, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej, a także zapewniał dostatecznie dużo czasu na konstruktywne dyskusje na wszystkich etapach procesu decyzyjnego i prawodawczego.

[KONIEC TEKSTU]
