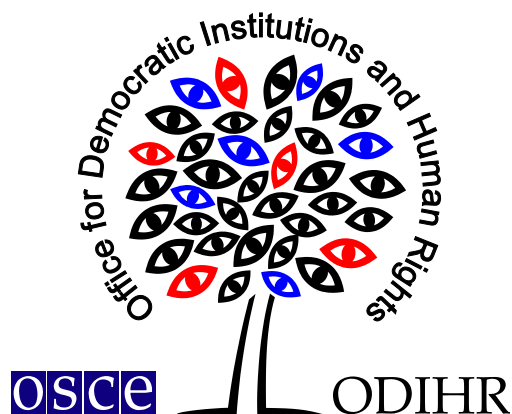


Warszawa, 30 sierpnia 2017 r.

Opinia nr: JUD-POL/313/2017 [AIC]

<http://www.legislationline.org/>



OPINIA

DOTYCZĄCA NIEKTÓRYCH PRZEPISÓW PROJEKTU USTAWY O SĄDZIE NAJWYŻSZYM (RZECZPOSPOLITA POLSKA)

**sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie niektórych przepisów Projektu
Ustawy zlecone przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE**

W niniejszej Opinii wykorzystano wkład wniesiony przez Michèle Rivet – wiceprezes Międzynarodowej Komisji Prawników oraz byłą sędzię-przewodniczącą Trybunału Praw Człowieka w Quebecu; profesora Karoly Barda – Przewodniczącego Programu Praw Człowieka na Wydziale Studiów Prawnych Central European University (Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego) w Budapeszcie; Murraya Hunta – Dyrektora Centrum ds. Praworządności im. Bingham Brytyjskiego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Porównawczego; Martę Achler – ekspertkę ds. międzynarodowych przepisów dotyczących praw człowieka i doktorantkę Wydziału Prawa Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji; oraz Alice Thomas – ekspertkę ds. międzynarodowych praw człowieka.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warszawa tel. +48 22 520 06 00 faks +48 22 520 0605

SPIS TREŚCI

I.	WPROWADZENIE.....	3
II.	ZAKRES OCENY.....	3
III.	STRESZCZENIE	4
IV.	ANALIZA I ZALECENIA.....	6
1.	Rola i status Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej	6
2.	Standardy międzynarodowe oraz zobowiązania OBWE dotyczące niezależności władzy sądowniczej.....	8
3.	Organizacja wewnętrzna i funkcjonowanie Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej	12
3.1.	Regulamin Sądu Najwyższego	12
3.2.	Przydział spraw	15
4.	Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego i przedstawicielom innych zawodów prawniczych	16
4.1.	Zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego	16
4.2.	Orzekanie w sprawie dyscyplinarnej przeciwko sędziemu Sądu Najwyższego	20
4.3.	Specjalny dodatek dla sędziów Izby Dyscyplinarnej	21
5.	Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku wszystkich dotychczasowych sędziów Sądu Najwyższego, procedury pozostawiania ich w stanie czynnym i powoływania nowych sędziów Sądu Najwyższego	22
5.1.	Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku wszystkich dotychczasowych sędziów Sądu Najwyższego i procedura pozostawiania ich w stanie czynnym w drodze wyjątku	23
5.2.	Powołanie nowych sędziów Sądu Najwyższego po przymusowym przeniesieniu w stan spoczynku dotychczasowych	31
5.3.	Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz powołanie jego następcy	34
6.	Nowe zasady dotyczące statusu i warunków pracy sędziów Sądu Najwyższego pozostających na stanowiskach oraz sędziów przeniesionych w stan spoczynku	36
6.1.	Nowy wiek przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku.....	36
6.2.	Dalsze zajmowanie stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku	39
6.3.	Ograniczenia dotyczące innych zajęć lub zatrudnienia sędziów Sądu Najwyższego pozostających na stanowiskach oraz sędziów przeniesionych w stan spoczynku	40
7.	Projektowane zmiany ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 85 Projektu Ustawy)	42
8.	Dodatkowe zastrzeżenia związane z procesem opracowywania i przyjmowania Projektu Ustawy	43

Załącznik: Wybrane przepisy Projektu Ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

I. WPROWADZENIE

1. *W dniu 17 lipca 2017 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „OBWE/ODIHR”) otrzymało wniosek Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej dotyczący oceny niektórych przepisów zawartych w Projekcie Ustawy o Sądzie Najwyższym (zwanym dalej „Projektem Ustawy”), który został przedłożony Sejmowi (izbie niższej parlamentu) w dniu 12 lipca 2017 r.*
2. *W dniu 19 lipca 2017 r. OBWE/ODIHR odpowiedziało na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość Biura do sporządzenia opinii prawnej na temat zgodności wspomnianych przepisów z międzynarodowymi standardami praw człowieka i praworządności oraz zobowiązaniami OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru.*
3. *Pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu nastąpiło w dniu 18 lipca 2017 r., a drugie czytanie dzień później. W dniu 20 lipca 2017 r., podczas trzeciego czytania, Sejm przyjął projekt ustawy z pewną liczbą poprawek, które zostały uwzględnione w analizie prawnej zawartej w niniejszej ocenie prawnej. W Opinii dokonano zatem oceny art. 3 ust. 3, art. 31 i 37, art. 41 ust. 7, art. 54 i art. 56–57 oraz art. 60, 62, 87–91 i 95–96 (nowa numeracja) Projektu Ustawy zgodnie z wnioskiem Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego.*
4. *W dniu 22 lipca 2017 r., a więc dziesięć dni po przedłożeniu projektu Sejmowi, Senat przyjął ustawę o Sądzie Najwyższym bez żadnych poprawek.*
5. *W dniu 24 lipca 2017 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zdecydował się przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ w związku z obawami co do jej zgodności z prawem, w szczególności w związku z zaproponowaną w Projekcie Ustawy potencjalną rolą Prokuratora Generalnego, który pełni również funkcję Ministra Sprawiedliwości, w odniesieniu do nadzoru i kontroli nad Sądem Najwyższym².*
6. *Niniejszą Opinię sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomniany wniosek.*

II. ZAKRES OCENY

7. Zakres niniejszej Opinii obejmuje wybrane artykuły Projektu Ustawy przedłożone do oceny z wyjątkiem przypadków, w których OBWE/ODIHR uznało za niezbędne w celu dokonania wszechstronnej oceny odwołanie się do innych przepisów oraz ich analizę – dotyczyło to m.in. podstawowych zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ (zwanej dalej „Konstytucją”). Z racji takiego ograniczenia jej zakresu Opinia nie stanowi pełnego i wyczerpującego przeglądu Projektu Ustawy ani też całości ram

¹ W art. 122 ust. 5 Konstytucji stwierdza się: „Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3”.

² Zob. oświadczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudy z dnia 24 lipca 2017 r.: <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art.256.oswiadczenie-prezydenta-rp-ws-ustaw-dot-wymiaru-sprawiedliwosci.html>.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. ze zmianami wprowadzonymi w 2009 r., dokument dostępny pod adresem <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (w języku polskim) oraz <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/16683/preview> (w języku angielskim).

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

- prawnych oraz instytucjonalnych regulujących sądownictwo w Rzeczypospolitej Polskiej.
8. W Opinii podniesiono najważniejsze kwestie i wskazano obszary budzące zastrzeżenia. Poniższe zalecenia oparte są na międzynarodowych standardach, normach i praktykach, a także na stosownych zobowiązaniach OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru. W Opinii wskazano także w stosownych przypadkach dobre praktyki w tej dziedzinie w innych państwach uczestniczących w OBWE.
 9. W Opinii odwołano się również do ustaleń i zaleceń zawartych w *Opinii końcowej OBWE/ODIHR dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)* z dnia 5 maja 2017 r. (zwanej dalej „Opinią końcową OBWE/ODIHR z 2017 r.”)⁴, zwłaszcza w przypadkach, gdy przepisy Projektu Ustawy odnoszą się do Krajowej Rady Sądownictwa. Przedmiotowy Projekt Ustawy został przyjęty przez Sejm w dniu 12 lipca 2017 r. oraz przez Senat w dniu 15 lipca 2017 r.⁵. W dniu 24 lipca 2017 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej również zdecydował się przekazać ten Projekt Ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
 10. Ponadto, zgodnie z Konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁶ (zwaną dalej: CEDAW) oraz Planem Działania OBWE z 2004 r. na rzecz promowania równości płci⁷, a także zobowiązaniami do włączania problematyki płci do głównego nurtu działań OBWE, jej programów i projektów, w analizie zawartej w Opinii starano się uwzględnić potencjalnie odmienny wpływ Projektu Ustawy na kobiety i mężczyzn – jako sędziów lub osoby prywatne.
 11. Niniejsza Opinia została sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie niektórych przepisów Projektu Ustawy na język angielski na zlecenie OBWE/ODIHR, które dołączono do niniejszego dokumentu jako załącznik. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia.
 12. W związku z powyższym OBWE/ODIHR zaznacza, że niniejsza Opinia nie wyklucza wydania w przyszłości przez OBWE/ODIHR dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag na temat odpowiednich aktów prawnych lub też powiązanego ustawodawstwa odnoszącego się do ram prawnych i instytucjonalnych regulujących sądownictwo w Polsce.

III. STRESZCZENIE

13. W poddanym ocenie Projekcie Ustawy dokonuje się pewnych zmian w strukturze Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej oraz wprowadza się nowe przepisy dotyczące m.in. statusu sędziów Sądu Najwyższego, ich przejścia w stan spoczynku oraz postępowań dyscyplinarnych wobec nich. Po wejściu w życie Projekt Ustawy będzie

⁴ OBWE/ODIHR, *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)*, 5 maja 2017 r., <<http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/type/2/country/10/topic/9>>.

⁵ Zob. <<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1423>>.

⁶ *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. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała tę konwencję w dniu 30 lipca 1980 r.

⁷ Zob. pkt 32 *OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality* [„Plan Działania OBWE na rzecz promowania równości płci”] przyjętego decyzją nr 14/04, nr MC.DEC/14/04 (2004), <<http://www.osce.org/mc/23295?download=true>>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

skutkować przymusowym przeniesieniem w stan spoczynku wszystkich obecnych sędziów Sądu Najwyższego, co oznacza *de facto* usunięcie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego z wyjątkiem tych wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości (pełniącego również funkcję Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej), których pozostanie w stanie czynnym zostanie zatwierdzone przez Prezydenta. W Projekcie Ustawy reguluje się również powoływanie nowych sędziów do Sądu Najwyższego w miejsce sędziów obecnych – proces ten ma się odbywać zgodnie z procedurą kontrolowaną przez władzę wykonawczą, czyli Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w Projekcie Ustawy wprowadzono przepisy zapewniające Ministrowi Sprawiedliwości/Prokuratorowi Generalnemu kontrolę nad postępowaniami dyscyplinarnymi wszczynanymi wobec sędziów Sądu Najwyższego.

14. Każde państwo ma prawo do reformy swojego wymiaru sprawiedliwości oraz ram prawnych, w których funkcjonują jego sądy i sędziowie, pod warunkiem, że ta reforma odbywa się z poszanowaniem ugruntowanych międzynarodowych standardów praw człowieka i zobowiązań OBWE. Pod tym względem proponowane przepisy budzą poważne zastrzeżenia związane z podstawowymi zasadami demokracji, w szczególności dotyczącymi podziału władz i niezależności władzy sądowniczej, zapisanymi w międzynarodowych traktatach ratyfikowanych przez Polskę oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
15. Przeanalizowane przepisy są ze swojej natury niezgodne z międzynarodowymi standardami oraz zobowiązaniami OBWE dotyczącymi niezależności i bezstronności sądownictwa i nie powinny zostać przyjęte. Odnosi się to w szczególności do przepisów dotyczących ustawowego przejścia w stan spoczynku obecnych sędziów Sądu Najwyższego, powoływania sędziów w ich miejsce oraz większego zaangażowania Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w postępowania dyscyplinarne wszczynane przeciwko sędziom Sądu Najwyższego. Należy również ponownie rozważyć, czy właściwe jest wprowadzenie innych przepisów dających władzy wykonawczej większą rolę w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości (zob. podsekcję 3.1 poniżej), a także utrwalających i pogłębiających nierówność między kobietami i mężczyznami (zob. podsekcję 6.1 poniżej).
16. Jako że nie wydaje się, aby Projekt Ustawy został poddany szerokim konsultacjom z udziałem najważniejszych zainteresowanych stron, zwłaszcza tych, których będzie on dotyczyć, takich jak przedstawiciele Sądu Najwyższego i wymiaru sprawiedliwości, OBWE/ODIHR pragnie przypomnieć, że inicjując fundamentalne reformy wymiaru sprawiedliwości, należy konsultować się z przedstawicielami sądownictwa i społeczeństwa obywatelskiego, a podmioty te powinny w miarę możliwości odgrywać aktywną rolę w tym procesie zgodnie z najważniejszymi zobowiązaniami OBWE (pkt 5.8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 r. i pkt 18.1 Dokumentu Moskiewskiego z 1991 r.). Wszelkie wnioski ustawodawcze w dziedzinie reformy sądownictwa powinny być przedmiotem pluralistycznych, szeroko zakrojonych i skutecznych konsultacji na wszystkich etapach opracowywania aktu prawnego – od początku procesu formułowania polityki poprzez debatę w parlamencie aż do chwili uchwalenia nowego prawa.
17. W świetle międzynarodowych standardów oraz dobrych praktyk dotyczących praw człowieka i praworządności OBWE/ODIHR doradza odrzucenie Projektu Ustawy w całości, a w szczególności, w świetle następujących głównych zaleceń:

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

- A. usunięcie artykułów 87–91, 95 i 96 dotyczących przymusowego przeniesienia w stan spoczynku obecnych sędziów Sądu Najwyższego, procedury pozostawiania ich w stanie czynnym oraz procedury powoływania sędziów na ich miejsce z przepisów przejściowych Projektu Ustawy; [pkt 109]
- B. usunięcie wszystkich przepisów przyznających Ministrowi Sprawiedliwości rolę w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, w szczególności art. 54 i 57, a także art. 56 ust. 4 i 5 Projektu Ustawy, a także usunięcie Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej oraz Prokuratora Generalnego z listy osób, które mogą żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na podstawie art. 56 ust. 1 Projektu Ustawy; [pkt 55]
- C. usunięcie art. 41 ust. 7, w którym przewiduje się specjalny dodatek dla sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej; [pkt 62]
- D. ponowne rozważenie, czy jest właściwe znaczące zaangażowanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministra Sprawiedliwości w określenie regulaminu Sądu Najwyższego (art. 3 ust. 2), i w zamian zachowanie obecnego mechanizmu; [pkt 37 i 41]
- E. utrzymanie obecnego wieku obowiązkowego przejścia sędziów w stan spoczynku wynoszącego 70 lat zarówno w odniesieniu do mężczyzn, jak i kobiet, przy jednoczesnym usunięciu przepisów dotyczących ewentualnego dalszego zajmowania stanowiska oraz dotyczących dobrowolnego wcześniejszego przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego będących kobietami, zwłaszcza że te ostatnie przepisy stwarzają ryzyko utrwalenia i pogłębienia nierówności; [pkt 117 i 122] oraz
- F. przyznanie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego bądź innemu urzędowi lub instytucji niezależnej od władzy wykonawczej uprawnień do wyrażania zgody na wykonywanie dodatkowej pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej przez sędziów oraz wyraźne zawężenie zakresu ograniczeń nakładanych na sędziów w stanie spoczynku. [pkt 127–128]

Ze względu na obecne w Projekcie Ustawy liczne odniesienia do Krajowej Rady Sądownictwa OBWE/ODIHR powtarza przy tej okazji stosowne ustalenia i zalecenia zawarte w swojej Opinii końcowej z 2017 r., a w szczególności główne zalecenie dotyczące powstrzymania się od przyjęcia projektu ustawy o zmianie ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 17 lipca 2017 r. (zob. podsekcję 7 poniżej).

W tekście Opinii zawarto Dodatkowe Zalecenia (wytłuszczone).

IV. ANALIZA I ZALECENIA

1. Rola i status Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej

- 18. Artykuł 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski stanowi, że „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Odnośnie władzy sądowniczej, w art. 175 Konstytucji stanowi się: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. W Konstytucji stwierdza się ponadto, że do zadań Sądu Najwyższego

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

- należy stwierdzenie ważności wyborów do Sejmu i Senatu (art. 101 ust. 1), ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 129 ust. 1) i ważności referendum (art. 125 ust. 4) oraz sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania, a także wykonywanie innych czynności określonych w Konstytucji i ustawach (art. 183).
19. W art. 176 ust. 2 Konstytucji stwierdza się, że ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Zasady dotyczące struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego, statusu, praw i obowiązków jego sędziów, a także ich odpowiedzialności dyscyplinarnej i postępowań przed Sądem Najwyższym są obecnie określone w ustawie z 2002 r. o Sądzie Najwyższym (zwanej dalej „Ustawą z 2002 r.”), z ostatnimi zmianami z 2016 r.⁸. W sprawach nieuregulowanych w Ustawie z 2002 r. stosuje się przepisy ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych⁹ (art. 8 Ustawy z 2002 r.).
 20. Zmiany wprowadzone w Projekcie Ustawy w porównaniu do Ustawy z 2002 r. dotyczą przede wszystkim reorganizacji dotychczasowych czterech izb Sądu Najwyższego¹⁰, które mają zostać przekształcone w dwie izby zajmujące się odpowiednio prawem publicznym i prywatnym, a także ustanowienia nowej specjalnej Izby Dyscyplinarnej (art. 2 Projektu Ustawy). Ta ostatnia ma prowadzić postępowania dyscyplinarne dotyczące przedstawicieli wszystkich zawodów prawniczych, w tym adwokatów, radców prawnych, notariuszy, sędziów sądów wojskowych, sędziów sądów powszechnych, prokuratorów oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej (zob. art. 5 Projektu Ustawy) (zob. też pkt 74 poniżej dotyczący obecnego systemu).
 21. W Projekcie Ustawy dano również Ministrowi Sprawiedliwości możliwość powołania rzecznika, który będzie mieć uprawnienia do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec dowolnego sędziego Sądu Najwyższego (art. 54 Projektu Ustawy). Warto tutaj podkreślić, że od chwili wejścia w życie nowej ustawy o prokuraturze w dniu 4 marca 2016 r. funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości (zob. drugie zdanie art. 1 ust. 2 nowej ustawy).
 22. Na mocy Projektu Ustawy, uprawnienia władzy wykonawczej także ulegną zwiększeniu; w szczególności jej przedstawiciele będą mogli określać regulamin Sądu Najwyższego, w tym całkowitą liczbę sędziów Sądu Najwyższego, izby, w których oni zasiadają, a także podział spraw między izby (art. 3 Projektu Ustawy). Ponadto wprowadzono nowe przepisy dotyczące warunków i trybu obejmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, a także statusu sędziów, ich przechodzenia w stan spoczynku i postępowań dyscyplinarnych wobec nich. W szczególności w Projekcie Ustawy dano Ministrowi Sprawiedliwości, który pełni również funkcję Prokuratora Generalnego, niemal całkowitą kontrolę nad Sądem Najwyższym.
 23. W przepisach przejściowych Projektu Ustawy przewidziano przymusowe przeniesienie wszystkich obecnych sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku. W wyjątkowych

⁸ Polska wersja Ustawy z 2002 r. o Sądzie Najwyższym (stan prawny na dzień 22 lipca 2016 r.) znajduje się pod adresem <http://www.legislationline.org/documents/id/21175>. Angielska wersja tej samej ustawy (stan prawny na dzień 8 lutego 2013 r.) znajduje się pod adresem <http://www.legislationline.org/documents/id/21174>.

⁹ Polska wersja ustawy z 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych wraz z najnowszymi zmianami tej ustawy przyjętymi w dniu 12 lipca 2017 r. znajduje się pod adresem <http://dziennikustaw.gov.pl/Wyszukiwanie/tabid/114/Default.aspx?Title=Prawo%20ustroju%20s%C4%85d%C3%B3w%20powszechnych%20oraz%20niekt%C3%B3rych%20innych%20ustaw>. Angielska wersja tej samej ustawy (stan prawny na dzień 1 stycznia 2016 r.) znajduje się pod adresem http://www.legislationline.org/download/action/download/id/6754/file/Poland_Law_Common_Court_Organisation_2016_en.pdf.

¹⁰ Tj. Izby Cywilnej; Izby Karnej; Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych; oraz Izby Wojskowej (zob. art. 3 ust. 1 Ustawy z 2002 r.).

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

przypadkach sędziowie zaproponowani przez Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i zatwierdzeni przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej mogą pozostać na stanowisku po wydaniu przez Krajową Radę Sądownictwa niewiążącej opinii. Jeżeli były sędzia Sądu Najwyższego złoży wniosek o przeniesienie go na stanowisko w innym sądzie, wniosek taki wymaga aprobaty Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego. W Projekcie Ustawy przewidziano także procedury i zasady powoływania nowych sędziów Sądu Najwyższego.

24. W wyniku tych modyfikacji w Projekcie Ustawy wprowadza się również zmiany do innych aktów prawnych, mianowicie kodeksów postępowania cywilnego i karnego, ustawy z 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawy z 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej, ustawy z 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy z 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy z 2016 r. o prokuraturze. Warto zauważyć, że w art. 10 ust. 1 Projektu Ustawy stwierdza się: „W zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych”.

2. Standardy międzynarodowe oraz zobowiązania OBWE dotyczące niezależności władzy sądowniczej

25. Niezależność sądownictwa jest fundamentalną zasadą i niezbędnym elementem każdego demokratycznego państwa opartego na rządach prawa¹¹. 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).
26. Zasada niezależności władzy sądowniczej ma też podstawowe znaczenie dla przestrzegania innych międzynarodowych standardów praw człowieka¹². W szczególności niezależność sądownictwa jest warunkiem wstępnym szerszej gwarancji prawa każdego człowieka do rzetelnego procesu, czyli do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy przez właściwy, niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy prawa oraz przez odpowiedzialną władzę sądowniczą. Ta niezależność oznacza, że sądownictwo jako instytucja, ale także poszczególni sędziowie muszą mieć możliwość wykonywania swoich obowiązków zawodowych bez nacisków ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej bądź innych zewnętrznych źródeł.
27. Niezależność sądownictwa ma również zasadnicze znaczenie dla budowy zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości jako takiego i jego wiarygodności, tak aby

¹¹ Zob. Rada Praw Człowieka ONZ, *Resolution on the Independence and Impartiality of the Judiciary, Jurors and Assessors, and the Independence of Lawyers* [„Rezolucja w sprawie niezależności i bezstronności władzy sądowniczej, sędziów i asesorów, a także niezależności prawników”], nr A/HRC/29/L.11 z 30 czerwca 2015 r., <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/29/L.11>, 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”.

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

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

wszyscy byli postrzegani jako równi wobec prawa oraz traktowani w ten sam sposób i aby nikt nie stał ponad prawem. Chociaż każde państwo ma prawo do reformy swojego wymiaru sprawiedliwości oraz ram prawnych, w których funkcjonują jego sądy i sędziowie, reforma sądownictwa musi odbywać się z poszanowaniem ugruntowanych międzynarodowych standardów dotyczących niezależności sądownictwa, podziału władzy i praworządności, a także zasady równości mężczyzn i kobiet.

28. Na poziomie międzynarodowym uznaje się od dawna, że strony w sprawach zarówno karnych, jak i cywilnych mają prawo do rzetelnego procesu przed „niezawisłym i bezstronnym sądem”, co wyrażono w odzwierciedlającym zwyczaj międzynarodowy art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, a następnie włączono do art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹³ (zwanego dalej „MPPOiP”). *Stosunki instytucjonalne oraz mechanizmy niezbędne w celu ustanowienia i utrzymania niezależnego wymiaru sprawiedliwości są przedmiotem dokumentu UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”] (1985)¹⁴ oraz zostały szczegółowo omówione w dokumencie *Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów”] (2002)¹⁵. Międzynarodowa interpretacja praktycznych wymogów dotyczących niezależności sądownictwa jest nadal kształtowana przez prace międzynarodowych organów, w tym Komitetu Praw Człowieka ONZ oraz Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników. W „Komentarzu Ogólnym nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP” Komitet Praw Człowieka ONZ wyraźnie stwierdza, że państwa powinny zapewnić „rzeczywistą niezależność władzy sądowniczej od wpływów politycznych ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej” oraz „podjąć konkretne kroki zapewniające niezależność władzy sądowniczej, ochronę sędziów przed wszelkimi formami wpływu politycznego na podejmowanie przez nich decyzji – za pośrednictwem zapisów konstytucyjnych lub przyjęcia ustaw ustanawiających jasne procedury i obiektywne kryteria powoływania, wynagradzania, kadencji, awansowania, zawieszania i odwoływania sędziów oraz nakładanych na nich sankcji dyscyplinarnych”¹⁶.
29. Jako członek Rady Europy, Polska jest również związana europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁷ (zwaną dalej „EKPC”), a w szczególności jej art. 6, w którym stanowi się, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy „przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony

¹³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (zwany dalej „MPPOiP”) przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała MPPOiP w dniu 18 marca 1977 r.

¹⁴ *UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”] zatwierdzone rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 40/32 z dnia 29 listopada 1985 r. i nr 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r., <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>>.

¹⁵ *Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów”], przyjęte przez Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity [Grupę Sędziów na rzecz Umocnienia Integralności Sądownictwa] – niezależne, autonomiczne, niekomercyjne i dobrowolne ciało złożone z osób kierujących wymiarem sprawiedliwości bądź sędziów z długoletnim stażem z różnych krajów – dokument z poprawkami wprowadzonymi podczas obrad okrągłego stołu prezesów sądów w Hadze (25–26 listopada 2002 r.) i zatwierdzony przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ rezolucją nr 2006/23 z dnia 27 lipca 2006 r., <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf>. Zob. też dokument *Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Działania na rzecz skutecznego wdrożenia zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] (2010) sporządzony przez Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity [Grupę Sędziów na rzecz Umocnienia Integralności Sądownictwa]: <http://www.judicialintegritygroup.org/images/resources/documents/BP_Implementation%20Measures_Engl.pdf>.

¹⁶ UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial* [„Komentarz Ogólny nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP: prawo do równości wobec sądów i trybunałów oraz do rzetelnego procesu”] z 23 sierpnia 2007 r., pkt 19, <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f32&Lang=en>.

¹⁷ Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwaną dalej „EKPC”), podpisana w dniu 4 listopada 1950 r., weszła w życie w dniu 3 września 1953 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKPC w dniu 19 stycznia 1993 r.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

ustawą”. W celu ustalenia, czy dany organ może być uważany za „niezależny” zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC, Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) rozważa różne aspekty, w tym między innymi sposób powoływania jego członków i ich kadencję, gwarancje ochrony przed naciskami z zewnątrz oraz to, czy dany organ funkcjonuje w sposób niezależny¹⁸.

30. Komitet Ministrów Rady Europy także sformułował ważne i mające fundamentalny charakter zasady dotyczące niezależności sądownictwa w dokumencie *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities* [„Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów, ich niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”]¹⁹, w którym stwierdza się wyraźnie: „[o]rgan podejmujący decyzje dotyczące wyboru i przebiegu kariery sędziów powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej” (pkt 46), a także: „[b]ezpieczeństwo kadencji oraz nieusuwalność są podstawowymi elementami niezawisłości sędziów” (pkt 49). Niniejsza Opinia zawiera również odniesienia do opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (Consultative Council of European Judges – CCJE)²⁰ – organu doradczego Rady Europy w zakresie zagadnień związanych z niezawisłością, bezstronnością i kompetencjami sędziów – a także do opinii i sprawozdań Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (zwanej dalej „Komisją Wenecką”)²¹.
31. Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE), Polska jest również związana traktatami UE i zobowiązana respektować główne wartości, na których opiera się Unia,

¹⁸ Zob. European Court of Human Rights [Europejski Trybunał Praw Człowieka], *Campbell and Fell v. the United Kingdom* [„Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu”] (skarga nr 7819/77, 7878/77, wyrok z dnia 28 czerwca 1984 r.), pkt 78, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57456>>. Zob. też *Olujic v. Croatia* [„Olujic przeciwko Chorwacji”] (skarga nr 22330/05, wyrok z dnia 5 maja 2009 r.), pkt 38, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91144>>; oraz *Oleksandr Volkov v. Ukraine* [„Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie”] (skarga nr 21722/11, wyrok z dnia 25 maja 2013 r.), pkt 103, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115871>>.

¹⁹ Council of Europe [Rada Europy], *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities* [„Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”], przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 17 listopada 2010 r. na 1098. spotkaniu Ministrów, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)>.

²⁰ Dokumenty dostępne pod adresem <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp>, zwłaszcza CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 3 (2002) on the Principles and Rules Governing Judges' Professional Conduct, in particular Ethics, Incompatible Behaviour and Impartiality*, [„Opinia nr 3 (2002) dotycząca zasad i reguł postępowania zawodowego sędziów, w szczególności etyki, niewłaściwego postępowania i bezstronności”] z 19 listopada 2002 r., <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2002\)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2002)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)>. Zob. też CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 1 (2001) on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges* [„Opinia nr 1 (2001) w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”] z 23 listopada 2001 r., <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2001\)OP1&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2001)OP1&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)>; *Magna Carta of Judges* [„Magna Carta Sędziów”] z 17 listopada 2010 r., pkt 13, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)>; oraz *Opinion No. 18 (2015) on the Position of the Judiciary and its Relation with the Other Powers of State in a Modern Democracy* [„Opinia nr 18 (2015) dotycząca stanowiska sądownictwa i jego związku z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”] z 16 października 2015 r., <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2015\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2015)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)>.

²¹ Zwłaszcza European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) [Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)], *Report on Judicial Appointments (2007)* [„Sprawozdanie dotyczące powołań sędziów (2007)”], nr CDL-AD(2007)028-e z 22 czerwca 2007 r., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e)> *Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges (2010)* [„Sprawozdanie dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości – część I: niezawisłość sędziów (2010)”], nr CDL-AD(2010)004 z 16 marca 2010 r. <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)004.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)004.aspx)>; oraz *Rule of Law Checklist* [„Lista kontrolna dotycząca praworządności”], nr CDL-AD(2016)007 z 18 marca 2016 r., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

uwzględniając praworządność, jak stanowi artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej²². Artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który jest dla Polski wiążący, zawiera wymogi sprawiedliwego procesu wynikające z EKPC odnoszące się do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”.

32. Państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się również do zapewnienia „niezawisłość[ci] sędziowsk[iej] oraz bezstronność[ci] publicznego wymiaru sprawiedliwości” jako jednego z elementów sprawiedliwości, które „mają szczególne znaczenie dla pełnej ekspresji przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich ludzi” (Dokument Kopenhaski z 1990 r.)²³. W Dokumencie Moskiewskim z 1991 r.²⁴ państwa uczestnicy zobowiązały się ponadto do „przestrzegania międzynarodowych standardów odnoszących się do niezawisłości sędziów [...] i bezstronnego działania publicznego wymiaru sprawiedliwości” (pkt 19.1) oraz „zapewnienia, aby niezależność władzy sądowniczej została zagwarantowana i zapisana w konstytucji lub przepisach prawa krajowego oraz była przestrzegana w praktyce” (pkt 19.2). Ponadto w dokumencie *Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area* [„Decyzja nr 7/08 w sprawie dalszego umocnienia praworządności na obszarze OBWE”] (2008) Rada Ministerialna wezwała także państwa uczestniczące w OBWE „do wypełniania obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego oraz do przestrzegania zobowiązań OBWE dotyczących praworządności na szczeblu zarówno międzynarodowym, jak i krajowym, w tym we wszystkich aspektach ustawodawstwa, administracji i sądownictwa”, jako kluczowego elementu umocnienia praworządności na obszarze OBWE²⁵. Dalsze i bardziej szczegółowe wskazówki znajdują się w dokumencie *OSCE/ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia* [„Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej”] (2010) (zwanym dalej „Zaleceniami OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczącymi niezależności sądów”)²⁶.
33. Inne przydatne dokumenty referencyjne opracowane na różnych forach międzynarodowych i regionalnych zawierają dodatkowe wskazówki praktyczne mające na celu zapewnienie niezależności władzy sądowniczej; są to między innymi:

²² Zob. też skonsolidowaną wersję Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012 r. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>>. W art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza się: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

²³ OSCE [OBWE], *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [„Dokument spotkania kopenhaskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE”] (Kopenhaga, 5 czerwca–29 lipca 1990 r.), pkt 5 i 5.12, <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>.

²⁴ OSCE [OBWE], *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [„Dokument spotkania moskiewskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE”] (Moskwa, 10 września–4 października 1991 r.), <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

²⁵ OSCE [OBWE], *Ministerial Council Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area* [„Decyzja Rady Ministerialnej nr 7/08 w sprawie dalszego umocnienia praworządności na obszarze OBWE”], Helsinki, 4–5 grudnia 2008 r., <<http://www.osce.org/mc/35494>>.

²⁶ Dokument *OSCE/ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia* (2010) [„Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej”] został opracowany przez grupę niezależnych ekspertów pod kierownictwem ODIHR oraz Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – Minerva Research Group on Judicial Independence [Instytutu Porównawczego Prawa Publicznego i Prawa Międzynarodowego im. Maxa Plancka – Grupy Badawczej Minerva ds. Niezawisłości Sądów], <<http://www.osce.org/odihr/kyivrec>>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

- sprawozdania UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers [Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników]²⁷;
 - sprawozdania i inne dokumenty European Network of Councils for the Judiciary [Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa] (ENCJ)²⁸;
 - *European Charter on the Statute for Judges* [„Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów”] (1998)²⁹; oraz
 - opinie OBWE/ODIHR na temat zagadnień odnoszących się do rad sądownictwa i niezależności władzy sądowniczej³⁰.
34. Wreszcie, ze względu na rolę Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących wyborów, warto podkreślić, że zarządzanie demokratycznymi wyborami wymaga, aby organy odpowiedzialne za to zarządzanie wykonywały swoje obowiązki w profesjonalny i bezstronny sposób, niezależnie od wszelkich interesów politycznych, a ich czynności i decyzje podlegały kontroli sądowej³¹. Jak stwierdzono w publikacji OBWE/ODIHR *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Toward a Standard Election Dispute Monitoring System* [„Rozwiązywanie sporów wyborczych na obszarze OBWE: Opracowywanie standardowego systemu monitorowania sporów wyborczych”] (2000)³², od decyzji podejmowanych przez niezależne i bezstronne organy odpowiedzialne za nadzorowanie przebiegu wyborów musi przysługiwać odwołanie do niezależnego i bezstronnego organu sądowego (pkt A.5). W odniesieniu do wszystkich rodzajów sporów wyborczych decyzje wyższego organu wyborczego powinny podlegać kontroli sprawowanej przez najwyższy organ sądowniczy, którego orzeczenie powinno być ostateczne (pkt B.10). Wyłącznie przejrzystość, bezstronność i niezależność od manipulacji z pobudek politycznych zapewnią prawidłowe zarządzanie całym procesem wyborczym³³.

3. Organizacja wewnętrzna i funkcjonowanie Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej

3.1. Regulamin Sądu Najwyższego

35. W art. 3 ust. 2 Projektu Ustawy stwierdza się: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa,

²⁷ Dokumenty są dostępne pod adresem <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/Annual.aspx>>.

²⁸ Dokumenty są dostępne pod adresem <<https://www.ency.eu/>>.

²⁹ *European Charter on the Statute for Judges* [„Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów”] (Strasburg, 8–10 listopada 1998 r.), przyjęta przez European Association of Judges [Europejskie Stowarzyszenie Sędziów] i opublikowana przez Radę Europy [DAJ/DOC (98)23], <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766485&direct=true>>.

³⁰ Dokumenty są dostępne pod adresem <<http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/type/2/topic/9>>.

³¹ Zob. np. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *General Comment No. 25 on Article 25 of the ICCPR* [„Komentarz Ogólny nr 25 w sprawie art. 25 MPPoP”] z 27 sierpnia 1996 r., pkt 20, <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en>, w którym stwierdza się: „Powinien zostać ustanowiony niezależny organ wyborczy w celu sprawowania nadzoru nad procesem wyborczym oraz zapewnienia, aby przebiegał on w sposób sprawiedliwy, bezstronny i zgodny z obowiązującymi przepisami, które powinny być zgodne z Paktem”.

³² Dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.osce.org/odihr/elections/17567>>.

³³ Zob. *OSCE Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE participating States* [„Obecne zobowiązania OBWE dotyczące demokratycznych wyborów w państwach uczestniczących w OBWE”] (2003), sekcja 4, <<http://www.osce.org/odihr/elections/13957>>. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report* [„Kodeks dobrych praktyk w kwestiach dotyczących wyborów: wytyczne i raport wyjaśniający”] z 18–19 października 2002 r., pkt 68, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

określa, w drodze rozporządzenia, regulamin Sądu Najwyższego”. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2 Ustawy z 2002 r. regulamin jest obecnie uchwalany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Regulamin ten obejmuje szereg kluczowych aspektów funkcjonowania Sądu Najwyższego, w tym m.in. całkowitą liczbę stanowisk sędziów Sądu Najwyższego oraz ich przydział do poszczególnych izb, szczegółowy podział spraw między izby oraz zasady wewnętrznego postępowania (art. 3 ust. 2 Projektu Ustawy).

36. Na mocy art. 6 EKPC każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy „przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”. Zgodnie z orzecznictwem ETPC celem określenia „ustanowiony ustawą” w art. 6 jest zapewnienie, aby „organizacja wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym społeczeństwie nie zależała od uznania władzy wykonawczej, lecz była regulowana prawem pochodzącym od parlamentu [...]. W krajach, w których prawo jest skodyfikowane, organizacja wymiaru sprawiedliwości nie może też pozostawać w gestii organów sądowniczych, chociaż nie oznacza to, że sądy nie mają pewnej swobody w interpretowaniu stosownego ustawodawstwa krajowego”³⁴. Co więcej, co do zasady władza sądowicza powinna być zaangażowana w podejmowanie wszystkich decyzji mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w praktyce (np. ustrój sądów, procedury, inne przepisy)³⁵. Jak stwierdziła Komisja Wenecka: „[p]ożądanym byłoby uniknięcie znaczącego zaangażowania władzy wykonawczej (Ministerstwa Sprawiedliwości) w przyjmowanie zasad dotyczących wewnętrznego działania sądów oraz i procedur, a także delegowanie przyjmowania wewnętrznych regulacji i regulaminów sądom w granicach określonych ustawami”³⁶. Zgodnie z dokumentem *Commentary on the Bangalore Principles* [„Komentarz do zasad z Bengaluru”] jednym z minimalnych warunków niezależności sądownictwa, obok bezpieczeństwa kadencji i bezpieczeństwa finansowego, jest niezależność instytucjonalna, czyli niezależność w sprawach administracyjnych, które dotyczą bezpośrednio sprawowania funkcji sądowiczej³⁷.
37. W związku z tym organizacja wewnętrzna Sądu Najwyższego i wszelkie związane z nią zadania administracyjne nie powinny podlegać ingerencji z zewnątrz ani też nie powinny znajdować się pod kontrolą Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego bądź Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wydaje się, że to właśnie Sąd Najwyższy jest bardziej odpowiednim ciałem do ustanowienia własnych zasad wewnętrznego postępowania i podziału spraw między izby, jeżeli celem jest zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania Sądu (zgodnie z art. 3 ust. 2 Projektu Ustawy). **W związku z tym autorzy projektu powinni usunąć wszelkie przepisy umożliwiające udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w określaniu regulaminu Sądu Najwyższego.**

³⁴ ECHR [ETPC], *Fruni v. Slovakia* [„Fruni przeciwko Słowacji”] (skarga nr 8014/07, wyrok z dnia 21 czerwca 2011 r.), pkt 134, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105236>>.

³⁵ *Op. cit.*, przypis 20, pkt 9 („Magna Carta Sędziów Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z 2010 r.”).

³⁶ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Law on the Courts of Bosnia and Herzegovina* [„Opinia dotycząca projektu ustawy o ustroju sądów Bośni i Hercegowiny”], nr CDL-AD (2013)015 z dnia 15 czerwca 2013 r., pkt 70, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)015-e)>.

³⁷ UNODC [Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości], *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Komentarz do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] (wrzesień 2007 r.), pkt 26, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/commentary-on-the-bangalore-principles.html>, w którym stwierdza się: „Żadna siła zewnętrzna nie może mieć możliwości ingerencji w sprawy, które są bezpośrednio związane z funkcją orzekania, na przykład przydział sędziów, posiedzenia sądu i wokandy. Chociaż z natury niezbędne są pewne relacje instytucjonalne między władzą sądowiczą a wykonawczą, takie relacje nie mogą nieść uszczerbku dla wolności władzy sądowiczej do orzekania w poszczególnych sporach oraz do obrony prawa i wartości zapisanych w konstytucji”.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

38. Jeżeli chodzi o określenie całkowitej liczby stanowisk sędziowskich w sądzie Komisja Wenecka uznała: „właściwym organem do dokonania ostatecznej oceny liczby sędziów Sądu Najwyższego i konieczności zwiększenia tej liczby sędziów jest zazwyczaj ustawodawca lub Najwyższa Rada Sprawiedliwości ze względu na fakt, że wybór ten zależy między innymi od dostępnych środków budżetowych, których sędziowie Sądu Najwyższego nie są w stanie ustalić. Niemniej jednak zdecydowanie zaleca się, aby ustawodawca wziął w procesie legislacyjnym pod uwagę opinię Sądu Najwyższego [...]”³⁸. Jak wskazano bardziej szczegółowo w podsekcji 8 poniżej, proponowane reformy nie były przedmiotem otwartego i rzeczywistego procesu konsultacyjnego ani debaty, także z przedstawicielami samego Sądu Najwyższego i ogólnie władzy sądowniczej. Chociaż Sąd Najwyższy wydał opinię dotyczącą Projektu Ustawy³⁹ w związku z zapisanym w art. 1 ust. 3 Ustawy z 2002 r. obowiązkiem wydawania opinii w sprawie projektów ustaw dotyczących sądownictwa, w proponowanym Projekcie Ustawy najwyraźniej nie przewidziano już takiej roli dla Sądu Najwyższego (zob. pkt 136 poniżej).
39. Uprawnienia przyznane Ministrowi Sprawiedliwości/Prokuratorowi Generalnemu oraz Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej w art. 3 ust. 2 Projektu Ustawy są niezwykle szerokie i obejmują ustalanie liczby stanowisk sędziowskich, a zatem potencjalnie także uprawnienie do zmniejszenia liczby tych stanowisk, co zmuszałoby sędziów Sądu Najwyższego do opuszczenia urzędu. Władza wykonawcza nie powinna mieć możliwości samodzielnego ograniczania liczby sędziów (zob. też uwagi dotyczące reorganizacji sądów i ponownego powoływania/przenoszenia sędziów w pkt 70–74 poniżej). W każdym przypadku należy zagwarantować prawo do powołania na czas nieoznaczony (*security of tenure*), a ustawodawstwo powinno chronić sędziów przed wszelkimi potencjalnymi próbami wymuszenia ich rezygnacji. W Projekcie Ustawy należy uwzględnić te zasady, aby zapewnić jego zgodność z przedstawionymi powyżej międzynarodowymi standardami, a także z zapisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności art. 180 ust. 1 dotyczącym nieusuwalności sędziów oraz art. 183 ust. 3 dotyczącym powołania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej.
40. Jeżeli chodzi o określenie „zasad wewnętrznego postępowania”, zakres zasad jest niejasny. W związku z tym uprawnienia takie mogą być wykorzystane do regulowania spraw „bezpośrednio związanych z funkcją orzekania” (np. przydziału sędziów lub posiedzeń sądu), co oznaczałoby, że władza wykonawcza byłaby w stanie ingerować w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, potencjalnie osłabiając w ten sposób niezależność sądownictwa⁴⁰. Ponadto takie zasady wewnętrznego postępowania powinny być co do zasady formułowane przez sędziów i powinny stanowić instrumenty samoregulacyjne konstruowane przez samą władzę sądowniczą⁴¹. Ustalanie takich zasad przez władzę wykonawczą, co przewidziano w Projekcie Ustawy, wydaje się

³⁸ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate of Human Rights and the Rule of Law (DGI) of the Council of Europe, on the draft Law on Amendments to the Organic Law on General Courts of Georgia* [„Wspólna opinia Komisji Weneckiej oraz Dyrektoriatu Praw Człowieka (DHR) stanowiącego część Dyrektoriatu Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy organicznej o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”], nr CDL-AD(2014)031 z 14 października 2014 r., pkt 19, <[http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)031-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)031-e)>.

³⁹ Dokument jest dostępny pod adresem: <http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2017.07.18_Opinia.o.projekcie.ustawy.o.Sadzie.Najwy%5BC%5Bszym_druk.1727.pdf>.

⁴⁰ *Op. cit.*, przypis 37, pkt 26 c) („Komentarz UNODC z 2007 r. do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”).

⁴¹ *Op. cit.*, przypis 20, pkt 48 ii) i 49 iii) („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 3 z 2002 r. dotycząca zasad i reguł postępowania zawodowego sędziów”).

zbędnym elementem wpływającym na niezależność Sądu Najwyższego i jego zdolność do zarządzania własnym funkcjonowaniem.

41. W związku z powyższym **zaleca się, aby z art. 3 Projektu Ustawy usunąć uprawnienia władzy wykonawczej do określania regulaminu Sądu Najwyższego, w tym liczby sędziów Sądu Najwyższego oraz zasad wewnętrznego postępowania i zachować zasady obowiązujące w obecnym systemie.**

3.2. Przydział spraw

42. Na czele Sądu Najwyższego stoi Pierwszy Prezes, a prezesi Sądu Najwyższego kierują pracami właściwych izb (art. 13 i 14 Projektu Ustawy). W art. 62 ust. 1 przewiduje się, że sprawy będą przydzielane oraz składy orzekające będą wyznaczane przez tego Prezesa Sądu Najwyższego, który kieruje pracą danej izby. Ten przepis należy czytać łącznie z art. 95 i 96, na mocy których kandydaci na nowych prezesów każdej z (nowych) izb będą w efekcie proponowani przez Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i zatwierdzani przez Prezydenta po przedstawieniu niewiążących rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa (zob. podsekcję 5 poniżej i art. 96 ust. 2 Projektu Ustawy). W Projekcie Ustawy nie określa się obiektywnych kryteriów przydziału spraw oprócz zasady, że „sprawy rozpoznaje się według kolejności wpływu do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej” (art. 62 ust. 2). W tym samym przepisie stanowi się ponadto, że „[w] szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezes Sądu Najwyższego może zarządzić rozpoznanie sprawy poza kolejnością”. Takie zasady przydziału spraw są niejasne i umożliwiają (potencjalnie różne) interpretacje.
43. Chociaż zasada chronologicznego porządku rozpoznawania spraw może być uzasadniona w celu zapewnienia rzetelnego procesu w rozsądnym terminie, cel ten należy wyważyć z innymi względami, takimi jak potencjalnie pilny charakter danej sprawy lub jej znaczenie z politycznego i społecznego punktu widzenia, a także ogólniejszą zasadą należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁴². Co do zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom powinien opierać się na obiektywnych i przejrzystych kryteriach ustalonych z góry w celu zwiększenia przejrzystości i uniknięcia nierównomiernego przydziału⁴³. Ogólne zasady przydziału spraw (w tym wyjątki) powinny być sformułowane w ustawie lub w przepisach szczególnych sformułowanych na podstawie ustawy, np. regulaminie sądu określonym przez prezydium lub prezesa sądu w porozumieniu ze zgromadzeniem sędziów tego sądu⁴⁴. Chociaż nie zawsze możliwe jest ustanowienie kompleksowego abstrakcyjnego systemu mającego zastosowanie we wszystkich przypadkach, wyjątki powinny być uzasadnione, a zasady podejmowania decyzji o przydziale spraw przez prezesa lub prezydium sądu powinny zostać określone z góry na podstawie obiektywnych kryteriów⁴⁵.

⁴² Zob. np., chociaż odnosi się do spraw związanych z sądownictwem konstytucyjnym, ECHR [ETPC], *Süßmann v. Germany* [Süßmann przeciwko Niemcom] (skarga nr 20024/92, wyrok z dnia 16 września 1996 r.), pkt 56, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57999>>; oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Amendments to the Act of 25 June 2015 of the Constitutional Tribunal of Poland* [„Opinia dotycząca zmian ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Rzeczpospolita Polska)”, nr CDL-AD(2016)001 z 11 marca 2016 r., pkt 54–66, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e)>].

⁴³ *Op. cit.*, przypis 21, pkt 80–81 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości”).

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary* [„Opinia w sprawie ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniu sędziów oraz ustawy CLXI z 2011 r. o ustroju i administracji sądów węgierskich”, nr CDL-AD(2012)001 z 19 marca 2012 r., pkt 91, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)001-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)001-e.aspx)>].

4. Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego i przedstawicielom innych zawodów prawniczych

44. W uzasadnieniu do Projektu Ustawy podkreśla się, że jednym z najważniejszych elementów reformy Sądu Najwyższego jest utworzenie w jego ramach nowej, niezależnej Izby Dyscyplinarnej, która ma prowadzić postępowania dyscyplinarne przeciw sędziom Sądu Najwyższego i przedstawicielom innych zawodów prawniczych (zob. pkt 20 poniżej). Stwierdza się w nim ponadto, że takie zmiany są niezbędne w celu zwiększenia bezstronności i skuteczności w rozpoznawaniu spraw dyscyplinarnych oraz uniknięcia korporacjonizmu wśród zawodów prawniczych. W tym kontekście warto odnieść się do pochodzących z marca 2017 r. najnowszych ustaleń Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy dotyczących zapobiegania korupcji w odniesieniu do sędziów w Polsce⁴⁶, w których poruszono też aspekty dyscyplinarne. W swoim sprawozdaniu GRECO zauważyła, że wszystkie zalecenia w zakresie zapobiegania korupcji zostały wdrożone w zadawalający sposób, poza zaleceniem ix, które zostało uznane za częściowo wdrożone, z uwagi na potrzebę poprawy kontroli nad oświadczeniami majątkowymi składanymi przez sędziów.

4.1. Zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego

45. W obecnym systemie Rzecznik Dyscyplinary Sąd Najwyższy jest wybierany przez Kolegium Sądu Najwyższego na okres czterech lat. Po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności na żądanie Pierwszego Prezesa, Kolegium lub z własnej inicjatywy, Rzecznik Dyscyplinary Sąd Najwyższy może, jeśli zachodzą wystarczające podstawy, postanowić o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego (art. 54 i 56 Ustawy z 2002 r.). Sprawa dyscyplinarna jest następnie rozpoznawana przez sąd dyscyplinarny pierwszej instancji (w składzie trzech sędziów Sądu Najwyższego). Na decyzję o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego organowi, który złożył wniosek o jego wszczęcie, służy zażalenie do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji; wskazania tego sądu co do dalszego postępowania są wiążące dla Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego (art. 56 ust. 4–5 Ustawy z 2002 r.).

46. W Projekcie Ustawy ustanawia się nową standardową procedurę dyscyplinarną w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego, wyraźnie wskazując, że Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny będzie bezpośrednio zaangażowany w ten proces na trzy możliwe sposoby.

47. Po pierwsze, postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziemu Sądu Najwyższego może obecnie zostać wszczęte przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego⁴⁷ nie tylko z jego własnej inicjatywy bądź na żądanie Pierwszego Prezesa lub Kolegium Sądu Najwyższego, ale także na żądanie innych organów, w tym Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, Prokuratora Generalnego lub Prokuratora Krajowego (art. 56 ust. 1). Jak wspomniano w pkt 21 powyżej, funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości, co w przypadku

⁴⁶ Council of Europe's Group of States against Corruption [Grupa Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy] (GRECO), *Second Compliance Report of the Fourth Evaluation Round on Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors for Poland* [„Drugie sprawozdanie z czwartej rundy oceny dotyczące przestrzegania zasad zapobiegania korupcji w odniesieniu do posłów, sędziów i prokuratorów w Polsce”] z 28 marca 2017 r., <<http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>>.

⁴⁷ Rzecznik Dyscyplinary Sąd Najwyższy jest wybierany przez Kolegium Sądu Najwyższego podobnie jak w przypadku Ustawy z 2002 r. (zob. art. 53 Projektu Ustawy).

- przedmiotowego Projektu Ustawy nie tylko generuje poważne problemy związane z konfliktem interesów, ale także narusza zasadę podziału władz (zob. pkt 51 poniżej).
48. Po drugie, w Projekcie Ustawy przewidziano niemal pełną kontrolę Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego nad postępowaniem dyscyplinarnym wobec sędziów Sądu Najwyższego, przyznając Ministrowi uprawnienia do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości (zwanego dalej „Rzecznikiem Ministra”) do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego (art. 54 ust. 1). Powołanie Rzecznika Ministra jest równoznaczne z żądaniem podjęcia czynności wyjaśniających, czy dany sędzia popełnił przewinienie dyscyplinarne (art. 54 ust. 4) i wyłącza każdego innego rzecznika dyscyplinarnego z udziału w danej sprawie (art. 54 ust. 1). Rzecznik Ministra może wszcząć postępowanie dyscyplinarne wobec sędziego Sądu Najwyższego na żądanie Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego lub wstąpić do toczącego się już postępowania dyscyplinarnego (art. 54 ust. 3), przejmując w takim przypadku sprawę uprzednio prowadzoną przez innego rzecznika dyscyplinarnego (art. 54 ust. 1). Wyznaczenie Rzecznika Ministra wygasa wraz z orzeczeniem o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, ale nie stoi to na przeszkodzie ponownemu wyznaczeniu przez Ministra Sprawiedliwości Rzecznika Ministra w tej samej sprawie (art. 54 ust. 5).
49. Po trzecie, w przypadku gdy Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego (lub Rzecznik Ministra) odmawia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, gdyż nie znajduje wystarczających podstaw do tego, odpis postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania musi zostać doręczony Ministrowi Sprawiedliwości/Prokuratorowi Generalnemu, który ma prawo wnieść sprzeciw (art. 56 ust. 4 i art. 57 ust. 2). W Projekcie Ustawy stwierdza się, że jeżeli zostanie wniesiony sprzeciw, Rzecznik Dyscyplinarny jest zobowiązany do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego; wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla odpowiedniego Rzecznika Dyscyplinarnego (art. 56 ust. 4 i art. 57 ust. 2). W Projekcie Ustawy zawarto również podobne postanowienia dotyczące zaangażowania Ministra na późniejszym etapie postępowania dyscyplinarnego: jeżeli Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego (lub Rzecznik Ministra) nie znajdzie wystarczających podstaw do złożenia wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej, wydaje on postanowienie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, które musi zostać doręczone obwinionemu i Ministrowi Sprawiedliwości. W sprawach z udziałem Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego Minister ma prawo wnieść sprzeciw, który jest równoznaczny z obowiązkiem kontynuowania postępowania dyscyplinarnego (art. 56 ust. 5). W sprawach prowadzonych przez Rzecznika Ministra Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny (a także obwiniony) może wnieść zażalenie do sądu dyscyplinarnego (art. 57 ust. 6).
50. Te przepisy Projektu Ustawy, w których przewidziano bezpośrednie zaangażowanie ministra w postępowania dyscyplinarne wobec sędziów Sądu Najwyższego, poważnie naruszają niezależność sądownictwa. W międzynarodowych standardach i zobowiązaniach OBWE wymaga się, aby sędziowie nie podlegali nadmiernej ingerencji ze strony władzy wykonawczej i aby byli chronieni przed niewłaściwą presją, która może wpływać na stosowanie przez nich niezależnego osądu przy rozpoznawaniu spraw⁴⁸. Postępowanie dyscyplinarne lub groźba takiego postępowania mogą być

⁴⁸ Zob. np. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *TDC A/S przeciwko Erhvervsstyrelsen*, sprawa nr C-222/13 z 9 października 2014 r., pkt 29–32, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2014:2265>>, gdzie Trybunał stwierdził, że aby sąd był niezawisły, powinien być chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

nadużywane, służąc do wywierania niewłaściwej presji na sędziów⁴⁹. W „Zaleceniach OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczących niezależności sądów” stwierdza się: „[o]rgany podejmujące decyzje w sprawach dyscyplinarnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości *nie mogą być kontrolowane przez władzę wykonawczą, ani też nie mogą być wywierane żadne wpływy polityczne w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych*. Należy unikać wszelkiego rodzaju kontroli władzy wykonawczej nad radami sądownictwa lub organami, którym powierzono rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych”⁵⁰. Ponadto w międzynarodowych zaleceniach sugeruje się ustanowienie niezależnego organu wszczynającego postępowania dyscyplinarne, który powinien być oddzielony od niezależnego organu lub sądu decydującego o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego⁵¹. W opiniach Komisji Weneckiej stwierdza się również, że przepisy przyznające ministrowi sprawiedliwości prawo do wszczynania postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom nie są zgodne z zasadami niezależności sądownictwa i podziału władzy⁵². Ponadto, jak zauważa Komisja Wenecka, istotne jest, aby „zagadnienie złożenia z urzędu wskutek wykroczeń popełnionych przez osobę go sprawującą było badane przez niezależny organ, a nie przez organ polityczny, jakim jest parlament lub prezydent”⁵³. To stwierdzenie ma też odpowiednio zastosowanie do Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego.

51. W świetle powyższego umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości wszczynania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Sądu Najwyższego jest z natury niezgodne z wymogami niezależności sądownictwa. Tę niezgodność dodatkowo pogłębia fakt, że Minister Sprawiedliwości jest zarazem Prokuratorem Generalnym i może w istocie być stroną postępowania przed Sądem Najwyższym, co oprócz naruszenia zasady podziału władz oznaczałoby również konflikt interesów. Problem można zilustrować następująco: tworzyłoby to sytuację, w której rząd – potencjalna strona postępowania przed Sądem Najwyższym – mógłby wszczynać procedurę przeciwko sędziom tego sądu. Ponadto umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości/Prokuratorowi Generalnemu wnoszenie sprzeciwu wobec postanowień o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub o jego umorzeniu w przypadkach, w których zostało ono wszczęte, a także w praktyce umożliwienie mu dokonywania zmiany tych postanowień i przejmowania postępowania dyscyplinarnego mogłoby potencjalnie skutkować wywarceniem presji na poszczególnych sędziów, którzy mogliby w efekcie czuć się zobowiązani do podporządkowania swojego orzecznictwa stanowisku władzy wykonawczej. Jak zauważyła Komisja Europejska: „[s]ama groźba

członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów. Zob. także m.in. op. cit. przypis 26 pkt. 1 (Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów z 2010 r.)

⁴⁹ Zob. np. European Association of Judges [Europejskie Stowarzyszenie Sędziów], *Resolution of 4 September 2011* [„Uchwała z dnia 4 września 2011 r.”], pkt 8, <http://zdruzenie.sk/wp-content/uploads/2016/10/resolution_slovakia_from_istanbul_-_4th_september_2011.pdf>.

⁵⁰ *Op. cit.*, przypis 26, pkt 9 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

⁵¹ Zob. *op. cit.*, przypis 19, pkt 69 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”). Zob. też *op. cit.*, przypis 20, pkt 68, 69 i 77 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 3 z 2002 r. dotycząca zasad i reguł postępowania zawodowego sędziów”); oraz *ibidem*, pkt 5 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

⁵² Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Laws on Courts and on Rights and Duties of Judges and on the Judicial Council of Montenegro* [„Opinia dotycząca projektów ustaw o sądach, o prawach i obowiązkach sędziów oraz o Radzie Sądownictwa Czarnogóry”], nr CDL-AD(2014)038 z 15 grudnia 2014 r., pkt 68, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)038-e)>.

⁵³ *Op. cit.*, przypis 38, pkt 72 („Wspólna opinia Komisji Weneckiej i DHR-DGI z 2014 r. dotycząca projektowanych zmian ustawy o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”).

- wszczęcia postępowania dyscyplinarnego według wskazań Ministra Sprawiedliwości wpływałaby bezpośrednio na niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego”⁵⁴.
52. To naruszenie niezależności sądownictwa jest tym większe, że Minister może ponownie wyznaczyć Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości nawet po tym, gdy poprzedni Rzecznik Dyscyplinarny wydał postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania, co oznacza, że Minister może potencjalnie poddawać jednego sędziego kolejnym dochodzeniom w tej samej sprawie. W „Podstawowych zasadach niezależności sądownictwa ONZ” wskazuje się, że zagadnienia dotyczące dyscypliny, zawieszenia lub usunięcia ze stanowiska „powinny być rozstrzygane w szybki i sprawiedliwy sposób z zastosowaniem odpowiedniej procedury” (zasada 17). Uprawnienie, które pozwala Ministrowi nakazywać wszczynanie wielokrotnych (i niekończących się) dochodzeń w sprawie tego samego sędziego i w odniesieniu do tej samej sprawy, jest niezgodne z tą zasadą. Ponadto fakt, że Minister może czynić to według swojego uznania i bez żadnych ograniczeń, jest również niezgodny z zasadą praworządności⁵⁵. *W ustawodawstwie należy zawsze wskazywać w wystarczająco jasny sposób zakres swobody pozostawionej właściwym organom i sposób korzystania z niej, aby zapewnić jednostkom odpowiednią ochronę przed arbitralną ingerencją*⁵⁶, co nie wydaje się mieć tutaj miejsca, gdyż wspomnianych uprawnień Ministra nie ograniczono w żaden sposób.
53. Wydaje się, że występuje tu kolejna niespójność z zobowiązaniami OBWE, choć ma ona znacznie mniejsze znaczenie niż powyższe kwestie, chodzi o uprawnienie Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami Izby Dyscyplinarnej do żądania, aby Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego podjął czynności wyjaśniające w celu ustalenia, czy należy wszcząć postępowanie dyscyplinarne (art. 56 ust. 1). Przyznanie Prezesowi Izby takich uprawnień nie jest właściwe w obliczu „Zaleceń OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczących niezależności sądów”, w których stwierdza się: „organy orzekające w sprawach dyscyplinarnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości nie mogą ich wszczynać, ani też ich członkami nie mogą być osoby uprawnione do wszczynania takich spraw”⁵⁷.
54. **W związku z nowymi zasadami dotyczącymi postępowań dyscyplinarnych i ich niekorzystnymi skutkami dla niezależności sądownictwa zaleca się usunięcie wszelkich przepisów przyznających Ministrowi Sprawiedliwości, który pełni zarazem funkcję Prokuratora Generalnego, szczególną rolę w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, w szczególności art. 54 i 57, a także art. 56 ust. 4 i 5 Projektu Ustawy. Zamiast tego zaleca się zachowanie obecnego brzmienia art. 56 Ustawy z 2002 r. Ponadto Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej oraz Prokurator Generalny (pełniący zarazem rolę Ministra Sprawiedliwości) powinni zostać usunięci z listy osób, które mogą żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, zamieszczonej w art. 56 ust. 1.**

⁵⁴ Komisja Europejska, Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie praworządności w Polsce C(2017) 5320 końcowe, z dnia 26 lipca 2017 r., pkt 42 <http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46116>

⁵⁵ Zob. np. ECHR [ETPC], *Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden* [Segerstedt-Wiberg i inni przeciwko Szwecji] (skarga nr 62332/00, wyrok z dnia 6 czerwca 2006 r.), pkt 76, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75591>>.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Op. cit.*, przypis 26, pkt 26 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

4.2. Orzekanie w sprawie dyscyplinarnej przeciwko sędziemu Sądu Najwyższego

55. Zgodnie z art. 52 Projektu Ustawy w pierwszej instancji sprawy dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego będą rozpatrywane przez jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej, z wyjątkiem spraw dotyczących umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, które będą rozpatrywane przez trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej. W drugiej instancji wszystkie sprawy będą rozpatrywane przez trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej. Warto zauważyć, że do czasu objęcia ostatniego wakującego stanowiska sędziego Sądu Najwyższego zadania i kompetencje Prezesa Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej będzie sprawować sędzia Sądu Najwyższego zaproponowany przez Ministra Sprawiedliwości (zob. podsekcję 5 poniżej) i wskazany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 96 ust. 3). Ponadto zgodnie z art. 41 ust. 7 Projektu Ustawy sędziowie Izby dyscyplinarnej mają prawo do specjalnego dodatku w wysokości 40% ich wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie.
56. Wbrew wysuniętemu w uzasadnieniu twierdzeniu, że prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy nie ma zastosowania do postępowań dyscyplinarnych, postępowania dyscyplinarne przeciw sędziom, które mogą prowadzić do usunięcia ich ze stanowiska, są objęte zakresem art. 14 ust. 1 MPPOiP i art. 6 ust. 1 EKPC (w zakresie, w jakim dotyczy on spraw cywilnych)⁵⁸. W istocie w sprawie *Olujic przeciwko Chorwacji* (2009 r.) ETPC wyraźnie stwierdził, że w swoim aspekcie cywilnym art. 6 ust. 1 EKPC dotyczy postępowań dyscyplinarnych wszczynanych wobec sędziego w odniesieniu do całej procedury, w tym także odwołania⁵⁹. *Przyjął tym samym szersze podejście niż w przytoczonej w uzasadnieniu sprawie Pellegrin przeciwko Francji* (1999). *Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników* wyraźnie stwierdził również, że kwestia, czy dane zachowanie lub postępowanie stanowi podstawę ukarania, musi zostać rozstrzygnięta przez niezależny i bezstronny organ podczas sprawiedliwego postępowania zgodnie z art. 14 MPPOiP⁶⁰.
57. Gwarancje dotyczące rzetelnego procesu mają zatem zastosowanie do postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom – obejmuje to również prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Oznacza to w szczególności, że sędzia, przeciwko któremu toczy się procedura dyscyplinarna, musi być obecny lub reprezentowany na rozprawie dyscyplinarnej⁶¹ oraz przysługuje mu pomoc wybranego przez niego obrońcy⁶². Ponadto wyrok sądu

⁵⁸ Zob. np. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *Casanovas v France* [„Casanovas przeciwko Francji”], komunikat 441/1990, dokument ONZ CCPR/C/51/D/441/1990 (1994), pkt 5.2; oraz *Perterer v Austria* [„Perterer przeciwko Austrii”], komunikat 1015/2001, dokument ONZ CCPR/C/81/D/1015/2001 (2004), pkt 9.2. Zob. też *op. cit.*, przypis 14, zasada 17 („Podstawowe zasady ONZ z 1985 r.”), gdzie stwierdza się że „[s]ędzia ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy”; oraz *op. cit.*, przypis 18, pkt 91 i 95 („Oleksandr Wolkow przeciwko Ukrainie”, wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r.).

⁵⁹ *Op. cit.*, przypis 18, pkt 43 („Olujic przeciwko Chorwacji”, wyrok ETPC z dnia 5 maja 2009 r.); oraz *ibidem*, pkt 87–95 („Oleksandr Wolkow przeciwko Ukrainie”, wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r.).

⁶⁰ UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers [Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników], *Report on Judicial Accountability* [„Sprawozdanie dotyczące odpowiedzialności sędziów”], nr A/HRC/26/32 z 28 kwietnia 2014 r., pkt 79, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_32_ENG.DOC>. Zob. też International Commission of Jurists [„Międzynarodowa Komisja Prawników”], *Practitioners Guide No. 13 on Judicial Accountability* [„Przewodnik dla praktyków nr 13 dotyczący odpowiedzialności sędziów”] (2016), <<https://www.icj.org/icj-launches-new-practitioners-guide-on-judicial-accountability/>>.

⁶¹ Zob. *op. cit.*, przypis 29, pkt 5.1 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „obwiniony sędzia może korzystać z pomocy obrońcy”. Zob. też UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *Aarela and Nakkalajarvi v. Finland*, [„Aarela i Nakkalajarvi przeciwko Finlandii”], komunikat 779/1997, dokument ONZ CCPR/C/73/D/779/1997 (2001), pkt 7.4.

⁶² Zob. np. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *Kulov v. Kyrgyzstan*, [„Kulow przeciwko Kirgistanowi”], komunikat 1369/2005, dokument ONZ CCPR/C/99/D/1369/2005 (2010), pkt 8.7.

dyscyplinarnego powinien zostać uzasadniony, z podaniem istotnych ustaleń, dowodów i rozumowania prawnego⁶³.

58. Zaangażowanie organów władzy wykonawczej w postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom, które mogą prowadzić do ich przedwczesnego usunięcia ze stanowiska, skutkuje poważnym upolitycznieniem tego procesu i w bardzo dużym stopniu zagraża niezawisłości sędziów. Również w zasadach powoływania nowych sędziów Sądu Najwyższego określonych w art. 95 i 96 przyznano decydującą rolę władzy wykonawczej i postawiono pod znakiem zapytania niezawisłość wszystkich sędziów Sądu Najwyższego (temat ten omówiono obszerniej w podsekcji 5.2 poniżej). W związku z tym nowych izb – niezależnie od ich składu w danej sprawie, w tym w sprawach dyscyplinarnych – nie można uznać za „niezawisły i bezstronny sąd” w rozumieniu art. 14 ust. 1 MPPOiP oraz art. 6 ust. 1 EKPC. Tego braku nie można naprawić na etapie odwołania, gdyż odwołania są w drugiej instancji rozpatrywane przez trzech sędziów Sądu Najwyższego zasiadających w tej samej izbie. W Projekcie Ustawy nie wskazano również, że wśród sędziów rozpatrujących odwołanie nie powinno być sędziego/sędziów rozpatrujących sprawę w pierwszej instancji, co miałyby negatywny wpływ na ich bezstronność⁶⁴.
59. Ponadto zasada równości stron, która ma zasadniczo zastosowanie zarówno do spraw karnych, jak i cywilnych⁶⁵, mówi o potrzebie zachowania „sprawiedliwej równowagi” między stronami, wymagając, aby każda ze stron miała rozsądną możliwość przedstawienia swojego stanowiska w warunkach niestawiających jej w sytuacji zdecydowanie mniej korzystnej od przeciwnika⁶⁶. *Fakt, że organ odpowiedzialny za przeprowadzenie wstępnych czynności wyjaśniających w sprawie podlega wiążącym wskazaniom Ministra Sprawiedliwości (art. 56 i 57), od samego początku zagraża legalności postępowania oraz rzeczywistej równości stron w chwili, gdy zapada orzeczenie.*
60. **Ze względu na zasady powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej, status tych sędziów oraz bardzo duży wpływ Ministra Sprawiedliwości na postępowania dyscyplinarne w fazie wstępnej, sposób orzekania w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego nie jest zgodny ze stosownymi wymogami dotyczącymi rzetelnego procesu określonymi w art. 6 ust. 1 EKPC i art. 14 ust. 1 MPPOiP. Tego braku nie można usunąć na etapie odwołania ze względu na skład właściwych sądów drugiej instancji.**

4.3. Specjalny dodatek dla sędziów Izby Dyscyplinarnej

61. W art. 41 Projektu Ustawy przewidziano, że sędziowie zasiadający w Izbie Dyscyplinarnej mają prawo do specjalnego dodatku w wysokości 40% ich wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie. W uzasadnieniu do

⁶³ Zob. *op. cit.*, przypis 26, pkt 26 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „[w]yroki w sprawach dyscyplinarnych sędziów muszą zawierać uzasadnienie”. Zob. też np. w przypadku postanowienia o odpowiedzialności dyscyplinarnej podjętego przez Radę Adwokacką, ECHR [ETPC], *H. v. Belgium* [H. przeciwko Belgii] (skarga nr 8950/80, wyrok z dnia 30 listopada 1987 r.), pkt 53, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57501>>.

⁶⁴ Zob. np. ECHR [ETPC], *Driza v. Albania* [Driza przeciwko Albanii] (skarga nr 33771/02, wyrok z dnia 13 listopada 2007 r.), pkt 78–83, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83245>>; oraz *Peruš v. Slovenia* [Peruš przeciwko Słowenii] (skarga 35016/05, wyrok z dnia 27 września 2012), pkt 38–39, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113520>>, gdzie ci sami sędziowie brali udział w różnych etapach sprawy cywilnej.

⁶⁵ Zob. np. ECHR [ETPC], *Feldbrugge v. the Netherlands* [Feldbrugge przeciwko Niderlandom] (skarga nr 8562/79, wyrok z dnia 29 maja 1986 r.), pkt 44, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57486>>.

⁶⁶ Zob. w celach informacyjnych ECHR [ETPC], *Werner v. Austria* [Werner przeciwko Austrii] (skarga nr 21835/93, wyrok z dnia 24 listopada 1997 r.), pkt 63, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58114>>.

Projekt Ustawy stwierdza się, że wyższe wynagrodzenie sędziów Izby Dyscyplinarnej jest uzasadnione ze względu na zakres i doniosłość wykonywanych przez nich czynności, jak również szczególne ograniczenia uniemożliwiające im podejmowanie innego zajęcia lub sposobu zarobkowania podczas zasiadania w Izbie Dyscyplinarnej, chyba że wyrazi na to zgodę Minister Sprawiedliwości (art. 37 ust. 11). W tym kontekście nie jest jasne, dlaczego w przypadku sędziów Izby Dyscyplinarnej zastosowanie powinny mieć ściślejsze ograniczenia niż w przypadku innych sędziów Sądu Najwyższego.

62. Poziom wynagrodzenia sędziów powinien być zagwarantowany prawem oraz proporcjonalny do ich odpowiedzialności i zakresu obowiązków, nie zaś być kształtowany uznaniowo⁶⁷. W opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich wszyscy sędziowie na tym samym poziomie hierarchii powinni otrzymywać takie same wynagrodzenie, z zastrzeżeniem specjalnego dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie specjalnych obowiązków lub dodatkowe obciążenia (np. dyżury nocne)⁶⁸. Dlatego też jakiegokolwiek dodatkowe wynagrodzenie przyznawane wyłącznie w związku z tym, że sędzia zasiada w Izbie Dyscyplinarnej, nie jest uzasadnione, gdyż charakter wykonywanego zawodu i wykonywane obowiązki wydają się być takie same w przypadku wszystkich sędziów Sądu Najwyższego⁶⁹. Ponadto fakt, że Minister Sprawiedliwości dysponuje pełną swobodą w wyznaczaniu sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej (następnie zatwierdzanych przez Prezydenta), którym przysługuje prawo do wyższego wynagrodzenia, wiąże się z pewnymi problemami, co wskazano w podsekcjach 5.1 i 5.2 poniżej. Taki nowy system wynagradzania mógłby skutkować powstaniem pewnych napięć, stwarzając tym samym zagrożenie, że niektórzy sędziowie Sądu Najwyższego (oraz sędziowie innych sądów) będą dokładać wszelkich starań, aby zostać wyznaczeni lub przeniesieni do Izby Dyscyplinarnej, oraz uzyskać wyższe wynagrodzenie, potencjalnie narażając na szwank swoją niezawisłość sędziowską⁷⁰. Jeśli wyznaczenie do Izby Dyscyplinarnej miałyby być uznane za pewną formę awansu, wtedy powinno ono podlegać takim samym ścisłym wymaganiom, jak mianowanie, czyli powinno być oparte o obiektywne, uprzednio ustanowione i jasno zdefiniowane kryteria, a także powinno następować po wyborze dokonany przez niezależny organ (zob. par. 79 powyżej). **W oparciu o powyższe, autorzy projektu powinni usunąć z Projektu Ustawy art. 41 ust. 7.**

5. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku wszystkich dotychczasowych sędziów Sądu Najwyższego, procedury pozostawiania ich w stanie czynnym i powoływania nowych sędziów Sądu Najwyższego

63. Zgodnie z art. 87 Projektu Ustawy w dniu jej wejścia w życie sędziowie Sądu Najwyższego powołani zgodnie z wcześniejszymi przepisami przechodzą w stan

⁶⁷ *Op. cit.*, przypis 19, pkt 54 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); oraz *op. cit.*, przypis 21, pkt 51 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezawisłości wymiaru sprawiedliwości”).

⁶⁸ CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 15 on the Specialisation of Judges* [„Opinia nr 15 w sprawie specjalizacji sędziów”] z 13 listopada 2012 r., pkt 56–57, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2004049&Site=COE&direct=true>>.

⁶⁹ *Ibidem*, pkt 57, w odniesieniu do różnicowania poziomów wynagrodzenia sędziów wyłącznie ze względu na ich specjalizację.

⁷⁰ Zob. na przykład dla porównania (choć dotyczy to różnego wieku emerytalnego mającego zastosowanie do sędziów Sądu Najwyższego i sądów wyspecjalizowanych) Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on Proposals Amending the Draft Law on the Amendments to the Constitution to Strengthen the Independence of Judges of Ukraine* [„Opinia dotycząca propozycji zmian do projektu ustawy o zmianach konstytucji mających wzmocnić niezależność sędziów (Ukraina)”], nr CDL-AD(2013)034 z 10 grudnia 2013 r., pkt 30, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)034-e)>.

spoczynku. Nie dotyczy to sędziów, których pozostanie w stanie czynnym zostało zatwierdzone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i po wydaniu przez Krajową Radę Sądownictwa niewiążącej opinii (art. 88). Kryteria uwzględniane przez Ministra podczas tej procedury określono w art. 88 ust. 1 Projektu Ustawy, tj. konieczność wdrożenia zmian organizacyjnych w Sądzie Najwyższym przewidzianych w Projekcie Ustawy i zachowanie ciągłości jego prac. Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny wskazuje także Izbę Sądu Najwyższego, w której dany sędzia będzie wykonywać swoje obowiązki, mając na uwadze dotychczas zajmowane przez sędziego stanowisko i potrzeby orzecznicze Sądu Najwyższego (art. 88 ust. 1).

64. Sędzia Sądu Najwyższego, który został przymusowo przeniesiony w stan spoczynku, zachowuje prawo do uposażenia w wysokości pobieranego przez niego wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego do osiągnięcia wieku 65 lat (art. 89 ust. 1). Może on też wnioskować, aby Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny przeniósł go na stanowisko w sądzie powszechnym, wojskowym lub administracyjnym (art. 89 ust. 2), w którym będzie on mógł używać tytułu „były sędzia Sądu Najwyższego” i będzie uprawniony do wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego. Minister będzie mógł uwzględnić wniosek lub odmówić jego uwzględnienia według własnego uznania, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów (art. 89 ust. 2).
65. W art. 95 Projektu Ustawy ustanowiono specjalną procedurę obsadzania wakatów w Sądzie Najwyższym po przymusowym przeniesieniu w stan spoczynku sędziów, którzy nie zostali wskazani do pozostania na stanowisku przez Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i zatwierdzeni przez Prezydenta (zob. podsekcję 5.2 poniżej).

5.1. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku wszystkich dotychczasowych sędziów Sądu Najwyższego i procedura pozostawiania ich w stanie czynnym w drodze wyjątku

5.1.1 Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku z mocy prawa

66. Ogólnym skutkiem wskazanych powyżej przepisów jest to, że wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego zostają automatycznie przeniesieni w stan spoczynku z mocy prawa w dniu wejścia w życie Ustawy, z wyjątkiem tych, którzy zostali wskazani przez Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i ich pozostanie w stanie czynnym zostało zatwierdzone przez Prezydenta. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia opinię dotyczącą proponowanego pozostawienia niektórych sędziów w stanie czynnym, ale jej stanowisko ma charakter doradczy, a nie decydujący.
67. W tym kontekście należy wskazać, że bezpieczeństwo kadencji i nieusuwalność sędziów stanowią nieodłączną część gwarancji niezawisłości sędziowskiej⁷¹. Sędziowie muszą mieć zagwarantowane powołanie do chwili osiągnięcia wieku przejścia w stan spoczynku lub wygaśnięcia ich kadencji, jeżeli zostali powołani na określoną kadencję⁷². Wyjątki od tej zasady muszą być ograniczone do konkretnych przypadków

⁷¹ *Op. cit.*, przypis 19, pkt 49 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

⁷² *Ibidem*. Zob. też *op. cit.*, przypis 14, zasada 12 („Podstawowe zasady ONZ z 1985 r. dot. Niezależności Sądownictwa”). Zob. też *op. cit.*, przypis 20, pkt 57 i 60 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 z 2001 r. w sprawie standardów dotyczących

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

wyraźnie określonych w prawie. W szczególności decyzje o usuwaniu sędziów nie powinny być podejmowane w pochopny sposób lub w trybie doraźnym. Sędziowie mogą być usuwani tylko w wyjątkowych przypadkach, na przykład w przypadku niezdolności do sprawowania funkcji⁷³, niewłaściwego postępowania czyniącego ich niezdolnymi do wykonywania obowiązków⁷⁴, poważnych uchybień lub niekompetencji⁷⁵ bądź też poważnego naruszenia przepisów dyscyplinarnych lub karnych ustalonego zgodnie z prawem⁷⁶. W celu zapewnienia niezależności sądownictwa wszelkie decyzje w sprawie usuwania ze stanowiska muszą być podejmowane przez niezależny organ lub sąd z zastosowaniem procedur zapewniających wszystkie gwarancje rzetelnego procesu sądowego i dających sędziemu prawo do zaskarżenia orzeczenia oraz wynikających z niego sankcji (zob. też podsekcję 4 dotyczącą postępowań dyscyplinarnych powyżej)⁷⁷. Wcześniejsze przejście w stan spoczynku powinno być możliwe tylko na wniosek danego sędziego lub z przyczyn medycznych⁷⁸, a organ podejmujący decyzje w sprawie przejścia w stan spoczynku nie powinien dysponować żadną uznaniowością w tym zakresie⁷⁹.

68. Bezpieczeństwo kadencji ma również zastosowanie, gdy społeczeństwo domaga się zastąpienia znacznej liczby sędziów w celu zwiększenia uczciwości i efektywności systemu sądowego⁸⁰. Zgodnie z dokumentem *UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”] także w takich przypadkach usunięcie sędziów może mieć miejsce jedynie w przypadku ich niezdolności do sprawowania funkcji lub poważnego uchybienia stwierdzonego z wykorzystaniem rzetelnych procedur⁸¹. Jak wskazały OBWE/ODIHR oraz Komisja Wenecka w stosownych opiniach, nadzwyczajne środki mogą być niezbędne i uzasadnione w wyjątkowych przypadkach w celu zaradzenia korupcji i niekompetencji wśród sędziów, na przykład w przypadku znacznego wpływu politycznego na powoływanie sędziów w poprzednich okresach⁸². Takie przypadki należy jednak uznać

niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”). W Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r. potwierdzono, że zasada ta dotyczy także powołania lub przeniesienia na inne stanowisko lub do innej lokalizacji bez zgody sędziego (z wyjątkiem przypadków reorganizacji sądów lub gdy działania takie mają charakter jedynie tymczasowy). Zob. także *op. cit.*, przypis 24, pkt 19.2 (v) („Dokument Moskiewski OBWE z 1991 r.”), gdzie zawarto konkretne zobowiązanie do zagwarantowania powołania sędziów na czas nieoznaczony.

⁷³ *Ibidem*. Zasada 18 („Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”).

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Op. cit.*, przypis 16, pkt 20 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32”).

⁷⁶ *Op. cit.*, przypis 19, pkt 50 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy”).

⁷⁷ *Op. cit.*, przypis 14, zasady 17–20 („Podstawowe zasady ONZ z 1985 r. dot. Niezależności Sądownictwa”); *op. cit.*, przypis 20, pkt 59–60 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 z 2001 r. w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”); oraz *op. cit.*, przypis 16, pkt 20 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32”).

⁷⁸ *Op. cit.*, przypis 19, pkt 50 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

⁷⁹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 70, pkt 52 („Opinia Komisji Weneckiej z 2013 r. dotycząca propozycji zmian do projektu ustawy o zmianach konstytucji mających wzmocnić niezależność sędziów (Ukraina)”).

⁸⁰ Zob. UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers [Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników], *Leandro Despouy, 2009 Report* [„Leandro Despouy: sprawozdanie z 2009 r.”], dokument ONZ nr A/HRC/11/41 z 24 marca 2009 r., pkt 64, <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/11/41&Lang=E>>, gdzie podkreśla się, że takie usunięcie sędziów ze stanowisk może nastąpić tylko zgodnie z „Podstawowymi zasadami niezależności sądownictwa ONZ”, czyli z powodu ich niezdolności do sprawowania funkcji lub poważnego uchybienia stwierdzonego z wykorzystaniem rzetelnych procedur. Zob. też UN Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-recurrence [Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Wspierania Prawdy, Sprawiedliwości, Wyrównania Krzywd i Gwarancji ich Niepowtórzenia], *Report on Guarantees of Non-Recurrence* [„Sprawozdanie w sprawie gwarancji niepowtórzenia się krzywd”], dokument ONZ nr A/HRC/30/42 z 7 września 2015 r., pkt 55 i 107, <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/30/42>.

⁸¹ *Op. cit.*, przypis 14, zasady 17–20 („Podstawowe zasady ONZ z 1985 r.”).

⁸² OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Opinion on the Law of Ukraine on the Judiciary and Status of Judges* [„Opinia dotycząca ukraińskiej ustawy o sądownictwie i statusie sędziów”] z 30 czerwca 2017 r., pkt 50, <http://legislationline.org/download/action/download/id/7363/file/298_JUD_UKR_30June2017_en.pdf>. Zob. też Venice Commission and the Directorate of Human Rights of the Directorate General of Human Rights and the Rule of Law [Komisja Wenecka i Dyrektoriat Praw Człowieka stanowiący część Dyrektoriatu Praw Człowieka i Praworządności], *Joint Opinion on the Law on the Judiciary and the Status of Judges and Amendments to the Law on the High Council of Justice of Ukraine* [„Wspólna opinia dotycząca ustawy o

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

- za całkowicie wyjątkowe i należy wówczas zastosować wyjątkowo rygorystyczne zabezpieczenia, aby chronić sędziów zdolnych do pełnienia swoich stanowisk⁸³.
69. Ponadto, wykorzystując swoją władzę ustawodawczą w celu zaprojektowania przyszłej organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, parlament powinien powstrzymać się od przyjmowania środków zagrażających bezpieczeństwu kadencji i nieusuwalności sędziów, a tym samym niezależności sądownictwa⁸⁴. Nowa większość parlamentarna i rząd nie powinny kwestionować powołania lub kadencji sędziów, którzy zostali wcześniej powołani we właściwy sposób, zgodnie ze stosownymi zdefiniowanymi uprzednio normami dotyczącymi niezawisłości sądownictwa⁸⁵.
70. W świetle powyższego masowe usuwanie ze stanowisk lub wcześniejsze przenoszenie w stan spoczynku wszystkich sędziów danego sądu jest z natury niezgodne z zasadą bezpieczeństwa kadencji oraz nieusuwalności sędziów. Wyłącznie nadzwyczajne okoliczności związane z reformą sądu, na przykład w przypadku jego zamknięcia lub znaczącego ograniczenia jego właściwości bądź jurysdykcji terytorialnej – co ma miejsce wyjątkowo rzadko w przypadku sądu najwyższego danego kraju – mogą uczynić niektóre stanowiska sędziowskie niepotrzebnymi; nie wydaje się jednak, aby tak było w przypadku przedmiotowego Projektu Ustawy (zob. pkt 74 poniżej). Nawet w tych nadzwyczajnych przypadkach, gdy sąd zostaje zlikwidowany lub poddany znaczącej restrukturyzacji, wszyscy dotychczasowi sędziowie tego sądu powinni co do zasady zostać ponownie powołani do sądu, który go zastępuje (w stosownych przypadkach) lub powołani na inny urząd sędziowski o równoważnym statusie i kadencji; jeżeli taki urząd nie istnieje, dany sędzia powinien otrzymać pełną rekompensatę za usunięcie go z urzędu⁸⁶. Również w takich przypadkach powołanie na inny urząd musi podlegać odwołaniu do niezależnego organu, który zbada zasadność takiego przeniesienia⁸⁷.
71. Niezgodnie z przywołanymi powyżej standardami i dobrymi praktykami w Projekcie Ustawy uznaje się wcześniejsze przejście sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku za zasadę, a ich pozostanie w stanie czynnym lub ponowne powołanie do „zrestrukturyzowanego” Sądu Najwyższego za wyjątek. Podejście to nie jest uzasadnione w świetle przedstawionych powyżej zasad prawa międzynarodowego. Należy w jego miejsce zastosować indywidualne podejście, zgodnie z którym jeżeli liczba stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym rzeczywiście ulega znacznej redukcji w związku z jego restrukturyzacją zapoczątkowaną decyzją lub zaleceniem niezależnego organu sądowego, dotkniętym redukcją sędziom należy zaproponować przeniesienie na stanowiska sędziowskie na najwyższym możliwym poziomie. W każdym przypadku procedura ponownego powołania lub przeniesienia powinna być

sądownictwie i statusie sędziów oraz zmian ustawy o Najwyższej Radzie Sprawiedliwości Ukrainy”], przyjęta przez Komisję Wenecką podczas 102. posiedzenia plenarnego w Wenecji w dniach 20–21 marca 2015 r., nr CDL-AD(2015)007, pkt 72–73, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)007-e)>.

⁸³ *Ibidem*, pkt 74.

⁸⁴ *Op. cit.*, przypis 20, pkt 43 („Opinia nr 18 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) z 2015 r. dotycząca stanowiska sądownictwa i jego związku z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”). Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *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”], nr CDL-AD(2013)007 z dnia 11 marca 2013 r., pkt 71, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)007-e)>.

⁸⁵ *Ibidem*, pkt 44 („Opinia nr 18 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) z 2015 r. dotycząca stanowiska sądownictwa i jego związku z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”).

⁸⁶ Zob. np. *op. cit.*, przypis 15, pkt 16.3 („Działania z 2010 r. na rzecz skutecznego wdrożenia zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”).

⁸⁷ *Op. cit.*, przypis 19, pkt 50 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); oraz *op. cit.*, przypis 29, pkt 3.4 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”).

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

- przejrzysta oraz opierać się na jasnych i obiektywnych kryteriach (zob. podsekcję 5.2 poniżej).
72. W uzasadnieniu Projektu Ustawy masowe usunięcia ze stanowisk motywuje się, powołując się na art. 180 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w którym stanowi się, że „W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”. Jak wskazano w uzasadnieniu, reorganizacja Sądu Najwyższego stanowi jeden z przypadków wymienionych w Konstytucji, które uzasadniają wcześniejsze przeniesienie sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku na mocy art. 87 Projektu Ustawy.
73. Jednak chociaż przeniesienie sędziów lub inne równoważne środki mogą co do zasady być uzasadnione w nadzwyczajnych przypadkach *rzeczywistej* reorganizacji instytucji⁸⁸, zazwyczaj przybiera ona formę zamknięcia sądu bądź ograniczenia jego właściwości lub jurysdykcji terytorialnej w takim stopniu, że zatrudnienie danego sędziego nie jest już możliwe lub uzasadnione⁸⁹. Takie właśnie rozumowanie powinno wynikać z cytowanego artykułu 180 ust. 5 Konstytucji i trudno jest zaakceptować jakiegokolwiek interpretacje, które mogłyby sugerować, że sama Konstytucja upoważnia do masowego wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku lub zwolnienia sędziów Sądu Najwyższego, w szczególności, że ust. 1 tego samego artykułu 180 Konstytucji ustanawia zasadę nieusuwalności sędziów.
74. W obecnej sytuacji nie dochodzi jednak do zamknięcia sądu ani jego całkowitej restrukturyzacji, gdyż Sąd Najwyższy będzie nadal działać, a jego kompetencje oraz całościowy skład nie ulegną zmniejszeniu. Chociaż w Projekcie Ustawy zreorganizowano izby Sądu Najwyższego, w wyjaśnieniu wyraźnie wskazano, że sprawy należące do właściwości Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych mogłyby łatwo zostać podzielone między Izby Prawa Publicznego i Prawa Prywatnego wprowadzone na mocy Projektu Ustawy. Sąd Najwyższy już teraz rozpatruje sprawy dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego w pierwszej i drugiej instancji (art. 53 Ustawy z 2002 r.) oraz sprawy dyscyplinarne przeciwko sędziom sądów powszechnych i sądów wojskowych w drugiej instancji,⁹⁰ a także prowadzi rozprawy kasacyjne w sprawach dyscyplinarnych przeciwko adwokatom, radcom prawnym, notariuszom i prokuratorom⁹¹. Wskazuje to, że co do zasady zakres prac Sądu Najwyższego pozostanie w znacznej mierze niezmienny, a więc wcześniejsze przejście w stan spoczynku większości lub wszystkich jego sędziów nie wydaje się być konieczne ani uzasadnione. Ponadto zdecydowana większość przepisów Ustawy z 2002 r. pozostaje w Projekcie Ustawy w brzmieniu niezmiennym lub zmienionym jedynie nieznacznie⁹².

⁸⁸ Zob. *op. cit.*, przypis 21, pkt 80 („Lista kontrolna Komisji Weneckiej z 2016 r. dotycząca praworządności”).

⁸⁹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 45, pkt 77 („Opinia Komisji Weneckiej z 2012 r. dotycząca dwóch ustaw o statusie prawnym i wynagrodzeniu sędziów oraz o ustroju i administracji sądów węgierskich”).

⁹⁰ Zob. art. 110 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 39a ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych.

⁹¹ Zob. art. 9 ustawy – Prawo o adwokaturze; art. 62² ustawy o radcach prawnych; art. 63a ustawy – Prawo o notariacie; oraz art. 163 ust. 1 ustawy – Prawo o prokuraturze.

⁹² W szczególności następujące przepisy Ustawy z 2002 r.: art. 2, 4 (6 Projektu Ustawy), 5 (7 ust. 1 Projektu Ustawy), 6 (8 ust. 1 i 3 Projektu Ustawy), 7 (9 Projektu Ustawy), 8 (10 Projektu Ustawy), 9 (11 Projektu Ustawy), 10 (12 ust. 1 Projektu Ustawy), 11 (13 ust. 1 Projektu Ustawy), 14–15 (16–17 Projektu Ustawy), 16 (18 Projektu Ustawy, zmieniony), 17 (19 Projektu Ustawy), 18 (20 Projektu Ustawy, zmieniony), 19 (21 Projektu Ustawy), 20 (22 Projektu Ustawy, zmieniony), 21 (23 Projektu Ustawy), 22 (24 Projektu Ustawy, zmieniony), 26 (27 Projektu Ustawy), 27 (28 Projektu Ustawy zmieniony), 33 (33 Projektu Ustawy, zmieniony), 34–36 (34–36 Projektu Ustawy), 40 ust. 1–2 (39 ust. 1–2 Projektu Ustawy), 42 (41 Projektu Ustawy, zmieniony), 43–44 (42–43 Projektu Ustawy), 45 ust. 1–3 (44 ust. 1–3 Projektu Ustawy), 46 (45 Projektu Ustawy), 48 (47 Projektu Ustawy), 49 ust. 1 i 3 (48 ust. 1 i 4 Projektu Ustawy), 50 (49

75. Ponadto w przypadkach, gdy projektowane zmiany mają wpływ na prawa zapewnione w ustawodawstwie lub też uzasadnione oczekiwania oparte na ustawodawstwie obowiązującym przed wprowadzeniem zmian, jak ma to miejsce w przedmiotowym przypadku, zmiany takie można uzasadnić jedynie istotnymi powodami, w szczególności w sytuacji, gdy stanowią one bezpośrednią ingerencję w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i niezależność sądownictwa⁹³. W uzasadnieniu nie wskazano sytuacji, która byłaby wystarczająco poważna lub pilna, aby uzasadnić potrzebę wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku wszystkich lub większości sędziów Sądu Najwyższego. Tak masowa wymiana sędziów zasiadających w najwyższym sądzie Rzeczypospolitej Polskiej jest krokiem radykalnym i mającym poważne konsekwencje nie tylko dla poszczególnych sędziów, ale też dla ciągłości prac Sądu Najwyższego oraz wiarygodności wymiaru sprawiedliwości jako całości. Ponadto wprowadzanie tak skrajnych środków pod nieobecność istotnych powodów ku temu mogłoby skutkować poważnymi obawami dotyczącymi poszanowania przez władzę wykonawczą i ustawodawczą obecnego składu oraz prac Sądu Najwyższego. Jeżeli pojawi się przekonanie, że dwie pozostałe władze dokonują „przejęcia” najwyższego sądu w Polsce, będzie to mieć poważne konsekwencje dla obiektywnej niezależności tego sądu i może w ostatecznym rozrachunku podważyć zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości⁹⁴.
76. Wreszcie, przedwczesne usunięcie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego mogłoby ustanowić precedens, w rezultacie którego każdy kolejny rząd lub nowy parlament nieaprobujący obecnego składu Sądu Najwyższego mógłby wygasić mandat poszczególnych sędziów i zastąpić ich nowymi⁹⁵. Oprócz tego, że byłoby to niezgodne z zasadami podziału władz i niezależności władzy sądowniczej, groziłoby to ogromnymi napięciami w samym sądownictwie. Taki krok mógłby też zdestabilizować Sąd Najwyższy, odwracając uwagę sędziów od normalnie wykonywanych zadań. Ponadto, jak każdy nadzwyczajny środek, grozi on przejęciem sądownictwa przez siły polityczne sprawujące kontrolę nad tym procesem⁹⁶.
77. **W świetle powyższego art. 87–91 Projektu Ustawy są z natury niezgodne z zasadą bezpieczeństwa kadencji która jest chroniona standardami międzynarodowymi i art. 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem powinny zostać usunięte i nie powinny zostać uwzględnione w żadnej bieżącej lub przyszłej reformie Sądu Najwyższego.**

5.1.2. Warunki i procedura pozostawiania sędziów w stanie czynnym

78. Funkcjonowanie mechanizmu przymusowego przeniesienia w stan spoczynku przewidzianego w Projekcie Ustawy, a także decyzja o tym, kto może pozostać w stanie czynnym, są w pełni zależne od woli Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora

Projektu Ustawy), 55 ust. 4–5 (55 ust. 4–5 Projektu Ustawy), 57 (58 ust. 1 Projektu Ustawy), 61–63 (66–69 Projektu Ustawy, zmieniony), 67–68 (73 i 75 Projektu Ustawy) oraz 69 (76 ust. 1 Projektu Ustawy).

⁹³ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Law on Introducing Amendments and Addenda to the Judicial Code of Armenia* [„Opinia dotycząca projektu ustawy o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do kodeksu sądownictwa w Armenii”], nr CDL-AD(2014)021-e z dnia 16 czerwca 2014 r., pkt 46–54, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)021-e)>.

⁹⁴ Zob. np. *op. cit.*, przypis 38, pkt 95–99 („Wspólna opinia Komisji Weneckiej i DHR-DGI z 2014 r. dotycząca projektowanych zmian ustawy o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”).

⁹⁵ Zob. np. w odniesieniu do całkowitej zmiany składu Rady Sądownictwa *op. cit.*, przypis 84, pkt 72 („Opinia Komisji Weneckiej z 2013 r. dotycząca projektowanych zmian ustawy o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”).

⁹⁶ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Interim Opinion on the Revised Draft Constitutional Amendments on the Judiciary in Albania* [„Wstępna opinia dotycząca poprawionego projektu zmian w konstytucji dotyczących sądownictwa w Albanii”] z 21 grudnia 2015 r., pkt 98, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)045-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e)>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

Generalnego i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. To właśnie Minister proponuje, aby niektórzy sędziowie pozostali w stanie czynnym, a następnie jego propozycje zatwierdza (lub nie) Prezydent.

79. Nawet w wyjątkowej sytuacji, w której sąd zostałby w *rzeczywisty sposób* zreorganizowany, co usprawiedliwiałoby pewne przeniesienia lub ponowne powołania sędziów (zob. pkt 70–73 powyżej), do takich decyzji odpowiednie zastosowanie powinny mieć standardy odnoszące się do powołania i wyboru sędziów. Zgodnie z zaleceniami opracowanymi na szczeblu międzynarodowym wybór sędziów powinien być oparty na obiektywnych, z góry ustalonych i wyraźnie określonych kryteriach⁹⁷ przy jednoczesnym zapewnieniu, aby skład władzy sądowniczej odzwierciedlał skład społeczeństwa jako całości⁹⁸ i był zrównoważony pod względem płci⁹⁹. Ponadto proces wyboru powinien być przejrzysty, a każda odmowa powołania sędziego powinna być uzasadniona. Odrzuceni kandydaci powinni mieć możliwość odwołania się od stosownej decyzji¹⁰⁰, która powinna w pełni podlegać kontroli sądowej, zarówno formalnej, jak i merytorycznej¹⁰¹. Ponadto organ podejmujący takie decyzje powinien co do zasady być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej; w przypadku, gdy władza wykonawcza lub ustawodawcza podejmuje decyzje o wyborze, niezależny organ powinien być uprawniony do wydawania zaleceń, *do których właściwy organ powołujący stosuje się w praktyce*¹⁰². Podobnie organ podejmujący decyzje w sprawie przeniesienia w stan spoczynku nie powinien mieć możliwości działania uznaniowego, lecz powinny nim kierować określone z góry, jasne i obiektywne kryteria¹⁰³.
80. Kryteria kierujące decyzjami Ministra Sprawiedliwości o pozostawieniu sędziów w stanie czynnym są niejasno sformułowane (np. konieczność wdrożenia zmian organizacyjnych w Sądzie Najwyższym przewidzianych w Projekcie Ustawy i zachowanie ciągłości jego prac) i nie zawierają wskazówek co do uwarunkowań, na których ma się opierać wybór sędziów pozostających w stanie czynnym. W ten sposób Minister Sprawiedliwości zyskuje w szerokim zakresie uznaniowe kompetencje, co może skutkować potencjalnie arbitralnym lub motywowanym politycznie działaniem (które może zatwierdzić swoją ostateczną decyzją Prezydent). Ponadto nie wydaje się,

⁹⁷ Zob. np. *op. cit.*, przypis 16, pkt 19 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32 (2007)"); *op. cit.*, przypis 19, pkt 44 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności"); *op. cit.*, przypis 26, pkt 21 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów"); *op. cit.*, przypis 29, pkt 2.1 i 2.2 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r."); *op. cit.*, przypis 20, pkt 5–51 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa").

⁹⁸ *Ibidem*, pkt 24 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów").

⁹⁹ Zob. pkt 190 w ramach celu strategicznego G.1: „Podjęcie działań w celu zapewnienia kobietom równego dostępu do struktur władzy i podejmowania decyzji oraz pełnego udziału w nich", w: Beijing Platform for Action [Pekińska Platforma Działania], rozdział I dokumentu „Report of the Fourth World Conference on Women" [„Sprawozdanie z IV Światowej Konferencji w sprawie Kobiet", Pekin, 4–15 września 1995 r. (nr A/CONF.177/20 i Dodatek 1), <<http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a--20.en>>; OSCE Ministerial Council Decision 7/09 on Women's Participation in Political and Public Life [„Decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 7/09 w sprawie udziału kobiet w życiu politycznym i publicznym"] z 2 grudnia 2009 r., pkt 1, <<http://www.osce.org/mc/40710?download=true>>; zob. też *op. cit.*, przypis 27, pkt 81 i 91 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2011 r. ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników w sprawie płci i sprawowania wymiaru sprawiedliwości").

¹⁰⁰ Zob. *op. cit.*, przypis 19, pkt 48 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności"); *op. cit.*, przypis 26, pkt 23 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów"); *op. cit.*, przypis 20, pkt 50–51 i 91–93 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa"); oraz pkt 17–31 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 z 2001 r. w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów").

¹⁰¹ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary* [„Opinia dotycząca fundamentalnych ustaw o sądownictwie, które zostały zmienione po przyjęciu opinii nr CDL-AD(2012)001 dotyczącej Węgier"], nr CDL-AD(2012)020 z 15 października 2012 r., pkt 56, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)020-e)>.

¹⁰² *Op. cit.*, przypis 19, pkt 46–47 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności").

¹⁰³ Zob. np. *op. cit.*, przypis 70, pkt 52 („Opinia Komisji Weneckiej z 2013 r. dotycząca propozycji zmian do projektu ustawy o zmianach konstytucji mających wzmocnić niezależność sędziów (Ukraina)").

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

aby zapewniono jakiegokolwiek procedury pozwalające odwołać się od wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku, które następuje z mocy prawa (zob. też podsekcje 5.1.3 i 5.3 poniżej), i/lub od decyzji Ministra o niepozostawieniu niektórych sędziów w stanie czynnym.

81. W związku z uwarunkowaniami przedstawionymi powyżej **tak szeroki zakres prerogatyw władzy wykonawczej, które nie są ograniczone przez gwarancje proceduralne, jest z natury niezgodny z niezależnością sądownictwa oraz wymogiem, aby było ono wolne od ingerencji ze strony władzy wykonawczej, a przepisy te powinny zostać usunięte z Projektu Ustawy.**
82. Fakt, że Krajowa Rada Sądownictwa także odgrywa pewną rolę w procesie pozostawiania sędziów w stanie czynnym, nie usuwa tej zależności od władzy wykonawczej na początku procedury. Po pierwsze, nie istnieją jasne kryteria, zgodnie z którymi Krajowa Rada Sądownictwa powinna decydować, czy dany sędzia ma pozostać w stanie czynnym, czy też nie. Po drugie, nawet przy założeniu, że organ ten mógłby zachować niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jego stanowisko nie ma decydującego wpływu na wynik procedury, a końcową decyzję podejmuje wyłącznie Prezydent. Po trzecie, pomimo, że Prezydent złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie przez Sejm zaproponowanych zmian do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa¹⁰⁴, jak wskazano w „Opinii końcowej OBWE/ODIHR z 2017 r.”, zgodnie z rozważanym schematem, władza ustawodawcza i wykonawcza miałyby decydujący wpływ na skład Rady oraz podejmowane przez nią decyzje, co postawiłoby pod znakiem zapytania jej niezależność.¹⁰⁵
83. Wreszcie, odnotowując fakt, że sędziowie Sądu Najwyższego, którzy są przenoszeni na swoje żądanie, zachowują dotychczasowe uposażenie i mogą używać tytułu „były sędzia Sądu Najwyższego”¹⁰⁶, możliwość przeniesienia do innego sądu nie jest ich uprawnieniem. Ich przeniesienie następuje wyłącznie według uznania Ministra Sprawiedliwości w oparciu o niejasne kryteria (art. 89 ust. 2, w którym stanowi się, że Minister powinien mieć na względzie „racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów”). Jest to sprzeczne z powyżej wskazaną zasadą, zgodnie z którą sędziowie powinni zostać ponownie powołani do ewentualnego sądu zastępczego lub powołani na inny urząd sędziowski o równoważnym statusie i kadencji na podstawie decyzji niezależnego organu sądowego (pkt 70-71 powyżej). W Projekcie Ustawy nie wspomniano również o możliwości odwołania się od decyzji Ministra o odmowie przeniesienia. Co do zasady powinna być dostępna pełna sądowa kontrola decyzji o przeniesieniu pod względem zarówno formalnym, jak i merytorycznym¹⁰⁷.
84. W związku z powyższym i zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego każda istotna i *rzeczywista* reorganizacja systemu sądowego rzeczywiście związana z koniecznością likwidacji pewnych stanowisk sędziowskich powinna zostać przeprowadzona w taki sposób, że sędziom, których stanowiska mogą zostać zlikwidowane, powinny zostać zaoferowane w oparciu o jasne kryteria możliwości przeniesienia do sądów w

¹⁰⁴ Dokument jest dostępny pod adresem <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1423_u/\\$file/1423_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1423_u/$file/1423_u.pdf)>.

¹⁰⁵ *Op. cit.*, przypis 4, pkt 12–15 („Opinia końcowa OBWE/ODIHR z 2017 r. dotycząca Krajowej Rady Sądownictwa (Rzeczpospolita Polska)”).

¹⁰⁶ Zob. np. *op. cit.*, przypis 45, pkt 77–78 („Opinia Komisji Weneckiej z 2012 r. dotycząca dwóch ustaw o statusie prawnym i wynagrodzeniu sędziów oraz o ustroju i administracji sądów węgierskich”).

¹⁰⁷ Zob. np. *op. cit.*, przypis 101, pkt 56 („Opinia Komisji Weneckiej z 2012 r. dotycząca zmienionych fundamentalnych ustaw o sądownictwie węgierskim”).

przybliżeniu tego samego rodzaju i instancji (zob. podsekcję 5.1.1 powyżej)¹⁰⁸. W przypadku obecnej reformy, która nie likwiduje Sądu Najwyższego ani nie ogranicza jego kompetencji, dotychczasowi sędziowie Sądu Najwyższego powinni co do zasady zostać ponownie powołani do zreorganizowanego Sądu Najwyższego, a przynajmniej na inne stanowisko, na podstawie decyzji lub zalecenia niezależnego organu (zob. pkt 70–71 powyżej).

5.1.3. Brak możliwości odwołania się od wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku i innych odnośnych decyzji

85. W art. 71 ust. 3 ustawy – Prawo o organizacji sądów powszechnych stwierdza się, że w przypadku reorganizacji sądów sędzia może zostać przeniesiony w stan spoczynku na wniosek Ministra Sprawiedliwości, jeżeli sędzia ten nie zostaje przeniesiony do innego sądu. Decyzję w tej sprawie podejmuje jednak Krajowa Rada Sądownictwa (art. 73 ust. 1); od decyzji tej można się odwołać do Sądu Najwyższego (art. 73 ust. 2). W przepisach przejściowych Projektu Ustawy wprowadzono całkowicie odrębną procedurę, bez możliwości decydującej interwencji niezależnego organu ani możliwości odwołania się od decyzji dotyczącej wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku.
86. Ogólnie rzecz biorąc, odnotowując fakt, że sędziowie Sądu Najwyższego nie utracą statusu sędziego, wcześniejsze przeniesienie w stan spoczynku lub przeniesienie do innych sądów powinno następować na podobnych zasadach i z zachowaniem podobnych gwarancji, jak w przypadku usunięcia ze stanowiska¹⁰⁹. Zasady te wymagają wyraźnych i przejrzystych procedur oraz zabezpieczeń opartych na jasnych i obiektywnych kryteriach¹¹⁰ w celu wykluczenia wszelkiego ryzyka wpływu politycznego oraz upewnienia się, że taki środek jest rzeczywiście niezbędny i uzasadniony. Oznacza to, że decyzja dotycząca wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku niektórych sędziów powinna zostać podjęta przez niezależny organ oraz podlegać pełnej kontroli sądowej zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym¹¹¹. Wydaje się, że w Projekcie Ustawy nie przewidziano takich zabezpieczeń.
87. Z powyższych względów **przepisy dotyczące niezwłocznego wcześniejszego przeniesienia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku oraz procedury dotyczące ich pozostania w stanie czynnym lub przeniesienia (art. 87 i 88) powinny zostać całkowicie usunięte, gdyż są one niezgodne z międzynarodowymi standardami niezależności sądownictwa.**

¹⁰⁸ Zob. International Bar Association [Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawników], Minimum Standards of Judicial Independence [„Minimalne Standardy Niezależności Sądów”] (1982), pkt 20, <https://www.ibanet.org/Publications/publications_IBA_guides_and_free_materials.aspx>, gdzie w szczególności stwierdza się: „[r]eorganizacja sądów na mocy ustaw nie może mieć wpływu na sędziów pełniących obowiązki w tych sądach, z wyjątkiem przeniesienia do innego sądu o tym samym statusie”. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Laws on Judges and on the Organisation of Courts of the Republic of Serbia* [„Opinia dotycząca projektów ustaw o sędziach oraz o ustroju sądów w Republice Serbii”], nr CDL-AD(2008)007 z 19 marca 2008 r., pkt 23, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)007-e)>; oraz *op. cit.*, przypis 52, pkt 58 („Opinia Komisji Weneckiej z 2014 r. dotycząca projektów ustaw o sądach, o prawach i obowiązkach sędziów oraz o Radzie Sądownictwa Czarnogóry”).

¹⁰⁹ Zob. np. CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 19 on the Role of Court Presidents* [„Opinia nr 19 dotycząca roli prezesów sądów”] z 10 listopada 2016 r., pkt 44–48, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2016\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2016)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)>.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 101, pkt 56 („Opinia Komisji Weneckiej z 2012 r. dotycząca zmienionych fundamentalnych ustaw o sądownictwie węgierskim”).

5.2. Powołanie nowych sędziów Sądu Najwyższego po przymusowym przeniesieniu w stan spoczynku dotychczasowych

88. W odniesieniu do powołania nowych sędziów Sądu Najwyższego w Projekcie Ustawy stwierdza się, że Minister Sprawiedliwości obwieszcza w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” liczbę wolnych stanowisk sędziowskich przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego (art. 95 ust. 1). W odniesieniu do każdego nieobsadzonego stanowiska w Sądzie Najwyższym Minister Sprawiedliwości może w ciągu 14 dni przedstawić jednego kandydata (art. 95 ust. 2). Kandydaci muszą spełnić ogólne wymogi kwalifikacyjne wobec sędziów Sądu Najwyższego, o których mowa w art. 24 Projektu Ustawy¹¹², *ale już nie warunki określone w art. 25 ust. 2 i 3 mających ogólne zastosowanie do wszystkich powołań sędziów Sądu Najwyższego. Zgodnie z tym drugim przepisem każdy, kto spełnia wymogi kwalifikacyjne, może zgłosić swoją kandydaturę po obwieszczeniu w „Monitorze Polskim” wraz z informacją z Krajowego Rejestru Karnego o kandydacie oraz zaświadczeniem stwierdzającym, że jest on zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego. Kandydaci Ministra podlegają obowiązkowej ocenie przez Krajową Radę Sądownictwa i są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady (art. 95 ust. 3). Kandydatury Ministra muszą zostać rozpatrzone przez Krajową Radę Sądownictwa w ciągu 14 dni, ale jeżeli Rada nie złoży do Prezydenta wniosku o ich powołanie w tym terminie, wystarczająca będzie pozytywna ocena kandydata przez Pierwsze lub Drugie Zgromadzenie Rady¹¹³ (art. 95 ust. 4). Jeżeli wakaty nie zostaną objęte przez kandydatów Ministra, wówczas swoją kandydaturę może zgłosić każda osoba spełniająca warunki do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego (art. 95 ust. 6).*
89. W celu ustalenia, czy dany sąd (tutaj Sąd Najwyższy) może być uznany za „niezależny” (w szczególności od władzy wykonawczej i stron postępowania), należy wziąć pod uwagę różne elementy. Wśród tych elementów jest sposób powoływania sędziów i określania ich kadencji, istnienie gwarancji ochrony przed naciskami z zewnątrz, a także pytanie, czy dany organ funkcjonuje w sposób niezależny¹¹⁴.
90. W regionie OBWE funkcjonują różne systemy powoływania sędziów. Ogólnie rzecz biorąc, powoływanie sędziów przez władzę wykonawczą nie budzi zastrzeżeń samo w sobie pod warunkiem, że takie powołania są oparte na obiektywnych kryteriach i że obecne są wystarczające gwarancje oraz zabezpieczenia, aby zapewnić podejmowanie takich decyzji wyłącznie na podstawie ustalonych kryteriów, nie zaś z innych motywów.

¹¹² tj. kandydaci muszą posiadać (wyłącznie) obywatelstwo polskie oraz korzystać z pełni praw cywilnych i publicznych; być osobami nieskazitelnego charakteru; ukończyć wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskać tytuł magistra lub zagraniczny uznawany w Polsce; wyróżniać się wysokim poziomem wiedzy prawniczej; być zdolni, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego; mieć co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego lub w innym zawodzie prawniczym lub inne równoważne doświadczenie określone w art. 24 ust. 1 pkt 6; nie mogli pełnić służby zawodowej, pracować, ani być współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej. W art. 24 ust. 4 stwierdza się również, że osoba, która ukończyła 65 rok życia, może ubiegać się o stanowisko sędziego Sądu Najwyższego po uzyskaniu zgody Ministra Sprawiedliwości.

¹¹³ Zgodnie z oczekującym na uchwalenie projektem zmian do ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa Pierwsze Zgromadzenie składałoby się z Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoby wyznaczonej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, czterech posłów i dwóch senatorów, czyli głównie przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej (ośmiu na dziesięć), natomiast Drugie Zgromadzenie składałoby się z 15 sędziów (wybranych przez Sejm zgodnie z procedurą określoną w projektowanych zmianach).

¹¹⁴ Zob. *op. cit.*, przypis 60, pkt 93 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2014 r. dotyczące odpowiedzialności sędziów”); oraz np. ECHR [ETPC] *Findlay v. the United Kingdom* [„Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu”] (skarga nr 22107/93, wyrok z dnia 25 lutego 1997 r.), pkt 73, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-58016>>; oraz *Brudnicka and Others v. Poland* [„Brudnicka i inni przeciwko Polsce”] (skarga nr 54723/00, wyrok z dnia 3 marca 2005 r.), pkt 38, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-78989>>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

91. W odniesieniu do powoływania sędziów w zaleceniach opracowanych na poziomie regionalnym podkreśla się, że nadmiernego wpływu politycznego na proces powoływania można uniknąć, jeżeli organy odpowiedzialne za wybór i przebieg kariery sędziów są niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej, np. jeżeli takie decyzje są podejmowane przez niezależne rady sądownictwa lub inne organy, w których przynajmniej połowę członków stanowią sędziowie powoływani przez innych sędziów¹¹⁵. Celem takich rozwiązań jest zapewnienie, aby sędziowie byli wybierani na podstawie zasług poszczególnych kandydatów, a nie w oparciu o względy polityczne¹¹⁶. Ponadto jeżeli w ustawodawstwie przewidziano, że rząd i/lub władza ustawodawcza podejmują decyzje dotyczące wyboru i przebiegu kariery sędziów, w Rekomendacji CM/Rec(2010)12 stwierdza się: „niezależny i właściwy organ wewnątrz władzy sądowniczej [...] powinien być upoważniony do wydawania rekomendacji, *których nominujący sędziów podmiot musi przestrzegać*” [podkreślenie dodano]¹¹⁷. Dowodzi to, że co do zasady decydującą rolę w procedurach powoływania sędziów powinna odgrywać władza sądownicza. Ponadto kryteria, na podstawie których podejmowane są decyzje dotyczące kariery sędziowskiej, powinny być obiektywne, a zarazem z góry ustalone w ustawie w celu zapewnienia, aby decyzje te miały charakter merytoryczny i uwzględniały kwalifikacje, umiejętności oraz potrzeby orzecznicze¹¹⁸.
92. Ogólnie rzecz biorąc, art. 95 Projektu Ustawy nie nakłada na Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego obowiązku działania zgodnie z procesem rekrutacyjnym oraz dokonania oceny zdolności do sprawowania urzędu mającej normalnie zastosowanie do sędziów Sądu Najwyższego (art. 179 Konstytucji¹¹⁹ oraz art. 21–24 Ustawy z 2002 r.). Minister ma pełną swobodę we wskazywaniu wstępnych kandydatów pod warunkiem spełnienia przez nich pewnej liczby konkretnych wymagań określonych w art. 24 Projektu Ustawy i może zaproponować Krajowej Radzie Sądownictwa tylko jednego kandydata na każde stanowisko. Rola Krajowej Rady Sądownictwa jest dość marginalna, gdyż może ona jedynie oceniać ograniczony zestaw kandydatur zaproponowanych przez Ministra Sprawiedliwości, nie może natomiast wybierać spośród większej liczby kandydatów spełniających warunki do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.
93. Szerokie dyskrecyjne uprawnienia przyznane Ministrowi Sprawiedliwości/Prokuratorowi Generalnemu w tym zakresie dodatkowo powiększa art. 95 Projektu Ustawy, w którym kandydatów Ministra zwolniono z konieczności

¹¹⁵ Zob. np. *op. cit.*, przypis 19, pkt 46 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”), gdzie stwierdza się: „[o]rgan podejmujący decyzje o nominacji powinien być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej”; *op. cit.*, przypis 26, pkt 8 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „oprócz znacznej liczby członków wywodzących się z sądownictwa [...] skład [ciał decydujących o wyborze sędziów] musi zapewniać, aby względy polityczne nie przeważały nad kwalifikacjami kandydata do urzędu sędziowskiego”; *op. cit.*, przypis 29, pkt 1.3 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „[w] odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej wyboru, zatrudnienia, powołania, przebiegu kariery lub złożenia sędziogo z urzędu, w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerzą reprezentację władzy sądowniczej”; oraz *op. cit.*, przypis 20, pkt 48 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), gdzie stwierdza się: „[d]la utrzymania niezależności władzy sądowniczej konieczne jest mianowanie i awansowanie sędziów w sposób niezależny i nie przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą, lecz najlepiej przez Radę Sądownictwa”. Zob. też *op. cit.*, przypis 21, pkt 25 i 32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”).

¹¹⁶ Zob. *ibidem*, pkt 51 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); pkt 44 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); oraz pkt 8 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

¹¹⁷ *Ibidem*, pkt 47 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

¹¹⁸ *Ibidem*, pkt 44 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

¹¹⁹ Artykuł 179 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

- przestrzegania art. 25 ust. 2–3, co oznacza, że nie muszą oni przedstawiać informacji z Krajowego Rejestru Karnego ani świadectwa zdrowia potwierdzającego ich zdolność do sprawowania urzędu.
94. Ponadto proces powoływania sędziów w oparciu o nominacje ministerialne nie spełnia międzynarodowych zaleceń, w których sugeruje się, że o wakujące stanowiska sędziowskie powinny móc ubiegać się *wszystkie osoby spełniające warunki*¹²⁰.
95. Ponadto daleko idące zaangażowanie Ministra i Prezydenta w procedurę powołania (mają oni decydujący wpływ na ostateczny skład Sądu Najwyższego) oznacza nadmierny wpływ władzy wykonawczej na ten proces i może naruszać niezależność oraz bezstronność Sądu Najwyższego (i jego powołanych sędziów)¹²¹. Zaufanie publiczne może zostać podważone tym bardziej, że w Projekcie Ustawy przewidziano specjalny proces powoływania sędziów po wcześniejszym przeniesieniu w stan spoczynku dotychczasowych, pomijając normalny proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego. Daje to władzy wykonawczej możliwość wywierania bezpośredniego wpływu na skład Sądu Najwyższego po przymusowym przeniesieniu sędziów w stan spoczynku (normalny proces powoływania będzie – w zmodyfikowanej formie – dotyczył przyszłych powołań).
96. Ingerencja Krajowej Rady Sądownictwa, której niezależność można zresztą także kwestionować, jak wskazano w pkt 82 powyżej, nie jest w żadnym wypadku decydująca w tym procesie. W istocie zgodnie z nowymi procedurami ustanowionymi w art. 95 ust. 4 w przypadku opóźnienia w podjęciu przez nią decyzji tylko jedno z dwóch Zgromadzeń Rady musi przyjąć uchwałę o wydaniu pozytywnej oceny kandydata zaproponowanego przez Ministra Sprawiedliwości, co oznacza, że decyzja taka mogłaby potencjalnie zostać podjęta przez samo Pierwsze Zgromadzenie, tj. organ złożony głównie z przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej (ośmiu na dziesięciu)¹²².
97. Nawet gdyby niezależność Rady została zapewniona, w art. 95 Projektu Ustawy nie wskazano, czy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej byłby związany wynikami oceny dokonanej przez Krajową Radę Sądownictwa. W dokumencie „Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów” wskazano, że w przypadku, gdy ostateczne powołanie sędziego leży w gestii prezydenta państwa, jego uprawnienia w zakresie powoływania powinny ograniczać się do kandydatów wskazanych przez organ dokonujący selekcji (np. radę sądownictwa lub inny niezależny organ), a decyzja o odmowie powołania kandydata musi być uzasadniona i oparta jedynie na przesłankach proceduralnych¹²³. *Jak wskazała Komisja Wenecka: „[d]opóki prezydent jest związany propozycją przedstawioną przez niezależną radę sądownictwa*

¹²⁰ Zob. np. *op. cit.*, przypis 15, pkt 12.3 („Działania z 2010 r. na rzecz skutecznego wdrożenia zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”). Zob. też dokument *Cape Town Principles on the Role of Independent Commissions in the Selection and Appointment of Judges* („Zasady z Kapsztadu dotyczące roli niezależnych komisji w wyborze i powoływaniu sędziów”) (luty 2016 r.), który jest wynikiem międzynarodowego projektu badawczego kierowanego przez profesora Hugh Cordera z Uniwersytetu w Kapsztadzie we współpracy z Centrum ds. Praworządności im. Bingham Brytyjskiego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Porównawczego, Zasada 10, <<https://www.biicl.org/bingham-centre/projects/capetownprinciples>>.

¹²¹ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein* [„Opinia dotycząca zmian Konstytucji Liechtensteinu zaproponowanych przez ród książęcy Liechtensteinów”], nr CDL-AD(2002)032 z dnia 16 grudnia 2002 r., pkt 29–30, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)032-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)032-e.aspx)>.

¹²² *Op. cit.*, przypis 4, pkt 60 i 70 („Opinia końcowa OBWE/ODIHR z 2017 r. dotycząca Krajowej Rady Sądownictwa (Rzeczpospolita Polska)”).

¹²³ *Op. cit.*, przypis 26, pkt 23 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

[...], powołanie przez prezydenta nie wydaje się problematyczne”¹²⁴. W związku z obecnym brzmieniem Projektu Ustawy nie można wykluczyć możliwości podjęcia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej decyzji o niezastosowaniu się do decyzji Rady.

98. W związku z tym powyższy proces powoływania daje władzy wykonawczej, za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego oraz potencjalnie Prezydenta Rzeczypospolitej – a także władzy ustawodawczej, za pośrednictwem Pierwszego Zgromadzenia Krajowej Rady Sądownictwa – decydujący głos w sprawie powołania sędziów mających zastąpić tych sędziów, którzy zostaliby przymusowo przeniesieni w stan spoczynku. Z kolei w art. 24 Ustawy z 2002 r. wskazano, że Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego odgrywa ważną rolę w procesie wyboru sędziów, w tym dokonuje oceny kandydatów oraz przesyła Krajowej Radzie Sądownictwa krótką listę dwóch rekomendowanych kandydatów na każde wolne stanowisko.
99. Ponadto czas przewidziany zarówno w odniesieniu do kandydatur Ministra, jak i procesu selekcji po przedłożeniu wniosków dotyczących pozostałych stanowisk jest bardzo krótki. Jest to sprzeczne z zaleceniami opracowanymi na poziomie regionalnym i międzynarodowym, w których stwierdza się, że należy zapewnić odpowiedni czas na ocenę kandydatów¹²⁵. Natomiast Krajowa Rada Sądownictwa ma obowiązek dokonać oceny kandydatów w ciągu 14 dni od wskazania ich przez Ministra. Tak krótki okres w połączeniu z potencjalnie dużą liczbą kandydatów do oceny nie sprzyja obiektywnej ocenie kwalifikacji sędziowskich przedstawionych kandydatów. Ponadto sam charakter przedmiotowej procedury nie uzasadnia tak pospiesznego procedowania; pilna potrzeba wynika w tym przypadku z przymusowego przeniesienia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, które ma nastąpić po wejściu w życie Ustawy i które OBWE/ODIHR zaleca ponownie rozważyć w całości (zob. pkt 87 powyżej).
100. W świetle powyższego, **dając Ministrowi Sprawiedliwości, pełniącemu także rolę Prokuratora Generalnego, możliwość w pełni uznaniowego wskazywania nowych kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego bez udziału niezależnego organu, którego decyzje miałyby decydujący wpływ na proces ich powoływania, art. 95 jest niezgodny z wspomnianymi powyżej międzynarodowymi zasadami dotyczącymi powoływania sędziów**. Stawia pod znakiem zapytania niezależność Sądu Najwyższego, jak też podważać zaufanie społeczne do tego sądu i jego sędziów oraz sądownictwa ogólnie.

5.3. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz powołanie jego następcy

101. W odniesieniu do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w art. 10 Ustawy z 2002 r. stwierdza się: „Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletnią kadencję spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym”. Taki sam zapis znajduje się w art. 183 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 1 Ustawy z 2002 r. w skład Kolegium Sądu Najwyższego wchodzi Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego,

¹²⁴ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges* [„Zestawienie opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej dotyczących sądów i sędziów”] z dnia 5 marca 2015 r., strona 13, <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29001-e>>..

¹²⁵ *Op. cit.*, przypis 120, Zasady 9–11 („Zasady z Kapsztadu z 2016 r. dotyczące roli niezależnych komisji w wyborze i powoływaniu sędziów”).

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

Prezesa Sądu Najwyższego oraz sędziowie Sądu Najwyższego wybrani przez zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego na okres trzech lat. Przepisy art. 88 Projektu Ustawy budzą też pewne zastrzeżenia dotyczące wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a także członków Kolegium Sądu Najwyższego.

102. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich wskazuje, że gdy prezesi sądów są powoływani na czas określony, powinni sprawować swoją funkcję przez całą kadencję¹²⁶. Ich wcześniejsze usunięcie może nastąpić jedynie z zastosowaniem wyraźnych i przejrzystych procedur oraz zabezpieczeń opartych na jasnych i obiektywnych kryteriach¹²⁷ w celu wykluczenia wszelkiego ryzyka nadmiernego wpływu politycznego. Ponadto Komisja Wenecka, oceniając przepisy przewidujące automatyczne zakończenie kadencji prezesa sądu po uchwaleniu ustawy, uznała te przepisy za problematyczne i zaleciła ich usunięcie¹²⁸.
103. Jak zauważył Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, gdyby państwu przysługiwało prawo do zakończenia kadencji „niezależnego” organu przed jej pierwotnie przewidzianym zakończeniem bez poszanowania zasad i gwarancji ustanowionych we właściwych przepisach, „zagrożenie tego rodzaju skróceniem kadencji ciężące na owym organie podczas wykonywania jego funkcji mogłoby prowadzić do pewnego rodzaju posłuszeństwa względem władzy politycznej, niezgodnego ze wskazanym wymogiem niezależności [...] nawet wówczas, gdy skrócona kadencja wynika z przekształcenia lub ze zmiany modelu”¹²⁹. Oznacza to, że nawet jeżeli przyjęcie nowego ustawodawstwa lub zmian istniejącego modelu instytucjonalnego jest uzasadnione, niezależność wspomnianego organu nie powinna być naruszana, co pociąga za sobą obowiązek umożliwienia przedmiotowemu organowi dokończenia jego kadencji¹³⁰.
104. ETPC wyraźnie także wskazywał, że osoby sprawujące urząd/należące do kierownictwa sądów, a więc na stanowiskach podobnych charakterem do stanowisk Prezesa Sądu Najwyższego, mają w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC prawo do sprawowania urzędu do chwili wygaśnięcia ich mandatów lub upływu ich kadencji¹³¹. W przypadkach, gdy kadencje tych osób sprawujących urząd/należących do kierownictwa sądów były przedterminowo wygaszane ze względu na przyjęcie nowego ustawodawstwa, Trybunał stwierdzał, że stanowi to naruszenie art. 6 EKPC, gdyż odpowiednia decyzja o wygaszeniu kadencji nie podlegała weryfikacji przez krajowy sąd powszechny lub inny krajowy organ sprawujący władzę sądowniczą¹³². Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i członkowie Kolegium Sądu Najwyższego nie wydają się mieć możliwości indywidualnego odwołania od takiego wygaszenia kadencji do żadnego organu krajowego sprawującego władzę sądowniczą, zważywszy, że ich indywidualne skargi nie dotyczyłyby ostatecznego orzeczenia wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej, co jest wymogiem określonym w art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Należy również rozumieć, że nie mieliby oni możliwości odwołania do sądów

¹²⁶ *Op. cit.*, przypis 109, pkt 46 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 z 2016 r. dotycząca roli prezesów sądów”).

¹²⁷ *Ibidem*, pkt 46 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 dotycząca roli prezesów sądów”).

¹²⁸ *Op. cit.*, przypis 38, pkt 101 („Wspólna opinia Komisji Weneckiej i DHR-DGI z 2014 r. dotycząca projektowanych zmian ustawy o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”).

¹²⁹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, sprawa C-288/12 z dnia 8 kwietnia 2014 r., pkt 54, <<http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-288/12>>.

¹³⁰ *Ibidem*, pkt 60.

¹³¹ ECHR [ETPC], *Baka v. Hungary* [„Baka przeciwko Węgrom”] (skarga nr 20261/12, wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r.), pkt 107–111, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163113>>.

¹³² *Ibidem*, pkt 120–122.

- powszechnych. Artykuł 88 Projektu Ustawy naruszałby w związku z powyższym art. 6 ust. 1 EKPC w odniesieniu do sytuacji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i członków Kolegium Sądu Najwyższego.
105. Ponadto wcześniejsze przenoszenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w stan spoczynku w ogóle budzi wątpliwości w tych okolicznościach; z uwagi na to, że stanowisko to najwyraźniej będzie nadal obecne w zreorganizowanej strukturze Sądu Najwyższego (zob. podsekcję 5.1.1 powyżej), wcześniejsze przeniesienie w stan spoczynku, zwłaszcza w tym przypadku, nie wydaje się konieczne ani proporcjonalne.
106. W art. 91 Projektu Ustawy stwierdza się, że jeżeli Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego został przeniesiony w stan spoczynku, jego zadania i kompetencje wykonuje sędzia Sądu Najwyższego wskazany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wybór nowego Pierwszego Prezesa nastąpi w ciągu 14 dni od daty objęcia ostatniego wolnego stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.
107. Ogólnie rzecz biorąc, selekcja, powoływanie lub wybór prezesów sądów powinny odbywać się zgodnie z tą samą procedurą, co selekcja i powoływanie innych sędziów. Zwłaszcza w przypadku Prezesów Sądów Najwyższych stosowne procesy powinny w formalny sposób wykluczać jakąkolwiek możliwość wywierania wpływu politycznego¹³³. Aby uniknąć takiego ryzyka, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich zaleca przyjęcie modelu, w którym wybór/selekcja Prezesów Sądów Najwyższych byłyby dokonywane przez sędziów danego Sądu Najwyższego¹³⁴. Wskazane w Projekcie Ustawy organy władzy wykonawczej, takie jak Minister Sprawiedliwości czy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, powinny zostać wyłączone z tego procesu¹³⁵.
108. W świetle powyższego Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz członkowie Kolegium powinni pozostać na stanowiskach do końca swojej kadencji z wyjątkiem przypadku jednoznacznego stwierdzenia naruszenia zasad dyscyplinarnych lub prawa karnego z zachowaniem należytych procedur dyscyplinarnych bądź sądowych.
109. **Ogólnie stopień ingerencji władzy wykonawczej w powołania sędziów Sądu Najwyższego, w tym na najwyższe stanowiska Prezesa i Prezesów izb stanowi zagrożenie dla niezależności sądownictwa w Polsce, a tym samym podważa zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości. Z tego względu art. 87–91, 95 i 96 powinny zostać w całości usunięte z Projektu Ustawy.**

6. Nowe zasady dotyczące statusu i warunków pracy sędziów Sądu Najwyższego pozostających na stanowiskach oraz sędziów przeniesionych w stan spoczynku

6.1. Nowy wiek przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku

110. W art. 31 ust. 1 Projektu Ustawy obniża się wiek obowiązkowego przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku z 70 lat (art. 30 Ustawy z 2002 r.) do 65 lat i umożliwia sędziom będącym kobietami przejście w stan spoczynku z dniem ukończenia

¹³³ *Op. cit.*, przypis 109, pkt 37–40 i 53 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 z 2016 r. dotycząca roli prezesów sądów”).

¹³⁴ *Ibidem*, pkt 53 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 dotycząca roli prezesów sądów”).

¹³⁵ *Ibidem*, pkt 47 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 dotycząca roli prezesów sądów”).

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

60. roku życia. Wydaje się, że odzwierciedla to przepisy niedawno przyjętej ustawy o przywróceniu wieku emerytalnego 60–65 lat, która wejdzie w życie z dniem 1 października 2017 r. i odwraca uchwalone w 2012 r. powszechne podwyższenie wieku emerytalnego do 67 lat zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet.
111. Wstępnym warunkiem złożenia oświadczenia o woli dalszego zajmowania stanowiska jest uzyskanie przez sędziego zaświadczenia stwierdzającego, że jest on zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego (art. 31 ust. 1–2). Oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska oraz zaświadczenie o stanie zdrowia opiniuje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a następnie przekazuje je wraz ze swoją opinią do Ministra Sprawiedliwości, który także wydaje opinię. Na końcu wszystkie dokumenty są przekazywane Krajowej Radzie Sądownictwa, która podejmuje decyzję (art. 31 ust. 3). W przypadku uzyskania zgody Rady okres dalszego zajmowania stanowiska trwa pięć lat, chociaż sędzia może w tym okresie dobrowolnie przejść w stan spoczynku w dowolnym czasie (art. 31 ust. 4). Sędzia, który osiągnął wiek 70 lat, może ponownie złożyć oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska zgodnie z tą samą procedurą; w tym przypadku zgoda może zostać udzielona nie więcej niż dwukrotnie (art. 31 ust. 5).
112. Co do zasady wiek obowiązkowego przejścia w stan spoczynku dla sędziów, którzy mają pod innymi względami zagwarantowane powołanie na czas nieoznaczony, jest zgodny z zasadą niezależności sądów. Komitet Praw Człowieka ONZ zauważa, że prawo do rzetelnego procesu przed niezależnym sądem pociąga za sobą konieczność „odpowiedniego zabezpieczenia przez prawo” wieku przejścia w stan spoczynku¹³⁶. Istotny jest tu jednak poziom, na którym ustala się obowiązkowy wiek przejścia w stan spoczynku, a porównawczy przegląd przepisów obowiązujących w całym regionie OBWE wydaje się sugerować, że w przypadku sędziów Sądu Najwyższego lub innych najwyższych stanowisk sędziowskich ustala się stosunkowo wysoki wiek przejścia w stan spoczynku – około 70 lat¹³⁷. Z drugiej strony problemy z niezależnością sądów mogą pojawić się w sytuacjach, gdy wiek przejścia w stan spoczynku jest niski, a sędziowie w stanie spoczynku mogą zajmować dobrze płatne lub prestiżowe stanowiska, na obsadę których znaczący wpływ ma rząd. Może tutaj chodzić na przykład o wyznaczanie sędziów do przewodniczenia publicznym dochodzeniom lub, w niektórych jurysdykcjach, dalsze orzekanie przez nich wskutek przedłużenia okresu pozostawania w stanie czynnym bądź w zastępstwie za innych sędziów¹³⁸.
113. Jako że wiek 65 lat wskazany w Projekcie Ustawy stanowi obniżenie dotychczasowego wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku (70 lat), jest to *prima facie* ingerencja w powołanie sędziów na czas nieoznaczony (*security of tenure*), a tym samym naruszenie niezależności sądów. W Projekcie Ustawy nie przewidziano żadnych środków przejściowych związanych z wejściem w życie nowego wieku przejścia w stan spoczynku, więc wydaje się on wchodzić w życie ze skutkiem natychmiastowym.

¹³⁶ *Op. cit.*, przypis 16, pkt 19 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32 z 2007 r.”).

¹³⁷ Zob. np. CESifo Group [Grupa złożona z Ośrodka Studiów Ekonomicznych i monachijskiego Towarzystwa Krzewienia Badań Ekonomicznych], *Research on Judge Selection and Terms of Office in the World* [„Analiza sposobów wyboru i kadencji sędziów na świecie”] (2013–2014), <<https://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Public-Sector/Public-Governance-and-Law/Judiciary-System/Judge-selection-in-highest-courts.html>>. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice* [„Zestawienie opinii, sprawozdań i studiów Komisji Weneckiej dotyczących sądownictwa konstytucyjnego”], nr CDL-PI(2015)002 z dnia 1 lipca 2015 r., strony 9–10, <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29002-e>>).

¹³⁸ Geoffrey Robertson QC, *Judicial Independence: Some Recent Problems* [„Niezależność sądów: przegląd niedawnych zagadnień”] (International Bar Association [Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawników] 2014), <<https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=15ACEA39-AEEE-46EF-AB76-1CD18D7571CC>>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

114. Pod tym względem w zatwierdzonym przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów w 1999 r. dokumencie *Universal Charter of the Judge* [„Powszechna Karta Sędziego”] wyraźnie stwierdza się: „[ż]adna zmiana wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku nie może mieć skutku wstecznego”¹³⁹. Ponadto niedawno rozpatrywana przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej sprawa *Komisja Europejska przeciwko Węgrom* dotyczyła powszechnego obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku z 70 do 62 lat w przypadku wszystkich sędziów, prokuratorów i notariuszy¹⁴⁰. Trybunał zauważył, że przedmiotowe przepisy w nagły i znaczący sposób obniżyły wiek obowiązkowego przejścia w stan spoczynku dla tych zawodów bez wprowadzenia środków przejściowych mających chronić uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób¹⁴¹. Stwierdził też, że wspomniany środek poskutkował różnicą w traktowaniu ze względu na wiek, która nie była proporcjonalna do celów¹⁴².
115. Ponadto danie sędziom będącym kobietami możliwości przechodzenia w stan spoczynku w wieku 60 lat (art. 31 ust. 1 Projektu Ustawy) skutkuje odmiennym traktowaniem sędziów kobiet i mężczyzn, co stanowi dyskryminację. W wyroku wydanym przez Wielką Izbę w sprawie *Konstantin Markin przeciwko Rosji*¹⁴³ dotyczącej możliwości skorzystania z trzyletniego urlopu rodzicielskiego przez kobiety służące w siłach zbrojnych ETPC uznał to podejście za niewłaściwe i zauważył, że taka różnica w traktowaniu „najwyraźniej nie miała na celu poprawienia niekorzystnej sytuacji społecznej kobiet ani skorygowania »faktycznej nierówności« między mężczyznami a kobietami”¹⁴⁴. Cytując Trybunał, który w wyroku stwierdził również, że tego rodzaju środki „skutkowały utrwaleniem stereotypów związanych z płcią i [były] niekorzystne zarówno dla kariery zawodowej kobiet, jak i życia rodzinnego mężczyzn” (pkt 141); stwierdził ponadto, że odmienne traktowanie „nie może być uznane za racjonalnie ani obiektywnie uzasadnione”, a tym samym „stanowi ono dyskryminację ze względu na płeć” (pkt 151)¹⁴⁵.
116. Artykuł 31 ust. 1 jest również sprzeczny z art. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych¹⁴⁶ oraz art. 11 CEDAW, w której stwierdza się, że państwa powinny wyeliminować dyskryminację kobiet w dziedzinie zatrudnienia w celu zapewnienia równości kobiet i mężczyzn, w tym równych praw w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i emerytury. Ponadto Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet kilkakrotnie wyrażał zastrzeżenia w związku z wprowadzaniem

¹³⁹ Zob. International Association of Judges [„Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów], *International Charter of the Judge* [„Międzynarodowa Karta Sędziego”] (1999), art. 8, <<http://www.iaj-uim.org/universal-charter-of-the-judges/>>.

¹⁴⁰ *Op. cit.*, przypis 131 (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, sprawa C-286/12 z dnia 6 listopada 2012 r.).

¹⁴¹ *Ibidem*, pkt 68 (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, sprawa C-286/12 z dnia 6 listopada 2012 r.).

¹⁴² *Ibidem*, pkt 65–81 (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, sprawa C-286/12 z dnia 6 listopada 2012 r.).

¹⁴³ ECHR [ETPC], *Konstantin Markin v. Russia* [„Konstantin Markin przeciwko Rosji”] (skarga nr 30078/06, wyrok z dnia 22 marca 2012 r.), <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109868>>.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pkt 141.

¹⁴⁵ *Ibidem*, pkt 139–151.

¹⁴⁶ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych (zwany dalej „MPPGSiK”) przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała MPPGSiK w dniu 18 marca 1977 r. W art. 3 MPPGSiK stwierdza się: „Państwa Strony niniejszego Paktu zobowiązują się zapewnić mężczyznom i kobietom równe prawo do korzystania z wszystkich praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych wymienionych w niniejszym Pakcie”, a w art. 6 stwierdza się: „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo do pracy, które obejmuje prawo każdego człowieka do uzyskania możliwości utrzymania się poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą, oraz podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia tego prawa”.

różnego wieku obowiązkowego przejścia na emeryturę dla mężczyzn i kobiet, odnotowując wpływ takich przepisów na umacnianie stereotypów¹⁴⁷.

117. W świetle powyższego **każda zmiana wieku emerytalnego sędziów powinna mieć zastosowanie wyłącznie do sędziów powoływanych po wejściu Ustawy w życie, nie zaś do sędziów zasiadających już w Sądzie Najwyższym**. Ponadto autorzy projektu **powinni też ponownie rozważyć wcześniejszy wiek dobrowolnego przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego będącymi kobietami, gdyż stwarza on zagrożenie utrwalania i pogłębiania nierówności oraz stereotypów dotyczących kobiet sędziów w porównaniu z mężczyznami**.

6.2. Dalsze zajmowanie stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku

118. Nowy wiek przejścia w stan spoczynku jest obowiązkowy, chyba że dany sędzia złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska, a Krajowa Rada Sądownictwa wyrazi na to zgodę po konsultacji z Ministrem Sprawiedliwości (art. 31 ust. 3 Projektu Ustawy). Zgoda Rady nie wydaje się być udzielana automatycznie, a w Projekcie Ustawy nie określono kryteriów, którymi będzie się ona kierować przy podejmowaniu decyzji.
119. Jak wspomniano w pkt 82 powyżej, niezależność Krajowej Rady Sądownictwa stałaby się wątpliwa, zgodnie ze schematem rozważanym w projekcie zmian ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, który pozostaje nieprzyjęty (zob. pkt 9 powyżej). W związku z tym możliwość dalszego zajmowania stanowiska i nadzieja na uzyskanie zgody może wpływać na postawę sędziego wobec przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej wchodzących w skład Rady w sposób, który może zagrażać jego niezależności, a nawet uczciwości¹⁴⁸.
120. Dodatkowo uznaniowe przedłużanie okresu pozostawania w stanie czynnym w przypadku sędziów w wieku przejścia w stan spoczynku jest powszechnie uznawane za niepożądane, a wyłączenie możliwości takiego przedłużenia/ ponownego powołania jest postrzegane jako zabezpieczenie przed upolitycznieniem sądownictwa¹⁴⁹. Na przykład w sądach międzynarodowych coraz częściej wyłącza się możliwość przedłużania mandatów sędziów, aby nie narażać na niebezpieczeństwo ich niezawisłości¹⁵⁰. Zgodnie

¹⁴⁷ Zob. np. Committee on the Elimination of Discrimination against Women [Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet], *Concluding Observations on the 4th and 5th Periodic Reports of Moldova* [„Uwagi końcowe na temat IV i V sprawozdania okresowego Moldawii”] z dnia 29 listopada 2013 r., pkt 27 i 28 d, <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/MDA/CO/4-5&Lang=En>. Zob. też np. UN Women [podmiot ONZ działający na rzecz równości płci], *Do Our Laws Promote Gender Equality? A Handbook for CEDAW-Based Legal Reviews* [„Czy nasze prawa sprzyjają równości płci? Podręcznik ocen prawnych opartych na CEDAW”], strony 9 i 64, <<http://cedaw-in-action.org/en/2013/04/22/do-our-laws-promote-gender-equality-a-handbook-for-cedaw-based-legal-reviews-2013/>>.

¹⁴⁸ *Op. cit.*, przypis 93, pkt 30–31 („Opinia Komisji Weneckiej z 2014 r. dotycząca kodeksu sądownictwa w Armenii”). Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Law on Judicial Power and Corresponding Constitutional Amendments of Latvia*, [„Opinia dotycząca projektu ustawy o władzy sądowniczej i odpowiednich zmian Konstytucji Łotwy”] nr CDL-AD(2002)026, pkt 57, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2002\)121-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2002)121-e)>.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pkt 30–31 („Opinia Komisji Weneckiej z 2014 r. dotycząca kodeksu sądownictwa w Armenii”).

¹⁵⁰ W swoim opublikowanym w kwietniu 2005 r. w „American Journal of International Law” artykule zatytułowanym *Judicial Independence and Impartiality in International Criminal Tribunals* [„Niezawisłość i bezstronność sędziów w międzynarodowych trybunałach karnych”] Teodor Meron (były prezes Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii) wskazał niebezpieczeństwa nieodłącznie związane z powoływaniem na czas określony, gdzie perspektywa ponownego powołania i ponownego wyboru może skłaniać sędziów do uwzględniania nieistotnych czynników o charakterze pozasądowym, stwierdzając w związku z tym, że „najlepszą ochroną niezależności i bezstronności są niepodlegające przedłużeniu, długie kadencje”. W Statucie stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) zapisano, że sędziowie sprawują urząd przez okres dziewięciu lat i nie mogą zostać ponownie wybrani, chyba że za pierwszym razem zostali wybrani na okres trzech lat (art. 36 Statutu MTK). Od chwili wejścia w życie Protokołu nr 14 do EKPC sędziowie ETPC są wybierani na jedną dziewięcioletnią kadencję, a ich mandat nie może zostać przedłużony, co ma na celu zwiększenie ich niezależności i bezstronności (zob. Explanatory Report to Protocol No. 14 to the ECHR, amending the control system of the Convention Strasbourg [„Raport wyjaśniający do Protokołu nr 14 do EKPC: zmiana systemu kontroli konwencji strasburskiej”] z

z pkt 3.3 Europejskiej Karty Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów powołania sędziowskie na czas określony są dopuszczalne pod warunkiem, że decyzja o tym, czy przedłużyć mandat sędziego, jest podejmowana przez „organ niezależny od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowa zasiadających to sędziowie wybierani przez innych sędziów, zgodnie z zasadami zapewniającymi jak najszerzą reprezentację sędziów”; decyzja ta może też zostać podjęta na wniosek lub rekomendację takiego organu. Jednak zgodnie ze schematem rozważanym w projekcie zmian ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (który pozostaje nieprzyjęty) sędziowie nie będą już dłużej mieli decydującej roli w podejmowaniu decyzji przez Radę¹⁵¹. Zatem procedura przedłużania okresu zajmowania stanowiska przez sędziów Sądu Najwyższego, którzy osiągnęli wiek przejścia w stan spoczynku, nie gwarantuje w wystarczającym stopniu ich niezależności.

121. Wreszcie, nowy mechanizm przedłużenia okresu zajmowania stanowiska może skutkować w przypadku poszczególnych sędziów niewłaściwym wpływem, naciskami i zagrożeniem bądź obawą przed zagrożeniem bezpośredniej lub pośredniej ingerencji ze strony organów biorących udział w procesie przedłużenia, na przykład Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości lub członków Krajowej Rady Sądownictwa, co może naruszać indywidualną niezawisłość sędziego¹⁵². Może on również potencjalnie skutkować rzeczywistym lub postrzeganym konfliktem interesów w przypadku sędziego orzekającego w dowolnym postępowaniu sądowym, w którym uczestniczą organy odgrywające rolę w podejmowaniu decyzji o przedłużeniu, zwłaszcza z uwagi na fakt, że Minister Sprawiedliwości jest w Polsce również Prokuratorem Generalnym.
122. **W związku z tym należy utrzymać obecny obowiązkowy wiek przejścia w stan spoczynku wynoszący 70 lat zarówno dla sędziów mężczyzn, jak i kobiet. Przepisy umożliwiające przedłużenie okresu zajmowania stanowiska powinny zostać usunięte ze względu na potencjalny bezpośredni lub pośredni wpływ bądź ingerencję ze strony organów biorących udział w procesie przedłużenia w stosunku do poszczególnych sędziów, co skutkowałoby naruszeniem niezależności sądów.**

6.3. Ograniczenia dotyczące innych zajęć lub zatrudnienia sędziów Sądu Najwyższego pozostających na stanowiskach oraz sędziów przeniesionych w stan spoczynku

123. W Projekcie Ustawy przekazano Ministrowi Sprawiedliwości funkcje należące uprzednio do kompetencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w tym uprawnienia do udzielenia lub odmowy zgody sędziemu, który chce podjąć inne zatrudnienie lub działalność gospodarczą (art. 37 Projektu Ustawy). Uprawnienie to posiada on także w przypadku sędziów w stanie spoczynku (art. 37 ust. 10 Projektu Ustawy).

dnia 13 maja 2004 r., <<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/194>>, pkt 50, gdzie stwierdza się: „kadencje sędziów zostały zmienione i przedłużone do dziewięciu lat. Sędziowie nie mogą jednak zostać wybrani ponownie. Zmiany te mają na celu zwiększenie ich niezależności i bezstronności, w szczególności w związku ze stosownym życzeniem wyrażonym przez Zgromadzenie Parlamentarne w Rekomendacji 1649 (2004)”.

¹⁵¹ *Op. cit.*, przypis 4, podsekcja 4 („Opinia końcowa OBWE/ODIHR z 2017 r. dotycząca Krajowej Rady Sądownictwa (Rzeczpospolita Polska)”).

¹⁵² *Op. cit.*, przypis 19, pkt 22 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

124. W krajach regionu OBWE powszechnie zakazuje się sędziom sprawującym urząd podejmowania jakiegokolwiek działalności zawodowej lub zarobkowej, chociaż w pewnych przypadkach robi się wyjątek dla działalności dydaktycznej i badawczej.
125. W Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów stwierdza się, że sędziowie „swobodnie wykonują działalność niezwiązaną z pełnieniem urzędu na stanowisku sędziowskim, w tym stanowiącą realizację ich praw obywatelskich” (pkt 4.2). W Karcie stwierdza się dodatkowo, że ta swoboda może zostać ograniczona tylko w takim zakresie, w jakim taka działalność zewnętrzna pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania do sędziego, do jego niezawisłości czy bezstronności lub gdy może mieć negatywny wpływ na terminowe załatwianie powierzonych mu spraw (pkt 4.2)¹⁵³. *Zgodnie z Kartą działalność zarobkowa powinna również wymagać uprzedniej zgody*¹⁵⁴. W dokumencie *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Komentarz do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] sprecyzowano, że sędzia może przyjąć wynagrodzenie, jeżeli jest ono racjonalne i współmierne do wykonywanego zadania oraz pod warunkiem, że taka sytuacja nie prowadzi do konfliktów, a przedmiotowe czynności nie wymagają od sędziego poświęcania znacznej ilości czasu kosztem obowiązków sądowych; ponadto „źródło zapłaty nie może budzić wątpliwości co do niewłaściwego wpływu bądź też co do zdolności lub gotowości sędziego do bezstronnego orzekania w rozpatrywanych przez niego sprawach”¹⁵⁵.
126. W art. 37 ust. 9 wskazano, że sędziowie mogą podejmować wszelkiego rodzaju działalność zarobkową poza stosunkiem pracy i stosunkiem służbowym pod warunkiem, że udzielił na nią zgody Minister Sprawiedliwości. Ponadto Minister może zezwolić na wymiar zajęć dydaktycznych większy od przewidzianego w Projekcie Ustawy. Bezpośredni „przełożeni” sędziego (Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a w przypadku sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej – Prezes tej izby) są jedynie powiadamiani o tym fakcie (choć prawdopodobnie mogliby oni znacznie trafniej ocenić, czy dodatkowa absencja sędziego jest dopuszczalna z punktu widzenia obciążenia sądu sprawami).
127. Jeżeli chodzi o zagadnienia proceduralne, przyznanie takich uprawnień władzy wykonawczej, nie zaś Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego doprowadzi do rzeczywistego lub postrzeganego wpływu władzy wykonawczej na sądowniczą, a tym samym naruszy niezależność sądów. W odniesieniu do wykładów i innych wystąpień publicznych w Projekcie Ustawy nie zawarto żadnych zabezpieczeń, które zapobiegałyby nadużyciu takich uprawnień, np. zakazaniu sędziom wypowiedzi w obronie niezależności sądów. Pod tym względem ETPC uznał, że – zwłaszcza ze względu na rosnące znaczenie przywiązywane do podziału władz oraz znaczenie ochrony niezależności sądownictwa – wszelkie ingerencje w wolność słowa sędziów wymagają ścisłej kontroli¹⁵⁶. ***Dlatego też na to, czy sędzia może podjąć dodatkowe zajęcia, wpływ powinien mieć Prezes Sądu Najwyższego bądź niezależny urząd lub instytucja.***

¹⁵³ *Op. cit.*, przypis 29, pkt 4.2 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”).

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ *Op. cit.*, przypis 37, pkt 182 („Komentarz UNODC z 2007 r. do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”).

¹⁵⁶ ECHR [ETPC], *Harabin v. Slovakia* [„Harabin przeciwko Słowacji”] (skarga nr 62584/00, wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r.), <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-24031>>. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Report on the Freedom of Expression of Judges* [„Sprawozdanie dotyczące wolności słowa sędziów”] nr CDL-AD(2015)018 z dnia 23 czerwca 2015 r., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)018-e)>.

128. Ponadto powyższe przepisy na stałe ograniczają możliwość podejmowania pewnych rodzajów działalności przez sędziów w stanie spoczynku. Ograniczenia takie mogą być nadmierne i mogą zostać uznane za naruszenie prawa sędziego w stanie spoczynku do życia prywatnego przysługującego na mocy art. 8 EKPC. W sprawie *Niemitz przeciwko Niemcom* ETPC wyraźnie stwierdził, że pojęcie „życia prywatnego” powinno obejmować działalność zawodową lub gospodarczą¹⁵⁷. Jeżeli chodzi konkretnie o ograniczenia w prowadzeniu działalności prawniczej, Komisja Wenecka uznała ogólny zakaz za niepotrzebne i nadmierne ograniczenie; wszelkie ograniczenia, takie jak tymczasowe ograniczenie możliwości występowania przez byłego sędziego w roli adwokata przed sądem, w którym wcześniej zasiadał, powinny mieć wąski zakres i być proporcjonalne¹⁵⁸. W oparciu o powyższe należy wskazać, że **ograniczenia dotyczące zajęć lub zatrudnienia sędziów w stanie spoczynku są niejasne i restrykcyjne, a ich zakres należy wyraźnie ograniczyć.**

7. Projektowane zmiany ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 85 Projektu Ustawy)

129. Nowy art. 85 Projektu Ustawy, który wprowadzono w wyniku debaty parlamentarnej w Sejmie, zawiera dalsze zmiany ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (z późniejszymi poprawkami, jeżeli niedawno zainicjowana reforma weszłaby w życie, zob. pkt. 9 powyżej). Zgodnie z tym przepisem przy wyborze sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa wymagana będzie większość 3/5 głosów w Sejmie w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

130. Zmiana progu głosowania w takich przypadkach nie ma wpływu na główne ustalenia i zalecenia zawarte w *Opinii końcowej OBWE/ODIHR z 2017 r.* To właśnie fakt, że zdecydowaną większość członków Krajowej Rady Sądownictwa (21 spośród 25 członków) wybiera parlament, budzi wątpliwości co do rzeczywistej i postrzeganej niezależności Rady¹⁵⁹, gdyż przy wyborze tych członków mogą przeważać względy polityczne (nie wspominając już o tym, że w Radzie mają zasiadać też członkowie parlamentu i rady wykonawczej)¹⁶⁰. Nie zmienia tego fakt, że obecnie kandydatury sędziów mogą zgłaszać Marszałkowi Sejmu stowarzyszenia sędziów i prokuratorów,

¹⁵⁷ ECHR [ETPC], *Niemitz v. Germany* [„Niemitz przeciwko Niemcom”] (skarga nr 13710/88, wyrok z 16 grudnia 1992 r.), pkt 29, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-57887>>.

¹⁵⁸ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Code on Judicial Ethics of the Republic of Tajikistan* [„Opinia dotycząca projektu kodeksu etyki sędziowskiej Republiki Tadżykistanu”] nr CDL-AD(2013)035 z 10 grudnia 2013 r., pkt 67, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)035-e#](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)035-e#)>.

¹⁵⁹ ETPC wyraźnie stwierdził, że przypadki, w których znaczną większość członków rady powołują organy władzy wykonawczej i ustawodawczej, stanowią strukturalne uchybienie zasadzie niezależności (zob. *op. cit.*, przypis 18, pkt 112 i 117, w szczególności pkt 112 „Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie”, wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r.). Zob. też pkt 99 „Sprawozdania GRECO z 2015 r. z czwartej rundy oceny dotyczące przestrzegania zasad zapobiegania korupcji w odniesieniu do posłów, sędziów i prokuratorów w Serbii”; w tym przypadku większość członków rady sądownictwa jest wybierana przez parlament, a GRECO wyraźnie zaleciła zmianę składu Wysokiej Rady Sądownictwa, w szczególności przez wyłączenie Zgromadzenia Narodowego z procedury wyboru jej członków, zapewnienie, aby co najmniej połowę jej członków stanowili sędziowie wybierani przez innych sędziów, a także zniesienie członkostwa z urzędu przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Constitution of Serbia* [„Opinia dotycząca konstytucji Serbii”] przyjęta przez Komisję podczas 70. posiedzenia plenarnego w Wenecji w dniach 17–18 marca 2007 r., pkt 70, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-e)>; oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], pkt 36–37, *Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments regarding the Judiciary of Ukraine* [„Wstępna opinia w sprawie proponowanych zmian konstytucji dotyczących wymiaru sprawiedliwości Ukrainy”], nr CDL-PI(2015)016-e z dnia 24 lipca 2015 r., pkt 36–37, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)016-e)>.

¹⁶⁰ *Op. cit.*, przypis 20, pkt 23 i 32 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); *op. cit.*, przypis 60, pkt 93 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2014 r. dotyczące odpowiedzialności sędziów”); oraz *op. cit.*, przypis 21, pkt 32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”).

grupa 25 sędziów lub prokuratorów, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych lub Krajowa Rada Notarialna.

131. **OBWE/ODIHR pragnie powtórzyć, że ustalenia i zalecenia zawarte w Opinii końcowej OBWE/ODIHR z 2017 r. pozostają w pełni aktualne, a ponadto zaleca ponowne rozważenie całości projektowanych zmian do ustawy z 2011 r. o Krajowej Rady Sądownictwa przyjętych w lipcu 2017 r.**
132. W art. 85 Projektu Ustawy przewiduje się również, że w sprawach indywidualnych nie przysługuje odwołanie od uchwał Rady w sprawie powołania sędziego Sądu Najwyższego. Przepis ten jest sprzeczny z wspomnianą wyżej zasadą, zgodnie z którą decyzje dotyczące powołań sędziów powinny podlegać kontroli sądowej (zob. pkt 79 powyżej).

8. Dodatkowe zastrzeżenia związane z procesem opracowywania i przyjmowania Projektu Ustawy

133. Państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się do zapewnienia, aby ustawodawstwo było „przyjmowane w rezultacie publicznej procedury, a przepisy były publikowane, co jest warunkiem ich stosowania” (Dokument Kopenhaski z 1990 r., pkt 5.8)¹⁶¹. Ponadto najważniejsze zobowiązania dotyczą tego, aby „[u]stawodawstwo 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)¹⁶².
134. Konsultacje dotyczące projektowanego ustawodawstwa i polityki, aby miały one efektywny charakter, powinny być powszechne i zapewniać stosownym zainteresowanym stronom wystarczający czas na przygotowanie i przedstawienie rekomendacji dotyczących projektowanego ustawodawstwa; państwo powinno również zapewnić odpowiedni i terminowo działający mechanizm informacji zwrotnej, za pośrednictwem którego organy administracji publicznej powinny potwierdzać otrzymanie sugestii oraz reagować na nie¹⁶³. Zgodnie z zaleceniami wydanymi przez organy międzynarodowe i regionalne oraz dobrymi praktykami przyjętymi w obszarze OBWE konsultacje społeczne trwają na ogół od co najmniej 15 dni do dwóch bądź trzech miesięcy, chociaż okres ten powinien ulegać wydłużeniu w miarę potrzeb, biorąc pod uwagę między innymi charakter, złożoność i objętość proponowanego projektu ustawy, a także towarzyszących mu danych/informacji¹⁶⁴. *Aby zapewnić skuteczne uczestnictwo, mechanizmy konsultacji muszą umożliwiać zgłaszanie sugestii na wczesnym etapie oraz w trakcie całego procesu*¹⁶⁵, czyli nie tylko wtedy, gdy projekt jest opracowywany przez odpowiednie ministerstwa, ale także wtedy, gdy jest on

¹⁶¹ Dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>.

¹⁶² Dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

¹⁶³ Zob. np. *Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes* [„Zalecenia dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”] (wydane przez uczestników Forum Społeczeństwa Obywatelskiego zorganizowanego przez OBWE/ODIHR przy okazji Uzupełniającego Spotkania ds. Ludzkiego Wymiaru Dotyczącego Wolności Pokojowego Gromadzenia się i Zrzeszania się z 2015 r.), Wiedeń 15–16 kwietnia 2015 r., <<http://www.osce.org/odihr/183991>>.

¹⁶⁴ Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Opinion on the Draft Law of Ukraine „On Public Consultations”* [„Opinia dotycząca projektu ukraińskiej ustawy o konsultacjach społecznych”] z 1 września 2016 r., pkt 40–41, <<http://www.legislationline.org/documents/id/20027>>.

¹⁶⁵ Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* [„Wytyczne w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”] (2014), sekcja II, podsekcja G dotycząca prawa do udziału w sprawach publicznych, <<http://www.osce.org/odihr/119633>>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

omawiany w parlamencie (np. przez organizację wysłuchań publicznych). Konsultacje społeczne stanowią narzędzie otwartych i demokratycznych rządów; prowadzą one do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności instytucji publicznych oraz pomagają zapewnić określenie potencjalnie kontrowersyjnych kwestii przed przyjęciem przepisów prawa¹⁶⁶. Prowadzone w ten sposób dyskusje – umożliwiające otwartą i pluralistyczną debatę – podniosą świadomość różnych czynników związanych z danym zagadnieniem wśród wszystkich zainteresowanych stron, jak też zwiększą zaufanie do przyjętego ustawodawstwa. W ostatecznym rozrachunku zazwyczaj usprawnia to także wdrożenie przyjętych już przepisów.

135. Jeżeli chodzi o zaangażowanie władzy sądowniczej w reformy prawne wpływające na jej działanie, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich 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”¹⁶⁷. W Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r. również zaleca się wyraźnie, aby z sędziami konsultowano się w sprawie każdej proponowanej zmiany dotyczącej ich ustawy bądź każdej proponowanej zmiany zasad ich wynagradzania bądź przysługujących im świadczeń społecznych, w tym uposażenia w stanie spoczynku, co ma służyć włączeniu sędziów w proces decyzyjny w tych dziedzinach¹⁶⁸.
136. Jak wspomniano w pkt 38 powyżej, w art. 1 ust. 3 Ustawy z 2002 r. przewidziano istotną rolę doradczą dla Sądu Najwyższego: stwierdza się tam, że Sąd Najwyższy opiniuje projekty ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także inne ustawy w zakresie, w którym uzna to za celowe. Podczas opracowywania Projektu Ustawy Sąd Najwyższy wydał opinię¹⁶⁹ w oparciu o swoje obecne uprawnienia, które zostały mu odebrane w Projekcie Ustawy. W związku z tym Sąd Najwyższy nie będzie już pełnił tej roli doradczej, co jest sprzeczne z wspomnianymi powyżej zasadami otwartej i przejrzystej praktyki demokratycznej.
137. Ponadto Projekt Ustawy został przedłożony Sejmowi w dniu 12 lipca¹⁷⁰; pomimo że jego celem jest reforma najwyższego sądu w kraju, nie został on przed tą datą poddany żadnym rzetelnym konsultacjom z organami władzy sądowniczej i sędziami ani też ze społeczeństwem czy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się to również sprzeczne z powyższymi zasadami.
138. Autorzy projektu sporządzili uzasadnienie do Projektu Ustawy, w którym wymieniono pewną liczbę przyczyn uzasadniających wprowadzenie planowanej reformy¹⁷¹, ale nie wspomniano o badaniach i ocenie skutków, na których są oparte są te ustalenia. W szczególności nie przedstawiono żadnych dowodów na to, że obecne problemy

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ *Op. cit.*, przypis 20, pkt 31 („Opinia nr 18 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) z 2015 r. dotycząca stanowiska sądownictwa i jego związku z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”).

¹⁶⁸ *Op. cit.*, przypis 29, pkt 1.8 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”). Zob. też *op. cit.*, przypis 20, pkt 9 („Magna Carta Sędziów Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z 2010 r.”), gdzie stwierdza się: „[w]ładza sądownicza powinna brać udział w podejmowaniu wszystkich decyzji mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w praktyce (np. ustroj sądów, procedury, inne przepisy)”; oraz European Network of Councils for the Judiciary [Europejska Sieć Rad Sądownictwa] (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, <https://www.ency.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=119%3Aencjadoptsvilniusdeclaration&catid=22%3Anews&lang=fr>, gdzie stwierdza się: „[w]ładze sądownicze i sędziowie powinni być zaangażowani w niezbędne reformy”.

¹⁶⁹ Zob. *op. cit.*, przypis 39.

¹⁷⁰ Zob. <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=79AFE72D21974105C125815B006FF6EC>>.

¹⁷¹ Zob. <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1727>>.

polskiego wymiaru sprawiedliwości wymagają reformy ustawodawczej na taką skalę i nie można im zaradzić na przykład przez lepsze stosowanie obowiązujących przepisów. W uzasadnieniu nie wskazuje się również, czy – i w jakim stopniu – korzyści ze środków wybranych przez autorów Projektu Ustawy przewyższają koszty, w tym negatywny wpływ zmian na niezależność sądownictwa. Ze względu na potencjalne skutki Projektu Ustawy dla niezależności władzy sądowniczej i praworządności niezbędne jest poprzedzenie przyjęcia takiego ustawodawstwa dogłębną oceną skutków regulacji, która powinna obejmować należytą analizę problemu z wykorzystaniem opartych na dowodach technik w celu określenia najbardziej efektywnego i skutecznego wariantu regulacyjnego (w tym także wariantu niewprowadzania regulacji)¹⁷².

139. Projekt Ustawy ma na celu zmianę licznych przepisów innych niedawno przyjętych lub zmienionych aktów prawnych. Budzi to wątpliwości, czy te zmiany prawne zostały poprzedzone odpowiednim procesem formułowania polityki i oceny skutków regulacji. Objętość aktów prawnych podlegających zmianie w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, chaotyczna struktura tych aktów prawnych, ich poziom szczegółowości oraz częste zmiany mogą skutkować dezorientacją oraz sytuacją, w której obywatele, w tym także prawnicy, mogą mieć trudności ze zrozumieniem i stosowaniem odpowiedniego ustawodawstwa. Sposób wprowadzania zmian tych przepisów może mieć negatywne skutki nie tylko w odniesieniu do demokratycznej legitymizacji ustawodawstwa, ale także w odniesieniu do zaufania społecznego do instytucji publicznych ogólnie. W przyszłości korzystniejsze może być przyjęcie bardziej kompleksowego podejścia obejmującego od początku rzeczywistą dyskusję na temat polityki oraz ocenę oddziaływania, aby wszystkie niezbędne zmiany ustawodawstwa mogły być wprowadzane w ramach wspólnego procesu reform. Ponadto wdrożenie takiego procesu pomogłoby w określeniu potencjalnych wad i niespójności w tekstach prawnych, takich jak wskazane we wcześniejszych sekcjach niniejszej Opinii.
140. Pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu nastąpiło w dniu 18 lipca, a drugie czytanie dzień później. Trzecie czytanie zorganizowano 20 lipca. W dniu 22 lipca 2017 r. Senat przyjął Projekt Ustawy bez poprawek, po czym został on przesłany do podpisu Prezydenta w dniu 24 lipca 2017 r., jednak Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zdecydował się przekazać go Sejmowi do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zob. pkt 5 powyżej).
141. Ze względu na niezwykle krótki czas przyjęcia Projektu Ustawy, tj. około tygodnia od jego przedłożenia Sejmowi, a także dużą objętość aktu prawnego i jego złożony charakter, mało prawdopodobne jest, by posłowie mieli wystarczająco dużo czasu na dokonanie przeglądu i oceny projektowanego ustawodawstwa, a także na uwzględnienie opinii pracowników Sejmu i stosownej komisji bądź też rozważenie stanowisk organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych ekspertów. Co do zasady przed opracowaniem aktu prawnego należy określić odpowiedni harmonogram, także umożliwiający należytą weryfikację projektów ustaw oraz polityki ustawodawczej pod kątem zgodności z międzynarodowymi standardami na wszystkich etapach procesu legislacyjnego¹⁷³.

¹⁷² Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Report on the Assessment of the Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia* [„Sprawozdanie z oceny procesu ustawodawczego w Republice Armenii”] (październik 2014 r.), pkt 47–48, <<http://www.legislationline.org/documents/id/19365>>.

¹⁷³ *Ibidem*, pkt 12.

142. W świetle powyższego procesu opracowywania i przyjmowania Projektu Ustawy nie można uznać za zgodny ze wspomnianymi powyżej zasadami demokratycznego stanowienia prawa. Każdy rzeczywisty proces reformy na taką skalę **powinien być przejrzysty, pluralistyczny i szeroko zakrojony, obejmując skuteczne konsultacje, w tym z przedstawicielami Sądu Najwyższego, innymi sędziami, właściwymi organami, takimi jak Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, jak też pełną ocenę skutków, w tym zgodności ze stosownymi standardami międzynarodowymi, zgodnie z wymienionymi powyżej zasadami. Należy też przewidzieć odpowiednio długi czas na wdrożenie wszystkich etapów procesu legislacyjnego.** Wskazane byłoby, aby stosowne zainteresowane strony postępowały zgodnie z tymi zasadami w przyszłych działaniach na rzecz reformy prawa. OBWE/ODIHR pozostaje do dyspozycji polskich władz, aby służyć dalszą pomocą w związku z dowolnymi inicjatywami reform prawnych dotyczących sądownictwa.

[KONIEC TEKSTU]

Załącznik

Projekt

(uwzględniający zmiany z dnia 19 lipca 2017 r.)

U S T A W A

z dnia 2017

o Sądzie Najwyższym

Art. 3. § 2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, określa, w drodze rozporządzenia, regulamin Sądu Najwyższego określający całkowitą liczbę stanowisk sędziów Sądu Najwyższego, liczbę stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach, wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, szczegółowy podział spraw między izby oraz zasady wewnętrznego postępowania, a także szczegółowy zakres i sposób wykonywania czynności przez asystentów sędziego, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania Sądu Najwyższego i jego izb oraz efektywnego wykonywania obowiązków przez organy Sądu Najwyższego, przy uwzględnieniu liczby i rodzaju spraw rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy, oraz mając na uwadze specyfikę funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej.

Art. 31. § 1. Sędzia Sądu Najwyższego może przejść w stan spoczynku z dniem ukończenia 60 roku życia w przypadku kobiety. Sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie i Krajowa Rada Sądownictwa po zasięgnięciu opinii Ministra Sprawiedliwości wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

§ 2. Oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w § 1, składa się Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który wraz ze swoją opinią niezwłocznie przedkłada je Ministrowi Sprawiedliwości. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego swoje oświadczenie i zaświadczenie składa Ministrowi Sprawiedliwości.

§ 3. Minister Sprawiedliwości, w terminie 21 dni, przesyła dokumenty, o których mowa w § 2, wraz ze swoją opinią Krajowej Radzie Sądownictwa, która podejmuje decyzję w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.

§ 4. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.

§ 5. W przypadku uzyskania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70 roku życia, chyba że uzyska ponownie zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Zgoda taka może zostać udzielona ponownie na okres 5 lat, nie więcej niż dwukrotnie; przepisy § 1–4 stosuje się odpowiednio. Sędzia ten może w każdym czasie przejść w stan spoczynku, składając odpowiednie oświadczenie Krajowej Radzie Sądownictwa za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości.

Art. 37. § 1. Sędzia Sądu Najwyższego nie może pozostawać w innym stosunku służbowym lub stosunku pracy, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym.

§ 2. Sędziemu nie wolno także podejmować innego zajęcia ani sposobu zarobkowania, które przeszkadzałoby w pełnieniu obowiązków sędziego, mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu sędziego.

§ 3. Roczny wymiar zajęć dydaktycznych sędziego Sądu Najwyższego, o których mowa w § 1, nie może przekraczać 50 godzin dydaktycznych.

§ 4. Roczny wymiar zajęć dydaktycznych sędziego Sądu Najwyższego nie może przekraczać 140 godzin dydaktycznych, jeżeli co najmniej 3/4 tego wymiaru stanowią zajęcia dydaktyczne w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury lub zajęcia dydaktyczne na wydziale prawa uniwersytetu w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1842, z późn. zm.[4])), wykonywane na stanowisku, o którym mowa w § 1.

§ 5. W wyjątkowych przypadkach Minister Sprawiedliwości może udzielić zgody na prowadzenie zajęć dydaktycznych w wyższym wymiarze niż określony w § 3 i § 4. Wniosek w tej sprawie składa się do Ministra Sprawiedliwości, informując jednocześnie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a w odniesieniu do sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej – Prezesa tej Izby, o jego złożeniu. Minister Sprawiedliwości podejmuje decyzję w przedmiocie wniosku w terminie 30 dni od dnia jego złożenia.

§ 6. Sędzia nie może:

- 1) być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego;
- 2) być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółdzielni;
- 3) być członkiem zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą;
- 4) posiadać w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego;
- 5) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem bądź pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

§ 7. O zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia, o którym mowa w § 1, a także innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, sędzia Sądu Najwyższego zawiadamia Ministra Sprawiedliwości co najmniej na 14 dni przed rozpoczęciem dodatkowego zatrudnienia, podjęciem innego zajęcia lub sposobu zarobkowania.

§ 8. Minister Sprawiedliwości może sprzeciwić się podjęciu lub wykonywaniu dodatkowego zatrudnienia, o którym mowa w § 1, jeżeli uzna, że wykonywanie tego zatrudnienia będzie utrudniało pełnienie obowiązków sędziego Sądu Najwyższego, osłabiało zaufanie do jego bezstronności lub przynosiło ujmę godności urzędu sędziego.

§ 9. Sędzia Sądu Najwyższego może podjąć inne zajęcie lub sposób zarobkowania, w tym zajęcia dydaktyczne inne niż wykonywane na stanowisku określonym w § 1, wyłącznie jeśli Minister Sprawiedliwości udzielił na to zgody.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

§ 10. Przepisy § 2, § 6–9, stosuje się odpowiednio do sędziów Sądu Najwyższego w stanie spoczynku. Minister Sprawiedliwości może zgłosić sprzeciw w stosunku do zawiadomienia, o którym mowa w § 7, zgłoszonego przez sędziego Sądu Najwyższego w stanie spoczynku jeżeli uzna, że podjęcie dodatkowego zatrudnienia, o którym mowa w § 1, innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, może uchybić godności urzędu sędziego.

§ 11. Sędzia Sądu Najwyższego w okresie orzekania w Izbie Dyscyplinarnej nie może pozostawać w innym stosunku służbowym lub stosunku pracy, ani podejmować innego zajęcia ani sposobu zarobkowania, chyba że Minister Sprawiedliwości wyrazi na to zgodę, z wyjątkiem udziału w konferencjach lub szkoleniach, za które sędzia nie otrzymuje wynagrodzenia. Udział w konferencjach lub szkoleniach wymaga zgody Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami tej Izby.

Art. 41. § 7. Sędziemu Izby Dyscyplinarnej oraz sędziemu delegowanemu do wykonywania czynności w tej Izbie przysługuje dodatek w wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie. Dodatek nie przysługuje za okres nieobecności w pracy z powodu choroby sędziego, chyba że łączny okres tej nieobecności nie przekracza 30 dni w roku kalendarzowym.

Art. 54. § 1. Minister Sprawiedliwości może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie.

§ 2. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości jest powoływany spośród prokuratorów każdorazowo wskazanych przez Prokuratora Krajowego. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności śmierci lub przedłużającej się przeszkody w pełnieniu funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, Minister Sprawiedliwości wyznacza w miejsce tej osoby innego prokuratora spośród wskazanych przez Prokuratora Krajowego.

§ 3. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może wszcząć postępowanie na wniosek Ministra Sprawiedliwości albo wstąpić do toczącego się postępowania.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

§ 4. Wyznaczenie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest równoznaczne z żądaniem podjęcia czynności wyjaśniających.

§ 5. Wyznaczenie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne. Wygaśnięcie funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości nie stoi na przeszkodzie ponownemu wyznaczeniu przez Ministra Sprawiedliwości rzecznika w tej samej sprawie.

Art. 56. § 1. Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego podejmuje czynności wyjaśniające na żądanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, Kolegium Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, lub z własnej inicjatywy, po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności niezbędnych do ustalenia znamion przewinienia, a także złożeniu wyjaśnień przez sędziego, chyba że złożenie tych wyjaśnień nie jest możliwe. Czynności wyjaśniające powinny być przeprowadzone w terminie 30 dni od dnia podjęcia pierwszej czynności przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego.

§ 2. Po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, jeżeli zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego wszczyna postępowanie dyscyplinarne i przedstawia sędziemu na piśmie zarzuty. Po przedstawieniu zarzutów obwiniony, w terminie 14 dni, może złożyć wyjaśnienia oraz zgłosić wnioski o przeprowadzenie dowodów.

§ 3. Po upływie terminu, o którym mowa w § 2, a w razie potrzeby po przeprowadzeniu dalszych dowodów, Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego składa wniosek o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji. Wniosek powinien zawierać dokładne określenie czynu, który jest przedmiotem postępowania, wykaz dowodów uzasadniających wniosek oraz uzasadnienie.

§ 4. Jeżeli Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na żądanie uprawnionego organu, wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia. Odpis postanowienia doręcza się również Ministrowi Sprawiedliwości. W terminie 30 dni od dnia doręczenia tego postanowienia organowi, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego służy

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

zażalenie do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji, a Ministrowi Sprawiedliwości – sprzeciw. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego.

§ 5. Jeżeli Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego nie znajduje podstaw do złożenia wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej, wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego. Odpis postanowienia doręcza się obwinionemu i Ministrowi Sprawiedliwości. W terminie 30 dni od dnia doręczenia tego postanowienia organowi, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego służy zażalenie do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji, a Ministrowi Sprawiedliwości – sprzeciw. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z obowiązkiem podjęcia i dalszego prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego.

§ 6. Zażalenie powinno być rozpoznane w terminie czternastu dni od dnia jego wniesienia do sądu. W przypadku uchylecia tego postanowienia, wskazania sądu dyscyplinarnego co do dalszego postępowania są wiążące dla Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego.

§ 7. Od orzeczeń dyscyplinarnych nie przysługuje kasacja.

Art. 57. § 1. Po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, jeżeli nie zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia. Odpis postanowienia doręcza się Ministrowi Sprawiedliwości.

§ 2. W terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa w § 1, Minister Sprawiedliwości, może zgłosić sprzeciw. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości.

§ 3. Po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, jeżeli zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości wszczyna postępowanie dyscyplinarne i przedstawia sędziemu zarzuty

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

na piśmie. Po przedstawieniu zarzutów obwiniony, w terminie 14 dni, może złożyć wyjaśnienia oraz zgłosić wnioski o przeprowadzenie dowodów.

§ 4. Po upływie terminu, o którym mowa w § 3, a w razie potrzeby po przeprowadzeniu dalszych dowodów, Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości składa wniosek o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do sądu dyscyplinarnego. Wniosek powinien zawierać dokładne określenie czynu, który jest przedmiotem postępowania, wykaz dowodów uzasadniających wniosek oraz uzasadnienie.

§ 5. Jeżeli Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości nie znajduje podstaw do złożenia wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej, wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego. Odpis postanowienia doręcza się obwinionemu i Ministrowi Sprawiedliwości.

§ 6. W terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa w § 5, obwinionemu oraz Ministrowi Sprawiedliwości, służy zażalenie do sądu dyscyplinarnego.

§ 7. Zażalenie powinno być rozpoznane w terminie 30 dni od dnia jego wniesienia do sądu.

Art. 60. Sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku rozpoznaje:

- 1) w pierwszej instancji – Sąd Najwyższy w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej;
- 2) w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej.

Art. 62.

§ 1. Przydziału spraw i wyznaczenia składu orzekającego dokonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą właściwej izby.

§ 2. Sprawy rozpoznaje się według kolejności wpływu do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezes Sądu Najwyższego może zarządzić rozpoznanie sprawy poza kolejnością.

Art. 87. Z dniem następującym po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy sędziowie Sądu Najwyższego powołani na podstawie przepisów dotychczasowych zostają przeniesieni w stan spoczynku, z wyjątkiem sędziów, których pozostanie w stanie czynnym zostało zatwierdzone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w trybie, o którym mowa w art. 88.

Art. 88. § 1. W terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Minister Sprawiedliwości składa do Krajowej Rady Sądownictwa wnioski o pozostawienie wskazanych sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym, mając na uwadze konieczność wdrożenia zmian organizacyjnych wynikających ze zmiany ustroju i zachowanie ciągłości prac Sądu Najwyższego. Minister Sprawiedliwości we wniosku wskazuje izbę Sądu Najwyższego, w której sędzia Sądu Najwyższego będzie wykonywać obowiązki, mając na uwadze dotychczas zajmowane przez sędziego stanowisko i potrzeby orzecznicze Sądu Najwyższego.

§ 2. Krajowa Rada Sądownictwa, w terminie 14 dni od otrzymania wniosku, o którym mowa w § 1, podejmuje uchwałę w jego przedmiocie, odrębnie w stosunku do każdego sędziego wskazanego we wniosku. Kompetencję tę Krajowa Rada Sądownictwa wykonuje przez Pierwsze Zgromadzenie Krajowej Rady Sądownictwa oraz Drugie Zgromadzenie Krajowej Rady Sądownictwa. Przepisy art. 31a ust. 1 i 3 oraz art. 31b ust. 1, ust. 2 zdanie pierwsze i ust. 3 ustawy zmienianej w art. 85 stosuje się odpowiednio. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia uchwałę Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, który podejmuje decyzję w przedmiocie zatwierdzenia pozostania sędziego w stanie czynnym w terminie 14 dni od dnia otrzymania uchwały lub bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie jest związany uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa.

§ 3. Sędzia Sądu Najwyższego, w stosunku do którego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie zatwierdził pozostania w stanie czynnym, zostaje przeniesiony w stan spoczynku z dniem następującym po dniu wydania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej decyzji, o której mowa w § 2.

§ 4. W dniu wejścia w życie niniejszej ustawy Minister Sprawiedliwości, w drodze obwieszczenia w dzienniku urzędowym Ministra Sprawiedliwości, wskazuje sędziów Sądu Najwyższego, co do których zamierza złożyć wnioski, o którym mowa w § 1.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

Sędziowie wskazani w obwieszczeniu pozostają w stanie czynnym do czasu wydania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej decyzji w przedmiocie zatwierdzenia pozostania sędziego w stanie czynnym. W obwieszczeniu Minister Sprawiedliwości wskazuje izbę Sądu Najwyższego, w której sędzia Sądu Najwyższego będzie wykonywać obowiązki do czasu wydania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej decyzji w przedmiocie zatwierdzenia pozostania sędziego w stanie czynnym, mając na uwadze dotychczas zajmowane przez sędziego stanowisko i potrzeby orzecznicze Sądu Najwyższego.

§ 5. Sędzia Sądu Najwyższego wskazany w obwieszczeniu, o którym mowa w § 4, i nie wskazany we wniosku, o którym mowa w § 1, zostaje przeniesiony w stan spoczynku z dniem następującym po dniu, w którym upływa termin do złożenia wniosku, o którym mowa w § 1.

Art. 89. § 1. Sędziom Sądu Najwyższego, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku na podstawie art. 87 albo art. 88 § 3 albo 5, przysługuje do czasu osiągnięcia wieku 65 lat uposażenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

§ 2. Sędzia Sądu Najwyższego, który został przeniesiony w stan spoczynku na podstawie art. 87 albo art. 88 § 3 albo 5, może w terminie 14 dni od dnia przeniesienia w stan spoczynku złożyć do Ministra Sprawiedliwości wniosek o przeniesienie go na stanowisko w sądzie powszechnym, wojskowym albo administracyjnym. Minister Sprawiedliwości, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, może uwzględnić wniosek, odmówić uwzględnienia wniosku albo wskazać inne stanowisko w sądzie powszechnym, wojskowym albo administracyjnym.

§ 3. Sędziego Sądu Najwyższego, który został przeniesiony w stan spoczynku na podstawie art. 87 albo art. 88 § 3 albo 5, przenosi się na stanowisko sędziego w sądzie powszechnym, wojskowym albo administracyjnym z dniem uwzględnienia wniosku albo wyrażenia zgody przez sędziego na inne stanowisko niż wskazane we wniosku, o którym mowa w § 2. W takim przypadku sędziemu przysługuje wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku sędziego w Sądzie Najwyższym.

§ 4. Sędzia przeniesiony na podstawie § 3 może używać tytułu „były sędzia Sądu Najwyższego”.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

§ 5. Do sędziów Sądu Najwyższego, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku na podstawie art. 87 albo art. 88 § 3 albo 5, nie stosuje się przepisu art. 74 § 1 ustawy zmienianej w art. 83.

§ 6. Postępowania w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podlegają umorzeniu.

Art. 90. Osoba, której w związku z dokonaniem przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zrzczeniem się urzędu sędziego Sądu Najwyższego przysługuje prawo powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, może powrócić na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego w stanie spoczynku. Przepisy art. 98 § 4 i 5 ustawy zmienianej w art. 83 stosuje się odpowiednio.

Art. 91. Jeżeli sędzia Sądu Najwyższego zajmujący stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego został przeniesiony w stan spoczynku na podstawie art. 87 albo art. 88 § 3 albo 5, zadania i kompetencje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wykonuje sędzia Sądu Najwyższego wskazany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 95. § 1. W terminie 7 dni od dnia wydania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ostatecznej z decyzji, o których mowa w art. 88 § 2, Minister Sprawiedliwości obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego.

§ 2. W terminie 14 dni od dnia ogłoszenia obwieszczenia, o którym mowa w § 1, Minister Sprawiedliwości może przedstawić Krajowej Radzie Sądownictwa po jednym kandydacie na każde stanowisko sędziego Sądu Najwyższego spośród osób spełniających warunki określone w art. 24. Do obsadzenia stanowisk, na które Minister Sprawiedliwości przedstawił kandydatów, nie stosuje się art. 25 § 2 i 3.

§ 3. Krajowa Rada Sądownictwa rozpatruje i ocenia kandydatury na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego przedstawione w trybie, o którym mowa w § 2, oraz przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o powołanie kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od dnia przedstawienia kandydatury.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

§ 4. W przypadku bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w § 3, do przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie kandydata na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego wystarczy uchwała jednego ze zgromadzeń Krajowej Rady Sądownictwa o wydaniu pozytywnej oceny kandydata. Przepisów art. 31b ust. 2 i 3 i art. 31c ust. 1–4 ustawy zmienianej w art. 85 nie stosuje się. Wniosek podpisuje przewodniczący Pierwszego Zgromadzenia Krajowej Rady Sądownictwa albo Drugiego Zgromadzenia Krajowej Rady Sądownictwa.

§ 5. W terminie 7 dni od upływu terminu, o którym mowa w § 2, Minister Sprawiedliwości obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich pozostających do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego w wyniku nieskorzystania z możliwości przedstawienia kandydatów w trybie, o którym mowa w § 2.

§ 6. Każdy, kto spełnia warunki do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, może zgłosić swoją kandydaturę w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia obwieszczenia, o którym mowa w § 5.

§ 7. Krajowa Rada Sądownictwa rozpatruje i ocenia kandydatury na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego oraz przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o powołanie kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od upływu terminu, o którym mowa w § 6.

Art. 96. § 1. Wybór kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przeprowadza się w terminie 14 dni od dnia objęcia ostatniego wolnego stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, o którym mowa w art. 95 § 1.

§ 2. Wybór kandydatów na Prezesa Sądu Najwyższego Izby Prawa Publicznego, Prezesa Sądu Najwyższego Izby Prawa Prywatnego i Prezesa Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej przeprowadza się w terminie 14 dni od dnia objęcia ostatniego wolnego stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, o którym mowa w art. 95 § 1, w danej Izbie.

§ 3. Do czasu powołania Prezesa Sądu Najwyższego Izby Prawa Publicznego, Prezesa Sądu Najwyższego Izby Prawa Prywatnego i Prezesa Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej, ich zadania i kompetencje wykonują sędziowie Sądu Najwyższego wskazani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.